

Prof. dr hab. Józef Oleński  
Uniwersytet Warszawski - Wydział Nauk Ekonomicznych  
i Narodowy Bank Polski

# Informatyka a sprawa polska czyli jak próbowano reformować państwo bez dobrej informatyki i co z tego wynika

*Informatyczne uwarunkowania instytucjonalnych reform systemowych  
i ich realizacja w latach 1989- 2000*

Referat na XVI Jesienne Spotkanie PTI  
**Mrągowo`2000 - Zarządzanie informacją w czasach burzliwych**  
Mrągowo, 20-24 listopada 2000

## Streszczenie

*Omówiono informacyjne i informatyczne uwarunkowania instytucjonalnych reform systemowych wprowadzanych w Polsce w latach 1989 - 2000. Zwrócono uwagę na luki w podstawach informacyjnych reform systemowych oraz na ich skutki dla efektywności procesu wdrażania reform, kosztów reform oraz ich społecznej oceny. Wykazano, że wspólne podstawy metainformacyjne instytucjonalnych reform systemowych tzn. ogólnokrajowe normy informacyjne, klasyfikacje i nomenklatury oraz podstawowe infrastrukturalne zasoby i systemy informacyjne są warunkiem koniecznym nie tylko sprawnego wdrażania instytucjonalnych reform systemowych, lecz także warunkiem osiągnięcia ich podstawowych celów ekonomicznych i społecznych. Brak przygotowania informacyjnego i informatycznego niemal wszystkich reform jest jedną z przyczyn niezadowalających efektów, nadmiernie wysokich kosztów i długiego czasu wdrażania większości reform, jakie wprowadza się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce w latach 1989 - 2000. Sformułowano zasady, jakimi należy kierować się przy projektowaniu wielkich systemów informatycznych tworzących infrastrukturę informacyjną państwa i gospodarki.*

# 1. Instytucjonalna reforma systemowa jako proces społeczny, ekonomiczny i organizacyjno - techniczny

## 1.1. Pojęcie instytucjonalnej reformy systemowej

Przez *instytucjonalną reformę systemową* rozumiemy proces zmian prawnych, organizacyjnych i technicznych określonej dziedziny życia politycznego, społecznego lub ekonomicznego i jego instytucji, a więc transformacji określonego segmentu systemu społeczno - ekonomicznego kraju, społeczeństwa, gospodarki poprzez wprowadzanie zmian funkcji państwa i jego organów. Proces instytucjonalnych reform systemowych jest inicjowany przez władze polityczne, a koordynowany lub realizowany bezpośrednio przez określone organy władzy i administracji państwowej. Celem tych reform jest dostosowanie określonych segmentów państwa lub gospodarki do nowych, zmienionych lub zmieniających się warunków w sytuacji, gdy podmioty społeczne i ekonomiczne nie mają możliwości uruchomienia autonomicznych mechanizmów dostosowawczych albo nie wykazują inicjatywy i zdolności do adaptacji do nowych warunków.

Inicjatywa instytucjonalnych reform systemowych ma więc zawsze swoje źródło w sferze polityki, w mianach politycznego modelu kraju. Reformy dotyczą natomiast nie tylko i nie zawsze instytucji politycznych państwa, lecz wielu innych dziedzin życia społecznego i ekonomicznego. Polityczna geneza reform zawiera w sobie potencjalne źródło sprzeczności i konfliktu, jaki występuje między ambicjami polityków a realnymi potrzebami i możliwościami społeczeństwa i gospodarki.

Inicjatywy instytucjonalnych reform systemowych zależą od przekonań, wyobraźni, wiedzy, postawy etycznej - moralnej niewielkiej grupy ludzi, którzy w pewnej chwili stają się decydentami na szczeblu państwa bądź w skali międzynarodowej. Zależą więc od czynników subiektywnych oraz od czynników losowych, od tego, kto wejdzie w skład owej niewielkiej grupy autentycznych decydentów, którym dana jest możliwość reformowania państwa i gospodarki. Porównując efekty i koszty instytucjonalnych reform systemowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, wielkie różnice w działaniach reformatorskich między poszczególnymi, nawet bliskimi sobie krajami, wyraźnie widać, jak wielkie znaczenie ma czynnik losowy.

Natomiast społeczne i ekonomiczne potrzeby i możliwości absorpcji reform instytucjonalnych mają charakter obiektywny. Wynikają z realnych społecznych i ekonomicznych uwarunkowań, w jakich funkcjonują ludzie, gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, administracja publiczna i inne podmioty społeczne i gospodarcze. Tu nie ma miejsca na przypadek. Przypadkowy i subiektywny charakter inicjatyw reformatorskich może

## 1.2. Odcinkowa instytucjonalna reforma systemowa

Instytucjonalne reformy systemowe mają zakres odcinkowy lub kompleksowy. Reforma ma zakres odcinkowy wówczas, gdy dotyczy jednej wybranej dziedziny gospodarki, polityki lub życia społecznego. Zmiany instytucjonalne ograniczone są tylko do jednej wybranej dziedziny. Pozostałe obszary życia społecznego lub ekonomicznego pozostają niezmienione.

Przykładem reformy odcinkowej była restrukturyzacja i prywatyzacja górnictwa węgla kamiennego w Wielkiej Brytanii na przełomie lat 70-tych i 80-tych. Reforma ta wiązała się z ostrymi protestami społecznymi górników, akcjami sił porządkowych, wymagała wielkich nakładów środków publicznych, zanim zakończyła się względny sukcesem. Innym przykładem reformy odcinkowej w skali międzynarodowej było wprowadzenie jednolitego obszaru ekonomicznego i likwidacja granic celnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w ramach realizacji traktatu z Maastricht i traktatu amsterdamskiego. Spowodowało to konieczność przeprowadzenia głębokiej instytucjonalnej reformy służb celnych oraz gruntowne zreformowanie systemu informacji w dziedzinie handlu zagranicznego. Inny przykład, to reforma będąca konsekwencją podpisania przez grupę krajów europejskich Umowy z Schengen w sprawie swobodnego poruszania się osób na obszarze Unii Europejskiej oraz innych państw przyjętych do "obszaru Schengen" wiązało się z koniecznością przeprowadzenia odcinkowej reformy kontroli ruchu granicznego i uruchomienie międzypaństwowych systemów wymiany informacji o obcych państwach, zmiany zasad ekstradycji, zmiana uprawnień policji, wymiaru sprawiedliwości i innych organów względem obywateli obcych państw, które przystąpiły do Umowy z Schengen. Odcinkowe instytucjonalne reformy systemowe w wielu krajach wywołała decyzja o utworzeniu Europejskiej Unii Monetarnej i wprowadzenia *euro*.

Odcinkowe reformy systemowe wprowadzane są często wskutek podpisania przez rząd danego kraju traktatu lub porozumienia międzynarodowego, ratyfikacji konwencji, przystąpienia do międzynarodowej. Na przykład, przystąpienie kraju do Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO) oznacza zwykle konieczność wprowadzenia zmian w prawie celnym, w taryfach celnych, zmian organizacyjnych w dziedzinie obsługi handlu zagranicznego. Przystąpienie kraju do takich organizacji, jak MOP, OECD, MFW czy Bank Światowy także nakłada na szereg obowiązków przeprowadzenia instytucjonalnych reform systemowych z mniejszym lub większym zakresem. Wiele reform o charakterze odcinkowym przeprowadzanych jest w krajach Unii Europejskiej. Polegają one na dostosowywaniu określonych dziedzin do reguł określonych w dyrektywach Unii.

Jak powiedzieliśmy wyżej, reforma odcinkowa wdrażana jest tylko w wybranej dziedzinie. Pozostałe dziedziny gospodarki lub życia społecznego, nie związane bezpośrednio z obszarem objętym reformą, pozostają niezmiennione. Określenie granic, w jakich wprowadzana jest reforma odcinkowa, stawia często polityków przed trudnym wyborem politycznym i ekonomicznym. Przy wprowadzaniu odcinkowych instytucjonalnych reform systemowych często okazuje się, zwykle niestety *ex post*, że zreformowana dziedzina "nie pasuje" do innych rozwiązań instytucjonalnych państwa i gospodarki. Wówczas, w zależności od subiektywnej woli polityków państwo i gospodarka mogą być wprowadzone są w stan "*chronicznej reformy*", modyfikowania coraz nowych dziedzin życia, aby zlikwidować niespójności występujące między dziedziną reformowaną a jej otoczeniem społecznym i ekonomicznym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Spektakularną oznaką takiego stanu "chronicznej reformy" w Polsce jest nowelizowanie na prawie każdej sesji Sejmu wielu ustaw dotyczących różnych instytucjonalnych reform systemowych. Każda ustawa dotycząca reformowanych dziedzin życia jest nowelizowana kilka razy w roku, a w ślad za tym muszą być zmieniane tzw. akty wykonawcze (rozporządzenia i zarządzenia). W tej sytuacji występuje permanentny stan sprzeczności między regulacjami na szczeblu ustaw oraz aktów wykonawczych. Występują także sytuacje konfliktowe między aktami prawnymi tego samego rządu. Orzeczenia organów powołanych do jednolitej interpretacji (SN, SNA, wyjaśnienia ministerstw) odwołują się zwykle do niektórych aktów prawnych i przez to powstaje jeszcze większe zamieszanie interpretacyjne. Najłatwiej znaleźć przykłady takiego chaosu spowodowane go niespójnością regulacji prawnych w polskim systemie podatkowym, który wyraźnie tkwi w stanie "reformy chronicznej".

Reformy odcinkowe mogą być inicjowane przez wewnętrzne siły polityczne, społeczne lub ekonomiczne danego kraju lub przez czynniki zewnętrzne. Obecnie, w warunkach globalizacji procesów politycznych i gospodarczych, reformy odcinkowe są coraz częściej inspirowane lub wymuszane przez zewnętrzne, międzynarodowe otoczenie danego kraju. W przypadku Polski i szeregu innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej część reform jest wynikiem akcesji do Unii Europejskiej. Nie należy jednak zapominać o innych źródłach generujących konieczność reform odcinkowych, jakimi są takie organizacje jak WTO, MFW, OECD, WIPO, WHO, CEFTA i wiele innych organizacji i porozumień międzynarodowych mniej eksponowanych w mediach, ale nierzadko wymagających głębokiego zreformowania określonej dziedziny gospodarki.

Warunkiem sprawnego wdrożenia odcinkowej instytucjonalnej reformy systemowej jest precyzyjna identyfikacja tego:

- (a) w jakiej mierze reformę wprowadza się "z własnej inicjatywy",
- (b) w jakim stopniu reforma wynika z konieczności dostosowania gospodarki danego kraju do politycznych lub ekonomicznych uwarunkowań międzynarodowych,
- (c) w jakim zakresie proponowane reformy wynikają z przyjętych przez rząd zobowiązań traktatowych.

W zależności od tego, jaka jest rzeczywista przyczyna wprowadzania reformy, można stosować różne metody i środki organizacyjno - techniczne jej wdrażania. W praktyce zdarza się, że reforma inicjowana przez niewielką, ale wpływową grupkę dogmatyków, bywa prezentowana opinii publicznej jako rzekome wymagania różnych *bardzo ważnych instytucji międzynarodowych*. Wśród dogmatycznych reformatorów w krajach Europy Środkowo - Wschodniej istnieje moda na powoływanie się na Unię Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Także wtedy, gdy instytucje te w ogóle nie interesują się daną dziedziną i w ogóle nie zabierają głosu w sprawie. Takie zasłanianie się *ważnymi instytucjami międzynarodowymi* zwykle skutecznie ucina merytoryczną dyskusję nad istotą proponowanych rozwiązań systemowych. To właśnie jest najczęściej celem powoływania się na owe "międzynarodowe autorytety". Dlatego jeżeli jakiś "reformator" uzasadniając swoje propozycje powołuje się ogólnie na wymagania jakiejś instytucji międzynarodowej lub na "wybitnych ekspertów zagranicznych", powinno być sygnałem alarmowym informującym, że proponowane rozwiązania reform nie są dostosowane do warunków danego kraju, nie odpowiadają potrzebom społeczeństwa i gospodarki narodowej, służą interesom pewnych wąskich grup, a w najlepszym przypadku nie liczą się z kosztami społecznymi i ekonomicznymi oraz finalnymi efektami reformy.

### 1.3. Kompleksowa instytucjonalna reforma systemowa

Szczególnie interesujące z informacyjnego punktu widzenia są procesy kompleksowego reformowania państwa i gospodarki. Kompleksowa instytucjonalna reforma systemowych polega na tym, że w tym samym czasie reformowanych jest wiele dziedzin życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Przeprowadza się je zwykle wtedy, gdy w

kraju zachodzą istotne zmiany polityczne<sup>2</sup>. Przykładem kompleksowej reformy systemowej w Polsce jest w proces reformowania państwa i gospodarki rozpoczęty w wyniku zmian politycznych i rezygnacji komunistów z wyłącznego sprawowania władzy w 1989 roku. Proces ten trwa do dziś.

Kompleksowe instytucjonalne reformy systemowe są inicjowane i realizowane przez władze państwowe. Gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, inne podmioty nie mają możliwości inicjowania reform. Instytucjonalne rozwiązania systemowe postrzegają jako uwarunkowania zewnętrzne swojego istnienia i funkcjonowania. Starają się dostosować do tych uwarunkowań.

Bardzo ważnym czynnikiem oceny kompleksowych reform powinny być koszty ich realizacji, wdrażania. Koszty te nie są ponoszone przez inicjatorów. Koszty wdrażania reform w organach władzy i administracji państwowej są pokrywane ze środków publicznych, w szczególności ze środków budżetowych. Jednak największe koszty związane z wdrażaniem nowych rozwiązań instytucjonalnych do praktyki ponosi społeczeństwo i gospodarka narodowa. O kosztach tych zwykle politycy inicjujący reformy mówią niechętnie, nie dostrzegają ich i nie liczą. A są to koszty dominujące w całkowitych kosztach reform. Ich oszacowanie mogłoby skłonić niejednego "reformatora" do zastanowienia się nad proponowanymi rozwiązaniami i strategiami wdrażania. Nie zawsze bowiem "skórka" efektów reformy okazuje się warta "wyprawki" gigantycznych kosztów jej przeprowadzenia i wdrożenia<sup>3</sup>. Bardzo ważne jest także, w jakiej kolejności reformuje się poszczególne dziedziny w ramach reformy kompleksowej. Błędna kolejność wdrażania reform poszczególnych dziedzin powoduje, że rozwiązania systemowe są niespójne i niesprawne. Ta błędna kolejność jest jednym z poważniejszych błędów, jakie - moim zdaniem - popełniono w procesie reformowania państwa i gospodarki nie tylko w Polsce, ale w szeregu innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej po zmianach 1989 roku.

Istotną różnicą między reformami odcinkowymi i reformami kompleksowymi jest to, że ta ostatnia wymaga bardzo sprawnej koordynacji składających się na nią reform odcinkowych i odpowiedniej strategii wdrażania. Przeprowadzając reformę kompleksową musimy dysponować odpowiednimi narzędziami koordynacji oraz organizacji procesów wdrażania. Bardzo ważne jest także, w jakiej kolejności reformuje się poszczególne dziedziny w ramach reformy kompleksowej. Narzędzia te to przede wszystkim systemy informacyjne i zasoby informacyjne, bez których wręcz nie wolno podejmować ryzyka inicjowania i wdrażania reformy. Analizując proces reformowania państwa i gospodarki pol-

---

<sup>2</sup> Kompleksowe reformy systemowe przeprowadzono w Rosji po Rewolucji Październikowej 1917 roku. Dokonano wówczas instytucjonalnych zmian we wszystkich dziedzinach życia politycznego, społecznego, ekonomicznego, a nawet życia osobistego obywateli. Podobną skalę reform przeprowadzono w Polsce i w wielu innych krajach Europy Środkowej po roku 1944, po zajęciu tej części Europy przez Armię Radziecką. Reformy te są przykładami reform nie liczących się ani ze skutkami społecznymi i ekonomicznymi, ani z kosztami społecznymi i gospodarczymi. Ich wyłącznym celem było zdobycie i utwalenie wyłącznej władzy przez komunistów. Natomiast interesującym studium kompleksowej reformy systemowej może być proces reform przeprowadzony w Niemczech Zachodnich po zakończeniu II wojny światowej w latach 1945 - 1951. Przeprowadzono wówczas głębokie reformy systemu politycznego, zreorganizowano państwo wprowadzając system federacji landów, przeprowadzono wyjście z systemu gospodarki wojennej do regulowanej gospodarki rynkowej przy na tyle niskich kosztach

<sup>3</sup> Na przykład, już obecnie (sierpień 2000), po niespełna dwóch latach reformowania systemu ubezpieczeń społecznych pomysł tzw. II filaru systemu emerytalnego opartego na obowiązku lokowania środków w prywatnych otwartych funduszach inwestycyjnych, będący zmodyfikowaną, niekonsekwentną transplantacją systemu, który sprawdził się w Chile tylko do końca rządów Augusto Pinocheta, okazał się w warunkach polskich chybiony. Już dziś widać, że nie jest korzystny ani dla przyszłych emerytów, ani dla polskiego rynku finansowego, ani dla budżetu państwa.

skiej w latach 1999 - 2000 wiele możemy znaleźć przykładów świadczących o tym, że inicjatorzy i realizatorzy reform nie tylko bagatelizowali, ale czasem wręcz nie zdawali sobie sprawy z wagi uwarunkowań informacyjnych dla weryfikacji koncepcji i dla sprawnego wdrażania reform.

#### 1.4. Instytucjonalna reforma systemowa jako proces organizacyjno - techniczny

Analizując powyższe definicje *instytucjonalnej reformy systemowej* jako procesu organizacyjno - technicznego należy zwrócić uwagę na jej następujące, istotne naszym zdaniem, elementy:

- 1) *Reforma jako proces społeczno - ekonomiczny*: każda instytucjonalna reforma systemowa jest złożonym, ogólnokrajowym *procesem* politycznym, społecznym, ekonomicznym oraz organizacyjno - technicznym. Jest to proces, który wymaga określonego czasu, środków oraz konkretnych działań organizacyjno technicznych. Przystępując do reformowania określonej dziedziny życia politycznego, społecznego lub ekonomicznego należało oszacować czas, koszty i określić działania organizacyjno - techniczne, jakie warunkują realizację, wdrożenie i funkcjonowanie reformy. W szczególności należy określić czas pełnego wdrażania reformy, jej koszty i źródła finansowania. Instytucjonalna reforma systemowa - podobnie jak rewolucja - nie może trwać wiecznie.
- 2) *Koordinacja*: instytucjonalna reforma systemowa jest procesem wymagającym skutecznej koordynacji ze strony określonych centrów decyzyjnych wyposażonych w odpowiednie kompetencje. Centra te to organy władzy lub administracji państwowej albo inne jednostki organizacyjne, którym władza państwowa delegowała część swoich kompetencji. Reforma nie jest więc procesem autonomicznym, samoregulującym się w wyniku autonomicznych działań wielu podmiotów społecznych lub ekonomicznych, czy - jak to się mawia - procesem sterowanym "niewidzialną ręką rynku". Gdy się bliżej przyjrzeć, za hasłem "niewidzialnej ręki rynku" często kryje się całkiem widzialna "łapa" konkretnego podmiotu lub grupy podmiotów ("grupy interesów", która chce zrealizować swoje cele ekonomiczne lub polityczne, często sprzeczne z interesem społeczeństwa i gospodarki jako całości. Dlatego niezbędna jest centralna koordynacja każdej z instytucjonalnych reform systemowych. Powinna to być koordynacja sprawna, kompetentna i skuteczna. Organ koordynujący musi być wyposażony w odpowiednie uprawnienia, które będą respektowane przez wszystkie koordynowane podmioty tak publiczne, jak i prywatne.
- 3) *Integralność*: każda z wymienionych wyżej "warstw" tego procesu ( polityczna, społeczna, ekonomiczna i organizacyjno - techniczna) jest równie ważna i współdecyduje o ostatecznych efektach i kosztach reformy. I tak, znakomite rozwiązanie reformatorskie w warstwie koncepcji politycznej nie zapewni sukcesu, jeżeli nie doczeka się implementacji w warstwie społecznej (tzw. poparcie społeczne dla reformy), czy organizacyjno - technicznej (np. brak sprawnych, przeszkolonych i motywowanych kadr w organach publicznych oraz środków technicznych, w tym systemów informacyjnych).
- 4) *Spójność funkcjonalna*: każda z instytucjonalnych reform systemowych powinna być spójna ze wszystkimi pozostałymi reformami. Powinna być także zgodna z ce-

lami społeczno - ekonomicznymi społeczeństwa i gospodarki narodowej jako całości. Brak spójności różnych reform powoduje, że żadna z nich nie może przynosić oczekiwanych efektów społecznych lub ekonomicznych, a czas i koszty ich wdrażania znacznie rosną. Są dziedziny "względnie autonomiczne", w których wymagania spójności z innymi systemami są względnie łatwe do identyfikacji, a przez to kontrola spójności jest relatywnie łatwa (np. bankowość). Są jednak takie dziedziny, w których spójność z innymi systemami i innymi reformami decyduje o efekcie, a czasem o sensie całej reformy czy kompleksu instytucjonalnych reform systemowych (np. reforma finansów publicznych a reformy samorządu terytorialnego, ubezpieczenia społecznego czy ubezpieczenia zdrowotnego).

- 5) *Prawo* : instrumentem uruchamiania i sterowania procesem instytucjonalnych reform systemowych są akty prawne. Dobrze opracowane prawo, jasne, przejrzyste, jednoznaczne i wewnętrznie spójne jest warunkiem sprawnego reformowania państwa i gospodarki. Prawo to powinno być stanowione i redagowane nie tylko dla prawników, ale przede wszystkim dla osób w praktyce wdrażających reformy oraz dla beneficjentów tych reform, obywateli, przedsiębiorstw, organizacji społecznych. Sprawny proces legislacyjny i właściwe stosowanie systemu prawa są warunkiem sprawności procesu wdrażania reform jako procesu organizacyjno - technicznego.
- 6) *Koncepcja* polityczna, społeczna i ekonomiczna reformy decyduje o efekcie nie tylko tej reformy, ale reform z nią związanych. Błąd popełniony w koncepcyjnej fazie projektu reformy jest nie do naprawienia późniejszymi działaniami legislacyjnymi, organizacyjnymi, technicznymi, ekonomicznymi. O ilości błędów koncepcyjnych popełnionych w procesie reform w latach 1989 - 2000 świadczą liczne zmiany wprowadzane do aktów prawnych już po ich uchwaleniu i częściowym wdrożeniu. Dobrze jest, jeżeli na błędach tych uczymy się. Gorzej - jeżeli nie. Dlatego przed podjęciem decyzji powinno się przeprowadzić wszechstronną symulację funkcjonowania określonej dziedziny życia w stanie docelowym, po zakończeniu procesu zmian systemowych, oraz szczegółową symulację procesu jej wdrażania.
- 7) *Koszty wdrożenia reformy*. Niezbędne jest oszacowanie wszystkich kosztów reformy, kosztów społecznych i ekonomicznych. Zwykle inicjatorzy reformy liczą tylko te koszty, które występują jako wydzielone pozycje budżetu centralnego. A już całkiem pomija się koszty społeczne. Tymczasem dużo większe koszty i straty powstają w gospodarstwach domowych, w przedsiębiorstwach. Do kosztów reformy należy zaliczać także te koszty, które należy ponieść, aby reforma była przeprowadzana sprawnie, np. koszty szkolenia i informowania społeczeństwa, koszty zmian organizacyjnych i modyfikacji technicznych w przedsiębiorstwach itd. Do symulacji kosztów wdrażania reform należy zaliczyć także symulację nakładów, jakie mogą być poniesione w związku z niespójnościami lub błędami tak w koncepcji, jak i we wdrożeniach.
- 8) *Efekty reformy*. Niezbędne jest obiektywne, oparte na naukowych, a nie na doktrynalnych podstawach, oszacowanie rzeczywistych efektów reformy. Rzetelnie wyspecyfikowane efekty społeczne i ekonomiczne reformy są jedynym uzasadnieniem celowości jej wprowadzenia. Hasła o "konieczności dostosowania się do standardów międzynarodowych", o tym, że "przedsiębiorstwa państwowe są mniej efektywne od prywatnych", są warte tyle samo, co głoszone 55 lat temu hasła o "histo-

rycznej konieczności budowy socjalizmu" i "wyższości gospodarki państwowej na prywatną". Zwykle okazują się - tak ja te sprzed pół wieku - czystą demagogią.

## 1.6. Granice ultrastabilności i multistabilności państwa i gospodarki a instytucjonalne reformy systemowe

Określając strategię wdrażania instytucjonalnych reform systemowych niezbędne jest uwzględnienie ograniczonej ultrastabilności i multistabilności państwa i gospodarki<sup>4</sup>. Dla naszych analiz istotne są niektóre aspekty tych pojęć. System ultrastabilny to taki system, które zachowuje równowagę w przypadku nawet bardzo dużych zmian otoczenia. Jego części składowe, elementy, podsystemy, posiadają zdolność homeostazy, czyli "same" dostosowują się i swoje zachowanie do zmian otoczenia. Z kolei system multistabilny to taki system, który posiada zdolność homeostatycznych zmian strukturalnych. Oznacza to, że jego części składowe, podsystemy, elementy potrafią "same" modyfikować wzajemne powiązania i oddziaływania, dzięki czemu dostosowują się do zmian. Tak więc systemy ultrastabilne i multistabilne są systemami idealnie uczącymi się i homeostatycznymi. Teoria systemów dowodzi, że wielkie systemy są multistabilne i ultrastabilne w szerokim zakresie zmian wywoływanych czynnikami zewnętrznymi.

Teoria systemów mówi także, że jeżeli zmiany otoczenia są zbyt duże i wykraczają poza granice ultrastabilności i multistabilności systemu, wówczas prowadzi to do katastrofy w sensie cybernetycznym. Katastrofa w sensie cybernetycznym oznacza, że dany system przekształca się w system należący do innej klasy<sup>5</sup>. W wielkich systemach jest to zwykle katastrofa lokalna, jednego z podsystemów. Może jednak zdarzyć się katastrofa dotycząca całego wielkiego systemu.

Obserwacja doświadczeń w dziedzinie wdrażania instytucjonalnych reform systemowych dowodzi, że charakter zmian, jakie zwykle są inicjowane w ramach tych reform, bardzo często i bardzo szybko wykracz poza granice, w jakich wielkie systemy, takie jak państwo i gospodarka narodowa, są ultrastabilne i multistabilne.

W praktyce lat 1989 - 2000 obserwujemy zdecydowany priorytet dla działań "reformatorskich" w warstwie politycznej, a redukcję instrumentarium do działalności legislacyjnej. Konsekwencją takiego podejścia jest sprowadzanie warstwy społecznej do agitowania za reformą (patrz: wideoklipy telewizyjne reklamujące reformy systemowe), naiwnej wiary w *ultrastabilność* i *multistabilność* systemów społeczno - gospodarczych jako wielkich systemów, w tym także zdolności samoadaptacyjne struktur administracji państwowej (!), co potocznie rzecz ujmując, oznacza wiarę w to, że "wystarczy uchwalić ustawę, a reforma wdroży się sama". Nie dokonuje się pełnego szacunku kosztów społecznych i ekonomicznych reform. Równie zdecydowanie nie docenia się znaczenia warstwy

---

<sup>4</sup> Pojęcia *ultrastabilności* i *multistabilności* jako kategorii ekonomicznych definiuje Henryk Greniewski w pracy *Cybernetyka niematematyczna*, PWN, Warszawa 1969. Patrz także: Flakiewicz W., Oleński J., *Cybernetyka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1989.

<sup>5</sup> Dla wyjaśnienia, katastrofą jest *wypadek samochodowy*, w wyniku którego system techniczny *pojazd samochodowy* transformuje się w inny system *tona złomu*. Katastrofą jest *utrata pracy*, w wyniku której system społeczny *pracownik* przekształca się w jakościowo inny system społeczny *bezrobotny*, a jego rodzina z *gospodarstwa domowego o dochodach X PLN* przekształca się w *gospodarstwo domowe bez środków do życia*.



organizacyjno - technicznej, w tym informacyjnej, dla wdrożenia reform oraz czasu i środków potrzebnych na stworzenie właściwej infrastruktury informacyjnej reform.

Analizując procesy wdrażania reform systemowych abstrahujemy od oceny ich założeń politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zajmujemy się wyłącznie procesami wdrażania reform. Negatywna ocena nie dotyczy więc koncepcji i założeń politycznych, społecznych lub ekonomicznych tych reform, chociaż i tu można by mieć szereg istotnych zastrzeżeń. Negatywna ocena procesów wdrażania reform dotyczy wdrażania reform jako procesów technicznych i organizacyjnych. Kilka pozytywnych przykładów sprawnego przeprowadzenia instytucjonalnych reform systemowych nie zmienia ogólnej negatywnej oceny procesów wdrażania instytucjonalnych reform systemowych w latach 1989 - 1999.

Celem tego referatu nie jest krytyka niezbyt udanych praktycznych wdrożeń kompleksowej reformy systemowej w Polsce w latach 1999 - 2000, lecz przede wszystkim to, aby z popełnionych błędów wyciągnąć praktyczne wnioski, jak powinno się dalej korygować i usprawniać funkcjonowanie państwa i gospodarki. Aby na popełnione już błędy nie nakładać następnych. Przede wszystkim zaś chcemy wykazać, że gdyby reformy systemowe były przygotowane od strony informacyjnej, to można byłoby wprowadzić je sprawniej, szybciej, przy znacznie niższych kosztach społecznych i ekonomicznych. Wskazujemy także na niezbędne uwarunkowania informacyjne procesów korekty reform, których wdrażanie już rozpoczęto.

## 2. Specyfikacja podstawowych instytucjonalnych reform systemowych w latach 1989 - 1999

### 2.1. Kryterium specyfikacji dziedzin objętych instytucjonalnymi reformami systemowymi

W lata 1989 - 1999 przeprowadzono w Polsce wiele zasadniczych instytucjonalnych reform systemowych, które objęły niemal wszystkie dziedziny życia politycznego, społecznego i ekonomicznego. Dla potrzeb niniejszej analizy wymienimy te reformy, w których uwarunkowania informacyjne mają szczególne znaczenie, są lub były warunkiem koniecznym, acz nie wystarczającym, sprawnego zaprojektowania i wdrożenia reformy, a następnie sprawnego funkcjonowania określonej dziedziny życia politycznego, społecznego lub ekonomicznego.

Podstawowym kryterium klasyfikacji reform instytucjonalnych są ich cele. Politycy inicjujący daną instytucjonalną reformę systemową powinni jasno sformułować pytanie, jakie są cele reformy, co się dzięki reformie zamierza osiągnąć, jakie korzyści przyniesie zreformowanie określonej dziedziny życia społeczeństwu, poszczególnym grupom społecznym, gospodarce i różnym grupom podmiotów gospodarczych. Sposób sformułowania pytania o cel reformy i sposób odpowiedzi pozwalają na wyróżnienie następujących klas reform:

- a) *reformy naśladowcze (imitacyjne)*, których celem jest przeniesienie rozwiązań, jakie inicjatorom reform wydają się być sprawdzone w innych krajach, na grunt danego kraju,
- b) *reformy dogmatyczno - doktrynalne*, których inicjatorzy kierują się subiektywnymi, często irracjonalnymi przekonaniemiami o "słuszności" wyznawanej przez siebie doktryny lub ideologii,

- c) *reformy pochodne*, będące konsekwencją podjętych zobowiązań traktatowych, wewnętrznych lub międzynarodowych, np. skutkiem przystąpienia danego kraju do organizacji międzynarodowej lub ratyfikacji konwencji międzynarodowej,
- d) *reformy usprawniające*, których celem jest usprawnienie funkcjonowania określonej dziedziny życia politycznego, społecznego lub gospodarczego.

Obserwując mechanizm definiowania celów reform w krajach Europy Środkowo - Wschodniej po roku 1989, w tym w Polsce, możemy jednoznacznie stwierdzić, że dominowały w definiowaniu ich celów dominowały podejścia (a), (b) i (c). Do wyjątków można zaliczyć podejście (d), które jest jedynym podejściem zapewniającym optymalizację celów i strategii realizacji reformy. Z tego punktu widzenia nie powinniśmy się dziwić, że instytucjonalne reformy systemowe realizowane po 1989 roku w większości krajów przynoszą efekty znacznie gorsze od zakładanych, niosą ze sobą wiele negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych, koszty ich realizacji są wielokrotnie wyższe.

Uważam, że jedną z najistotniejszych przyczyn wadliwego definiowania celów reform jest brak odpowiednich podstaw informacyjnych.

## 2.2. Specyfikacja dziedzin objętych instytucjonalnymi reformami systemowymi

Przyjmując za kryterium znaczenie uwarunkowań informacyjnych dla reformowania określonej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego, możemy wyspecyfikować następujące obszary instytucjonalnych reform systemowych:

- A) System wyborczy
- B) Centralne organy administracji rządowej
- C) Administracja samorządowa
- D) System sądownictwa
- E) System finansów publicznych
- F) System podatkowy
- G) System celny
- H) System środków masowego przekazu
- I) Infrastruktura informacyjna państwa: podstawowe systemy identyfikacji i klasyfikacji
- J) System statystyki publicznej
- K) System działalności gospodarczej
- L) Przekształcenia strukturalne wybranych gałęzi gospodarki narodowej
- M) Prywatyzacja państwowego sektora w gospodarce
- N) System bankowy
- O) System instytucji finansowych "pozabankowych"
- P) Rynek pracy
- Q) System ubezpieczeń społecznych
- R) System ubezpieczeń zdrowotnych
- S) System oświaty i szkolnictwa wyższego

Lista powyższa nie jest kompletna, ale wydaje się być reprezentatywna. Czytelnika zachęcamy do zastanowienia się, która z wymienionych wyżej dziedzin była reformowana w ten sposób, że z odpowiednim wyprzedzeniem w czasie przygotowano pełne instrumentarium informacyjne opracowania koncepcji, symulacji procesu wdrażania reformy oraz instrumentarium funkcjonowania określonego segmentu państwa lub gospodarki w nowej sytuacji.

W dalszej części zajmiemy się analizą procesów wdrażania tych instytucjonalnych reform systemowych, na których przykładzie możemy zilustrować, jak - z jednej strony - złe przygotowanie informacyjne wpływa na proces reformowania państwa i gospodarki, a z drugiej strony - dobre informacyjne przygotowanie reformy gwarantuje sukces polityczny, społeczny i ekonomiczny reformy.

### 3. Minimalne instrumentarium informacyjne i informatyczne instytucjonalnej reformy systemowej

Każda instytucjonalna reforma systemowa wymaga określonego instrumentarium informacyjnego. Instrumentarium to obejmuje:

- a) Informacje analityczne, niezbędne do obiektywnej analizy dziedziny, która ma być objęta reformą, identyfikacji priorytetowych obszarów wymagających reformowania oraz społecznych i ekonomicznych ograniczeń procesu reformowania.
- b) Informacje i modele funkcjonowania państwa i gospodarki, niezbędne do dobrego zdefiniowania celów i strategii realizacji reformy jako procesu organizacyjno - technicznego i informacyjnego.
- c) Informacje sterujące, niezbędne do kierowania procesem wdrażania reformy i jego kontroli.
- d) Informacje do monitoringu procesu wdrażania reformy.

Instrumentarium informacyjne reformy jest niezbędne do:

- a) Wypracowania docelowego modelu dziedziny, która ma być objęta instytucjonalną reformą systemową. W tym zakresie zdawanie się na modę, hasła propagandowe, presje różnych środowisk, wzorce zagraniczne, rzekome rady organizacji międzynarodowych, może spowodować, że popelnia się błędy strategiczne, które trudno jest potem naprawić. Model docelowy wymaga rzetelnych badań naukowych, opartych na znajomości realiów i specyfiki kraju i jego regionów oraz na obiektywnej ocenie doświadczeń innych krajów, o ile istnieje zasadność korzystania z takich doświadczeń.
- b) Analizy i symulacji powiązań i implikacji danej reformy dla innych dziedzin życia społecznego lub ekonomicznego, innymi słowy dla jego otoczenia społeczno - ekonomicznego.
- c) Analizy i symulacji powiązań i implikacji danej reformy z innymi równoległe przeprowadzanymi instytucjonalnymi reformami systemowymi dla całego okresu, w jakim ma być wdrażana reforma.

- d) Wypracowania strategii wdrażania reformy. Strategia ta powinna obejmować także, używając terminologii technicznej, tzw. programy awaryjne, to znaczy zmiany strategii w przypadku zaistnienia nie przewidzianych wcześniej sytuacji.

Do uwarunkowań informacyjnych instytucjonalnej reformy systemowej zaliczamy także:

- e) Zasoby i systemy informacyjne niezbędne do sprawnej realizacji procesu wdrażania reformy.
- f) Zasoby i systemy informacyjne niezbędne do funkcjonowania danej dziedziny życia społeczno - gospodarczego w warunkach nowych rozwiązań systemowych.

Wreszcie do niezbędnego minimalnego instrumentarium każdej reformy systemowej należą systemy informatyczne dwojakiego rodzaju:

**Po pierwsze**, systemy informatyczne wspomagające proces przejścia z systemu istniejącego do systemu docelowego;

**Po drugie**, systemy informatyczne obsługujące reformowaną dziedzinę zgodnie z modelem docelowym, jaki ma funkcjonować po zakończeniu procesu wdrażania reformy.

Wydaje się, że o potrzebie tych pierwszych systemów, a więc informatycznego wspomagania procesu przejścia ze "starego" systemu na "nowy", w przypadku niemal wszystkich reformowanych dziedzin w ogóle nie myślano, z chlubnym wyjątkiem reformy instytucjonalnej systemu bankowego oraz - w pewnym zakresie - reformą systemu statystyki publicznej.

W przypadku drugiej grupy systemów, niemal regułą było to, że prace nad projektowaniem systemów informatycznych warunkujących wdrożenie reformy rozpoczynano dopiero po wejściu jej w życie. Zwykle instrumentarium informatyczne dotyczy systemów wielkich, których projektowanie i wdrożenie zajmuje nawet kilka lat. Wskutek tego przez pierwszy okres po "wejściu w życie" nie tyle reformy, co aktów prawnych legalizujących nowy porządek, powstawało zamieszanie, które uświadamiało reformatorom, że trzeba się wziąć za instrumentalizację organizacyjno - techniczną i informatyczną reformy. W przypadku wprowadzonych ostatnio czterech wielkich reform systemowych (ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, samorządy, edukacja), a także w przypadku systemu podatkowego, celnego, rynku pracy, przekształceń własnościowych i innych, stan "przejściowego zamieszania" nadal trwa.

Trudności z opanowaniem tego stanu potęguje to, że każda z dziedzin reform próbuje sama tworzyć własne instrumentarium informacyjne i informatyczne, niezależnie od innych. Tymczasem wszystkie reformy mają bardzo szeroki zakres informacji wspólnych. Mogłyby więc wspierać się wzajemnie organizując wspólne narzędzia informatyczne, zwłaszcza w oparciu o ogólnokrajowe informatyczne systemy infrastrukturalne państwa.

Uwarunkowania informacyjne i informatyczne każdej reformy są więc niemałe. Im większy zakres reformy, tym większe są wymagania jej dotyczące. Szczególnie wymagające pod względem bazy informacyjnej i informatycznej są reformy społeczne. Dotyczą one bowiem wszystkich obywateli i podmiotów gospodarki narodowej. Wymagające pod względem informacyjnym są także te reformy ekonomiczne, które dotyczą bardzo wielu

podmiotów gospodarczych lub te, które pociągają za sobą implikacje społeczne, dotyczące licznych grup ludności.

W przypadku szeregu reform instytucjonalnych systemowych stworzenie odpowiedniej infrastruktury informacyjnej i informatycznej jest warunkiem, bez którego nie powinno się w ogóle rozpoczynać wdrażania reformy. Dotyczy to w szczególności reform społecznych oraz reform politycznych i ekonomicznych bezpośrednio dotyczących poszczególnych obywateli i podmiotów gospodarczych.

#### 4. Analiza przygotowania informatycznego wybranych instytucjonalnych reform systemowych - szczebel centralny

##### 4.1. Uwagi ogólne

Większość instytucjonalnych reform systemowych, jakie przeprowadzono w Polsce w latach 1989 - 1999, bez zwracania należytej uwagi na ich aspekt informacyjny, na podstawie informacyjne samej koncepcji oraz na wyprzedzające tworzenie infrastruktury informacyjnej niezbędnej do wdrożenia reformy a następnie do funkcjonowania nowego systemu. Powodowało to szereg organizacyjnych i technicznych trudności w procesie wprowadzania reform. Było też jedną z przyczyn negatywnego odbioru społecznego procesów reformowania państwa i gospodarki.

Analizując doświadczenia lat 1989 - 1999 możemy wskazać zarówno pozytywne przykłady dobrego rozumienia uwarunkowań informacyjnych. Podejście do przygotowania informacyjnego reformy jest ściśle skorelowane z jej rzeczywistym sukcesem lub porażką. Niestety, większość reform zrealizowanych w Polsce w latach 1989 - 2000, to "Pyrrusowe zwycięstwa, odtrąbione w spolegliwych reformatorom środkach masowego przekazu, a okupione ogromnymi kosztami społecznymi i ekonomicznymi przy efektach relatywnie małych w stosunku do poniesionych kosztów. W wielu ważnych dziedzinach system społeczno - polityczny i gospodarka Polski weszły w stan chronicznego reformowania, stan "poprawiania" źle zdefiniowanych i niesprawnie wdrażanych zmian. Obserwuje się też w nich szereg nieprawidłowości, których skalę można by zmniejszyć, gdyby organy nadzorujące reformę dysponowały odpowiednim instrumentarium informacyjnym.

Z kolei nieliczne przykłady dobrego przygotowania informacyjnego reformy wskazują, że można nawet w trudnych warunkach przeprowadzić głęboką reformę instytucjonalną sprawnie i szybko, przy rozsądnych kosztach i minimalnych negatywnych skutkach ubocznych. Przykładem takiej sprawnie przeprowadzonej instytucjonalnej reformy systemowej jest reforma funkcjonowania polskiego systemu bankowego w I połowie lat 90-tych. Podkreślam, że chodzi wyłącznie o reformę instytucjonalną funkcjonowania systemu, a nie o przekształcenia własnościowe tym sektorze, które stanowią fragment reformy przekształceń własnościowych w całej gospodarce, były i są inicjowane i realizowane przez inne resorty.

##### 4.2. Przykład I. Reforma funkcjonowania systemu bankowego

Reforma funkcjonowania systemu bankowego w Polsce jest jedną z tych reform, w których od samego początku zdawano sobie sprawę z tego, że jej warunkiem jest stworzenie sprawniej, nowoczesnej infrastruktury informacyjnej, odpowiadającej wymogom stan-

dardów międzynarodowych. W tym przypadku wykorzystanie pozytywnych doświadczeń zagranicznych i ich adaptacja dla potrzeb krajowych było w pełni uzasadnione. Systemy bankowe każdego kraju stosują globalne standardy informacyjne, ustalane przez odpowiednie organizacje międzynarodowe (m.in. Komitet Bazylejski, Bank of International Settlements, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a dla strefy *euro* i krajów z nią związanych - Europejski Bank Centralny).

Warunkami sprawnego funkcjonowania nowoczesnego systemu bankowego jest istnienie niezawodnych, pracujących w reżimie ciągłym, informatycznych systemów:

- a) systemu rozliczeń międzybankowych,
- b) systemu rachunków banków,
- c) systemów wspomagających operacje otwartego rynku,
- d) informatycznego krajowego depozytu papierów wartościowych,
- e) informatycznych systemów monitorowania działalności banków komercyjnych dla potrzeb nadzoru bankowego,
- f) informatycznych systemów obsługujących korzystanie z kart kredytowych, kart płatniczych i innych form płatności,
- g) systemu informacji kredytowej.

Ponadto do uwarunkowań informacyjnych zaliczyć należy włączenie krajowego systemu bankowego do międzynarodowych systemów płatniczych. Warunkiem technicznym wdrożenia kompleksu systemów informatycznych było uruchomienie ogólnokrajowego bezpiecznego i wydajnego systemu łączności, dostosowanego do potrzeb banków. Dlatego zdecydowano się na uruchomienie "własnego" systemu (TELBANK). Wdrożeniowe działania techniczno - organizacyjne wymienionych wyżej systemów informatycznych zostały podjęte przez Narodowy Bank Polski oraz przez grupę banków komercyjnych na początku lat 90-tych.

Z systemów wymienionych wyżej, wskazanych jako uwarunkowanie informacyjne reformy systemu bankowego, tylko (g) system informacji kredytowej nie został do chwili obecnej w pełni wdrożony<sup>6</sup>. Jego funkcje spełniają systemy realizujące najistotniejsze dla systemu bankowego funkcje (informacja o kredytach dużej wartości, informacja o niesolidnych kredytobiorcach, statystyczna informacja o akcji kredytowej banków komercyjnych). Pozostałe (a) - (f) były wdrażane sukcesywnie, na ogół wyprzedzająco w stosunku do wprowadzanych rozwiązań instytucjonalnych i systemowych<sup>7</sup>.

Szybko, sprawnie i oszczędnie wdrożono nowoczesne systemy informatyczne, dzięki którym polski system bankowy od strony informacyjnej, funkcjonalnej i sprawności organizacyjnej obecnie standardom międzynarodowym i wymogom gospodarki rynkowej. Reforma ta przebiegła w sposób nie odczuwalny dla społeczeństwa. Dzięki temu sprawnie przebiegła wielka operacja denominacji złotych.

Wprawdzie nadal niezadowolenie społeczne budzi standard obsługi klienta detalicznego. Ale trzeba brać pod uwagę to, że czasie ostatniej dekady korzystanie przez obywateli z i podmioty gospodarcze z systemu bankowego wzrosło kilkunastokrotnie.

---

<sup>6</sup> Według nieoficjalnych informacji podstawowy zakres systemu informacji kredytowej ma być wdrożony w połowie 2000 r. przez Biuro Informacji Kredytowej działające przy Związku Banków Polskich.

<sup>7</sup> Spóźnienie we wdrożeniu elektronicznego systemu rozliczeń międzybankowych w okresie 1989-1991 w warunkach bardzo wysokiej inflacji spowodowały znane nieprawidłowości funkcjonowania systemu bankowego: tzw. "akcelerator" wykorzystywany nie tylko przez banki komercyjne, ale także przez osoby prywatne. (w prasie nagłośniono tylko sprawę ArtB).

Uważam, że reforma systemu bankowego może być dobrym przykładem tego, jak poważne potraktowanie uwarunkowań informacyjnych instytucjonalnej reformy systemowej może sprzyjać sprawnemu zdżożeniu bardzo gęłbokiej reformy przy minimalnym koszcie społecznym.

#### 4.3. Przykłąd II. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych jest szczególnie interesującym przykłądem pokazującym, jak brak świadomości techniczno - organizacyjnych i informatycznych wymagań reformy prowadzi do jej fiaska. Jest to przykłąd, w którym ze strony organów wdrazających od strony techniczno - operacyjnej nowy system ubezpieczenia społecznego, gęłownie Zakłąd Ubezpieczeń Społecznych - ZUS, istniała od początku pełna świadomość uwarunkowań informacyjnych, czasu i środków niezbędných do wdrożenia systemów informatycznych niezbędných do tego, aby można było rozpocząć reformę systemową. Natomiast świadomość uwarunkowań informacyjnych w zasadzie nie istniała u decydentów, kształtujących koncepcję nowego systemu i jego ramy prawne.

Inicjatorzy reformy zachowywali się tak, jak gdyby byli przekonani, że reforma systemu ubezpieczeń społecznych kończy się przegłosowaniem w Sejmie aktów prawnych rangi ustawy. Jeszcze w grudniu 1998 roku, dosłownie na kilka dni przed datą, od której zreformowany system ubezpieczeń społecznych miał zacząć działać w kraju, ustaloną na dzień 1 stycznia 1999 roku, nie miały mocy prawnej niektóre akty rangi ustawowej, mające bezpośrednie znaczenie dla projektu systemu informatycznego, nie mówiąc o szczegółowych aktach wykonawczych. Na dodatek, już w trakcie wdrazania nowego systemu w roku 1999 wprowadzano zmiany legislacyjne bezpośrednio implikujące zmiany w projektowanym systemie informatycznym ubezpieczeń społecznych.

Kolejnym poważnym błędem, który świadczył o kompletnym niezrozumieniu uwarunkowań informacyjnych reformy, było włączanie do tekstów aktów prawnych rangi ustawy, jako załączników, wzorów druków informatycznego systemu ZUS. Wzory te były projektowane w pośpiechu, bez testowania. Ich zamieszczenie w tekście ustawy oznaczało, że zmiana jakiejś "rubryczki w druczku" musiała i musi się odbywać w trybie nowelizacji ustawy przez Sejm Rzeczpospolitej Polskiej, a następnie przyjęciu przez Senat i podpisaniu przez Prezydenta.

Innymi słowy, w warstwie organizacyjno - technicznej istniała w ZUS pełna świadomość uwarunkowań informacyjnych reformy. Co więcej, opracowano w ZUS spójną, nowoczesną, tanią w eksploatacji docelową koncepcję kompleksowego systemu informatycznego ubezpieczeń społecznych (KSI ZUS). Rozpoczęto projektowanie i wdrazanie podstawowych modułów tego systemu. Natomiast w warstwie politycznej możemy mówić o totalnym braku elementarnej świadomości uwarunkowań informacyjnych.

Podstawowe systemy informacyjne, stanowiące uwarunkowanie dla reformy ubezpieczenia społecznego, których wdrożenie i doprowadzenie do sprawności organizacyjno - technicznej powinno wyprzedzać datę wejścia w życie reformy, to:

- 1) *Ogólnokrajowy rejestr ubezpieczonych* obejmujący wszystkie osoby posiadające prawo do ubezpieczenia społecznego. Rejestr ten obejmuje wszystkich obywateli polskich (zarejestrowanych w systemie PESEL) oraz tych obcokrajowców, którzy korzystają z ubezpieczenia społecznego w Polsce opłacając składki na ubezpieczenie społeczne. Rejestr obejmuje więc około 40 milionów osób.

Rejestr powinien identyfikować osoby ubezpieczone na konto których wpłacane są składki ubezpieczeniowe oraz tych członków ich rodzin, którzy z tytułu opłacania składki przez jednego z członków rodziny zyskują prawo do ubezpieczenia społecznego (nieletnie dzieci i inni członkowie rodzin korzystający z ubezpieczenia z innych tytułów). W praktyce rejestr ten zaczęto tworzyć już po wejściu w życie reformy z tego powodu, że wcześniej nie stworzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych podstaw prawnych do zbierania danych dla potrzeb tego rejestru.

- 2) *Założenie indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych.* Podstawą systemu kont dla wszystkich ubezpieczonych powinien być rejestr ubezpieczonych. Z braku wyprzedających podstaw prawnych do założenia rejestru nie można było rozpocząć zakładania kont. Obecnie proces ten jest realizowany. Zwracamy uwagę na to, że o pełnym funkcjonowaniu nowego systemu ubezpieczenia społecznego można będzie mówić dopiero wtedy, gdy wszyscy ubezpieczeni będą posiadali swoje indywidualne konta oraz gdy na kontach tych będą systematycznie odnotowywane należne składki, które powinny być wpłacone przez płatników oraz składki faktycznie wpłacone.
- 3) *Rejestr płatników składek,* czyli rejestr wszystkich pracodawców: osób prawnych, jednostek organizacyjnie nie posiadających osobowości prawnej, osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz tych osób fizycznych, które są pracodawcami (np. zatrudniającymi pomoce domowe, korepetytorów itp.). Rejestr ten obejmuje w Polsce około 4 milionów jednostek. Rejestr ten istniał w "starym" systemie ubezpieczeń społecznych.
- 4) *Ustalenie i wdrożenie wymiany informacji z systemami PESEL oraz KEP (Krajowa ewidencja Podatników).* Po pewnych korowodach prawnych, już po wejściu w życie nowego systemu ubezpieczeń społecznych doprowadzono do wymiany informacji między KSI ZUS oraz PESEL i KEP. Wymiana ta sprawiła jednak więcej kłopotów niż przyniosła pożytku. Okazało się bowiem, że kryteria aktualizacji danych w PESEL i KEP nie są tak rygorystyczne, aby można było rejestry te wykorzystać do założenia i kontroli rejestru ubezpieczonych i rejestru płatników składek. Wyraźnie dało się to odczuć w przypadku modułu transferu środków z ZUS do OFE (Otwartych Funduszy Emerytalnych) II filaru ubezpieczeń emerytalnych. W KSI ZUS przyjęto - słusznie - zasadę podwójnej identyfikacji ubezpieczonych: na podstawie PESEL (identyfikator, imię, nazwisko, adres), oraz NIP (identyfikator, imię, nazwisko, adres). Ujawnione rozbieżności i błędy spowodowały kilkumiesięczne opóźnienie w rozpoczęciu transferu środków z ZUS do II filaru.
- 5) *Identyfikacja ubezpieczonych w II filarze ubezpieczenia emerytalnego.* Jak wspomniano wyżej, KSI ZUS przyjęło zasadę podwójnej identyfikacji ubezpieczonych: na podstawie PESEL (identyfikator, imię, nazwisko, adres), oraz NIP (identyfikator, imię, nazwisko, adres). Dane te powinny być zgodne z danymi osobowymi ubezpieczonego na umowie ubezpieczeniowej przekazanymi przez OFE do ZUS. Taki system weryfikacji identyfikacji wymagałby wdrożenia systemu wymiany informacji między systemami informatycznymi OFE a KSI ZUS działającego w trybie *on - line* (np. typu *intranet*). System taki dotąd nie istnieje.



- 6) *Rozległa sieć informatyczna KSI ZUS*. Sieć taka powinna być wdrożona i operacyjnie sprawna przez wejściem w życie aktów prawnych wprowadzających nowy system ubezpieczeń. W praktyce jej instalację podjęto już po wejściu w życie reformy.

Takich obszarów, w których nie nastąpiło wdrożenie i osiągnięcie sprawności eksploatacyjnej podstawowych systemów informacyjnych i informatycznych, które powinny wyprzedzać wejście w życie reformy ubezpieczeń społecznych jest więcej. Słabym pocieszeniem jest fakt, że projektanci KSI ZUS z tych uwarunkowań i zagrożeń zdawali sobie sprawę z uwarunkowań informacyjnych i wielokrotnie zwracali na nie uwagę<sup>8</sup>.

Możemy więc mówić o pewnej luce w procesie decyzyjnym wdrażania reformy między decydentami a osobami odpowiedzialnymi za organizacyjno - techniczną stronę wdrożenia. Jak gdyby decydenci zapomnieli, że reforma to nie tylko wielkie dzieło polityczne, ale także kosztowny i żmudny proces techniczny i organizacyjny, wymagający inwestycji, szkoleń, treningu i czasu. Konsekwencje tej dychotomii świadomości są widoczne nie tylko dla specjalistów, ale dla każdego obywatela i każdego podmiotu gospodarczego. Trudności z określaniem zależnych składek na ubezpieczenia społeczne, opóźnienia w transferze środków do II filaru ubezpieczeń emerytalnych, konieczność zaciągania kredytów w bankach komercyjnych w celu zapewnienia płynności finansowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, sięganie do niezgodnej z konstytucją formuły zaciągania kredytu przez ZUS w budżecie państwa, podwójne zbieranie tych samych informacji od płatników składek, brak indywidualnych kont ubezpieczonych, to tylko niektóre konsekwencje faktu, że nie doceniono wagi uwarunkowań informacyjnych i informatycznych dla reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Brak zrozumienia dla znaczenia informacyjnych uwarunkowań reformy systemu ubezpieczeń społecznych pociąga za sobą skutki dla innych reform systemowych realizowanych równolegle. Chodzi tu przede wszystkim o reformę systemu ubezpieczeń zdrowotnych, a także o niektóre aspekty reformy administracji samorządowej, usprawnienia instytucji publicznych działających w obszarze rynku pracy, modernizacji statystyki publicznej. Zgodnie z koncepcją reformy ubezpieczeń społecznych ZUS przejął ściąganie składek na ubezpieczenia zdrowotne, poprzednio finansowane z budżetu państwa, został zobligowany do ściągania i przekazywania składek do II filaru ubezpieczeń emerytalnych oraz do założenia indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych i ich rodzin.

Tak wielki system informacyjny, obejmujący około 40 milionów ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia społecznego, taką samą liczbę ubezpieczonych w systemie ubezpieczenia zdrowotnego z podziałem na 17 kas chorych, kilkanaście milionów świadczeniobiorców, kilka milionów płatników, około 10 milionów ubezpieczonych w II filarze, nie licząc wielu innych mniejszych co do liczby podmiotów, ale bynajmniej nie prostszych funkcji, wymaga odpowiednich środków finansowych i technicznych, a przede wszystkim czasu na jego zaprojektowanie, przetestowanie, wdrożenie i dojście do sprawności eksploatacyjnej.

Do tych innych funkcji zaliczyć należy funkcje obsługi informacyjnej samorządów terytorialnych. W systemie ubezpieczenia społecznego gromadzone są bowiem na bieżąco

---

<sup>8</sup> Obecnie (sierpień 2000) to projektantom systemów w ZUS "politycy" zarzucają, że nie potrafili na czas (czyli w Noc Sylwestrową 1999 roku, bo tyle czasu dali im "politycy" ) zaprojektować i wdrożyć kilkanaście wielkich, ogólnokrajowych systemów informatycznych, na które w innych krajach, dysponujących znacznie większymi środkami i sprawnymi systemami informatycznymi wspomagającymi tworzenie podstawowych rejestrów systemu, potrzebowały kilka lat.

informacje o wszystkich pracodawcach i pracownikach, o płacach stanowiących podstawę naliczania składek, o płaconych składkach. Są tam także informacje o świadczeniobiorcach systemu ubezpieczeń i otrzymywanych przez nich świadczeniach: o emerytach i rencistach, o osobach otrzymujących inne formy zabezpieczenia społecznego, o chorych, którym wypłacany jest zasiłek chorobowy, o zasiłkach pogrzebowych, wypadkowych itd. Z systemu ubezpieczeń społecznych można by także uzyskać bieżące, acz pośrednie, informacje o trudnościach ekonomicznych przedsiębiorstw (sygnałem o tym jest brak wpłat składek lub niepełne wpłaty), o utracie pracy przez pracownika (brak wpłaty ze strony pracodawcy), o wielości i strukturze zatrudnienia. Dane te można identyfikować przestrzenie z dużą precyzją, formalnie nawet do miejscowości, a na pewno z dokładnością do gminy, dla poszczególnych grup gospodarstw domowych. Gdyby w podobny sposób został ukształtowany system informacyjny Kary Rolniczego Ubezpieczenia społecznego (KRUS), zainteresowane organy państwowe, w tym samorzady terytorialne, dysponowałyby wielkim zasobem systematycznie aktualizowanych informacji, wspomagającym działalność gmin w zakresie pomocy społecznej, zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu.

Fakt, że system informacyjny ubezpieczenia społecznego ZUS działa, że ściąga składki i terminowo przekazuje środki wielu milionom świadczeniobiorców i ubezpieczonych, może tylko dobrze świadczyć o sprawności organizacji jaką jest ZUS, poddanej przez reformatorów ciężkiej próbie "ognia i wody" równocześnie.

Należy mieć nadzieję, że w tej dziedzinie zaistniała już u decydentów i w otoczeniu systemu ubezpieczeń społecznych (system podatkowy POLTAX, rejestr ludności PESEL, rejestr podmiotów gospodarki narodowej REGON) świadomość uwarunkowań informacyjnych, wzajemnych powiązań informacyjnych oraz środków i czasu niezbędnego do realizacji kompleksowego systemu informatycznego ubezpieczeń społecznych jako warunku tej reformy systemowej kraju.

Doświadczenia opracowania koncepcji, podstaw prawnych i wdrażania systemu ubezpieczeń społecznych są przykładem problemów, jakie pociąga za sobą brak informacyjnego wyprzedzającego przygotowania informacyjnego reformy systemowej w każdej fazie, od koncepcji politycznej, do realizacji technicznej włącznie. Przykład ten jest reprezentatywny dla szeregu działań "reformatorskich", w których ogólna koncepcja polityczna dominuje nad technicznymi i organizacyjnymi realiami modyfikacji istniejącego systemu.

#### 4.4. Przykład III. Reforma systemu ubezpieczeń zdrowotnych

Wdrażanie reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych jest kolejnym przykładem całkowitego niezrozumienia współdecydującej wagi sprawnych podstaw informacyjnych i narzędzi informatycznych dla wdrożenia reformy. W tym przypadku sytuacja jest bardziej skomplikowana, aniżeli w przypadku reformy systemu ubezpieczenia społecznego. O ile ZUS opracował i przyjął w roku 1998 całościową, spójną koncepcję systemu informacyjnego ubezpieczeń społecznych, o tyle w przypadku reformy ubezpieczeń zdrowotnych, mimo że taka koncepcja została opracowana, nie dopuszczono do dyskusji nad nią i do jej oficjalnego przyjęcia.

Kolejnym błędem techniczno - organizacyjnym, który będzie się mścił jeszcze przez wiele lat i zmuszał do ponoszenia nadmiernych kosztów utrzymania systemu ubezpieczeń zdrowotnych, było umieszczenie w ustawach wprowadzających reformę ubezpie-

czeń zdrowotnych zapisów uniemożliwiających wprowadzenie jednolitych obligatoryjnych standardów informacyjnych i informatycznych dla systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Systemy informacyjne i informatyczne, których zaprojektowanie, wdrożenie i osiągnięcie operacyjnej sprawności powinno poprzedzać oficjalną datę wejścia w życie reformy ubezpieczeń zdrowotnych, to:

- 1) Wdrożenie kompleksu rejestrów ubezpieczonych, świadczeniobiorców, świadczeniodawców, jednostek wpłacających składki oraz płatników (przez których w systemie ubezpieczenia zdrowotnego rozumie się kasy chorych), czyli wdrożenie rejestrów zapewniających identyfikację i klasyfikację następujących podmiotów:
  - a) Pacjent (PESEL/ rejestr ubezpieczonych w ZUS)
  - b) Ubezpieczony (PESEL/ rejestr ubezpieczonych w ZUS)
  - c) Płatnik składki ubezpieczenia zdrowotnego (REGON/PESEL/ rejestr płatników składek w ZUS)
  - d) Zakład opieki zdrowotnej (REGON/ rejestr ZOZ)
  - e) Lekarz (ogólnokrajowy rejestr lekarzy - brak, są tylko rejestry na szczeblu okręgowych izb lekarskich)
  - f) Średni personel medyczny: pielęgniarka, położna, felczer (krajowy rejestr średniego personelu medycznego - brak, są rejestry tradycyjne na poziomie okręgowych izb pielęgniarskich)
  - g) Apteka (REGON / rejestr aptek)
  - h) Aptekarz (PESEL / rejestr aptekarzy)
  - i) Płatnik świadczeń zdrowotnych (kasa chorych)
2. Wdrożenie podstawowych nomenklatur niezbędnych do podpisywania umów między zakładami opieki zdrowotnej i kasami chorych oraz rozliczania tych umów innych świadczeń zdrowotnych finansowanych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego
  - a) Rozpoznanie medyczne
  - b) Procedura medyczna
  - c) Lek, środek farmaceutyczny
  - d) Środek opatrunkowy
  - e) Sprzęt medyczny

Nomenklatury, klasyfikacje i rejestry (a) - (e) istnieją. Są jednak różne w różnych grupach kas chorych, w zakładach opieki zdrowotnej itd. Nie ma dotąd bowiem obowiązującej wszystkich uczestników systemu ubezpieczenia zdrowotnego decyzji o prowadzeniu jednolitych nomenklatur, klasyfikacji i rejestrów w skali całego krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych i systemu ochrony zdrowia.

- 3) Wdrożenie jednolitych dokumentów podstawowych obiegających w systemie ubezpieczenia zdrowotnego, a w szczególności:
  - a) specyfikacja usług medycznych, na świadczenie których kasa chorych podpisuje umowę z zakładem opieki zdrowotnej,
  - b) dokumentacja pacjenta (jednolite minimum informacyjne niezbędne z punktu widzenia rozliczeń wykonanych usług medycznych i ewidencji kosztów),

- c) ewidencje podstawowe kosztów według rodzajów i miejsc ich powstawania w zakładach opieki zdrowotnej i u innych świadczeniobiorców,
  - d) recepty, skierowania (aktualnie projekty w opracowaniu),
  - e) zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy czyli tzw. "zwolnienie lekarskie" (dokument wprowadzony przez ZUS uwzględnia potrzeby ubezpieczeń społecznych, ale nie uwzględnia wszystkich potrzeb systemu ochrony zdrowia).
  - f) Faktura za wykonane usługi medyczne
  - g) Jednolity dokument refundacji leków i aparatury medycznej wystawiany przez apteki.
- 4) Statystyczne bazy danych do prognozowania nakładów na opiekę zdrowotną w kasach chorych.
  - 5) System informacyjny zapewniający dane potrzebne samorządom terytorialnym szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego do planowania nakładów na ochronę zdrowia wynikających z zadań nałożonych na samorządy terytorialne przez reformę ubezpieczeń zdrowotnych i reformę samorządową w ramach budżetów samorządów terytorialnych.
  - 7) System informacyjny zapewniający organom administracji rządowej (centralnym i wojewódzkim) do opracowania budżetu w zakresie ochrony zdrowia i jego realizacji.
  - 8) Jeden, jednolity w skali kraju system informatyczny obsługujący działalność kas chorych.

Potrzeba takich podstaw informacyjnych reformy systemu ochrony zdrowia wynika wprost z zapisanego w Art. 69 Konstytucji zakresu obowiązków państwa w dziedzinie ochrony zdrowia, w tym świadczeń (a) finansowanych z budżetu państwa, (b) finansowanych przez samorządy terytorialne różnych szczebli, (c) finansowanych w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, (d) w ramach innych funduszy. Ustawa taka winna mieć charakter konstytucyjny, w szczególności winna być nadrzędna względem ustaw budżetowych oraz wytyczną dla kształtowania budżetów samorządowych, dla polityki w zakresie podatków i ulg podatkowych.

Ten zakres usług powinien stanowić podstawę określenia wysokości składki na ubezpieczenia zdrowotne.

Prace nad stworzeniem informacyjnych podstaw nowego systemu opieki zdrowotnej rozpoczęto dopiero po tym, jak reforma weszła w życie. Przy tym rozwiązania organizacyjne, jakie zastosowano, nie uwzględniły możliwości, jakie dają nowoczesne technologie informacyjne. I tak na przykład, tworząc system ubezpieczeń zdrowotnych powołano 17 autonomicznych kas chorych (16 regionalnych i 1 ogólnokrajowa), co w obecnych warunkach jest zbędne, zwiększa koszty i obniża sprawność zarządzania środkami. W obecnych warunkach wystarczyłaby jedna ogólnokrajowa kasa chorych (tak jak jest jeden ZUS). Był to zapewne efekt kompromisu między koncepcją przekazania całej odpowiedzialności za ochronę zdrowia samorządom terytorialnym a koniecznością wydzielenia środków na ochronę zdrowia z "wspólnego worka" budżetu centralnego. Kompromis ten prowadzi do mało sprawnych i kosztownych rozwiązań informacyjnych i informatycznych.

Dalsze, obecnie stopniowo zapełniane luki o skutkach strategicznych dla funkcjonowania infrastruktury informacyjnej kas chorych to:

- a) brak przyjętej jednolitej, szczegółowej koncepcji infrastruktury informacyjnej systemu ubezpieczeń zdrowotnych, skoordynowanej z systemami informacyjnymi ZUS i zasadami ewidencji w zakładach opieki zdrowotnej;
- b) brak wspólnych rejestrów, klasyfikacji i nomenklatur prowadzonych lub koordynowanych przez jeden ośrodek; ich uruchomienie powinno poprzedzać wdrożenie systemów informatycznych dla kas chorych;
- c) dopuszczenie do wdrożenia dwóch różnych systemów informatycznych dla kas chorych;
- d) brak aktów prawnych wprowadzających jednolitą i obligatoryjną bazę normatywną systemu opieki zdrowotnej, a w tym systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Z braku wyprzedzającego stworzenia podstaw informacyjnych reformy ubezpieczenia zdrowotnego biorą się problemy z zapewnieniem niezbędnego poziomu integralności informacyjnej systemu ubezpieczenia zdrowotnego.

Dopiero półtora roku po wprowadzeniu reformy zaawansowane jest wprowadzenie jednolitych obligatoryjnych w całym systemie opieki zdrowotnej zasad:

- a) *identyfikacji świadczeniobiorców / świadczeniodawców/ personelu medycznego* (ogólnosystemowe rejestry),
- b) *identyfikacji ubezpieczonych / płatników*,
- c) *nomenklatur i klasyfikacji: **USŁUG MEDYCZNYCH***, leków, aparatury medycznej,
- d) jednolitych zasad ewidencji kosztów, w tym planów kont dla świadczeniodawców,
- e) jednolitych wzorów dokumentów: umów kas chorych z zakładami opieki zdrowotnej, recept i innych dokumentów zlecających wykonanie usług medycznych, dokumentacji pacjentów i usług w zakładach opieki zdrowotnej,

Działania te napotykały na zrozumiałą opór uczestników systemu (kas chorych, zakładów opieki zdrowotnej, przedsiębiorstw zaangażowanych w obsługę informatyczną tych placówek), które na własną rękę opracowały i wdrożyły różne systemy informatyczne. Między innymi, logiczną konsekwencją powołania 17 regionalnych Kas Chorych powinno być zorganizowanie krajowej izby rozliczeniowej ubezpieczeń zdrowotnych (w skrócie KIRUZ) na wzór Krajowej Izby Rozliczeniowej, jaką NBP wraz z głównymi bankami komercyjnymi powołały do życia już na samym początku przygotowań do reformy systemu bankowego. Doświadczenia prawie dwóch lat od formalnego wejścia w życie reformy ubezpieczeń zdrowotnych potwierdzają konieczność takiego rozwiązania. Naturalnie, gdyby - jak proponowano w pierwszej wersji reformy - powstała tylko jedna ogólnokrajowa kasa chorych, wówczas informatyczny system rozliczeń byłby systemem wewnętrznym kasy i nie istniałaby potrzeba tworzenia oddzielnej organizacji. Nic nie wskazuje jednak na to, by miało nastąpić odejście od 16 regionalnych i jednej branżowej kasy chorych. Tak więc utworzenie izby rozliczeniowej i systemów informatycznych będących odpowiednikami SYBIRU i ELIXIRU w KIR, jest logiczną konsekwencją przyjętych ustawowo rozwiązań organizacyjnych.

Jak widać, brak wyprzedzającego przygotowania informacyjnego i informatycznego reformy systemu ochrony zdrowia spowodował, że koszty wdrożenia reformy, tak społeczne, jak i ekonomiczne, są większe, niż by były w przypadku realizacji uwarunkowań,

informatycznych tej reformy. Można przewidywać, że jej wdrożenie przebiegałoby sprawniej nie tylko w subiektywnym odczuciu społecznym, lecz i w rzeczywistości. Negatywna społeczna ocena reformy ubezpieczeń zdrowotnych jest w znacznej, o ile nie w decydującej mierze efektem braku właściwego wyprzedzającego przygotowania informatycznych narzędzi dla nowego systemu.

## 5. Analiza realizacji reformy kompleksowej - reforma samorządowa

### 5.1. Zadania i źródła dochodów samorządów terytorialnych jako podstawa ich potrzeb informatycznych

#### 5.1.1. Ogólna charakterystyka potrzeb informatycznych samorządów

Realizowana od 1999 roku reforma samorządowa jest przykładem ambitnej instytucjonalnej reformy kompleksowej. Obejmuje ona, a raczej powinna była objąć wszystkie szczeble administracji publicznej oraz niemal wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego kraju. Wymagania informacyjne tej reformy są szczególnie duże. Obejmują:

- a) informacje niezbędne do symulacji środków potrzebnych do realizacji zadań samorządów terytorialnych w pierwszym roku funkcjonowania reformy, z uwzględnieniem zadań poprzednio finansowanych z budżetu centralnego, oraz skutków przekazania zadań w zakresie utrzymania infrastruktury, w tym edukacji, służby zdrowia, transportu, itd.
- b) informacje niezbędne do symulacji dochodów samorządów terytorialnych z różnych źródeł, w tym subwencji i dotacji z budżetu centralnego,
- c) reorganizacja ewidencji prowadzonych w poprzednim dwuszczeblowym systemie administracji samorządowej, na strukturę trójszczeblową (w tym przejęcie części rejestrów prowadzonych do tej pory w gminach, przez szczebel powiatowy)
- d) zaprojektowanie i wdrożenie wielu systemów informatycznych (i informatycznych) wspomagających procesy zarządzania na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, w tym wzajemne przekazanie zasobów informatycznych między organami różnych szczebli,
- e) szkolenie kadr w zakresie wykorzystywania tych systemów, inwestycje w sprzęt informatyczny i oprogramowanie.

O skali niezbędnych przedsięwzięć informatycznych i informatycznych, które powinny poprzedzać wdrożenie tak kompleksowej reformy, jaką jest reforma samorządu terytorialnego, świadczy skala zadań samorządów, które podlegają gruntownej reorganizacji.

#### 5.1.2. Zadania i źródła dochodów samorządu wojewódzkiego

Zadania samorządu wojewódzkiego określa Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. Według Art. 14 Ust.1 tej Ustawy, zakres zadań samorządu wojewódzkiego jest bardzo szeroki. „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,

- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) kultury i ochrony jej dóbr,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) polityki prorodzinnej,
- 6) zagospodarowania przestrzennego,
- 7) ochrony środowiska,
- 8) gospodarki wodnej,
- 9) dróg publicznych i transportu,
- 10) kultury fizycznej i turystyki,
- 11) ochrony praw konsumentów,
- 12) obronności,
- 13) bezpieczeństwa publicznego,
- 14) przeciwdziałaniu bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa.

O dochodach samorządu wojewódzkiego w Art. 68 Ustawy czytamy:

Art. 68. Dochodami województwa *mogą być*:

- 1) subwencja wyrównawcza z budżetu państwa,
- 2) dotacje celowe z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych na zadania wykonywane przez województwo,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- 4) dotacje celowe z budżetów gmin lub powiatów na zadania z zakresu tych jednostek samorządu terytorialnego wykonywane na podstawie porozumień zawartych z organem gminy lub powiatu,
- 5) inne wpływy uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

### 5.1.3. Zadania i źródła dochodów samorządu powiatowego

Zadania samorządu powiatowego określa Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. Według Art. 4 Ust.1 tej Ustawy, zakres zadań samorządu wojewódzkiego jest bardzo szeroki. „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 4) polityki prorodzinnej,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu i dróg publicznych,
- 7) kultury i ochrony dóbr kultury,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego,
- 12) gospodarki wodnej,
- 13) ochrony środowiska i przyrody,
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałaniu bezrobocia i aktywizacji lokalnego rynku pracy.
- 18) ochrony praw konsumentów,
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń publicznych oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu
- 22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania administracji rządowej wykonywane przez powiat. Jak więc widać, zakres zadań powiatu w istocie swojej nie różni się od zakresu zadań województwa.

Ten szeroki zakres zadań powiat ma finansować z dochodów, którymi, zgodnie z Art.56 Ustawy są:

- 1) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości określonej odrębną ustawą,
- 2) subwencje z budżetu państwa,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i strażę,
- 4) dochody z majątku powiatu,
- 5) odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, dotacji i subwencji, o których mowa w punktach 1 - 3

Ponadto dochodami powiatów mogą być:

- 1) subwencja wyrównawcza z budżetu państwa,
- 2) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania powiatu określone ustawami oraz na zadania wykonywane przez powiat na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
- 3) dotacje z państwowych funduszy celowych,
- 4) dotacje z budżetu województwa na zadania realizowane przez powiat na mocy porozumień zawartych z województwem,
- 5) spadki, zapisy i darowizny,
- 6) odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych,
- 7) odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału,
- 8) inne wpływy uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Kwoty subwencji są ustalane w odrębnych ustawach. Mogą być więc zmieniane zarówno zasady ich naliczania, jak ich wysokość.

W przypadku powiatów, podobnie jak województw występuje wyraźna asymetria między zadaniami i sposobami ich określania a dochodami własnymi i źródłami finansowania tych zadań.

#### 5.1.4. Zadania samorządu gminnego

W sposób bardziej osobliwy określono zadania gminy jako wspólnoty samorządowej. W Ustawie o samorządzie gminnym (ostatnia zmiana Dz.U. 98.162.1126) w Art.6.1. czytamy: *Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. A ust. 2 dodaje: Jeżeli*



*ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust.1, należy do gminy.*

Aby gmina nie poczuła się zbyt swobodnie, w określaniu swoich zadań, już następny Art. 7.1. Ustawy o samorządzie gminnym precyzuje minimalny zakres zadań gminy. Zadania te obejmują „sprawy wszystkie i jeszcze inne”, a „w szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo – wychowawczych,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- 10) kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

Przy tym inne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

Dochody, które mają pokryć koszty realizacji tak szeroko określonych zadań obejmują (Art. 54.1. Ustawy) :

- 1) podatki, opłaty i inne wpływy określone w *odrębnych ustawach* jako dochody gminy,
- 2) dochody z majątku gminy,
- 3) subwencja ogólna z budżetu państwa.

Dochodami gminy mogą być także (Art. 54.2):

- 1) dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych
- 2) wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
- 3) spadki, zapisy i darowizny,
- 4) inne źródła dochodów.

Jednak najbardziej zdumiewające i niepokojące jest to, że zgodnie z Art.55 ust.2. Minister Finansów *ustala wysokość i rozdziela subwencje* ogólne na rzecz każdej gminy bezpośrednio z budżetu państwa. Subwencje te w wielu gminach i powiatach stanowią bardzo istotne źródło finansowania zadań samorządów terytorialnych.

***Uwarunkowaniem informacyjnym sprawnego wdrożenia tak głębokiej reformy samorządowej winno być stworzenie całego kompleksu zasobów informacyjnych, baz danych, systemów informatycznych dostarczającym gminom, powiatom i województwom***

**informacji o każdym w wymienionych wyżej zadań: ewidencje, systemy monitorowania, systemy programowania, prognozowania, systemy wspomagające procesy budżetowania we wszystkich dziedzinach, za które samorząd terytorialny przejął odpowiedzialność oraz o wszystkich źródłach swoich dochodów.**

Za każdym z wymienionych wyżej zadań kryją się konkretne systemy informatyczne. Powinny być one zaprojektowane i wdrożone we wszystkich województwach, powiatach i gminach w kraju, odpowiednio do zadań każdego ze szczebli samorządowych. Mimo szeregu interesujących prototypowych systemów informatycznych, żadne z tych rozwiązań nie doczekało się upowszechnienia. Jako argument przeciwko obowiązkowi wprowadzenia ujednoczonych rozwiązań tak samorzady, jak i administracja centralna, wysuwały zasadę samorządności i braku ustawowych kompetencji "narzucenia" tych systemów samorządom. Wydaje się, że jest to niewłaściwe rozumienie pojęcia samorządności. Wprawdzie nie można narzucić samorządom terytorialnym obowiązku wdrożenia konkretnych komercyjnych systemów informatycznych. Ale prawem i obowiązkiem władz centralnych wprowadzających reformę samorządową jest określenie obowiązkowego zakresu informacji, formatów dokumentów, na jakich informacje te powinny być rejestrowane, określenie trybu obiegu i wymiany informacji oraz zaoferowanie samorządom terytorialnym nieodpłatnie dostarczanych typowych systemów informatycznych. Samorząd gminny, powiatowy czy wojewódzki miałby - rzecz jasna - prawo opracowania systemu we własnym zakresie rezygnując z darmowego prototypowego systemu informatycznego. Jednak "własny" system musiałby akceptować jednolity dla wszystkich zakres informacji i organizację jej obiegu. Takie rozwiązanie ułatwiłoby, przyspieszyło stworzenie informatycznego instrumentarium reformy samorządowej, przy znacznie niższym koszcie.

## 5.2. Potrzeby informacyjne samorządów terytorialnych wynikające z zadań nałożonych na samorzady w ramach reformy

Sprawne wdrożenie reformy samorządu terytorialnego powinno być poprzedzone stworzeniem jej podstaw informacyjnych. Podstawy te powinien tworzyć kompleks systemów informatycznych wspomagających:

- a) proces „budżetowania” w województwie, powiecie i gminie: opracowanie projektów, aktualizacja, monitorowanie realizacji budżetu rocznego województwa, powiatu i gminy w układzie zadaniowym,
- b) wieloletnie programowanie rozwoju gminy, powiatu w zakresie kompetencji samorządów tych jednostek, w szczególności programowanie i planowanie inwestycji, programowanie i planowanie dochodów i wydatków gminy i powiatu w układzie wieloletnim,
- c) bieżące zarządzanie, finansowanie i nadzór nad jednostkami i służbami, za których działalność odpowiada województwo, powiat i gmina, zarówno mającymi charakter zadań własnych, zadań realizowanych na zasadzie porozumień, jak i obligatoryjnych zadań zleconych przez administrację rządową,
- d) kierowanie działaniami służb wojewódzkich, powiatowych i gminnych w sytuacjach nadzwyczajnych, ekstremalnych (wypadki, klęski żywiołowe itp.)
- e) realizacja cyklicznych i jednorazowych zadań zleconych realizowanych przez różne szczeble samorządu terytorialnego przez administrację rządową,

- f) wykonywanie zadań o charakterze informacyjnym jako zadań własnych bądź zadań zleconych przez administrację rządową.

Systemy te powinny być ujednolicone w skali kraju co najmniej pod względem pod względem podstawowego zakresu informacji, zasad identyfikacji podmiotów, klasyfikacji, nomenklatur, kodów. Uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia byłoby opracowanie powielalnych systemów informatycznych dla powtarzalnych modułów systemów informacyjnych dla samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Dotyczy to w szczególności

- bazowych ewidencji i rejestrów,
- systemów podatkowych wspomagających zbieranie podatków i opłat przez samorządy,
- systemów wspomagających zarządzanie inwestycjami,
- systemów wspomagających utrzymanie obiektów infrastrukturalnych,
- systemów wspomagających budżetowanie (projektowanie, zmiany, monitorowanie realizacji),
- systemów wspomagających gospodarkę finansami gminy w zakresie długu publicznego (kredyty i ich spłaty, obligacje, lokaty nadwyżek finansowych itd.),
- i inne.

Reformy ubezpieczenia społecznego, służby zdrowia i edukacji nałożyły na samorządy terytorialne nowe zadania. Na dodatek stworzyły sytuację, w której samorząd terytorialny stał się buforem dla budżetu centralnego w przypadku powstawania deficytu w budżecie centralnym. Mianowicie samorząd terytorialny jako gestor placówek oświatowych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, infrastruktury społecznej i technicznej, itd. musi finansować utrzymanie tych placówek także w sytuacji, gdy nie otrzymuje w terminie należnych dotacji i subwencji z budżetu centralnego lub gdy środki te okazują się zbyt niskie w stosunku do potrzeb.

Taka sytuacja wymaga szczególnie sprawnego wspomaganie informacyjnego. Niestety, w przypadku reformy samorządowej zaniechano na szczeblu centralnym jakichkolwiek działań, które zapewniłoby samorządom profesjonalne podstawy informacyjne dla ich działalności, jednolite w skali kraju. Problem ten w świadomości reformatorów jak gdyby nie istniał. Ujawnił się on natychmiast, przede wszystkim na szczeblu powiatowym, zaraz po wejściu w życie reformy samorządowej.

Ponieważ "przyroda nie znosi próżni", luka informacyjna w samorządach została szybko wypełniona w taki sposób i na tyle, na ile każdy z samorządów było stać. Obecnie ten segment infrastruktury informacyjnej państwa jest już zagospodarowany. Została, chyba bezpowrotnie, utracona szansa zbudowania nowoczesnego, sprawnego, zintegrowanego w skali kraju systemu informacyjnego wspomagającego działalność samorządów terytorialnych w nowych warunkach samorządności i w otoczeniu nowych rozwiązań systemowych w innych sferach społecznych (zdrowie, edukacja, pomoc społeczna /, rynek pracy, ochrona środowiska itd.)

### 5.3. Ocena przygotowania informacyjnego reformy samorządowej

Reformę samorządową w Polsce w roku 1999 wprowadzono bez żadnego przygotowania informacyjnego. Polegało ono w zasadzie na szkoleniu kadr pracowników administracji samorządowej ograniczonego do wyjaśniania tekstów ustaw. Praktycznie nie zapewniono gminom, powiatom i województwom instrumentów informacyjnych i informatycznych, które by były gotowe do zastosowania w momencie wprowadzenia reformy.

Chodzi przede wszystkim o systemy informatyczne wspomagające opracowanie budżetów samorządów terytorialnych w układzie zadaniowym, monitorowanie realizacji budżetów i zarządzanie zadaniami oraz planowanie i egzekucję dochodów samorządów terytorialnych. Nic w tym zakresie nie zostało zrealizowane.

Na dodatek niektóre ministerstwa drastycznie nisko oceniły potrzeby samorządów w zakresie działań, za które odpowiadają. Przykładem jest edukacja, w której niedoszacowanie wzrostu płac nauczycieli (ok. 50%) zostało ujawnione. W pozostałych działach ma ono być może podobną lub większą skalę, ale ponieważ nie dotyczy płac, to nie ujawnia się w sposób tak drastyczny.

Samorządy terytorialne we własnym zakresie, w ramach własnych środków, każdy oddzielnie, podjęły działania mające na celu wypełnienie powstałych luk informacyjnych. Zamiast systemów informatycznych powielarnych we wszystkich gminach, powiatach, województwach, upowszechnianych bezpłatnie jako standardy rekomendowane przez odpowiednie resorty tworzy się tysiące indywidualnych "systemików", często słabych metodycznie i technicznie, dostarczanych przez lokalne firmy informatyczne. Odpowiedzialny za informacyjne przygotowanie reformy powinien być przede wszystkim resort finansów publicznych oraz resort spraw wewnętrznych i administracji, a bezpośrednimi wykonawcami mogłyby być agencje rządowe, takie jak Agencja Rozwoju Komunalnego, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego. Mimo gotowości tych agencji do prowadzenia takiej działalności, resorty zgodnie twierdzą, że ustawy samorządowe nie dają im żadnej możliwości wprowadzenia informacyjnych standardów, które zapewniłyby jednolite podstawy informacyjne reformy.

Innym poważnym mankamentem podstaw informacyjnych reformy samorządowej jest brak "samorządowego komponentu" organizacyjnego i ekonomicznego w systemach informacyjnych równolegle wprowadzanych reform instytucjonalnych, w szczególności reformy ubezpieczeń zdrowotnych, oświaty, reformy instytucji rynku pracy (dokonanej "przy okazji" reformy samorządowej).

Jednak głównym błędem informacyjnej instrumentalizacji kompleksu reform samorządowych był brak dostosowawczej reformy systemu finansów publicznych i odpowiednich modyfikacji systemu podatkowego. Co więcej, nie obserwuje się żadnych prób poważnej reformy finansów publicznych<sup>9</sup>, która dostosowywałaby od strony narzędziowej system dochodów i wydatków sektora publicznego do nowych rozwiązań instytucjonalnych w dziedzinach już zreformowanych. Te dwie reformy i ich narzędzia informatyczne i informacyjne stanowić powinny niezbędną podstawę wszelkich innych reform dziedzin, za które odpowiada państwo. Niewłaściwa - z punktu widzenia instrumentalizacji - kolejność wdrażania reform spowodowała, że istnieją uzasadnione podstawy, aby uznać, że Polska weszła w "stan chroniczny" korygowania i poprawek rozwiązań instytucjonalnych w wielu dziedzinach, w których dokonano zmian systemowych.

## 6. Dziedziny reformowane bez podstaw informacyjnych

---

<sup>9</sup> Insynuacje prasowe dotyczące prac nad podatkiem katastralnym ("straszenie" 2,5 % podatkiem katastralnym od wartości rynkowej nieruchomości - sierpień 2000) trudno traktować jako informacje o przygotowaniach do reformy systemu podatkowego. Jest to raczej element działań propagandowych tych sił, które chcą zablokować ustawę o powszechnym uwłaszczeniu. Już bowiem przyjmowanie "wartości rynkowej" jako podstawy do opodatkowania obiektów, na które realny rynek w Polsce jeszcze nie istnieje, trzeba traktować jako co najmniej nieporozumienie.

## 6.1. Reforma bez informatycznego przygotowania - błąd w sztuce czy metoda ?

Reformując państwo i gospodarkę narodową w wielu krajach Europy Środkowej - Wschodniej w niektórych ważnych dziedzinach wprowadzano zmiany instytucjonalne bez praktycznie żadnego systemowego przygotowania informacyjnego. Decyzje te, zwykle bardzo głęboko ingerujące w system społeczny i ekonomiczny podejmowano na podstawie trudnych do zidentyfikowania przesłanek. Powoływano się na "doradców zagranicznych" (przymiotnik "zagraniczny" był traktowany jako synonimem wiedzy i kompetencji, niezależnie od tego, co taki doradca rzeczywiście wiedział), na rzekome opinie bardzo ważnych instytucji międzynarodowych itd. Czasem się okazywało, że owi doradcy niewiele sobą reprezentowali (poza brakiem znajomości realiów i języka kraju, dla którego mieli gotowe recepty), a w krajach, z których pochodzili, w ogóle nie byli znani, a autorów opinii "ważnych instytucji międzynarodowych" nie można było w ogóle znaleźć.

Niepokojące jest jednak przede wszystkim to, że propozycje systemowego podejścia do tworzenia podstaw informacyjnych i informatycznego instrumentarium reform były bagatelizowane bądź nie dopuszczano do ich realizacji.

Można więc zastanawiać się, czy podejmowanie reform systemowych bez informacyjnego i informatycznego przygotowania było metodą, dzięki której decydenci mogli odważniej podejmować radykalne decyzje, czy "błędem w sztuce" wynikającym z tego, że często decydentami byli nauczyciele akademicy bez praktycznego doświadczenia ekonomicznego i administracyjnego, a decyzje były podejmowane w oparciu o znane im modele gospodarki i państwa przydatne do celów dydaktycznych, ale zdecydowanie nieprzydatne w praktyce<sup>10</sup>.

## 6.2. Przykład 1. Przekształcenia własnościowe

W Polsce w 1992 roku Główny Urząd Statystyczny złożył propozycję przeprowadzenia w trybie pilnym powszechnego spisu przemysłowego oraz założenia na tej podstawie ewidencji majątku państwowego i komunalnego i systematycznie aktualizowanego rejestru majątku będącego własnością skarbu państwa, który to rejestr mógłby być także podstawą kompleksowego monitoringu procesów prywatyzacyjnych. Inicjatywa ta została odrzucona pod pretekstem "braku na ten cel środków w budżecie" (mimo że koszt oceniono na zaledwie 16 mln. PLN).

Proces prywatyzacji odbywał się więc bez podstawowej ewidencji majątku narodowego. Nota bene, powszechnego spisu przemysłowego nie przeprowadzono do tej pory.

---

<sup>10</sup> Wybitny polski ekonomista prof. Michał Kalecki, posiadający także bogate praktyczne doświadczenie makroekonomiczne, zwykł dzielić modele gospodarki na "dydaktyczne" i "praktyczne". Przestrzegał swoich studentów i współpracowników, aby w żadnym wypadku nie próbowali stosować modeli dydaktycznych, o których mówił na swoich wykładach, przy podejmowaniu decyzji i kształtowaniu polityki gospodarczej w praktyce. Również analizując przeprowadzoną na przełomie lat 40-tych i 50-tych przez Ludwiga Erharda reformę gospodarki niemieckiej, jako przykład reformy zakończonej pełnym sukcesem, w wyniku której nastąpiło w Niemczech społecznie akceptowane i ekonomicznie efektywne przejście z gospodarki stanu wojny i stanu powojennego do nowoczesnej gospodarki rynkowej, przestrzegał przed przenoszeniem rozwiązań sprawdzonych w jednym kraju, na grunt innej gospodarki i innego państwa. Szkoda, że nasi reformatorzy nie mieli możliwości wysłuchania mądrych rad Profesora.

Jednorazowy spis majątku narodowego pozostający w gestii Ministerstwa Skarbu Państwa przeprowadzono dopiero w 1999 roku, po 9 latach prywatyzacji, po przekazaniu części mienia samorządom terytorialnym różnych szczebli. Tak więc wielkie przekształcenia własnościowe przeprowadzono bez całościowej informacji o majątku narodowym.

### 6.3. Przykład 2. Rynek pracy

We wszystkich bez wyjątku krajach Europy Środkowej i Wschodniej instrumentarium informacyjne reformy rynku pracy ograniczono do systemów rejestracji bezrobotnych i wypłat zasiłków. Skala bezrobocia w tych krajach (z wyjątkiem Czech) znalazła się poza kontrolą państwa. Obowiązkowe wypłaty zasiłków dla bezrobotnych okazywały się znacznie wyższe, niż środki przewidywane na ten cel w budżetach. Zamiast tworzyć sprawną infrastrukturę informacyjną rynku pracy, manipulowano definicjami "bezrobotnego", starając się w ten sposób ograniczyć liczbę osób uprawnionych do korzystania z zasiłków dla bezrobotnych. Można przypuszczać, że skala bezrobocia w Polsce byłaby mniejsza, a jego skutki ekonomiczne i społeczne mniej dotkliwe, gdyby, co było proponowane w 1989 roku, podjęto m.in. następujące działania w sferze informacyjnej:

- a) opracowano system informatyczny tzw. mapę lokalnych rynków pracy, pozwalającą na dostosowanie strategii zapobiegania bezrobociu do lokalnych możliwości i potrzeb,
- b) uruchomiono sprawny system rejestracji likwidowanych miejsc pracy (tzw. job deletion),
- c) za podstawowy obowiązek urzędów określono aktywną politykę zatrudnienia na lokalnym rynku pracy w oparciu o systemy informacji regionalnej (obecnie działalność urzędów pracy sprowadza się do rejestracji bezrobotnych, wypłacania zasiłków i przekazywania składek na ubezpieczenie zdrowotne),
- d) uruchomiono rejestrację absolwentów i wprowadzono na tej podstawie powszechnie stosowane w Europie Zachodniej instrumenty zachęcające pracodawców do zatrudniania absolwentów,
- e) opracowano - na podstawie analizy potrzeb lokalnych rynków pracy - informacje korygujące profile kształcenia zawodowego młodzieży i przeszkalanania bezrobotnych dostosowane do lokalnych rynków pracy (zamiast edukować bezrobotnych w popegeerowskich wioskach w podstawach korzystania z pecetów).

Takie przykłady braku odpowiedniego instrumentarium informacyjnego reform lub ewidentnych luk informacyjnych można znaleźć w każdym kraju Europy Środkowo - Wschodniej i w niemal każdej dziedzinie objętej reformą. Zastanawiające jest, dlaczego tylko w tak nielicznych przypadkach przeprowadzono instytucjonalne reformy systemowe w sposób właściwy, odpowiednio tworząc infrastrukturę informacyjną nowego systemu, dzięki czemu, jak np. w bankowości Polski i paru innych krajów, głęboka reforma instytucjonalna została zrealizowana szybko, sprawnie, efektywnie.

### 6.4. Przykład 3. System sądownictwa

W wyniku reform systemu ekonomicznego oraz systemu wymiaru sprawiedliwości na sądy powszechne nałożono wiele nowych zadań. Zwielokrotniła się także liczna czynności wykonywanych przez aparat wymiaru sprawiedliwości w zakresie zadań poprzednio realizowanych. Dotyczy to w szczególności następujących dziedzin interesujących z informatycznego punktu widzenia:

- a) Rejestr Handlowy: liczba czynności związanych z utrzymaniem i korzystaniem z rejestru Handlowego zwielokrotniła się na skutek wzrostu liczby podmiotów rejestrowanych i liczby aktualizacji;
- b) Inne rejestry prowadzone przez sądy (ogólnokrajowych rejestrów mamy 17)
- c) Rejestr Ksiąg Wieczystych: brak informatyzacji spowodował praktyczną niedrożność tego systemu;
- d) Postępowania w sprawach cywilnych, w tym w sprawach gospodarczych, warunkujące sprawne funkcjonowanie gospodarki.

Mimo ambitnych zamierzeń utworzenia zintegrowanego systemu rejestrów sądowych i wprowadzenia szerokiego informatycznego wspomaganie pracy sądów, decyzje zwiększające zadania sądów są podejmowane i wprowadzane w życie bez wcześniejszego przygotowania organizacyjno - technicznego, w tym informatycznego.

#### 6.5. Przykład 4. System edukacji

Reforma systemu edukacji jest jedną z tych, której koncepcję i wdrożenie realizowano bez wyprzedzającego informacyjnego i informatycznego przygotowania. Efekty nie kazały na siebie długo czekać. Pierwszym sygnałem były protesty gmin w sprawie źle oszacowanej subwencji oświatowej. Powiaty nie protestowały zapewne tylko dlatego, że administracja tego szczebla w ogóle nie była zorientowana w zakresie potrzebnych informacji. Następnym sygnałem było drastyczne niedoszacowanie kosztów zmiany systemu wynagradzania nauczycieli. Dymisja Ministra Edukacji Narodowej nie zmieniła sytuacji. Nadaj jest to dziedzina, w której - według posiadanych informacji - nie prowadzi się prac na informatyczną instrumentalizacją systemu. Problem jest bardzo ważny. Mamy bowiem do czynienia z wyjątkowo skomplikowanym systemem odpowiedzialności organów samorządowych różnych szczebli za różne szkoły, skomplikowany system finansowania tych szkół z wielu różnych źródeł, powiązany z systemem budżetu państwa, budżetów samorządowych i funduszy pozabudżetowych.

### 7. Uwagi końcowe

W przedstawionych wyżej analizach i ocenach praktyki w dziedzinie informatycznych uwarunkowań instytucjonalnych reform systemowych wybrano tylko niektóre obszary, w jakich dokonano w lata 1989 - 2000 w Polsce głębokich zmian. Jak widać, z wyjątkiem reformy systemu bankowego, wszystkie pozostałe reformy zostały wprowadzone w życie bez żadnego lub prawie żadnego wyprzedzającego przygotowania bazy informacyjnej, systemów informacyjnych i informatycznych niezbędnych do ich sprawnego wdrożenia i funkcjonowania.

Nie jest, jak się wydaje, dziełem przypadku, lecz skutkiem właściwego podejścia do wagi informacyjnego i informatycznego przygotowania reformy, że tylko reforma sys-

temu bankowego przebiegła szybko, efektywnie, bez żadnych negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych.

Za prawidłowość należy uznać, że im mniej uwagi "reformatorzy" poświęcili przygotowaniu informacyjnemu, wyprzedzającemu wprowadzenie w życie reformy, tym więcej trudności organizacyjnych, negatywnych skutków społecznych i zbędnych nakładów kosztowało wprowadzenie reformy. Tak samo tam, gdzie reforma miała wcześniej zbudowane podstawy informacyjne, które można było wykorzystać jako podstawę zreformowanego systemu, wdrożenie reformy odbywało się sprawniej. Prawidłowością jest także to, że w im większym stopniu inicjatywa reformy wynikała z przesłanek doktrynalnych, ideologicznych lub naśladownictwa i transplantacji rozwiązań stosowanych w innych krajach, procesy reformowania przebiegały niesprawnie, a efekty daleko odbiegały od oczekiwań ich inicjatorów.

Analizując infrastrukturę informacyjną państwa, jaka ukształtowała się i nadal kształtuje w wyniku procesów reformowania gospodarki narodowej i państwa, a zwłaszcza w wyniku wprowadzenia ostatnich czterech reform politycznych i społecznych w Polsce z dniem 1 stycznia 1999 roku (reformy samorządowa, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i opieka zdrowotna, system edukacji) oraz przeprowadzana w oparciu o przesłanki doktrynalno - ideologiczne tzw. "prywatyzacja", a także brak podstawowej dla wszystkich dziedzin reformy systemu finansów publicznych, oczekuje nas w niedługiej przyszłości głęboki *re-engineering* niemal całej infrastruktury informacyjnej i informacyjnej państwa. Im szybciej świadomość tej potrzeby dotrze do decydentów, im szybciej decyzje o rekonstrukcji infrastruktury informacyjnej państwa zostaną podjęte, tym mniejsze będą zbędne koszty ekonomiczne i społeczne niskiej sprawności funkcjonowania państwa i jego instytucji w warunkach obecnego nieskoordynowanego instrumentarium organizacyjno - informacyjnego państwa.

Warszawa, 2000-10-18