

Wrota

WSTĘPNA KONCEPCJA PROJEKTU

KOMITET BADAŃ NAUKOWYCH

11 grudnia 2002 r.

SPIS TREŚCI.....	1
STRESZCZENIE.....	6
1 WPROWADZENIE I DEFINICJE PODSTAWOWYCH POJĘĆ.....	10
1.1 KONCEPCJA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	10
1.2 METODY OSIĄGANIA SWOBODY KOMUNIKACJI	11
1.3 DEFINICJA I KLASYFIKACJA USŁUG PUBLICZNYCH	13
1.3.1 USŁUGI NA BAZIE INFORMACJI PUBLICZNYCH	14
1.4 SŁOWNIK PODSTAWOWYCH POJĘĆ	15
2 CELE PROJEKTU	20
2.1 MISJA PROJEKTU	20
2.1.1 TREŚĆ MISJI	20
2.1.2 KLUCZOWE MIARY EFEKTYWNOŚCI REALIZACJI MISJI	20
2.2 CEL KRÓTKOTERMINOWY	23
2.3 CELE FUNKCJONALNE	24
2.3.1 PRZENOSZENIE USŁUG PUBLICZNYCH NA PLATFORMĘ ELEKTRONICZNĄ	24
2.3.2 ROZWÓJ INFRASTRUKTURY	25
2.3.3 DOSTOSOWANIE OTOCZENIA PRAWNEGO	25
2.3.4 ZMIANA ŚWIADOMOŚCI I EDUKACJA	26
3 OBECNY STAN TWORZENIA ADMINISTRACJI DLA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	27
3.1 DOKUMENTY PROGRAMOWE	27
3.2 PODSUMOWANIE STANU ZAAWANSOWANIA DOTYCHCZASOWYCH INICJATYW	27
3.2.1 INICJATYWY DOTYCZĄCE UDOSTĘPNIANIA TREŚCI I USŁUG NA STRONACH INTERNETOWYCH	28
3.2.2 INICJATYWY DOTYCZĄCE TWORZENIA BAZ DANYCH	31
3.2.3 INICJATYWY DOTYCZĄCE ROZWOJU WEWNĘTRZNEJ INFRASTRUKTURY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	33
3.2.4 INICJATYWY DOTYCZĄCE ROZWOJU INFRASTRUKTURY DOSTĘPU DLA SPOŁECZEŃSTWA	34
3.2.5 POZOSTAŁE INICJATYWY ZWIĄZANE Z ROZWOJEM SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	34
3.3 PRZEGLĄD STRON INTERNETOWYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	34

3.4	DZIAŁANIA POLSKI JAKO WYRAZ DAŻEŃ EUROPEJSKICH I PRZYJMOWANIA TRENDÓW ŚWIATOWYCH	40
3.4.1	ZAGRANICZNE PRZYKŁADY USŁUG PUBLICZNYCH ŚWIADCZONYCH ELEKTRONICZNIE	42
3.4.2	PORÓWNANIE DOSTĘPNOŚCI USŁUG ŚWIADCZONYCH ELEKTRONICZNIE W POLSCE I KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ	47
3.5	DŹWIGNIE I BARIERY INFORMATYZACJI W POLSCE	49
3.5.1	STAN ROZWOJU INFRASTRUKTURY DOSTĘPU	49
3.5.2	ZACHOWANIA UŻYTKOWNIKÓW INTERNETU W POLSCE	58
3.5.3	POLSKIE UREGULOWANIA PRAWNE	59
3.5.4	ROZBIEŻNOŚĆ POLSKIEGO PRAWA Z DOROBKIEM PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ	63
3.6	ZALEŻNOŚĆ POMIĘDZY INFORMATYZACJĄ A ROZWOJEM GOSPODARCZYM	63
4	DOCELOWY MODEL WRÓT POLSKI	68
4.1	OGÓLNA KONCEPCJA FUNKCJONOWANIA WRÓT POLSKI I SPOSOBU DOCHODZENIA DO MODELU DOCELOWEGO	68
4.1.1	WROTA POLSKI Z PUNKTU WIDZENIA UŻYTKOWNIKA	68
4.1.2	WROTA POLSKI Z PUNKTU WIDZENIA WDROŻENIA – ARCHITEKTURA INFORMATYCZNA	68
4.2	PRZENOSZENIE USŁUG PUBLICZNYCH NA PLATFORMĘ ELEKTRONICZNĄ	71
4.2.1	USTALENIE FUNKCJONALNOŚCI WRÓT POLSKI	72
4.2.2	KRYTERIA OCENY POTENCJAŁU KORZYŚCI I ŁATWOŚCI WDROŻENIA USŁUG W FORMIE ELEKTRONICZNEJ	73
4.2.3	PRIORYTETYZACJA USŁUG	75
4.2.4	PRIORYTETYZACJA W ŚWIELE BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ	80
4.2.5	OMÓWIENIE USŁUG WYBRANYCH DO WDROŻENIA W PIERWSZEJ KOLEJNOŚCI	83
4.2.6	OSZACOWANIE POTENCJAŁU PRIORYTETOWYCH USŁUG	84
4.2.7	SZCZEGÓŁOWE OMÓWIENIE POTENCJAŁU KORZYŚCI PRZENIESIENIA USŁUG DLA OBYWATELI	88
4.2.8	SZCZEGÓŁOWE OMÓWIENIE POTENCJAŁU USŁUG DLA FIRM	89
4.2.9	WARUNKI UWOLNIENIA SZACOWANEGO POTENCJAŁU	89
4.2.10	PRZENOSZENIE INNYCH USŁUG NA PLATFORMĘ ELEKTRONICZNĄ	90

4.3	STANDARYZACJA KOMUNIKACJI I INFRASTRUKTURY JEDNOSTEK ADMINISTRACJI	91
4.3.1	STANDARDY FORMATÓW DANYCH	91
4.3.2	STANDARDY KOMUNIKOWANYCH TREŚCI – METADANE	92
4.3.3	STANDARDY MECHANIZMÓW KOMUNIKACJI – PROTOKOŁY	97
4.3.4	STANDARYZACJA ELEKTRONICZNEGO OBIEGU DOKUMENTÓW	99
4.3.5	INNE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE INFRASTRUKTURY JEDNOSTEK ADMINISTRACJI	100
4.4	STANDARYZACJA I ROZWÓJ ŚRODOWISK KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ	100
4.5	ROZWÓJ INFRASTRUKTURY DOSTĘPU	103
4.6	DOSTOSOWANIE OTOCZENIA PRAWNEGO	104
4.6.1	ZALEGALIZOWANIE KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ	104
4.6.2	ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEJ OCHRONY PRAWNEJ DZIAŁAŃ WYNIKAJĄCYCH Z KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ	105
4.6.3	UMOŻLIWIENIE SWOBODNEGO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ ORAZ POSZERZANIE ZNACZENIA TEJ KATEGORII	106
4.6.4	NOWELIZACJA PRAWA TELEKOMUNIKACYJNEGO	106
4.6.5	PRAWNE UMOCOWANIE ORGANIZACJI DS. INFORMATYZACJI KRAJU	106
4.6.6	NOWELIZACJA USTAWY O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH	107
4.7	EDUKACJA	107
5	ORGANIZACJA DOCHODZENIA DO MODELU DOCELOWEGO I UTRZYMANIA WRÓT POLSKI	109
5.1	PROJEKTOWE PODEJŚCIE DO INFORMATYZACJI	110
5.2	ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PROJEKTÓW	112
5.2.1	OGÓLNY PODZIAŁ ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA	112
5.2.2	PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE	112
5.3	ORGANIZACJA DO SPRAW INFORMATYZACJI	114
5.4	PLAN WDROŻENIA	117
5.4.1	PRZYGOTOWANIE ORGANIZACJI I OSIĄGNIĘCIE SZYBKICH SUKCESÓW	117
5.4.2	PRZENIESIENIE PRIORYTETOWYCH USŁUG NA PLATFORMĘ ELEKTRONICZNĄ	118

5.4.3	POSZERZANIE OFERTY ELEKTRONICZNEJ I DALSZE KONCENTROWANIE SIĘ NA POTRZEBACH OBYWATELI I FIRM	118
5.5	PRZYBLIŻONA ANALIZA KOSZTÓW	120
5.5.1	WPROWADZENIE – OPIS METODOLOGII	120
5.5.2	PODEJŚCIE ANALITYCZNE	121
5.5.3	PODEJŚCIE GLOBALNE	125
A	PROGRAMY INFORMATYZACJI UNII EUROPEJSKIEJ	126
A.1	PROGRAM IDA (INTERCHANGE OF DATA BETWEEN ADMINISTRATIONS)	126
A.2	INICJATYWA eEUROPE 2002	128
A.3	INICJATYWA eEUROPE 2005	129
A.3.1	NOWOCZESNE USŁUGI PUBLICZNE, ADMINISTRACJA DLA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	131
A.3.2	BEZPIECZNA INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA	131
A.3.3	DOSTĘP SZEROKOPASMOWY	132
B	INFORMATYZACJA W WIELKIEJ BRYTANII	133
B.1	PODSUMOWANIE ZAŁOŻEŃ STRATEGICZNYCH	133
B.2	KLUCZOWE ELEMENTY REALIZACJI STRATEGII	133
B.2.1	INTEROPERACYJNOŚĆ	133
B.2.2	KOMPONENTY HANDLU ELEKTRONICZNEGO	134
B.2.3	INFRASTRUKTURA DOSTĘPU	135
B.3	OTOCZENIE PRAWNE	135
B.3.1	DOSTOSOWANIE PRAWODAWSTWA DO STOSOWANIA PODPISU ELEKTRONICZNEGO	135
B.3.2	POZIOMY ZABEZPIECZENIE STOSOWANE W KOMUNIKACJI	136
B.4	REALIZACJA STRATEGII	137
B.4.1	ZADANIA I STRONY ODPOWIEDZIALNE	137
B.4.2	PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE	138
B.4.3	EFEKTYWNA IMPLEMENTACJA	138
C	INFORMATYZACJA W STANACH ZJEDNOCZONYCH.....	140
C.1	PODSUMOWANIE STRATEGII	140
C.2	OTOCZENIE PRAWNE	141
C.3	RYZYKA I SPOSOBY PRZECIWDZIAŁANIA	143
D	PODSTAWOWE USŁUGI PUBLICZNE W POLSCE	144
D.1	USŁUGI DLA OBYWATELI	144
D.1.1	PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH	144

D.1.2	POŚREDNICTWO PRACY	144
D.1.3	ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH	145
D.1.4	UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE	145
D.1.5	KOSZTY OPIEKI MEDYCZNEJ	147
D.1.6	STYPENDIA STUDENCKIE	147
D.1.7	DOKUMENTY OSOBISTE	148
D.1.8	REJESTRACJA POJAZDU	149
D.1.9	POZWOLENIE NA BUDOWĘ	150
D.1.10	ZGŁOSZENIE NA POLICJĘ	151
D.1.11	BIBLIOTEKI PUBLICZNE	151
D.1.12	URZĘDY STANU CYWILNEGO	152
D.1.13	PRZYJĘCIA NA STUDIA	152
D.1.14	ZMIANA ZAMELDOWANIA	153
D.1.15	USŁUGI ZWIĄZANE Z OPIEKĄ MEDYCZNĄ	154
D.2	USŁUGI DLA FIRM	154
D.2.1	UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE	154
D.2.2	PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH	155
D.2.3	PODATEK VAT	155
D.2.4	REJESTRACJA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	156
D.2.5	PRZEKAZANIE DANYCH STATYSTYCZNYCH	157
D.2.6	DEKLARACJE CELNE	157
D.2.7	POZWOLENIA I OPŁATY ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA	157
D.2.8	ZAMÓWIENIA PUBLICZNE	159
E	BADANIE OPINII SPOŁECZNEJ DOTYCZĄCEJ USŁUG PUBLICZNYCH DLA OBYWATELI I FIRM	160
E.1	METODOLOGIA BADANIA	160
E.2	PRZEDMIOT BADANIA	160
E.3	PODMIOT BADANIA	161
E.3.1	OSOBY INDYWIDUALNE	161
E.3.2	FIRMY	162
E.4	OMÓWIENIE UZYSKANYCH WYNIKÓW	162
E.4.1	OSOBY INDYWIDUALNE	162
E.4.2	OSOBY INDYWIDUALNE O DOCHODZIE W RODZINIE PRZEKRACZAJĄCYM 2000 PLN	163
E.4.3	FIRMY	163

Dokument dotyczy świadczenia usług przez organy administracji publicznej w Polsce przy pomocy nowoczesnych technik telekomunikacyjnych i informatycznych, w szczególności przy pomocy Internetu. Wrota Polski to proponowana nazwa zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych, a w szerszym znaczeniu – nazwa projektu, symbolizująca otwarcie Polski na nowe techniki, współpracę z innymi krajami oraz otwarcie państwa na potrzeby obywateli.

Niniejszy dokument jest wstępną wersją koncepcji wdrożenia i ma na celu określenie kierunków dalszych prac nad dopracowaniem szczegółów koncepcji, w oparciu o wnioski z konsultacji resortowych i środowiskowych. Zawarte w tym dokumencie konkluzje opierają się na analizie podobnych przedsięwzięć w innych krajach i przeglądzie rozwiązań funkcjonujących w Polsce.

W opracowaniu omawia się obecny stan świadczenia usług publicznych dla obywateli i firm w Polsce przy pomocy technik telekomunikacyjnych i informatycznych, na tle innych, bardziej zaawansowanych rozwiązań zagranicznych, a także propozycje rozwiązań docelowych i sposób dochodzenia do nich.

Zawarto także wstępną analizę korzyści, wynikających z podjęcia proponowanego projektu, szacunki kosztów poszczególnych elementów przedsięwzięcia oraz ogólny plan wdrożenia.

* * *

CELE WRÓT POLSKI

Funkcje Wrót Polski realizowane będą przy pomocy zaawansowanych rozwiązań informatycznych. Istotą Wrót Polski nie będzie jednak informatyka – która powinna być traktowana jako narzędzie, lecz osiągnięcie trwałej poprawy efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

Misja długofalowa

Zwiększenie o 10 procent rzeczywistej¹, a o 40 procent – potencjalnej efektywności administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych oraz z realizacją innych zadań publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości pracy administracji (tzn. obiektywnego i bieżącego wglądu w jej funkcjonowanie) i elastyczności (tzn. zdolności szybkiego dostosowania funkcjonowania do zmian prawa i potrzeb obywateli).

Zakłada się, że misja będzie realizowana przy pomocy przenoszenia świadczenia usług publicznych na platformę elektroniczną – poziom elektronicznego świadczenia usług będzie doraźnym kryterium postępu prac.

¹ Rzeczywista – bierze się pod uwagę wszystkie kanały świadczenia usług, nie tylko formy elektroniczne. W ten sposób uwzględnia się również dostępność elektronicznych form dla klientów – obywateli i firm oraz skłonność klientów do korzystania z tych form. Potencjalna – tylko elektroniczne kanały świadczenia usług.

Cel na najbliższy rok

W perspektywie roku 2003, celem krótkoterminowym jest przygotowanie szczegółowej koncepcji projektu, określającej metody dojścia do realizacji misji na bazie prac resortowych oraz jak najszybsze wdrożenie tych usług, które są obecnie w fazie pilotażowej lub funkcjonują w ograniczonym zakresie w oparciu o systemy informatyczne organów administracji państwowej lub mogą być łatwo wdrożone.

Korzyści finansowe z elektronizacji usług priorytetowych

Wdrożenie Wrót Polski może potencjalnie usprawnić przepływ informacji w zakresie ponad 500 milionów transakcji rocznie na styku administracja-obywatel i administracja-firma. Oprócz korzyści dla usługobiorców, związanych z oszczędnością czasu i wygodą korzystania z usług, szacuje się, że przeniesienie niektórych usług publicznych na platformę elektroniczną może, w perspektywie trzech lat, przynieść duże oszczędności finansowe dla państwa:

- Rozliczenia podatków – 1,5 mld złotych rocznie, zakładając, że informatyzacja obejmie także zmiany w systemie komputerowym urzędów skarbowych, pozwalające na znaczące zwiększenie kwoty wykrywanych nieprawidłowości
- Uzyskiwanie praw do zasiłków – 240 mln złotych, dzięki wymianie danych pomiędzy ZUS a urzędami skarbowymi
- Zamówienia publiczne – 12,5 mld złotych, zakładając, że informatyzacja objęłaby „małe” zamówienia, obecnie poza kontrolą Urzędu Zamówień Publicznych i pozwoliła na ich nadzór i racjonalizację, np. konsolidację popytu

PRIORYTETY WRÓT POLSKI

Metodologia wyboru priorytetów

Punktem wyjścia do określenia listy usług publicznych do przeniesienia na platformę elektroniczną był zestaw podstawowych usług publicznych, przyjętych przez inicjatywę eEurope. Usługi te zostały przeanalizowane pod kątem korzyści (kryteria: wolumen, zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców, pracochłonność, liczba interakcji usługobiorcy z urzędem, komunikacja z innymi urzędami, czas trwania procesu) i łatwości wdrożenia w formie elektronicznej (kryteria: konieczność komunikacji pomiędzy urzędami, wymagany poziom zabezpieczeń, obecne zaawansowanie informatyzacji).

Usługi priorytetowe

W wyniku analizy wybrano usługi priorytetowe, do przeniesienia w pierwszej kolejności:

- Usługi świadczone na rzecz obywateli:

- Rozliczenie podatku dochodowego
- Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy
- Uzyskanie praw do wypłat zasiłków z ZUS
- Uzyskanie dowodu osobistego, prawa jazdy, paszportu
- Dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie
- Zapisanie się na wizytę u lekarza
- Usługi świadczone na rzecz firm:
 - Rejestracja oraz rozliczenie dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników
 - Zgłoszenia celne
 - Rozliczenie podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT
 - Przekazanie danych statystycznych
 - Udział w zamówieniach publicznych

Wybór został potwierdzony wykonanymi specjalnie w tym celu badaniami opinii społecznej.

WDROŻENIE WRÓT POLSKI

Infrastruktura techniczna

Podstawowym kanałem dostępu do usług będzie Internet, ale bierze się także pod uwagę wykorzystanie centrum telefonicznego oraz dostęp przy pomocy informatów, telefonów komórkowych (SMS, WAP, PDA) i telewizji cyfrowej.

Internetowy dostęp do usług wymagać będzie stworzenia systemu informatycznego, w którym portal Wrót Polski będzie komunikował się z systemami wsparcia w urzędach administracji publicznej za pomocą MOSTu², zapewniającego:

- Interoperacyjność, dzięki stworzeniu i wdrożeniu (egzekwowaniu) standardów dotyczących formatów, treści (metadane i słowniki) oraz mechanizmów komunikacji
- Jednolite standardy bezpieczeństwa
- Usługi uniwersalne: uwierzytelnienie użytkownika, realizacja płatności, książka teleadresowa pracowników administracji

Portal będzie jedynym elementem widocznym dla użytkownika.

Wrota Polski będą przenosić usługi na platformę elektroniczną kompleksowo, tzn. modyfikując jednocześnie procesy w urzędach i wspierające je dzisiaj systemy

² Od słów **middleware** oraz serwer transakcyjny.

informatyczne. „Kompleksowo” oznaczać też będzie, że system będzie umożliwiał obsługę przy pomocy jednego zlecenia, bez biegania między okienkami i wpisywania tych samych danych do pół tuzina formularzy. Oprócz samego udostępniania usług w odpowiedniej postaci ważne jest, aby systemy wsparcia umożliwiały czerpanie korzyści wynikających ze zwiększenia efektywności operacyjnej i stopnia kontroli.

Działania prawne i organizacyjne

W celu osiągnięcia zamierzonych celów, najważniejsze będzie wprowadzenie zmian w prawnym i organizacyjnym funkcjonowaniu administracji. Oprócz działań związanych z konkretną usługą lub urzędem, można wskazać w tym zakresie zadania ogólne:

- Dostosowywanie otoczenia prawnego przez dokończenie procesu legalizacji komunikacji elektronicznej i ochronę prawną działań wynikających z komunikacji elektronicznej
- Poszerzenie pojęcia informacji publicznej i ułatwienie dostępu do informacji
- Prawne i regulacyjne stymulowanie rozwoju konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych, w tym także komórkowych
- Ustawowe umocowanie informatyzacji kraju i stworzenie kompetentnej organizacji do jej prowadzenia
- Wspieranie inicjatyw lokalnych, np. dotyczących tworzenia wrót regionalnych i promowanie najlepszych wzorców (zarówno lokalnych jak i centralnych)

Finansowanie

Wstępne szacunki kosztów mówią o 300 mln Euro w ciągu trzech lat lub 9,6 złotego rocznie na mieszkańca. To mniej niż w innych krajach³, ale staranny wybór priorytetów powinien pozwolić na osiągnięcie zauważalnych korzyści.

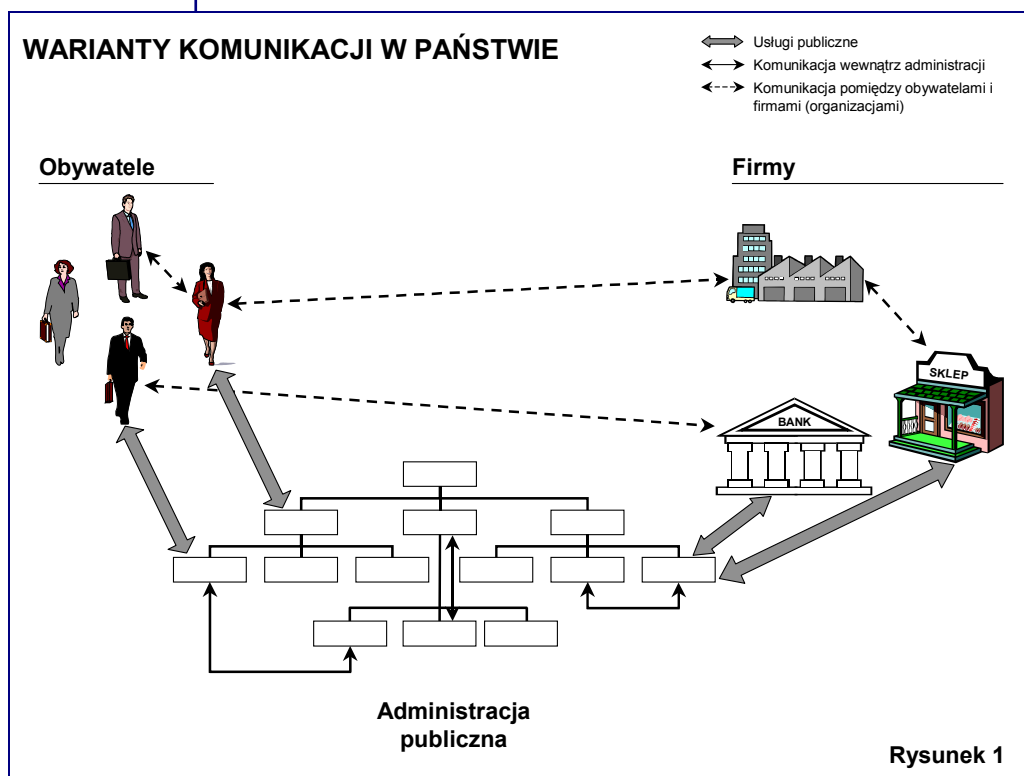
Możliwe źródła finansowania to budżet państwa, fundusze Unii Europejskiej oraz kredyt komercyjny w przypadku projektów o przewidywanych dodatnich efektach finansowych. Oprócz tego rozważa się wykorzystanie pieniędzy, które trafią do Polski w ramach umów offsetowych. Ważną rolę mogą odegrać partnerstwa publiczno-prywatne, czyli umowy (koncesje) zawarte pomiędzy jednostką administracji publicznej a firmą, na mocy której firma finansuje utworzenie infrastruktury potrzebnej do świadczenia usługi publicznej, a następnie świadczy tę usługę i pobiera opłatę za świadczenie tej usługi.

³ W Niemczech 16 złotych w przeliczeniu na mieszkańca, w Wielkiej Brytanii – 37 zł, w Stanach Zjednoczonych – 60 zł.

1 WPROWADZENIE I DEFINICJE PODSTAWOWYCH POJĘĆ

1.1 KONCEPCJA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Jedną z koncepcji państwa stanowi, że jest ono organizacją, która w postaci sprawnie działającej *administracji publicznej*, służy obywatelom oraz innym organizacjom tworzonym przez obywateli. Miarą jakości takiego państwa, a jednocześnie jedną z miar jakości życia obywateli staje się efektywność administracji publicznej. Może być ona mierzona albo przy pomocy badania subiektywnego zadowolenia obywateli, albo przez pomiar obiektywnych i wymiernych wielkości takich jak czas od zgłoszenia zapotrzebowania do zakończenia realizacji *usługi publicznej*, czas i koszt zaangażowany przez obywatela do uzyskania usługi oraz koszt świadczenia usługi ponoszony przez państwo.



Rozwój najbogatszych społeczeństw, do grona których aspiruje także Polska, pokazuje, że gospodarka, a w szerszym ujęciu – funkcjonowanie społeczeństwa, w coraz większym stopniu związane są z tworzeniem, gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji. Przyjmując, że tendencja ta będzie się w przyszłości pogłębiać, dochodzi się do koncepcji *społeczeństwa informacyjnego*, będącego naturalnym przedłużeniem społeczeństwa postindustrialnego, w którym dochód narodowy wytwarzany jest głównie przez sektor usług.

Z połączenia tych dwóch koncepcji, tj. koncepcji państwa służącego obywatelom oraz koncepcji społeczeństwa informacyjnego wynika, że troską państwa powinno być tworzenie warunków do swobodnej wymiany informacji, albo prościej: *komunikacji* pomiędzy obywatelami, organizacjami i administracją publiczną.

W szczególności można wskazać (rys. 1) następujące warianty wymiany informacji:

- Komunikacja administracji publicznej z obywatelami i organizacjami, odbywająca się w postaci usług publicznych, świadczonych przez administrację
- Komunikacja pomiędzy organami i jednostkami administracji publicznej, związana z realizacją zadań administracji nie będących usługami publicznymi, np. przygotowanie aktu normatywnego
- Komunikacja pomiędzy obywatelami i organizacjami, nie związana bezpośrednio z działaniami administracji, np. korespondencja prywatna i handlowa, zawieranie umów na odległość

1.2 METODY OSIĄGANIA SWOBODY KOMUNIKACJI

W interesie państwa leży, aby komunikacja z udziałem administracji była jak najefektywniejsza, w sensie czasowym i kosztowym. Można to uzyskać przez zmiany w organizacji pracy administracji publicznej, związane z polepszeniem ogólnej wydajności pracy, polegające na:

- Uproszczeniu procedur, a przez to – ograniczeniu biurokracji
- Eliminowaniu subiektywizmu w podejmowaniu decyzji
- Merytorycznej rekrutacji urzędników, definiowaniu jasnych ścieżek kariery i procedur oceny pracy
- Skorelowaniu wynagrodzeń z wynikami
- Inwestowaniu w pracowników, np. w postaci szkoleń
- Ścisłej kontroli jakości pracy

Innym sposobem usprawnienia każdej komunikacji, w tym świadczenia usług publicznych, jest stosowanie nowoczesnych technik telekomunikacyjnych i informatycznych.

Dążenie do stanu maksymalnie swobodnej komunikacji w każdym z trzech pokazanych wyżej wariantów, w kontekście wdrażania i upowszechniania stosowania nowoczesnych technik telekomunikacyjnych i informatycznych, nazywa się *informatyzacją państwa*, a w zakresie związanym bezpośrednio z przebudową administracji publicznej i świadczeniem usług publicznych – tworzeniem *administracji dla społeczeństwa informacyjnego*. Komunikację realizowaną przy pomocy tych technik nazywa się *komunikacją elektroniczną*.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że tworzenie administracji dla społeczeństwa informacyjnego, a konkretnie – wdrażanie oraz ujednolicanie (standaryzacja) rozwiązań informatycznych - może przyczynić się do znacznej poprawy organizacji pracy administracji publicznej, np. umożliwiając ściślejszą kontrolę efektów pracy.

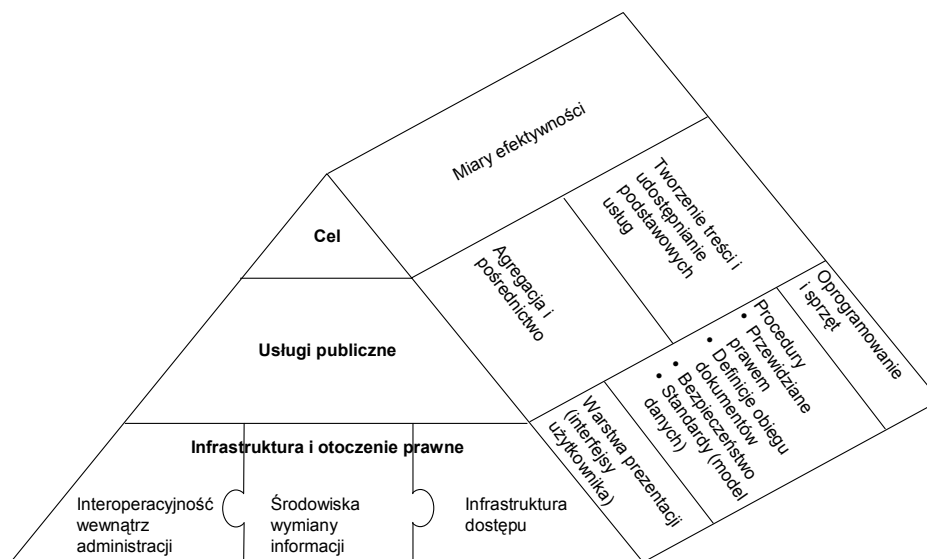
Państwo realizuje informatyzację, prowadząc i stymulując działania w trzech dziedzinach:

- Usług publicznych – państwo angażuje się bezpośrednio w świadczenie usług publicznych na platformie elektronicznej przy pomocy wdrażania w urzędach odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych, prowadzących do polepszenia efektywności czasowej i kosztowej jak największej grupy świadczonych usług publicznych
- Infrastruktury – państwo inwestuje lub tworzy sprzyjające warunki do inwestowania przez podmioty publiczne i prywatne w infrastrukturę telekomunikacyjną i informatyczną oraz nadaje kluczowym elementom tej infrastruktury status *infrastruktury publicznej* (nawet, jeśli są one własnością prywatną), dbając o swobodny dostęp do nich. Można wskazać trzy ogniwa infrastruktury:
 - Infrastruktura jednostek administracji – oprócz wszelkich wymaganych warunków dotyczących funkcjonalności, infrastruktura ta musi zapewniać *interoperacyjność*, tzn. musi być zapewniony minimalny poziom standaryzacji, pozwalający na sprawną współpracę przy pomocy komunikacji elektronicznej, w tym elektroniczny *obieg dokumentów* niezależnie od rodzaju stosowanych w poszczególnych jednostkach rozwiązań składowych
 - Środowiska komunikacji elektronicznej, obejmujące zarówno mechanizmy potrzebne do świadczenia usług przez administrację publiczną, jak i środowiska do wymiany informacji pomiędzy obywatelami i organizacjami, w tym podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą (np. infrastruktura podpisu elektronicznego, platformy handlu elektronicznego). Istotną cechą tych środowisk musi być zapewnienie bezpieczeństwa, przy pomocy narzędzi pozwalających na zapobieganie przestępczości elektronicznej i ściganie jej sprawców
 - Infrastruktura dostępu – środki techniczne pozwalające końcowemu użytkownikowi na udział w komunikacji elektronicznej, w tym na dostęp do usług publicznych świadczonych elektronicznie. Z definicji infrastruktura ta musi być powszechna, co oznacza duże nakłady inwestycyjne dla organizacji udostępniającej tę infrastrukturę przy jednoczesnej niskiej cenie dla użytkownika. Umiejętne rozwiązanie tej sprzeczności w praktyce przekłada się na powszechny dostęp do komputera oraz usług telekomunikacyjnych
- Otoczenia prawnego – państwo dostosowuje prawo, modyfikując istniejące akty oraz ustanawiając i wydając nowe tak, aby zalegalizować i promować różne formy komunikacji elektronicznej i stworzyć dla nich jak najwięcej zastosowań. W szczególności przed państwem stoją trzy zadania szczegółowe:
 - Zalegalizowanie szerszych form komunikacji elektronicznej, np. uznanie formy elektronicznej w jak największej liczbie postępowań
 - Zapewnienie odpowiedniej ochrony prawnej działań wynikających z komunikacji elektronicznej (stworzenie warunków zaufania do komunikacji elektronicznej), począwszy od ochrony danych osobowych a skończywszy na ochronie działalności gospodarczej, np.

uznanie podpisu elektronicznego za prawnie równoważny podpisowi odręcznemu pozwala stronie umowy, zawartej przy pomocy podpisu elektronicznego, dochodzić swych praw przed sądem

- Umożliwienie nieskrępowanego barierami formalnymi i łatwego technicznie dostępu do informacji publicznej oraz poszerzenie znaczenia tej kategorii. Waga tego zadania wytłumaczona jest w punkcie 1.3.1

ADMINISTRACJA DLA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO – MODEL ODNIESIENIA



Źródło: McKinsey&Company

Rysunek 2

Zarówno tworzenie odpowiedniej infrastruktury jak i otoczenia prawnego nie jest celem samym w sobie. Oba elementy są jedynie nośnikiem procesu komunikacji elektronicznej, w tym procesu elektronicznego świadczenia usług publicznych, który z kolei umożliwi realizację założonych celów, zasygnalizowanych wyżej, a konkretnie zdefiniowanych w rozdziale 2. Nadrzędność społecznych, gospodarczych i politycznych celów nad umożliwieniem elektronicznego świadczenia usług publicznych jako takim oraz fundamentalna rola infrastruktury i otoczenia prawnego pokazane są symbolicznie na rys. 2.

1.3 DEFINICJA I KLASYFIKACJA USŁUG PUBLICZNYCH

Pod pojęciem usług publicznych będziemy rozumieć usługi świadczone przez organy administracji publicznej na rzecz obywateli oraz organizacji, a także inne formy komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i organizacjami, służące realizacji zadań administracji publicznej lub wywiązaniu się obywateli i organizacji z obowiązków wobec państwa.

Druga część definicji pozwala uznać za usługę publiczną udzielenie zamówienia publicznego lub złożenie deklaracji podatkowej (tak traktują je dokumenty Komisji Europejskiej).

W dalszej części pojęcie „organizacje” będzie ograniczone do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w skrócie zwanych *firmami*.

Z punktu widzenia wymogów bezpieczeństwa usługi publiczne można podzielić na wymagające i nie wymagające użycia mechanizmu zapewniającego niezaprzeczalność, integralność i poufność komunikacji. Mechanizm ten w praktyce ma postać *certyfikacji* oraz *uwierzytelnienia*. Różny stopień wymogów przekłada się na różną szczegółową postać technicznych realizacji tych procedur, o różnych wymaganiach względem infrastruktury oraz otoczenia prawnego. To z kolei różnicuje stopień trudności przeniesienia danej usługi na platformę elektroniczną (w punkcie 4.2.2 wymagany stopień bezpieczeństwa jest wskazany jako jeden z trzech czynników trudności przeniesienia usługi).

1.3.1 Usługi na bazie informacji publicznych

Ze względu na charakter zobowiązania organu administracji publicznej usługi publiczne można podzielić na:

- Obligatoryjne, do świadczenia, których organ jest zobowiązany prawem np. przyjęcie deklaracji podatkowej, rejestracja pojazdu
- Fakultatywne, czyli takie, których organ nie jest zobowiązany świadczyć, ale posiadane zasoby, a głównie informacje, pozwalają na to, np. udostępnienie analiz, zestawień i innych przetworzonych form informacji publicznych⁴ oraz udostępnienie informacji niepublicznych np. danych o wydarzeniach kulturalnych lub planów miast

Usługi fakultatywne mogą być świadczone przez firmę, zwaną dalej *agentem*⁵, przy spełnieniu jednakże następujących warunków dotyczących dostępności i wykorzystania źródłowych informacji publicznych:

- Informacje dostępne są w formie elektronicznej oraz dostępne są bez zwłoki, co w praktyce oznacza, że umieszczone są na serwerze podłączonym do Internetu
- Informacje udostępniane są każdemu, bez obowiązku wykazania się ważnym interesem w ich uzyskaniu
- Dostęp do informacji i ich wykorzystanie nie są ograniczone przez zawarcie umów na wyłączność
- Informacje dostępne są za darmo lub po krańcowym (inkrementalnym) koszcie udostępnienia
- Ponowne wykorzystanie, a w szczególności prawo do publikacji informacji w postaci oryginalnej i przetworzonej nie jest ograniczane

⁴ Ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada wymóg udostępniania informacji, lecz nie zobowiązuje podmiotów do jej przetwarzania zgodnie z zapotrzebowaniem strony zainteresowanej informacją (trudno za takie zobowiązanie uznać nieprecyzyjny art. 3, ust. 1, pkt 1).

⁵ Aczkolwiek trudno w takiej sytuacji mówić o usłudze publicznej, stąd termin *usługi na bazie informacji publicznych*.

Usługi świadczone przez agentów na bazie informacji publicznych posiadają wartość pod warunkiem, że kategoria informacji publicznej jest szeroka. W skrajnym przypadku można zaliczyć do informacji publicznej każdą informację uzyskaną, przetworzoną lub zgromadzoną ze środków publicznych lub obowiązkowych opłat wnoszonych przez obywateli i organizacje. Wtedy do informacji publicznych zaliczono by np. normy, patenty, dane meteorologiczne i geologiczne, dane statystyczne GUSu i ekspertyzy wykonane na zlecenie organów administracji publicznej. Państwo rezygnuje w ten sposób z części swoich przychodów, pochodzących z praw autorskich, lecz w zamian obniża się koszty prowadzenia działalności gospodarczej oraz stymuluje powstanie nowej gałęzi gospodarki – świadczenia usług na bazie informacji publicznych, co może z nadwyżką pokryć utratę dochodów państwa w postaci zwiększonych wpływów z podatków oraz ograniczenia bezrobocia.

1.4 SŁOWNIK PODSTAWOWYCH POJĘĆ

Administracja dla społeczeństwa informacyjnego – administracja publiczna wyposażona w narzędzia do elektronicznego świadczenia usług publicznych oraz elektronicznej komunikacji pomiędzy swymi organami i jednostkami organizacyjnymi

Administracja publiczna – organy wymienione w projekcie Ustawy o informatyzacji w działalności organów władzy publicznej, a w szczególności organy władzy publicznej, państwowe jednostki organizacyjne podległe organom administracji rządowej oraz podmioty wykonujące zadania administracji rządowej na podstawie ustawy lub porozumienia.

Agent – firma pośrednicząca w świadczeniu usług publicznych lub świadcząca usługi na bazie informacji publicznych.

Certyfikacja – procedura ustalenia tożsamości osoby wnioskującej i stwierdzenie, że należy do niej stosowany przez nią podpis elektroniczny lub wydanie specjalnie przygotowanego dla niej podpisu; w węższym znaczeniu dotyczy tylko zaawansowanego podpisu elektronicznego.

Certyfikat – dowód przeprowadzenia certyfikacji, umożliwiający odbiorcy dokumentu podpisanego elektronicznie uwierzytelnienie nadawcy dokumentu.

Dostęp szerokopasmowy – dostęp do Internetu umożliwiający wymianę treści multimedialnych; przyjmuje się, że oznacza to dostęp z prędkością przesyłu przynajmniej 128 kb na sekundę.

Firma – podmiot (osoba fizyczna lub prawna) prowadzący działalność gospodarczą.

Formuła kosztowa – sposób ustalania ceny usługi, w którym bierze się wyłącznie pod uwagę uzasadnione koszty związane ze świadczeniem konkretnej usługi.

Handel elektroniczny – prowadzenie negocjacji, uzyskiwanie ofert, zawieranie umów kupna-sprzedaży oraz składanie zamówień i reklamacji przy pomocy komunikacji elektronicznej; w szerszym znaczeniu (działalność gospodarcza na platformie elektronicznej) oznacza wszelką komunikację elektroniczną pomiędzy firmami oraz klientami, prowadzoną w celach komercyjnych.

Informacja publiczna – w węższym znaczeniu: informacja w sensie Ustawy o dostępie do informacji publicznej; w szerszym znaczeniu: informacja uzyskana, przetworzona lub zgromadzona ze środków publicznych lub obowiązkowych opłat wnoszonych przez obywateli i organizacje.

Informatyzacja państwa – w kontekście dokumentu: wdrażanie mechanizmów komunikacji elektronicznej pomiędzy organami i jednostkami administracji publicznej, obywatelami i organizacjami; w szerszym kontekście oznacza także wspieranie twórczości i każdego przetwarzania treści.

Infrastruktura – w kontekście dokumentu: środki techniczne z zakresu telekomunikacji i informatyki umożliwiające komunikację elektroniczną.

Infrastruktura publiczna – elementy infrastruktury uznane przez upoważnione organy władzy publicznej za podlegające regulacji z powodu znaczenia dla gospodarki oraz możliwości monopolizacji rynku; w skrajnym przypadku regulacja polega na przymusie oferowania usług z wykorzystaniem infrastruktury wg formuły kosztowej.

Interoperacyjność – w kontekście dokumentu: zdolność organów i jednostek administracji publicznej do sprawnej współpracy z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, niezależnie od rodzaju stosowanych w poszczególnych jednostkach technicznych rozwiązań cząstkowych, w szczególności automatyzacja obiegu dokumentów.

Karta mikroprocesorowa (ang. *smart card, chip card*) – nośnik danych (pamięć) wielkości karty kredytowej, wyposażony w mikroprocesor, dzięki czemu informacje zapisane w pamięci mogą zostać zabezpieczone przed nieautoryzowanym dostępem.

Karta projektu – podstawowy dokument projektowy, zawierający przynajmniej opis projektu, ocenę opłacalności i określenie ryzyk; karta projektu jest punktem odniesienia przy ocenie postępów prac projektowych i po zakończeniu projektu.

Kluczowe miary efektywności – wymierne wielkości, skorelowane z celem przedsięwzięcia, służące do jednoznacznej oceny postępów prac.

Komunikacja – w kontekście dokumentu: wymiana informacji wg jednego z trzech wariantów: (1) pomiędzy administracją publiczną a obywatelami i organizacjami, w postaci usług publicznych, (2) pomiędzy organami i jednostkami administracji publicznej, związana z realizacją zadań administracji, nie będących usługami publicznymi, (3) pomiędzy obywatelami i organizacjami.

Komunikacja elektroniczna – komunikacja realizowana w wykorzystaniem technik telekomunikacyjnych i informatycznych.

Metadane – opis treści danych dołączany do nich po to, aby aplikacja przetwarzająca dane mogła je właściwie zinterpretować, lub aby użytkownik mógł nimi odpowiednio zarządzać; przykładem jest standardowa informacja określająca typ dokumentu, np., że jest to podanie, umożliwiające systemowi obiegu dokumentów skierowanie go pod odpowiedni adres bez analizowania treści i pytania użytkownika.

Middleware (ang.) – standard⁶ komunikacji pomiędzy współpracującymi aplikacjami, który – jeśli przestrzegany przez twórców każdej z aplikacji – eliminuje potrzebę tworzenia interfejsów na zasadzie „każdy z każdym”; w kontekście dokumentu: wystandaryzowane mechanizmy komunikacji pomiędzy centralnym serwerem świadczenia usług publicznych a dedykowanymi systemami wsparcia.

Nauczanie na odległość – zdalny dostęp ucznia do materiałów szkoleniowych oraz możliwość zdalnej interakcji z nauczycielem, pozwalające na naukę (studia) w zakresie porównywalnym do fizycznego uczestnictwa w zajęciach.

Obieg dokumentów – proces przekazywania dokumentów pomiędzy jednostkami organizacji, opisywany przy pomocy formatu dokumentów (co należy przekazywać), definicji procesów merytorycznych (co należy robić z dokumentami) i definicji uprawnień (kto uczestniczy w procesie i jakie ma prawa oraz obowiązki); elektroniczny obieg dokumentów powinien automatyzować czynności niewymagające twórczego uczestnictwa człowieka (np. przepisanie adresu z bazy danych) oraz umożliwiać śledzenie dokumentów i ich stanu, a także monitorować uczestników.

Obowiązujący (ang. *valid*) – o pliku XML: spełniający określoną odrębnie (np. przy pomocy *schemy*) definicję typu pliku, obejmującą strukturę metadanych, dopuszczalne nazwy etykiet, typy i dopuszczalne wartości znaczonej danych (*słowniki*).

Partnerstwo publiczno-prywatne – umowa (koncesja) zawarta na czas określony, pomiędzy jednostką administracji publicznej (partnerem publicznym) a agentem (partnerem prywatnym), na mocy której firma finansuje utworzenie infrastruktury potrzebnej do świadczenia usługi publicznej, a następnie świadczy tę usługę przez czas ważności koncesji i pobiera opłatę za świadczenie tej usługi.

Piśmienność informatyczna – umiejętność korzystania z komputera, w tym umiejętność korzystania z Internetu.

Podpis elektroniczny – informacje w postaci elektronicznej dołączone do dokumentu elektronicznego, pozwalające na stwierdzenie tożsamości osoby podpisującej; porównaj *zaawansowany podpis elektroniczny*.

Podstawowe usługi publiczne – uznany kanon usług publicznych o największym znaczeniu dla obywateli i firm; w kontekście tego dokumentu oznacza 20 usług przyjętych przez inicjatywę eEurope lub 26 usług (grup usług) w wersji uszczegółowionej dla Polski.

Poziom elektronicznego świadczenia usługi – stopień zaawansowania świadczenia usługi z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, odnoszący się do charakteru interakcji świadczeniobiorcy z organem administracji.

Publiczny punkt dostępu do Internetu (ang. *public internet access point - PIAP*) – miejsce, w którym można skorzystać z dostępu do Internetu, prowadzone

⁶ Celowo definiuje się middleware jako standard. Oczywiście komunikacja wymaga materialnej infrastruktury oraz oprogramowania. Niemniej jednak nie chciano, aby w tym dokumencie middleware był utożsamiany z konkretnym rozwiązaniem sprzętowo-programowym, dzięki czemu dyskusja może przebiegać na poziomie abstrakcji właściwym dla ustalania architektury informatycznej.

przez jednostkę administracji na potrzeby świadczenia wybranych usług publicznych lub przez firmę, jako działalność gospodarcza.

Schema (ang. *schema*) – standard definiowania typu dokumentu XML, służącego do jego *walidacji*, w którym definicja ma postać odrębnego pliku w formacie XML.

Słownik – w kontekście dokumentu: lista znaków, słów i formatów dopuszczonych lub zalecanych do stosowania przy zapisie konkretnej informacji, np. miejsca geograficznego, danych osobowych lub czasu.

Spółeczeństwo informacyjne – społeczeństwo, w którym (1) znacząca część dochodu narodowego pochodzi ze sprzedaży usług uzyskiwania, przetwarzania, gromadzenia lub udostępniania informacji lub (2) znaczna część dochodu pochodzi ze sprzedaży towarów i usług, zawdzięczających przewagę konkurencyjną efektywnym mechanizmom uzyskiwania, przetwarzania lub gromadzenia informacji oraz komunikacji, a ponadto (3) telekomunikacja i informatyka zwiększa komfort obywateli, świadcząc im szereg usług w sposób efektywniejszy, czy wręcz świadcząc nowe usługi.

Syntetyczna miara efektywności – jedna wielkość wybrana jako miara efektywności procesu; w kontekście dokumentu: średnia ważona kluczowych miar efektywności administracji publicznej, służąca do oceny realizacji długofalowej misji projektu stworzenia administracji dla społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

Uniwersalny profil użytkownika – dane osobowe, istotne w relacjach z urzędami i firmami w roli obywatela, klienta lub pacjenta lub dane firmy istotne w relacjach z urzędami, przechowywane przez dedykowany organ administracji publicznej lub *zaufaną stronę trzecią*.

Usługi na bazie informacji publicznych – usługi, w których jednym ze źródeł wartości dodanej są informacje publiczne.

Usługi publiczne – usługi świadczone przez organy administracji publicznej na rzecz obywateli oraz organizacji, a także inne formy komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i organizacjami, służące realizacji zadań administracji publicznej lub wywiązaniu się obywateli i organizacji z obowiązków wobec państwa.

Uwierzytelnienie – stwierdzenie tożsamości osoby, która wystawiła podpis elektroniczny lub stwierdzenie autentyczności aplikacji zgłaszającej żądanie usługi; w szerszym znaczeniu także sprawdzenie integralności podpisanego dokumentu.

Walidacja – sprawdzenie, czy plik XML jest obowiązujący.

Warstwa – zbiór funkcji (usług) o podobnym stopniu abstrakcji, realizowanych przez aplikację lub pasywną infrastrukturę informatyczną, szczególnie w kontekście usług realizowanych w sieci komputerowej.

Zaawansowany podpis elektroniczny – podpis elektroniczny, który jest unikalny dla osoby podpisującej, składany w sposób wyłączający możliwość złożenia go przez inną osobę oraz zapewniający integralność, a dodatkowo także

poufność komunikacji elektronicznej w zakresie treści zawartych w dokumencie; dzisiaj pod tą nazwą rozumie się głównie rozwiązanie realizowane infrastrukturą klucza publicznego (ang. *public key infrastructure - PKI*).

Zapora ogniowa (ang. *firewall*) – system komputerowy zapewniający rozdzielanie ruchu pomiędzy sieciami komputerowymi na potrzeby bezpieczeństwa, przepuszczający tylko ruch uprawniony i żądający dozwolonych usług.

Zaufana strona trzecia – firma spełniająca ustawowe warunki do świadczenia usługi certyfikacji; w szerszym znaczeniu: także do przechowywania uniwersalnych profili użytkownika; metodą budowania zaufania jest akredytacja udzielana przez wskazany w ustawie organ administracji publicznej⁷.

Zbiór elementów metadanych – ustalony zestaw słów i ich znaczeń używanych jako metadane; porównaj *słownik*.

⁷ Istotnym zagadnieniem prawnym jest pytanie, czy akredytacja powinna być obowiązkowa czy dobrowolna.

2 CELE PROJEKTU

Złożoność i przewidywany czas realizacji projektu powoduje potrzebę posługiwania się nie jednym celem, lecz hierarchią celów. W ten sposób możliwa będzie niezależna ocena różnych aspektów i etapów projektu. Z powodu publicznego charakteru projektu, ocena powinna obejmować korzyści ekonomiczne, społeczne oraz polityczne.

Skuteczna ocena, zarówno kontrolna, w czasie realizacji projektu, jak i końcowa wymaga posługiwania się zbiorem wymiernych wielkości – *kluczowych miar efektywności*, których wartość można skorelować ze stopniem realizacji celów.

2.1 MISJA PROJEKTU

2.1.1 Treść misji

ZWIĘKSZENIE O 10 PROCENT RZECZYWISTEJ, A O 40 PROCENT – POTENCJALNEJ EFEKTYWNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, ZWIĄZANEJ ZE ŚWIADCZENIEM USŁUG PUBLICZNYCH ORAZ Z REALIZACJĄ INNYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZY JEDNOCZESNYM POLEPSZENIU PRZEJRZYSTOŚCI PRACY ADMINISTRACJI (TZN. OBIEKTYWNEGO I BIEŻĄCEGO WGLĄDU W JEJ FUNKCJONOWANIE) I ELASTYCZNOŚCI (TZN. ZDOLNOŚCI SZYBKIEGO DOSTOSOWANIA FUNKCJONOWANIA DO ZMIAN PRAWA I POTRZEB OBYWATELI).

Rzeczywista efektywność to efektywność, która w zakresie dotyczącym usług publicznych została zmierzona na reprezentatywnej próbie obywateli i firm, natomiast potencjalna efektywność to taka, która mogłaby być osiągnięta, gdyby wszyscy korzystający z usług publicznych używali do tego komunikacji elektronicznej.

Realizacja tak zdefiniowanej misji jest nadrzędnym celem projektu i dotyczy perspektywy trzech, czterech lat⁸.

2.1.2 Kluczowe miary efektywności realizacji misji

2.1.2.1 Kluczowe miary w zakresie świadczenia usług publicznych

- I miara czasowa – czas od zgłoszenia zapotrzebowania do zakończenia realizacji usługi publicznej, np. czas od zgłoszenia w urzędzie gminy zmiany adresu zameldowania do otrzymania nowego dowodu osobistego
- II miara czasowa – czas zaangażowany przez obywatela lub przedstawiciela firmy w uzyskanie usługi, np. czas dwukrotnej podróży z

⁸ Przyjęta przez Unię Europejską na szczycie w Lizbonie strategia zakłada, że informatyzacja jest drogą do osiągnięcia trwałej przewagi konkurencyjnej gospodarki europejskiej. Powiązanie jednak celów informatyzacji ze wskaźnikami wzrostu gospodarczego byłoby zbyt dużym oddaleniem się od bezpośrednich efektów działań, które należy wykonać w ramach informatyzacji kraju. Zależność pomiędzy informatyzacją a rozwojem gospodarczym, w tym pożądany scenariusz rozwoju tej zależności, jest opisana w punkcie 3.6.

domu do urzędu i z powrotem, wypełniania wniosku, czekania w kolejce do kasy i w kolejce do urzędnika

- I miara kosztowa – koszt poniesiony przez obywatela lub przedstawiciela firmy na uzyskanie usługi, np. koszt dojazdów do urzędu i opłat skarbowych (nie licząc kosztu zaangażowanego czasu)
- II miara kosztowa – koszt ponoszony przez państwo na świadczenie usługi publicznej. Z powodu trudności z określeniem kosztów świadczenia poszczególnych usług należy posługiwać się nakładami na całą administrację publiczną, uczestnicząc w świadczeniu badanych usług. Ponieważ kompleksowa informatyzacja niektórych procesów administracji, np. poboru podatków lub zamówień publicznych może, dzięki ściślejszej kontroli lub konsolidacji popytu, doprowadzić do uzyskania oszczędności, to na potrzeby obliczenia II miary kosztowej, oszczędności te powinny być odjęte od kosztów

Wszystkie cztery kluczowe miary będą analizowane na próbie *podstawowych usług publicznych* dla obywateli i firm. Usługi te zostały wybrane arbitralnie w czasie prac inicjatywy eEurope (opisanej w załączniku A), niemniej jednak wydaje się, że rzeczywiście obejmują one najważniejsze usługi publiczne. Efektywność świadczenia tych usług może być utożsamiana z efektywnością administracji publicznej. Lista dostosowana do polskiej specyfiki jest szczegółowo opisana w załączniku D.

Przy określaniu wartości powyższych miar można zastosować dwa podejścia:

- Bierze się pod uwagę wszystkie kanały świadczenia usług, nie tylko formy elektroniczne. W ten sposób miary będą uwzględniały również dostępność elektronicznych form dla klientów – obywateli i firm oraz skłonność klientów do korzystania z tych form⁹. Z punktu widzenia administracji obsługującej całe społeczeństwo, a nie tylko lepiej wyposażoną i bardziej świadomą jej część, jest to więc wartość, którą można nazwać rzeczywistą
- Uwzględnia się tylko kanały elektronicznego świadczenia usług – tak uzyskaną wartość można nazwać potencjalną

Stosunek zadeklarowanych w misji wartości potencjalnej i rzeczywistej zawiera *implicite* założenie, że jedna czwarta usług publicznych będzie świadczona elektronicznie.

2.1.2.2 Kluczowa miara realizacji zadań publicznych nie będących usługami publicznymi

Proponuje się przyjęcie jednej miary – III miary czasowej, zdefiniowanej jako średni czas trwania konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych projektów rozporządzeń wydanych w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie.

⁹ Tzn. udostępnienie usług na sprawnej i wygodnej platformie elektronicznej przy jednoczesnym braku możliwości lub chęci korzystania z nich nie doprowadzi do polepszenia miary.

2.1.2.3 Kluczowa miara przejrzystości administracji publicznej

Proponuje się, aby miarą był odsetek wszystkich usług publicznych, wymagających reakcji ze strony urzędu, których status można śledzić w Internecie na trzy sposoby:

- Strona zainteresowana po uwierzytelnieniu może poznać status swojej sprawy – do obliczeń należy przyjąć współczynnik 0,5
- Każdy obywatel ma wgląd do statystyki z podziałem na usługi, jednostki świadczące usługi oraz okresy analizy – do obliczeń należy przyjąć współczynnik 0,25
- Uprawniona jednostka administracji rządowej – organ kontrolny – ma wgląd do statystyk jak wyżej oraz statusu spraw oczekujących na załatwienie, z wyłączeniem danych pozwalających na identyfikację obywatela lub firmy – do obliczeń należy przyjąć współczynnik 0,25

2.1.2.4 Kluczowa miara elastyczności administracji publicznej

¶ Proponuje się, aby miarą elastyczności był średni okres *vacatio legis*, przewidywany przez ustawę, rozporządzenie lub decyzję zmieniającą procedury administracji publicznej, obliczony na podstawie aktów wydanych w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie.

* * *

Posługiwanie się siedmioma kluczowymi wskaźnikami efektywności pozwala na ocenę i modyfikację prac w konkretnym zakresie. Niemniej jednak do całościowej oceny należy zdefiniować *syntetyczną miarę efektywności*¹⁰ (*SME*), będącą średnią ważoną względnych różnic (za wyjątkiem przejrzystości) siedmiu wskaźników cząstkowych:

. Częstkowe kluczowe miary efektywności	. Waga
. I miara czasowa C_1	. 30%
. II miara czasowa C_2	. 20%
. I miara kosztowa K_1	. 20%
. II miara kosztowa K_2	. 10%
. III miara czasowa C_3	. 10%
. Miara przejrzystości P	. 5%
. Miara elastyczności E	. 5%

¹⁰ Pokazana tu miara jest propozycją firmy McKinsey&Company.

czyli:

$$SME = \left(\frac{\bar{C}_{1p} - \bar{C}_{1k}}{\bar{C}_{1p}} \cdot 30\% + \frac{\bar{C}_{2p} - \bar{C}_{2k}}{\bar{C}_{2p}} \cdot 20\% + \frac{\bar{K}_{1p} - \bar{K}_{1k}}{\bar{K}_{1p}} \cdot 20\% + \frac{\bar{K}_{2p} - \bar{K}_{2k}}{\bar{K}_{2p}} \cdot 10\% + \frac{C_{3p} - C_{3k}}{C_{3p}} \cdot 10\% + P_k \cdot 5\% + \frac{E_k - E_p}{E_p} \cdot 5\% \right) \cdot 100\%$$

Indeks dolny p oznacza wartość początkową, k – końcową.

Pierwsze cztery cząstkowe kluczowe miary efektywności wchodzi do równania jako **średnie ważone** dla podstawowych usług publicznych (co oznaczają kreski nad symbolem). Wagą w tym przypadku są procentowe udziały usług w liczbie realizacji wszystkich usług w ciągu jednego roku.

Realizacja misji długofalowej oznacza więc osiągnięcie wartości SME równej 10 do 40 procent, w zależności od sposobu określania wartości miar C_1 , C_2 , K_1 i K_2 . Ponieważ bez porównania wartości kluczowych miar efektywności na początku i na końcu projektu nie będzie można stwierdzić, czy projekt zakończył się sukcesem, to jednym z pierwszym zadań w realizacji projektu musi być określenie dzisiejszych wartości kluczowych miar efektywności. Pomocniczym kryterium mogą być efekty badania opinii publicznej, np. wykonane w systemie omnibus lub CATI, dotyczące funkcjonowania administracji. Zadanie pytań dotyczących czasu i kosztów uzyskania usługi mogłoby pomóc w lepszym określeniu wartości wag pokazanych w tabeli, natomiast zadanie pytań dotyczących poszczególnych usług mogłoby przewartościować wagi poszczególnych podstawowych usług publicznych i pomóc w priorytetyzacji wdrożenia (tzn. ustaleniu priorytetów wdrożenia, metoda opisana jest w punkcie 4.2.3). Badanie opinii publicznej jest też ważne z tego względu, że niezależnie od kryteriów uznanych za obiektywne, każda demokratyczna władza podlega subiektywnej ocenie wyborców.

W punkcie 4.2.4 omówione są wyniki badania opinii publicznej¹¹ dotyczące hierarchii istotności usług publicznych oraz potrzeby usprawnienia ich świadczenia. Metodologia badania szczegółowo opisana jest w załączniku E.

2.2 CEL KRÓTKOTERMINOWY

W perspektywie roku 2003, celem krótkoterminowym jest przygotowanie szczegółowej koncepcji projektu, określającej metody dojścia do realizacji misji na bazie prac resortowych oraz jak najszybsze wdrożenie tych usług, które są obecnie w fazie pilotażowej lub funkcjonują w ograniczonym zakresie w oparciu o systemy informatyczne organów administracji państwowej lub mogą być łatwo wdrożone.

Koncepcja szczegółowa powinna obejmować:

- Model funkcjonowania Wrót Polski
- Zakres prac wdrożeniowych z udziałem państwa i plan wdrożenia

¹¹ Badanie zostało przeprowadzone w ramach przygotowania niniejszego dokumentu.

- Ocenę finansową: budżet i korzyści finansowe
- Określenie źródeł finansowania
- Korzyści niefinansowe
- Ryzyka projektowe
- Organizację wdrożenia
- Plan komunikacji

2.3 CELE FUNKCJONALNE

Z punktu widzenia rządu, projekt zakończy się sukcesem, jeśli zrealizowana zostanie misja, sformułowana pod kątem oceny efektywności administracji publicznej, jakiej codziennie dokonują korzystający z jej usług. Takie zdefiniowanie celów jest więc wyrazem bezpośredniego powiązania działań władzy ze społeczną weryfikacją, która jest fundamentem demokracji.

Niemniej jednak, zdefiniowane wyżej wskaźniki nie nadają się do oceny krótkoterminowej, stąd nie mogą być stosowane do codziennego kierowania procesem wdrożenia. Ponadto misja jest celem ogólnym, którego osiągnięcie jest efektem udanej realizacji wielu celów cząstkowych. Te cele cząstkowe można nazwać celami funkcjonalnymi, gdyż oznaczają one na ogół udostępnienie pewnej funkcji – rozumianej jako możliwość przeprowadzenia konkretnego procesu, abstrahując od powiązań między tymi procesami.

Proponuje się analizowanie czterech grup funkcji: usług publicznych, funkcji związanych z infrastrukturą, otoczeniem prawnym oraz zmianą świadomości i edukacją.

2.3.1 Przenoszenie usług publicznych na platformę elektroniczną

Do oceny tej funkcji można wykorzystać, opracowaną przez Cap Gemini Ernst & Young na zlecenie Komisji Europejskiej, skalę do oceny postępów inicjatywy eEurope. Jest to skala czterech *poziomów elektronicznego świadczenia usługi*:

0. Usługa nie jest w żadnej formie świadczona elektronicznie
1. Informacja – publikacja w formie elektronicznej informacji o świadczonej usłudze
2. Interakcja – możliwość pobrania formularzy
3. Interakcja dwustronna – możliwość wypełnienia formularzy lub elektronicznego przesłania wniosku lub podania
4. Transakcja – pełne elektroniczne załatwienie sprawy, uwzględniające wydanie decyzji, poinformowanie usługobiorcy, dostawę i płatność

W przypadku niektórych usług poziom czwarty, transakcyjny nie występuje. Np. w przypadku zgłoszenia narodzin dziecka, urząd stanu cywilnego nie wydaje żadnej decyzji, jedynie przyjmuje do wiadomości zaistniały fakt. Może on co prawda odmówić rejestracji, jeśli zgłaszający nie dostarczy wymaganych

dokumentów lub błędnie wypełni zgłoszenie, np. nie poda imienia dziecka, lecz zakłada się, że system elektronicznego świadczenia usługi wykryje taki błąd w momencie zgłoszenia.

Komisja Europejska zażądała stosowania skali procentowej zamiast skali od zera do czterech (lub trzech w przypadku usług nietransakcyjnych) i w takiej formie publikowane są wyniki inicjatywy eEurope. Stąd też postępy projektu Wrota Polski powinny przyjąć to rozwiązanie, aby umożliwić śledzenie postępów na tle państw-uczestników inicjatywy eEurope. Szczegółowa definicja poziomów dla każdej z usług podstawowych znajduje się w załączniku do raportu Komisji Europejskiej *Web-based Survey on Electronic Public Services*.

2.3.2 Rozwój infrastruktury

Głównym problemem Polski w tym zakresie jest niewystarczająca infrastruktura dostępu, tak jak opisano w punkcie 3.5.1. Jej rozwój powinien być mierzony podanymi tam wskaźnikami, a w szczególności:

- Penetracją telefonii stacjonarnej i komórkowej
- Finansową dostępnością usług telekomunikacyjnych
- Penetracją komputerów
- Udziałem (w ogólnej liczbie) gospodarstw domowych oraz firm z dostępem szerokopasmowym

Dodatkowo, stawiając hipotezę, że dostęp do Internetu, a przynajmniej do usług publicznych będzie realizowany przy pomocy *publicznych punktów dostępu*, jako miernik można przyjąć liczbę takich punktów na 100 tys. mieszkańców.

Osobną kwestią jest zapewnienie bezpieczeństwa – zapobieganie i zwalczanie przestępczości elektronicznej. Miernikiem może być tu liczba przestępstw elektronicznych w stosunku do liczby transakcji elektronicznych lub – w przypadku braku możliwości określenia tej liczby – w stosunku do liczby użytkowników Internetu.

Celem projektu w zakresie przenoszenia usług oraz infrastruktury powinno być wyraźne zmniejszanie dystansu pomiędzy Polską a średnią dla krajów Unii Europejskiej, mierzonego każdym z wymienionych wskaźników.

2.3.3 Dostosowanie otoczenia prawnego

Trudno wskazać wymierny wskaźnik oceniający postępy dostosowania otoczenia prawnego. Z racji strategicznych aspiracji Polski punktem odniesienia może być prawodawstwo Unii Europejskiej. Przy takim założeniu miarą dostosowania otoczenia prawnego może być liczba rozbieżności pomiędzy polskim prawem a *acquis communautaire* – w zakresie informatyzacji istnieją dwie grupy rozbieżności, opisane w punkcie 3.5.4.

2.3.4 Zmiana świadomości i edukacja

Dopełnieniem wymienionych wyżej wskaźników do pomiarów funkcjonalnych powinno być badanie *piśmienności informatycznej* – umiejętności korzystania z komputera, a szczególnie z Internetu, analogicznej do umiejętności pisania. Jako kryteria można przyjąć umiejętność wysłania i odebrania poczty elektronicznej i umiejętność posługiwania się wyszukiwarką.

Piśmienność informatyczna stanowi obok dostępu do Internetu najbardziej podstawowy warunek korzystania przez obywateli z komunikacji elektronicznej. Dopiero na tej bazie można mówić o wartości elektronicznego świadczenia usług publicznych dla obywateli, a dostrzeżenie tej wartości zaowocuje najpierw sporadycznym, a później systematycznym korzystaniem z nowych form świadczenia usług. Przyjęte w misji wartości wzrostu efektywności zakładają, że 25 procent usług publicznych będzie świadczone elektronicznie.

Szczególnym przypadkiem omawianej kwestii są umiejętności i świadomość pracowników administracji publicznej, jeśli chodzi o metody i możliwości komunikacji elektronicznej. Stąd osiągnięcie wysokiego stopnia piśmienności informatycznej wśród pracowników administracji publicznej jest jednym z celów funkcjonalnych.

3.1 DOKUMENTY PROGRAMOWE

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podjął 14 lipca 2000 roku uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego i wezwał rząd do przedstawienia do końca września 2000 roku założeń strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

W odpowiedzi Rada Ministrów w dniu 28 listopada 2000 roku zajęła stanowisko wobec powyższej uchwały i przedstawiła dokument *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce* oraz zobowiązała się do opracowania dokumentu *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006 - ePolska* zawierającego proponowany plan działań i oszacowanie skutków finansowych.

Pierwszy z dokumentów przedstawiał postulowane kierunki zmian w pracy administracji publicznej, umożliwiające poprawę komunikacji elektronicznej pomiędzy jej organami i obywatelami oraz wspieranie rozwoju technicznego, intelektualnego i kulturalnego społeczeństwa poprzez szerszy dostęp do informacji publicznych oraz powszechne użycie technik komunikacji elektronicznej.

Drugi dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i nazwany ostatecznie *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006* zawiera założenia, cele i plan pracy dla administracji publicznej, mające na celu zmniejszenie dystansu, jaki dzieli Polskę od krajów najbardziej rozwiniętych w zakresie informatyzacji kraju.

W bieżącym roku Ministerstwo Infrastruktury przygotowało nową edycję dokumentu, zatytułowaną *ePolska-2006. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*.

3.2 PODSUMOWANIE STANU ZAAWANSOWANIA DOTYCHCZASOWYCH INICJATYW

Przy ocenie zaawansowania dotychczasowych inicjatyw bazowano na *Raporcie o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w II kwartale 2002 r.* Dla wielu inicjatyw pojawiły się wątpliwości, które tylko częściowo zostały wyjaśnione. Najważniejsze wątpliwości dotyczą następujących zagadnień:

- Rzeczywistej funkcjonalności i korzyści z wdrożenia
- Stanu zaawansowania prac i oczekiwanego efektu docelowego
- Integralności modułów wewnątrz systemu oraz współpracy pomiędzy systemami

Ich wyjaśnienie – szczegółowy i systematyczny audyt dotychczasowych działań – musi być jednym z pierwszych działań programu informatyzacji.

3.2.1 Inicjatywy dotyczące udostępniania treści i usług na stronach internetowych

- Przekazywanie do ZUS dokumentów dotyczących ubezpieczeń społecznych – niewątpliwie liderem wśród polskich organów administracji publicznej w zakresie załatwiania spraw przez Internet jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Po pobraniu i zainstalowaniu programów Płatnik i Płatnik – Przekaz elektroniczny oraz po certyfikacji użytkownik uzyskuje możliwość weryfikacji i przekazywania wszystkich miesięcznych raportów dotyczących ubezpieczeń pracowników w dwojaki sposób: za pomocą ekstranetu, czyli łącząc się specjalnym numerem telefonicznym bezpośrednio z siecią ZUS lub za pomocą Internetu. Nowelizacja Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zobowiązuje płatników rozliczających składki za więcej niż 20 osób do przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych w formie elektronicznej utworzonej w aktualnej wersji programu Płatnik. Pozostali płatnicy mogą stosować tę formę fakultatywnie. W czasie uwierzytelniania przekazywanych dokumentów elektronicznych używa się hasła, które otrzymuje się na okres jednego roku w wyniku certyfikacji podczas osobistej wizyty płatnika (lub osoby uprawnionej) w placówce ZUS. Nie kwestionując pionierskości rozwiązania, należy wyjaśnić dwie kwestie:
 - Nie są znane konkretne, wymierne korzyści z wdrożenia systemu elektronicznego przekazywania dokumentów, w szczególności korzyści finansowe i czasowe
 - Można spotkać się z opiniami, że potencjał oszczędności dla firm jest ograniczony przez niską funkcjonalność programu Płatnik
- Biuletyn Informacji Publicznej – system stron internetowych utworzony zgodnie z przepisem Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jego standard reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ustawa zakłada, że organy administracji i inne instytucje (między innymi związki zawodowe i partie polityczne) przekazują ministrowi właściwemu dla spraw administracji publicznej informacje niezbędne do zamieszczenia na stronie głównej Biuletynu, natomiast zasadnicza część informacji udostępniana jest lokalnie, na stronach utrzymywanych przez organy i instytucje, do których odnośniki znajdują się na stronie głównej. W chwili obecnej istnieje wstępna wersja testowa strony głównej, dostępna pod adresem www.bip.gov.pl (rys. 3). Posiada ona nieliczne odnośniki do wybranych stron administracji publicznej
- Formularze rozliczeń podatkowych – Ministerstwo Finansów udostępnia na swojej stronie pod adresem www.mf.gov.pl (rys. 4) formularze podatkowe oraz adresy i numery kont bankowych urzędów skarbowych. W dniu 29 kwietnia 2002 r. kierownictwo resortu zatwierdziło strategię informatyzacji, która zakłada, że do 2004 r. zostanie wdrożona elektroniczna wymiana dokumentów między systemami podatkowymi i celnymi a bankami i ZUS oraz przyjmowanie dokumentów przez Internet, a w drugim etapie udostępni się informacje o stanie konta podatkowego przez Internet

GŁÓWNA STRONA INTERNETOWA BIP

BIP BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ www.bip.gov.pl

Instrukcja O Biuletynie Szukaj

MENU PODMIOTOWE

- Prezydent RP
- Organy Władzy Ustawodawczej
- Organy władzy wykonawczej administracji rządowej
- Jednostki samorządu terytorialnego
- Podmioty reprezentujące Skarb Państwa
- Podmioty o dominującym znaczeniu Skarbu Państwa
- Organy odwoławcze
- Partie polityczne
- Związki zawodowe
- Organy samorządów zawodowych

MENU TEMATYCZNE

- Obywatel RP i jego rodzina
- Cudzoziemcy
- Niepełnosprawni
- Emeryci i renciści
- Młodzież
- Pomoc społeczna
- Edukacja
- Praca
- Zdrowie
- Mieszkania i budownictwo
- Kultura i turystyka
- Środowisko
- Bezpieczeństwo
- Podatki

Redakcja Kontakt: bip@mswia.gov.pl Wykonanie projektu: TDC Internet Polska s.c.

Źródło: www.bip.gov.pl

Rysunek 3

STRONA INTERNETOWA MINISTERSTWA FINANSÓW

Ministerstwo Finansów RP
Warszawa, 30 Października 2002 r.

1,3% inflacja
inflacja wrośnie do września 2002

NOWOŚCI W SERWISIE >>>

Wyniki przetargu zamiany obligacji 2002-10-29, Warszawa - Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów informuje, iż w dniu 29 października 2002 r. odbył się, organizowany przez Narodowy Bank Polski, dwudziesty siódmy przetarg zamiany [więcej](#)

Konferencja prasowa 2002-10-28, Warszawa - Ministerstwo Finansów zaprasza na konferencję prasową dotyczącą podpisanej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu "praniu brudnych pieniędzy" [więcej](#)

Informacja o cenach na przetargu zamiany 2002-10-28, Warszawa - Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów informuje, iż na przetargu w dniu 29 października 2002 r. obowiązują będą następujące ceny zamiany [więcej](#)

Bony skarbowe 2002-10-28, Warszawa - Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów informuje, iż w dniu 28 października 2002 r. odbył się, organizowany przez Narodowy Bank Polski, przetarg bonów skarbowych. [więcej](#)

KOMUNIKAT dotyczący artykułu opublikowanego w Gazecie Wyborczej 25 października br. pt. "Abolicje diabli wzięli".
2002-10-25, Warszawa - W związku z opublikowaniem w 25 października br. w Gazecie Wyborczej artykułu autorstwa pana Rafała Zasnaja p.t. "Abolicje diabli wzięli" Ministerstwo Finansów pragnie wyjaśnić, [więcej](#)

Wicepremier, Minister Finansów, Profesor Grzegorz W. Kołodko w Rzeszowie
2002-10-25, Warszawa - 25 października Wicepremier, Minister Finansów Profesor Grzegorz W. Kołodko złożył wizytę w Rzeszowie. Spotkał się z młodzieżą z Zespołu Szkół nr 1, z którą rozmawiał m.in. na temat integracji europejskiej i sytuacji ekonomicznej w kraju. [więcej](#)

Przeznaczony wzrost cen konsumpcyjnych w październiku 2002.
2002-10-25, Warszawa - Na podstawie wyników notowań cen w pierwszej połowie października br. Departament PF wstępnie szacuje, iż dynamika cen konsumpcyjnych w październiku ukształtuje się na poziomie 100,2. [więcej](#)

PRZESZUKAJ SERWIS

- MAPA SERWISU
- MINISTERSTWO
- SPROSTOWANIA
- PROJEKTY USTAW
- RODZET PAŃSTWA
- SDDS
- PODATKI
- ABOLICJA PODATKOWA
- RESTRUKTURYZACJA
- BIULETYN SKARBOWY
- OBLIGACJE DETALICZNE
- OBLIGACJE BURTOWE BONÓW SKARBOWYCH DŁUGU PUBLICZNEGO
- FINANSE SAMORZĄDÓW
- RACHUNKOWOŚĆ
- GENERALNY INSPEKTOR INFORMACJA FINANSOWEJ ORZĘDZĄCZA
- GŁÓWNA KOMISJA ORZĘDZĄCZA
- SŁUŻBA CELNA RP
- KONTROLA FINANSOWA I AUDYT WNETRZNY
- RAPORTY, ANALIZY I STATYSTYKI
- WYWIADY I PRZEMOWIENIA
- WYDARZENIA
- KOMUNIKATY
- INFORMATYKI
- OGŁOSZENIA
- LINKI
- ODPOWIEDZI NA PYTANIA
- FORUM
- ANTYKORUPCJA

Kontakt

ENGLISH VERSION
liczba odwiedzin serwisu
wc WRZEŚNIU
130644

Ministerstwo Finansów RP
Warszawa, 30 Października 2002 r.

FORMULARZE
(paki w formacie Acrobat Reader, program można pobrać tutaj)

PIT

Formularze, dotyczące rozliczenia za rok 2002:

PIT 36	PIT 40A/11A
PIT 37	PIT 88
PIT 38	PIT 89
PIT 39	PIT 95
PIT 40	PIT 11
PIT 41	PIT 12
PIT 42	PIT 13
PIT 43	PIT 14
PIT 44	PIT 25/A
PIT 45	PIT 25/B
PIT 46	PIT 25

Broszury informacyjne do zeznań i załączniki:

Broszura informacyjna do zeznania PIT 36 o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w 2002 roku

Broszura informacyjna do zeznania PIT 37 o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w 2002 roku

Broszura informacyjna do załącznika PIT/D składanego wraz z zeznaniem PIT 25, PIT 36 lub PIT 37 za 2002 rok

Broszura informacyjna do załącznika PIT/D składanego wraz z zeznaniem PIT 25, PIT 36 lub PIT 37 za 2002 rok

Jedź już w Siegnie RP!
Zapraszamy do zapoznania się z obywatelskim projektem ustawy, dotyczącym reformy podatkowej na rok 2003. [więcej](#)

PODSTAWOWE POKŁICA
Wicepremier, Minister Finansów, Profesor Grzegorz W. Kołodko złożył wizytę w Rzeszowie. Spotkał się z młodzieżą z Zespołu Szkół nr 1, z którą rozmawiał m.in. na temat integracji europejskiej i sytuacji ekonomicznej w kraju. [więcej](#)

Ekspertyza i Raporty dotyczące oceny skutków podatkowych pytań@mf.gov.pl

RESTRUKTURYZACJA
Przewodźcie firmę, skorzystajcie z szansy!
Zapraszamy do zapoznania się z abolicją od 1 października br. w zakresie restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. [więcej](#)

Źródło: www.mf.gov.pl

Rysunek 4

- Składanie przez firmy zeznań CIT5 i PIT12 – Ministerstwo Finansów planuje pilotaż, obecnie prace są na etapie testowania technicznego. System ma przyspieszyć wprowadzanie dokumentów do postaci elektronicznej
- Elektroniczne uproszczone zgłoszenie celne – w Izbie Celnej w Krakowie testowany jest system CELINA. W ciągu czterech miesięcy 2002 r. jednostki Izby Celnej w Krakowie przyjęły ponad 100 tys. zgłoszeń, a odsetek zgłoszeń elektronicznych przekroczył 95 procent. Jedną z przyczyn takiej popularności komunikacji elektronicznej jest przyjmowanie zgłoszeń w formacie XML pocztą elektroniczną, co nie narzuca żadnych wymagań dotyczących zakupu dedykowanego oprogramowania. Takie rozwiązanie jest zgodne z ideą middleware, opisaną w punkcie 4.3. Doświadczenia przy opracowywaniu standardów plików XML powinny zostać wykorzystane przy tworzeniu ogólnopolskiej organizacji zajmującej się standaryzacją na potrzeby informatyzacji. Wdrożenie przyniosło wymierne korzyści:¹²
 - „Uruchomienie systemu umożliwiło prowadzenie rozbudowanych analiz bazujących na informacjach zarejestrowanych w systemie CELINA. Dane mogące podlegać szczegółowym, wielopłaszczyznowym analizom dostępne są po ok. 30 minutach od ich wprowadzenia do systemu. (...) W dotychczasowym trybie analiz dane takie dostępne były najwcześniej po 2 miesiącach”
 - „Dzięki połączeniu [z systemem ZEFIR] przyspieszono rejestrację w systemie finansowo-księgowym dokumentu SAD złożonego przez nowy podmiot (nie zarejestrowany dotychczas w bazie) z ok. 15 min. do 2 minut. Rejestrację SAD dla istniejących w bazie kontrahentów przyspieszono z 5 do 2 minut. Z kolei ilość błędów w rejestrowanych dokumentach spadła o blisko 95 procent”
- Homologacje pojazdów – Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło prace nad elektronicznym świadczeniem usługi, opartej na prostym systemie elektronicznego obiegu dokumentu
- Portal „Pierwsza Praca” www.lpraca.gov.pl – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej utworzyło stronę z informacjami na temat urzędów pracy, zakładania własnych firm, praktyk i staży oraz wolontariatu
- Biuletyn Zamówień Publicznych w Internecie – Urząd Zamówień Publicznych udostępnia w Internecie Biuletyn oraz umożliwia umieszczanie za pośrednictwem Internetu ogłoszeń w Biuletynie
- SIMAP – Urząd Zamówień Publicznych tworzy program komputerowy wspomagający zamawiających w przeprowadzaniu postępowań przetargowych, zgodny z europejskim systemem SIMAP wraz z towarzyszącym programem dla dostawców i wykonawców, wspomagającym przygotowanie niezbędnej dokumentacji przetargowej. Prace wstrzymuje brak projektu ostatecznego kształtu systemu, który

¹² Na podstawie www.krakow.uc.gov.pl

powinna podać Komisja Europejska. Program dla dostawców i wykonawców ma być gotowy do końca 2004 r.

- Przyjmowanie zamówień na zagraniczne pozwolenia przewozowe – Ministerstwo Infrastruktury planuje uruchomić do końca roku system wykorzystujący bezpieczną stronę internetową do komunikacji z przewoźnikami międzynarodowymi
- Portal morski – Ministerstwo Infrastruktury nadzoruje tworzenie strony *Platforma Logistyczna dla Portów Morskich i Obrotu Portowo-Morskiego*. Projekt jest na etapie przygotowania specyfikacji
- Wspomaganie wydawania praw jazdy i pracy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego – Ministerstwo Infrastruktury pozyskuje środki¹³ na system informatyczny, wspomagający wydawanie praw jazdy oraz na system informatyczny na potrzeby przeprowadzania egzaminów na kierowców, który ma umożliwić przyjmowanie wpłat, planowanie terminów i miejsc egzaminów, rozliczenie wyników i wydruk dokumentów
- Rejestr zespołów opieki zdrowotnej i aptek – utworzenie przez Ministerstwo Zdrowia elektronicznego rejestru umożliwiającego dostęp (strona internetowa i centra telefoniczne) do informacji medycznych dla pacjentów, w tym porównywanie cen leków w aptekach. Informacje przekazywać będą wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne oraz organy rejestrowe zespołów opieki zdrowotnej
- Udostępnianie informacji rolniczych – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi prace związane z budową i udostępnianiem w Internecie katalogu Centralnej Biblioteki Rolniczej oraz utworzyło katalog polskich stron rolniczych
- Internetowy Serwis Informacji Turystycznej – na zlecenie Komitetu Badań Naukowych opracowano projekt rozwiązania. Jego cechą charakterystyczną jest to, że nie narzuca on żadnej konkretnej platformy sprzętowej i programowej. Umożliwi to łatwe włączenie do systemu jego przyszłych uczestników – lokalnych urzędów i organizacji, które będą źródłem udostępnianych informacji

3.2.2 Inicjatywy dotyczące tworzenia baz danych

- Centralna Baza Danych Ministerstwa Infrastruktury – kompleksowa baza danych o transporcie. Wyjaśnienia wymaga obecna i planowana funkcjonalność tej bazy
- Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK) – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowuje przetarg na system.

¹³ Wg informacji przekazanej w czasie konferencji Informatyzacja RP w przededniu przystąpienia do UE Hewlett-Packard wyłożył środki na sprzęt i zgodnie z umową część środków wpływających z tytułu opłat za wydawanie prawa jazdy przeznaczony jest bezpośrednio dla HP. Nie podano jednak, czy firma uczestniczy także w świadczeniu usługi – porównaj punkt 5.2.2, omawiający partnerstwa publiczno-prywatne.

Wg *Ogólnej koncepcji systemu CEPiK* funkcjonalność ma obejmować ponad 20 usług ewidencji pojazdów, 13 usług ewidencji kierowców oraz współpracę z Funduszem Ubezpieczeń Gwarancyjnych. Użytkownikami bazy będą MSWiA, Policja, Straż Graniczna, towarzystwa ubezpieczeniowe, jednostki administracji

- Modernizacja systemu PESEL (stworzenie PESEL-2) – MSWiA prowadzi modyfikację systemu oraz rozpoczęło prace nad przekształceniem go w system referencyjny (tzn. państwo gwarantuje prawdziwość danych i przyjmuje odpowiedzialność za błędy) PESEL-2. Nowy system miałby być scentralizowany
- Sieć teleinformatyczna i Zintegrowany System Ewidencji Straży Granicznej – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zainstalowało nowe oprogramowanie. System rejestruje osoby przekraczające granicę i sprawdza prawo do jej przekroczenia oraz umożliwia tworzenie statystyk. System będzie zintegrowany z systemami policyjnymi
- Krajowy System Informacyjny Policji – Komenda Główna Policji uzupełniła system o kilka nowych modułów: interfejs do systemu PESEL, moduł BRON I LICENCJA, REGON oparty o dane z GUSu. Wyjaśnienia wymaga stopień integracji z innymi systemami oraz uzyskane korzyści dla Policji i obywatela
- Centralne bazy Ministerstwa Środowiska – kontynuowane są prace nad wdrażaniem baz danych:
 - Bank HYDRO, gdzie gromadzone są dane dokumentacyjne o odwiertach, ujęciach i źródłach wód
 - System Gospodarki i Ochrony Bogactw Naturalnych MIDAS, który zawiera informacje geologiczne, gospodarcze i kartometryczne dotyczące 8,5 tys. złóż i 9 tys. wystąpień kopalin i wód podziemnych
 - Centralny Bank Danych Geologicznych – zawiera informacje dotyczące danych geologicznych zgromadzonych w Centralnym Archiwum Geologicznym
 - Baza Koncesji Górniczych, służąca zarządzaniu koncesjami
- Zintegrowany Pakiet Dokumentów Osobistych – MSWiA rozpoczęło prace nad stworzeniem systemu identyfikacji opartego na jednym dokumencie identyfikacyjnym. System przewiduje, że dowód osobisty spełniałby jednocześnie rolę karty ubezpieczenia zdrowotnego i podpisu elektronicznego. Projekt nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów
- Nowa Księga Wieczysta i Krajowy Rejestr Sądowy – w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad informatyzacją tych baz danych
- Wspomaganie nowej polityki wizowej – Ministerstwo Spraw Zagranicznych prowadzi prace, w ramach współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen, nad opracowaniem nowego programu do wspomaganie obsługi wizowej

3.2.3 Inicjatywy dotyczące rozwoju wewnętrznej infrastruktury administracji publicznej

- Zintegrowany System Informatyczny Ministerstwa Gospodarki – zakończono pierwszy etap budowy systemu obiegu dokumentów dla pięciu procesów: rozpatrzenie wniosku o finansowe wsparcie inwestycji, rejestr Rządowego Centrum Legislacji, uzgodnienia wewnętrzne, uzgodnienia zewnętrzne, uzgodnienia międzynarodowe. Dokumenty dostarczane z zewnątrz są skanowane
- Zintegrowany System Informatyczny Ministerstwa Skarbu Państwa – audyt systemu dokonany przez Ministerstwo umożliwił dostosowanie Podsystemu Monitorowania Przekształceń Własnościowych do zmieniających się przepisów oraz modyfikacje kilku modułów w zakresie archiwizowania, bezpieczeństwa danych i kontroli dostępu. M.in. planuje się elektroniczne zbieranie ankiet dotyczących ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz elektroniczną obsługę obiegu dokumentu i archiwizację, łącznie ze skanowaniem i rozpoznawaniem znaków (OCR)
- Modernizacja sieci PESEL-NET na potrzeby systemu IDA (więcej informacji o IDA w punkcie 3.4) – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi modernizację sieci PESEL-NET oraz integrację systemu wydawania dokumentów z rejestrami (m.in. z systemem PESEL). Sieć funkcjonuje na bazie łączy dzierżawionych od TP. Modernizacja dotyczy zwiększenia przepustowości i zasięgu – przynajmniej o wszystkie powiaty. Jeśli chodzi o dokumenty, które nie mogą być przesyłane elektronicznie, to rozpatruje się przesyłanie ich do obywatela pocztą kurierską
- ZEFIR i CELINA – Ministerstwo Finansów wprowadza system celno-skarbowy i finansowo-księgowy ZEFIR, który będzie odpowiadał za pobieranie i rozliczanie unijnego cła oraz prowadzi pilotaż systemu wspomaganie przetwarzania zgłoszeń celnych CELINA w Izbie Celnej w Krakowie. Pierwszy z systemów nie został jeszcze wdrożony w trzech izbach celnych. Oba systemy powinny działać w pełni od lipca 2003 roku
- NTCS – Ministerstwo Finansów zleciło wykonanie trzeciego z kluczowych systemów celnych, NTCS. Ma on umożliwić współpracę z systemem obsługi Wspólnej Procedury Tranzytu Unii Europejskiej oraz wchodzić w skład sieci rozległej Komisji Europejskiej. Uruchomienie systemu pilotażowego ma nastąpić w styczniu 2003 r.
- POLTAX – urzędy skarbowe używają aktualnie systemu POLTAX do rejestracji podmiotów, ewidencji i obsługi deklaracji i innych dokumentów, ewidencji podatków i innych należności na kontach podatników, wspomaganie windykacji. Wdrażane są obecnie podsystemy KONTROLA i MANDATY. Ponadto na potrzeby sprawozdawczości istnieją hurtownie danych, agregujące informacje z urzędów skarbowych. Długa historia komputeryzacji urzędów skarbowych, rola poboru podatków w funkcjonowaniu państwa, powiązania z systemami celnymi i innymi oraz powtarzające się opinie prasowe o braku centralizacji,

niskiej funkcjonalności systemu i problemach kadrowych nakazują dokonać szczegółowego audytu systemów komputerowych w gestii MF¹⁴

- Sieci komputerowe MON – Ministerstwo Obrony Narodowej rozbudowywało infrastrukturę czterech resortowych sieci komputerowych
- Konsul – MSZ zakończyło opracowywanie założeń funkcjonalnych systemu wspomagania czynności konsularnych

3.2.4 Inicjatywy dotyczące rozwoju infrastruktury dostępu dla społeczeństwa

- Infomaty – Urząd Służby Cywilnej zainstalował siedem pilotażowych multimedialnych kiosków tzw. infomatów. Nie planuje się wykorzystania kiosków do komunikacji od obywatela do urzędu, ani do załatwiania spraw
- Wyposażenie gimnazjów w komputery – Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu przeprowadziło przetargi i złożyło zamówienia na około 15 tysięcy komputerów dla 1115 szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. Koszty utrzymania sprzętu w następnych latach oraz koszty podłączenia do sieci spoczywają na szkołach

3.2.5 Pozostałe inicjatywy związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego

- Przeszkolenie nauczycieli – Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu przeszkoliło z pomocą firm Intel i Microsoft około 20 tys. nauczycieli w zakresie pakietów biurowych, tworzenia prezentacji i publikacji oraz wykorzystania Internetu. Ponadto w ramach tworzenia pracowni komputerowych przeprowadzono 37 tys. „osobokursów”
- Polska Biblioteka Internetowa (PBI) – Rada ds. Edukacji Informatycznej przy Ministrze Edukacji Narodowej i Sportu uznała za priorytetowy rozwój PBI. Przewiduje się wykonanie tego projektu w formie *partnerstwa publiczno-prywatnego*, a założeniem jest uzyskanie elektronicznego dostępu do 100 tysięcy woluminów. Otwarcie PBI planowane jest na 21 grudnia 2002 r.

3.3 PRZEGLĄD STRON INTERNETOWYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Latem 2001 roku zespół z Brown University w Providence w Stanach Zjednoczonych rozpoczął badanie porównawcze 196 krajów pod względem jakości stron internetowych administracji publicznej za pomocą metody WAES (ang. *Website Attribute Evaluation System*), czyli wielokryterialnego systemu

¹⁴ Jeśli chodzi o doniesienia prasowe, to przykładem jest *Nagi fiskus*, ComputerWord z 10 lipca 2002 r. Z racji braku szczegółowej oceny funkcjonalności obecnego systemu i potrzeb modernizacyjnych, w punkcie 5.5 przyjęto do obliczenia kosztów informatyzacji konserwatywne założenie o potrzebie kompleksowej inwestycji.

oceny serwisów internetowych. W metodzie tej ocenia się stronę za pomocą 41 kryteriów z dwóch kategorii: przejrzystości oraz interaktywności strony. Metoda bierze pod uwagę obecność i jakość usług, jakie dane strony oferują, jednak główny nacisk kładzie na zawartość stron.

Tą samą metodologią badanie polskich stron internetowych urzędów przeprowadził¹⁵ Zespół Internetu Obywatelskiego. Według autorów raportu najlepszą stroną wśród polskich urzędów administracji publicznej dysponuje Ministerstwo Finansów. Jego strona uzyskała 29 na 41 możliwych punktów. Dla porównania średnia dla wszystkich polskich ministerstw (włączając stronę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) wyniosła 22, a najgorsza strona uzyskała jedynie 12 punktów.

Autorzy wyciągnęli też wnioski ogólne dotyczące badanych stron. W ich opinii zaletami stron urzędów polskiej administracji publicznej są:

- Obecność na stronach adresów, telefonów urzędów i adresów poczty elektronicznej urzędników
- Darmowy dostęp do publikowanych materiałów
- Możliwość zachowania anonimowości dla użytkownika
- Duża liczba odnośników do innych adresów rządowych

Krytycznie ocenili oni jednak następujące cechy:

- Brak jednolitego nazewnictwa adresów
- Brak odwołań do ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz do Biuletynu Informacji Publicznej
- Niewielka liczba formularzy do pobrania
- Brak formularzy, które można wypełnić bezpośrednio na stronie internetowej
- Niewielka liczba informacji w językach obcych
- Brak ułatwień dla osób niepełnosprawnych
- Brak możliwości transakcyjnych
- Brak instrukcji odwołania się od decyzji urzędu

Poniżej przedstawiono opisy tych stron ministerstw, urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, które autorzy raportu uznali za najlepsze według punktacji WAES.

- Wspomniana już wcześniej strona Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl, 29 punktów). Uznana za najlepszą ze stron urzędów

¹⁵ Badanie zostało zakończone raportem *Administracja publiczna w sieci 2002*, w którym oceniono wybrane strony administracji publicznej: strony rządu i ministerstw (15 ministerstw i stronę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), 16 stron urzędów wojewódzkich, 14 stron urzędów marszałkowskich (dwie strony nie istniały w trakcie oceny – obecnie istnieje już strona Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego pod adresem www.kujawsko-pomorskie.pl).

administracji państwowej. Do jej mocnych stron należą: dostępność wielu formularzy, które można pobrać, forum dla internautów, odpowiedzi na często zadawane pytania, precyzyjna mapa serwisu, estetyczny wygląd i dodatkowe materiały pomocnicze, jak mapka dojazdu do ministerstwa, ogłoszenia pracy nie tylko z ofertami ministerstwa, ale i innych instytucji. Do nielicznych niedociągnięć należy brak adresów poczty elektronicznej do departamentów i biur oraz brak biuletynu z nowościami, który można otrzymywać drogą elektroniczną

- Strona Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl, 27 punktów). Strona została tak wysoko oceniona, ponieważ posiada dużą liczbę odnośników do stron na temat ochrony środowiska, adresy i telefony do wszystkich jednostek i wielu urzędników Ministerstwa, adresy pocztowe i elektroniczne oraz telefony do jednostek podległych oraz ciekawy układ graficzny. Do nielicznych wad należą niezrozumiały, choć obszerny wybór aktów prawnych, brak misji i zadań urzędu oraz brak formularzy do pobrania
- Strona Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego (www.silesia-region.pl, 28 punktów). Ta bardzo wysoko oceniona strona zawiera bardzo dużo formularzy urzędowych do pobrania, dużo praktycznych informacji, większość niezbędnych adresów i telefonów, a także katalog uchwał. Wysoko oceniana przez zespół Internetu Obywatelskiego wyszukiwarka nie zawsze jednak działa, brak jest także struktury urzędu. Wadą jest adres strony, odbiegający od „standardu”
- Strona Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (www.mazowsze.uw.gov.pl, 24 punkty). Strona została wysoko oceniona za siedem wersji językowych, bardzo obszerną zawartość merytoryczną w zakresie administracji, gospodarki i kultury, wiele odnośników do innych stron rządowych i pozarządowych. Nie wszystkie jednak wersje językowe są zgodne, a przy próbach dostępu do nich jak i innych elementów strony pojawia się błąd oznaczony jako „brak pliku”
- Strona Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (www.kielce.uw.gov.pl, 23 punkty). Strona została bardzo wysoko oceniona za możliwość pobrania wielu formularzy, obszerny opis wymagań nałożonych na obywatela przy załatwianiu spraw urzędowych oraz tematyczny spis odnośników do innych stron administracji. Ponadto strona posiada bardzo klarowną strukturę, która mimo braku mapy strony, umożliwia swobodne nawigowanie. Znajdziemy też dział poświęcony zarządzaniu jakością. Do nielicznych usterek należy brak daty aktualizacji oraz brak polskich znaków diakrytycznych na niektórych podstronach
- Strona *Wrota Małopolski*¹⁶ (www.wrotamalopolski.pl lub też www.malopolska.pl). Strona aspirująca do spełnienia warunków Ustawy o informacji publicznej, została utworzona przez zespół przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego. Wyjątkową jej zaletą jest to, iż można za jej pomocą składać podania i zaświadczenia w formie

¹⁶ Strona nie była uwzględniona w raporcie Internetu Obywatelskiego.

elektronicznej, które trafią do Internetowego Dziennika Podawczego – rys. 5. Autorzy zastrzegają, że strona jest nadal w trakcie realizacji. Oprócz tej strony zarówno Urząd Wojewódzki jak i Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego mają swoje strony (odpowiednio adresy www.uwoj.krakow.pl i www.malopolskie.pl)

STRONA INTERNETOWA WROTA MAŁOPOLSKI

Źródło: www.wrotamalopolski.pl

Rysunek 5

Spośród stron administracji samorządowej oraz innych instytucji publicznych, które nie zostały uwzględnione w wyżej opisanym raporcie, warto zwrócić uwagę na następujące udane i często pionierskie rozwiązania:

- Strona miasta Sopot (www.sopot.pl). Strona daje możliwość złożenia kilkunastu wniosków, a następnie śledzenia statusu załatwianych spraw poprzez Internet
- Strona Urzędu Miasta w Sokołowie Podlaskim (um.sokolowpodl.pl). Strona odznacza się przejrzystością i dostępnością adresów, telefonów, dużą liczbą odnośników. Można na niej dowiedzieć się, jak załatwić sprawę urzędową, pobrać wnioski, można także za darmo umieścić ogłoszenie firmy
- Strona Urzędu Miejskiego w Szczecinie (www.szczecin.pl). Zawiera bardzo szczegółowe informacje o projektach budżetów, ostatecznym budżecie miasta oraz sprawozdania z jego realizacji. Posiada także podstronę Biuro Obsługi Interesanta, która zawiera kilkanaście formularzy do pobrania, instrukcje ich wypełniania i opis procedur związanych z załatwianiem spraw urzędowych

Pomimo, że większość samorządów lokalnych posiada strony, nie ma spójnego systemu ich nazewnictwa. Stąd ich odszukanie jest często trudne, nie ma też ich oficjalnego katalogu, ani stron z odnośnikami do nich. Czasami prawa do adresu www.NAZWA_MIASTA.pl posiadają osoby prywatne, które tworzą strony konkurujące z oficjalną stroną jednostki administracyjnej, co może wprowadzać użytkownika w błąd.

W poniższej tabeli znajduje się podsumowanie inicjatyw informatyzacyjnych urzędów administracji rządowej oraz oceny stron internetowych wg punktacji WAES, z podziałem na resorty. Z pewnością nie są to wszystkie inicjatywy. Szczegółowy audyt działań związanych z informatyzacją, prowadzonych przez resorty powinien być jednym z pierwszych zadań projektu Wrota Polski.

Urząd	Inicjatywy ¹⁷	Ocena strony internetowej ¹⁸ , WAES
Kancelaria Premiera	. Przygotowanie nowej strony internetowej	20
MENiS	. Wyposażenie gimnazjów w komputery . Przeszkolenie nauczycieli	22
MF	Formularze rozliczeń podatkowych	29
GUC	. Elektroniczne uproszczone zgłoszenie celne, system CELINA . System ZEFIR . NTCS	<i>Dobry system złożony ze strony centralnej i stron izb celnych, nie oceniony w raporcie</i>
Urzędy skarbowe	. Składanie przez firmy zeznań CIT5 i PIT12 . System POLTAX	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
MG	Zintegrowany System Informatyczny MG	22
MI	. Homologacje pojazdów . Przyjmowanie zamówień na zagraniczne pozwolenia przewozowe . Portal morski . Wspomaganie wydawania praw jazdy i pracy WOPR . Centralna Baza Danych MI	23
MK	<i>Nie zgłoszono do KBN</i>	24
MON	Sieci komputerowe MON	22

¹⁷ Na podstawie Raportu o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w II kwartale 2002 r.

¹⁸ Na podstawie raportu *Administracja publiczna w sieci 2002*.

MPiPS	Portal „Pierwsza Praca”	21
MRiRW	. Udostępnianie informacji rolniczych	19
Urząd	Inicjatywy	Ocena strony internetowej, WAES
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) – oficjalne informacje nie zostały przekazane do KBN	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
MSWiA	. Biuletyn Informacji Publicznej . Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców . Modernizacja systemu PESEL . Sieć teleinformatyczna i Zintegrowany System Ewidencji Straży Granicznej . Zintegrowany Pakiet Dokumentów Osobistych . Modernizacja sieci PESEL-NET na potrzeby systemu IDA	23
Policja	Krajowy System Informatyczny Policji	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
Min. Skarbu Państwa	Zintegrowany System Informatyczny MSP	17
Min. Sprawiedliwości	Nowa Księga Wieczysta i Krajowy Rejestr Sądowy	17
MSZ	. Wspomaganie nowej polityki wizowej . Konsul	21
Min. Środowiska	Centralne bazy MŚ	27
MZ	Rejestr zespołów opieki zdrowotnej i aptek	12
Urząd Służby Cywilnej	Instalacje informatów	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
UZP	. Biuletyn Zamówień Publicznych w Internecie . SIMAP	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
ZUS	Elektroniczne przekazywanie dokumentów	<i>Nie oceniana w raporcie</i>
KBN	. Informatyzacja kraju . Wrota Polski . Polska Biblioteka Internetowa	27

3.4 DZIAŁANIA POLSKI JAKO WYRAZ DAŻEŃ EUROPEJSKICH I PRZYJMOWANIA TRENDÓW ŚWIATOWYCH

Podjęta przez kraje Unii Europejskiej inicjatywa eEurope zakłada, że do roku 2005 Europa powinna mieć:

- Nowoczesne, świadczone elektronicznie usługi w zakresie:
 - Usług publicznych
 - Nauczania na odległość
 - Usług medycznych na odległość
- Dynamiczne środowisko handlu elektronicznego

Podstawą do powyższych będzie:

- Powszechny szerokopasmowy dostęp do Internetu po konkurencyjnych cenach
- Bezpieczna infrastruktura informatyczna

Inicjatywa eEurope toczy się równolegle i w powiązaniu ze starszym programem IDA (ang. *Interchange of Data between Administration*), który ma zapewnić łatwą i szybką wymianę danych między administracjami krajów członkowskich. Obie inicjatywy opisane są w załączniku A.

Postęp realizacji działań inicjatywy eEurope jest monitorowany. Komisja Europejska uzgodniła z państwami członkowskimi dwa zestawy wskaźników, wg których dokonywane są pomiary postępu:

- Lista mierników postępu inicjatywy eEurope – zestaw 23 wskaźników ilościowych, z określoną częstotliwością pomiarów oraz podstawowymi i uzupełniającymi źródłami danych. Wskaźniki zostały dobrane odpowiednio do działań zaplanowanych w ramach inicjatywy, np. dla obszaru działań związanych z tworzeniem administracji dla społeczeństwa informacyjnego określono następujące wskaźniki:
 - Procent podstawowych usług publicznych świadczonych elektronicznie
 - Powszechność wykorzystania rządowych usług elektronicznych – w celu zasięgnięcia lub przesłania informacji
 - Procent zakupów publicznych, które mogą być przeprowadzane elektronicznie
- Lista podstawowych usług publicznych – lista 20 podstawowych usług publicznych (12 dla obywateli i 8 dla firm), których wprowadzanie na platformę elektroniczną jest monitorowane w ramach obszaru działań związanych z administracją dla społeczeństwa informacyjnego
 - Usługi dla obywateli:
 - Podatek od osób fizycznych (deklaracje podatkowe, oceny należności podatkowych)

- Pośrednictwo pracy (usługi urzędów pracy)
- Pomoc socjalna (3 z 4 wymienionych poniżej):
 - . Zasilek dla bezrobotnych
 - . Zasilek na dziecko
 - . Koszty opieki medycznej (refundacja lub rozliczenie z zakładem opieki medycznej)
 - . Stypendia dla studentów
- Dokumenty osobiste (paszport, prawo jazdy)
- Rejestracja samochodów (nowych, używanych, importowanych)
- Uzyskanie pozwolenia na budowę
- Zgłoszenie na policję (np. kradzieży)
- Biblioteki publiczne (dostępność katalogów, narzędzi do wyszukiwania)
- Zaświadczenia (akt urodzenia, akt ślubu)
- Przyjęcia na studia
- Zmiana miejsca zamieszkania (adresu)
- Usługi związane z opieką medyczną (np. interaktywna porada na temat dostępności usług w różnych szpitalach, zgłoszenie do szpitala)
- Usługi dla przedsiębiorców:
 - Ubezpieczenie społeczne
 - Podatek od osób prawnych (deklaracje podatkowe, oceny należności podatkowych)
 - Podatek VAT (deklaracje podatkowe, oceny należności podatkowych)
 - Rejestracja nowej spółki
 - Przesyłanie danych do biur statystycznych
 - Deklaracje celne
 - Zezwolenia i raporty dotyczące ochrony środowiska
 - Zamówienia publiczne
- Ocena posługuje się czterema poziomami elektronicznego świadczenia usługi, tak jak opisano w punkcie 2.3.1, przetłumaczonymi na skalę procentową

Firma Cap Gemini Ernst & Young przeprowadziła na zlecenie Komisji Europejskiej dwa badania poziomu elektronicznego świadczenia usług publicznych (pierwsze w październiku 2001 r., drugie w kwietniu 2002 r.)¹⁹.

W podsumowaniu badania kwietniowego przedstawione zostały następujące wyniki:

- Całkowita średnia ocena: 55% (poprzednie badanie: 45%)
- Całkowita średnia ocena usług dla obywateli: 47% (poprzednie badanie: 40%)
- Całkowita średnia ocena usług dla firm: 68% (poprzednie badanie: 53%)

Usługi generujące przychód dla państwa (podatki, ubezpieczenia społeczne, cła) są stosunkowo najlepiej rozwinięte – ich ocena sięgnęła blisko 80 procent. Najgorzej natomiast zostały ocenione usługi związane z wydawaniem różnego rodzaju pozwoleń i licencji – ledwo ponad 40 procent.

Mimo dużej rozpiętości ocen, udostępnianie usług publicznych w Internecie jest w Europie na dość zaawansowanym poziomie i co więcej rozwija się bardzo szybko – całkowita średnia ocena wzrosła w ciągu zaledwie pół roku o 10 punktów procentowych.

3.4.1 Zagraniczne przykłady usług publicznych świadczonych elektronicznie

Przykładem kraju, który oferuje dużo usług publicznych na platformie elektronicznej, jest Wielka Brytania. W marcu 2000 roku brytyjski premier ogłosił, że wszystkie usługi rządowe powinny być dostępne elektronicznie do 2005 roku. Podstawę dostępu do usług ma stanowić Internet, jednak będzie można z niego korzystać na różne sposoby: za pomocą komputera, telewizji cyfrowej, telefonu (WAP) lub pośrednio, np. przez pracownika centrum telefonicznego. Aby ułatwić dostęp do usług, podjęto decyzję o utworzeniu portalu rządowego, który ma agregować usługi centralne i lokalne, obsługiwać uwierzytelnienie użytkowników, dbać o zachowanie prywatności, umożliwiać personalizację i łatwe przeszukiwanie zasobów. Powstanie tego portalu nie wyklucza jednak istnienia innych portali publicznych, poświęconych konkretnemu sektorowi (np. nauka, zdrowie) lub związanych z samorządem lokalnym.

Ze względu na złożoność tematu i wysokie nakłady finansowe, związane z wdrożeniem strategii, rząd podjął decyzję o współpracy z firmami sektora prywatnego (w formie partnerstw publiczno-prywatnych) przy udostępnianiu publicznych usług elektronicznie. Żeby ułatwić korzystanie z usług dostarczanych elektronicznie, postanowiono stworzyć wspólne standardy i reguły, dotyczące w szczególności bezpieczeństwa. Podjęto także działania związane z dostosowaniem przepisów prawa tak, by nie ograniczać możliwości wykorzystania mediów elektronicznych zgodnie z postawionymi celami

¹⁹ Badania zostały przeprowadzone w państwach członkowskich Unii oraz Islandii, Norwegii i Szwajcarii (Szwajcaria była objęta tylko drugim badaniem).

(w szczególności dotyczyły one kwestii uznania w sądzie podpisu elektronicznego jako równoważnego z odręcznym).

Jak pokazuje raport z wiosny 2002 roku na temat postępów rządowego programu *UK online*, 54 procent usług rządu (304) z całkowitej liczby 581 usług jest już dostępnych elektronicznie, natomiast do końca roku 2002 przewiduje się dostępność 71 procent usług.

Usługi aktualnie dostępne elektronicznie dzielą się na następujące kategorie (w nawiasie podany jest odsetek w stosunku do liczby usług dostępnych):

- Informacyjne (74%)
- Związane z regulacjami (10%)
- Pobór podatków i opłat (5%)
- Obsługujące dotacje i świadczenia społeczne (5%)
- Doradcze (4%)
- Inne (2%)

Znakomita większość usług jest dostarczana za pomocą Internetu²⁰ (83%), kolejne 8 procent to usługi świadczone telefonicznie. Pozostałe kanały (jak np. telefonia komórkowa i kioski elektroniczne) są aktualnie wykorzystywane w znikomym stopniu.

STRONA INTERNETOWA RZĄDU WIELKIEJ BRYTANII

The screenshot displays the UK online government website interface. At the top, there is a navigation bar with 'UK online gov.uk' and 'Easy Access | Help | Site map |'. Below this, a secondary navigation bar includes 'Homepage', 'Citizenspace', 'Your life', 'Do it online', 'Newsroom', and 'Quick find'. The main content area is titled 'The easy way to government information and services online.' and shows the date 'Wednesday, 30 October 2002'. A prominent red banner for 'Channel hopping' highlights 'New measures favour cross channel shoppers' and 'Smugglers vs. shoppers'. Other sections include 'Firefighters' dispute', 'Local info for local people', 'Newsroom', 'European Convention', 'Cabinet reshuffle', 'Protecting consumers', 'Tax Self Assessment online', 'Apply for a passport', 'Buy a TV licence', 'Find local childcare', 'Nominate someone for an honour', 'Tradesmen quality mark', and 'Book a driving theory test'. A search bar is located on the right side. At the bottom left, the source is cited as 'Zródło: www.ukonline.gov.uk' and at the bottom right as 'Rysunek 6'.

²⁰ Włączając pocztę elektroniczną.

Jako przykłady usług elektronicznych, obecnie dostępnych przez Internet (www.ukonline.gov.uk), można podać składanie deklaracji podatkowych i rozliczanie podatku dochodowego, składanie podania o paszport, opłacanie abonamentu telewizyjnego, wyszukiwanie przedszkoli – por. rys. 6. Warto przy tym zwrócić uwagę, że nawet usługi transakcyjne, w szczególności np. rozliczanie podatków, nie wymagają korzystania z zaawansowanego podpisu elektronicznego (jest to dostępne jako opcja), lecz z identyfikatora i hasła – rys. 7. Szczegółowy opis brytyjskiej koncepcji informatyzacji znajduje się w załączniku B.

REJESTRACJA UŻYTKOWNIKA USŁUG PUBLICZNYCH ŚWIADCZONYCH ELEKTRONICZNIE W WIELKIEJ BRYTANII

The image displays two screenshots from the UK online services website. The left screenshot is titled 'Register for online services' and contains the following text: 'To register for online Government services, please enter the following information:'. It includes input fields for 'Full name' and 'Email address', with a link 'Why do we ask for your email address?'. Below this, it lists password requirements: 'The password you choose must: be between 8 and 12 characters (letters and numbers), contain at least one number (0-9), contain at least one letter (a-z or A-Z), and not be, or contain the word "password"'. It also states: 'Make sure you choose a password you can remember, as you will need it to log in to the Government. You will receive your User ID through the post, within 7 days of registering.' There are fields for 'Enter a password' and 'Confirm password', with a link 'See password rules above'. At the bottom, it says 'When you click Continue, you will be asked to select which services you initially wish to enrol for.' and has 'Back' and 'Continue' buttons. The right screenshot is titled 'Passport Application' and 'APPLICATION REQUEST'. It includes a 'Click here' link for assistance and a 'Guidance help?' link. The main text says: 'Please select the type of passport you require or ~~renew~~ your pre-application if you have saved your details within the last 72 hours.' It has a section for 'What is the applicant's date of birth?' with 'Day', 'Month', and 'Year' dropdown menus. Below that is 'What type of passport is the applicant applying for?' with radio buttons for 'Renewal', 'Extension', 'First', 'Replacement', and 'Change'. There are two sections for 'Was the applicant born in the United Kingdom?' and 'Does the applicant currently reside in the United Kingdom?' with 'Yes' and 'No' radio buttons. A 'Next' button is at the bottom.

Źródło: www.ukonline.gov.uk

Rysunek 7

Przykłady innych stron usługowych, wskazanych jako przykłady w raporcie Cap Gemini Ernst & Young, to strona belgijskiego zakładu ubezpieczeń społecznych (www.socialsecurity.be, rys. 8) lub strona austriackich bibliotek publicznych (www.bibliotheken.at, rys. 9).

STRONA INTERNETOWA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH KRÓLESTWA BELGII



Avec cette option, vous pouvez apporter des compléments à un chantier qui a été préalablement déclaré.

Voire choix:

- Vous désirez ajouter un sous-traitant à un volet 30bis.
- Vous désirez ajouter un volet à une déclaration (pour un contrat déjà mentionné).
- Vous désirez faire une déclaration résultant d'un nouveau contrat avec le maître d'ouvrage.

Déclaration

Numéro de déclaration:

Déclarant

Numéro d'immatriculation ORSS:

A défaut:

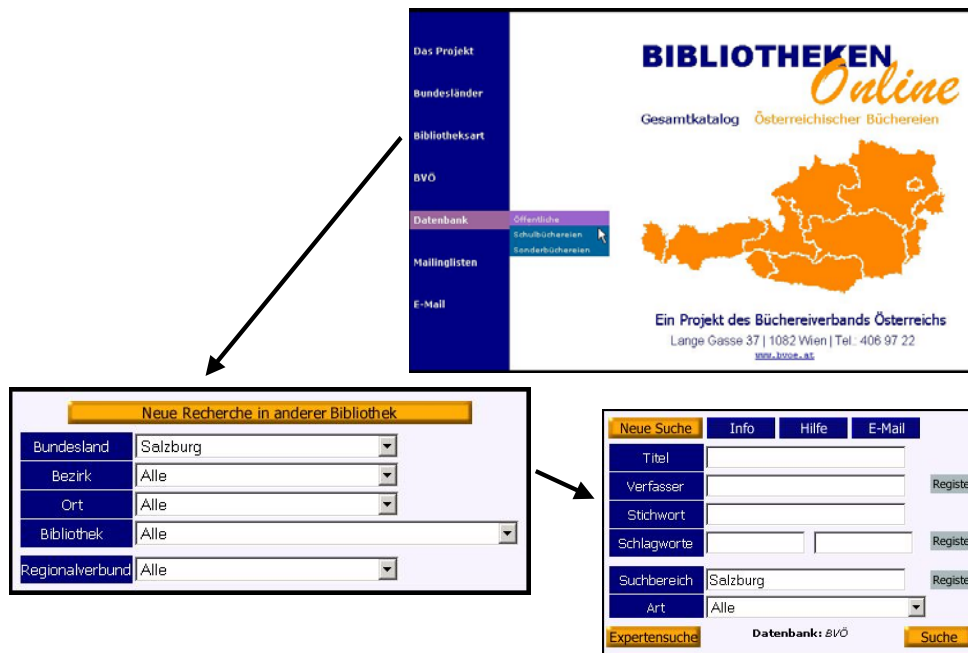
Numéro de TVA:

Numéro d'identification à la sécurité sociale:

Źródło: www.socialsecurity.be

Rysunek 8

STRONA INTERNETOWA AUSTRIACKICH BIBLIOTEK PUBLICZNYCH



Źródło: www.bibliotheken.at

Rysunek 9

Informatyzacja nie jest domeną tylko krajów Unii Europejskiej. Przykładem działań zakrojonych na szeroką skalę są Stany Zjednoczone, w których istnieje

ponad 22 tysiące stron internetowych administracji publicznej, tworzonych w większości jako inicjatywy oddolne, np. strona stanu Kalifornia (my.ca.gov, rys. 10), która wygrała konkurs na najlepszą stronę spośród około 400 rządów stanowych i władz lokalnych w Stanach Zjednoczonych w roku 2001. Strona posiada wiele bardzo zaawansowanych funkcjonalności: możliwość sprawdzania stanu dróg, ostrzeżeń na temat kryzysów energetycznych (także w technologii bezprzewodowej poprzez telefony komórkowe i pagery), możliwość sprawdzenia swojego statusu jako podatnika, rejestrację łodzi, samochodów i innych pojazdów, śledzenie statusu uzyskiwania prawa jazdy; daje możliwość personalizacji strony. Wykonujący zawody licencjonowane mogą przedłużać ważność licencji, wnioskować o duplikaty, modyfikować dane itp., a także mają dostęp do zawodowych materiałów edukacyjnych. Płatność za opłaty urzędowe wnosi się kartą kredytową.

STRONA INTERNETOWA STANU KALIFORNIA

The image shows a screenshot of the California state website. At the top, there is a navigation bar with links for Home, Help, SiteMap, Register, and Login. Below this is a banner for 'Welcome to California'. The main content area is divided into several sections: 'Education and Training', 'Business', 'Health and Safety', 'Consumers and Families', 'Labor and Employment', 'History and Culture of California', 'Travel and Transportation', 'Environment and Natural Resources', and 'Government'. A prominent 'Online Services' section features a 'My California Personalize This Page' button and a list of services including Email, Paper and Cellular Notifications, DMV Appointments, State Lottery, Film California First Program, Tax Refund Status, Professional Licensing, and State Park Camper Reservations. There are also buttons for 'Online Vehicle Registration', 'e file', and 'Synchronize with your PDA'. On the left side, there is a 'Caltrans Realtime Freeway Speed Map' showing a map of California with traffic data. Below the main content, there is a 'Check Your Refund Status' form with input fields for Social Security Number, Numbers in Mailing Address, ZIP Code, and Refund Amount, along with a 'Submit' button and a list of tax return lines (540 2EZ, line 21; 540A, line 38; 540, line 65; 540NR, line 74; 540A-NR, line 74).

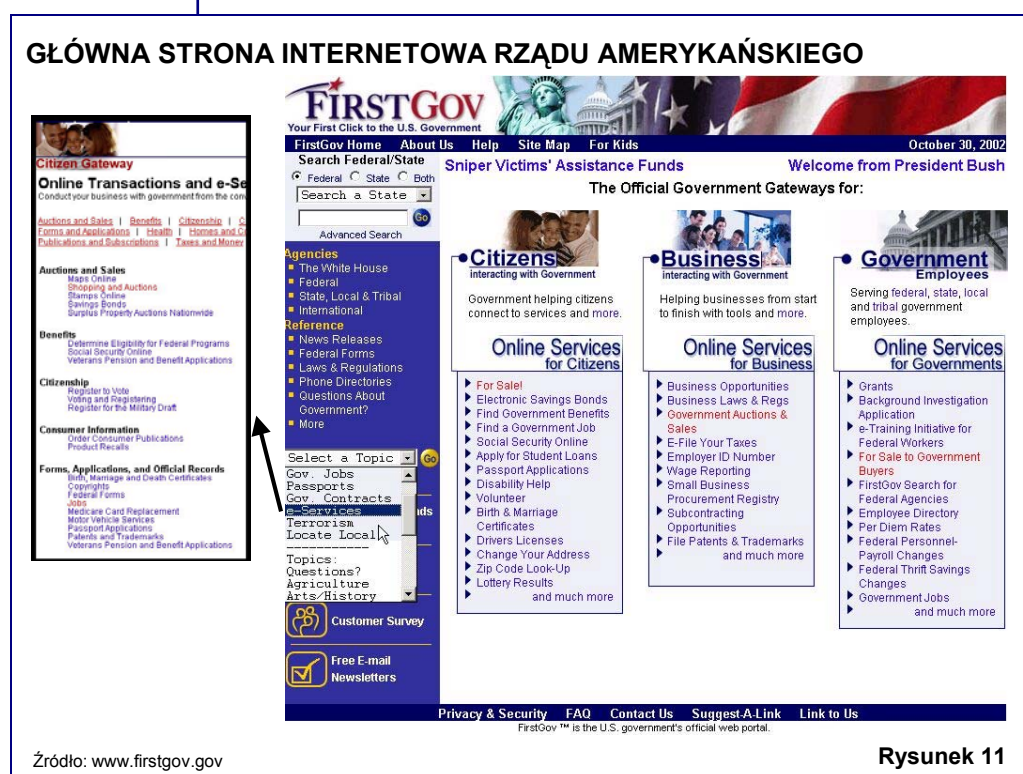
Źródło: my.ca.gov

Rysunek 10

Liczność inicjatyw stanowych i władz lokalnych oraz wysoka jakość stron znalazła swe odbicie w rankingu jakości internetowych stron rządowych, sporządzonym przez zespół z Brown University. Pierwsze miejsce spośród 196 badanych krajów zajęły Stany Zjednoczone, wyprzedzając Tajwan oraz Australię. Ponadto autorzy podkreślają w swym raporcie, że 23 procent amerykańskich stron federalnych oferuje usługi w formie elektronicznej bezpośrednio na stronach internetowych.

Rząd federalny stworzył stronę FirstGov (www.firstgov.gov, rys. 11), która w zamysle ma być „węzłem komunikacyjnym” dla połączeń pomiędzy wszystkimi stronami administracji publicznej. Strona zawiera indeks i odnośniki

do stron administracji, oferujących usługi poprzez Internet. FirstGov jest tylko elementem zorganizowanych działań w zakresie informatyzacji, które opisane są w załączniku C. Charakterystyczne dla Stanów Zjednoczonych jest to, że podkreśla się, iż celem nie jest świadczenie elektroniczne jak największej ilości usług publicznych, lecz uproszczenie świadczenia usług w ogólności, uproszczenie procesów administracji, skrócenie czasu reakcji i zwiększenie dostępności informacji. Bardzo dużą wagę przywiązuje się do zwiększenia wewnętrznej efektywności administracji, łącznie z racjonalizacją zamówień publicznych oraz do kwestii infrastruktury informatycznej administracji.



Źródło: www.firstgov.gov

Rysunek 11

W zakresie otoczenia prawnego Stany Zjednoczone odznaczają się bardzo liberalnym podejściem do informacji publicznej, definiując ją bardzo szeroko i nakładając na organy administracji obowiązek wygodnego jej udostępniania – por. punkt C.2.

3.4.2 Porównanie dostępności usług świadczonych elektronicznie w Polsce i krajach Unii Europejskiej

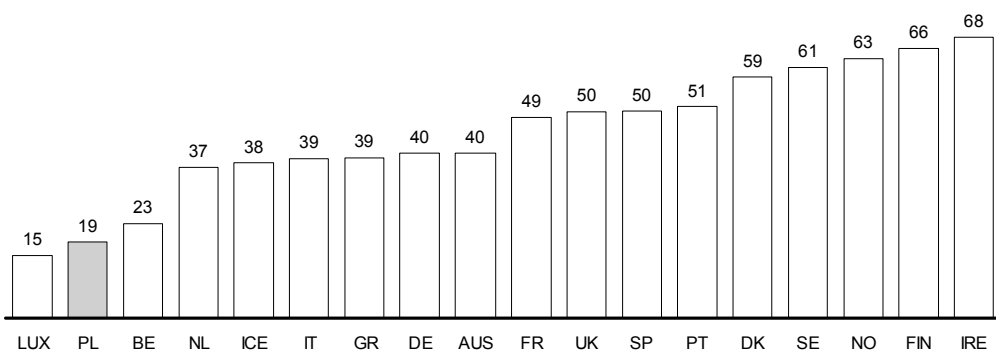
Badania Cap Gemini Ernst & Young, przeprowadzone w marcu 2002 roku w Polsce, pokazują, że mimo wielu inicjatyw, zarówno ze strony władz centralnych, jak i samorządów lokalnych, nasz kraj wypada bardzo słabo w porównaniu ze średnią europejską, z całkowitą oceną średnią niższą o ponad 35 punktów procentowych – rys. 12 i 13.

Inne porównanie stworzył World Market Research Centre (kontynuacja badań Brown University), który metodą WAES stworzył ranking krajów pod względem jakości stron rządowych. Polska zajęła w nim odległe 65 miejsce na 196 krajów (dla porównania Polska jest na 28 miejscu na świecie pod względem wielkości PKB, a na 57 pod względem wielkości PKB na 1 mieszkańca).

Tak jak opisano w punkcie 2.3, rzeczywisty sukces, tzn. zwiększenie efektywności administracji publicznej, zależy nie tylko od udostępnienia usług publicznych na platformie elektronicznej. Pozostałe czynniki to dostęp do tej platformy oraz skłonność do jej wykorzystania. Jak pokazane jest w następnym punkcie, przed Polską stoją duże wyzwania w tych dziedzinach, co oznacza, że powyższe porównanie Polski z innymi krajami, jeśli pozbawione kontekstu infrastrukturalnego oraz behawioralnego, prowadzi do i tak zbyt optymistycznych wniosków.

POZIOM ELEKTRONICZNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE I KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ (1/2)

W procentach, 2002

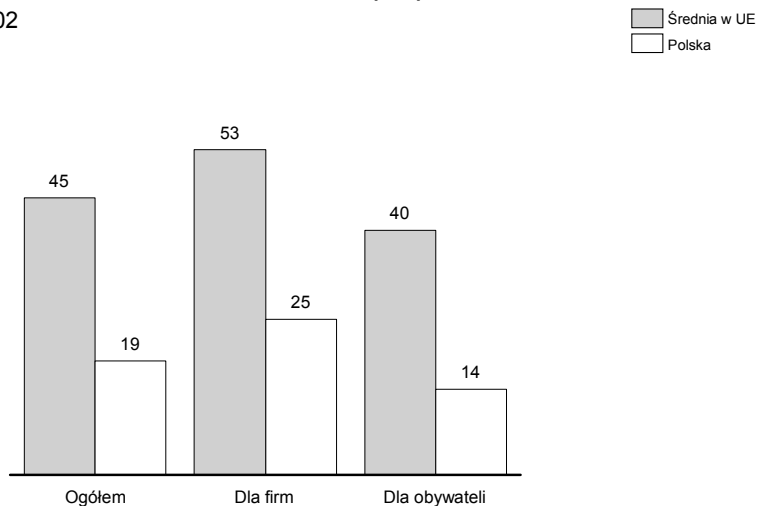


Źródło: Gap Gemini Ernst & Young

Rysunek 12

POZIOM ELEKTRONICZNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE I KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ (2/2)

W procentach, 2002



Źródło: Gap Gemini Ernst & Young

Rysunek 13

3.5 DŹWIGNIE I BARIERY INFORMATYZACJI W POLSCE

3.5.1 Stan rozwoju infrastruktury dostępu

Najprostszym środkiem dostępu do Internetu jest stacjonarna linia telefoniczna oraz modem. Dostęp jest też możliwy przy pomocy cyfrowego telefonu komórkowego, aczkolwiek do czasu pojawienia się technologii GPRS, była to możliwość ograniczona w praktyce do mało funkcjonalnych serwisów WAP. Stąd też penetracja telefonii, rozumiana jako liczba linii stacjonarnych lub telefonów komórkowych na 100 mieszkańców, jest miarą potencjalnego stopnia dostępności do Internetu. Oprócz tego może być uważana za syntetyczną miarę technicznego rozwoju kraju.

Penetracja telefonii jest w Polsce kilka razy niższa niż w krajach najbardziej pod tym względem rozwiniętych – rys. 14. Jest ona także niższa niż w Czechach i na Węgrzech – w krajach o porównywalnym poziomie dochodu narodowego na mieszkańca, wykorzystywanych często jak punkt odniesienia, chociażby w kontekście wejścia do Unii Europejskiej.

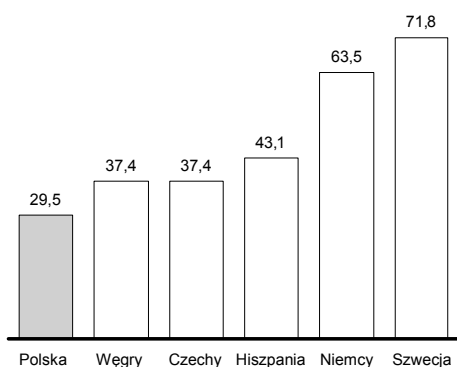
Trend rozwoju penetracji, pokazany na rys. 15, wskazuje, że ilościowy rozwój telefonii stacjonarnej zatrzymał się i to – jak zaznaczono wyżej – na bardzo niskim poziomie. W przypadku telefonii komórkowej obserwuje się stały wzrost, który doprowadził do prześcignięcia telefonii stacjonarnej. Niemniej jednak wzrost penetracji telefonii komórkowej nie ma, przynajmniej na razie, charakteru

lawinowego, lecz liniowy, który może w krótkim czasie osiągnąć (niski) poziom nasycenia.

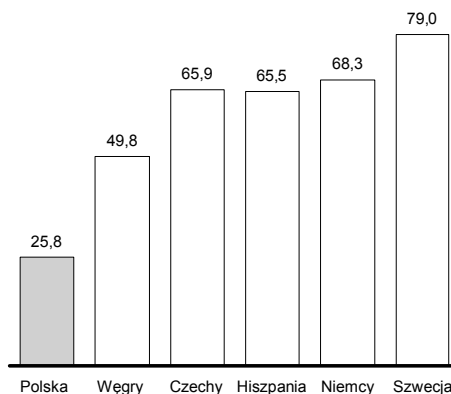
PENETRACJA TELEFONII STACJONARNEJ I KOMÓRKOWEJ W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Procent populacji, 2001

Telefonia stacjonarna



Telefonia komórkowa

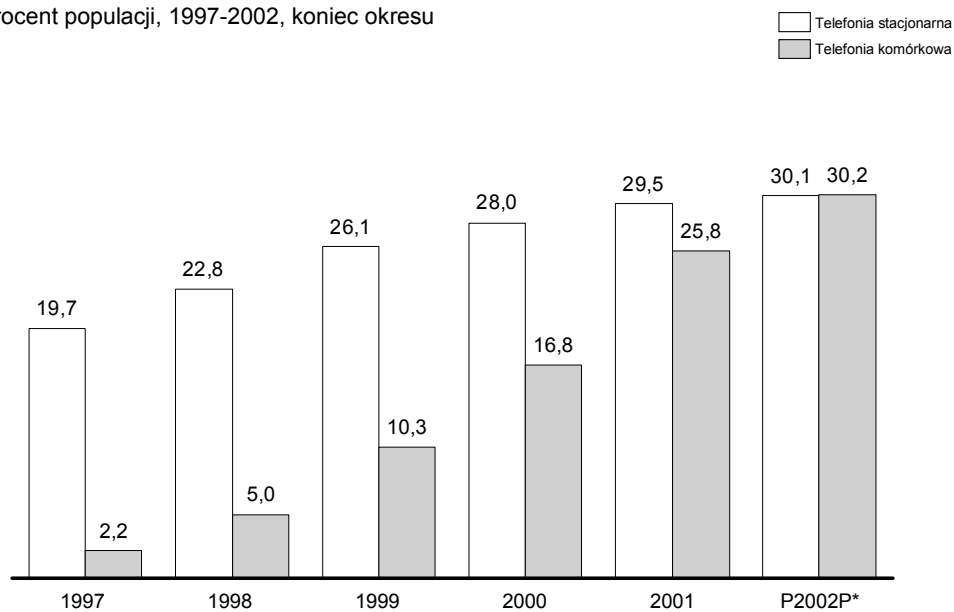


Źródło: ITV

Rysunek 14

PENETRACJA TELEFONII STACJONARNEJ I KOMÓRKOWEJ W POLSCE

Procent populacji, 1997-2002, koniec okresu

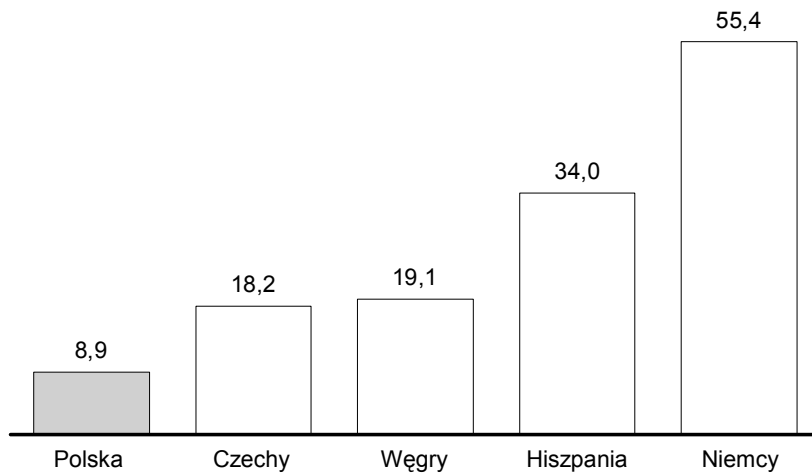


* Połowa roku, przybliżenie
Źródło: Operatorzy, URTiP

Rysunek 15

FINANSOWA DOSTĘPNOŚĆ USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH

Ilość koszyków* usług telekomunikacyjnych możliwa do nabycia za roczny dochód, 2001



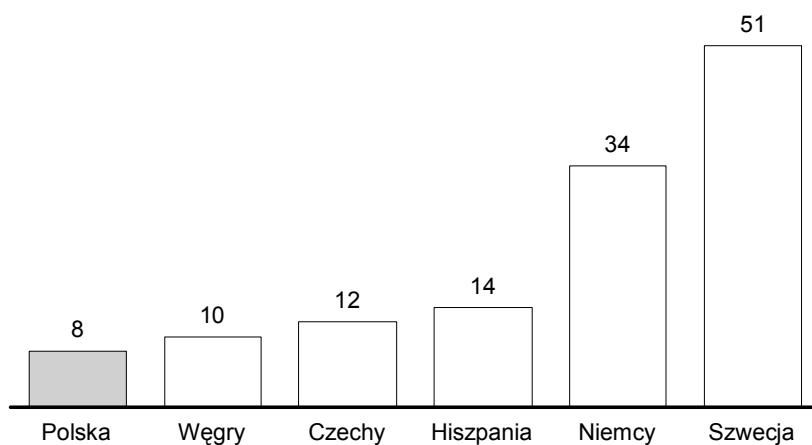
* Koszyk (domowy) usług telekomunikacyjnych uwzględnia opłatę instalacyjną, abonament i koszt zmienny 1.200 połączeń o dobranym rozkładzie na dni tygodnia i odległość

Źródło: URTiP

Rysunek 16

PENETRACJA KOMPUTERÓW W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Jako procent populacji, 2001

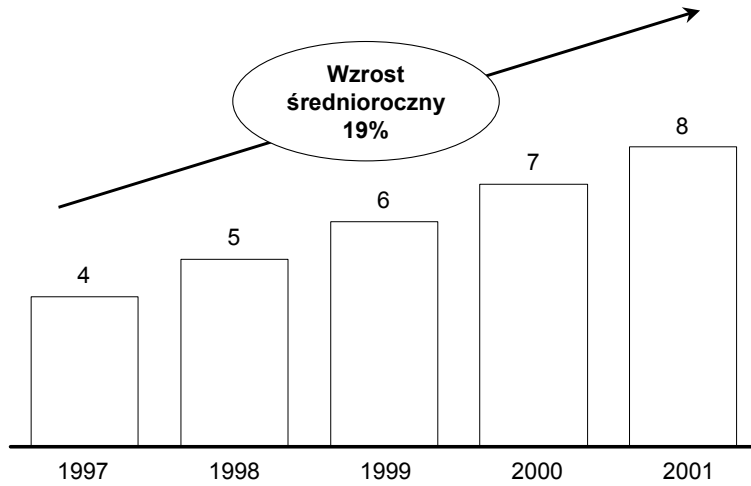


Źródło: ITV

Rysunek 17

PENETRACJA KOMPUTERÓW W POLSCE

Jako procent populacji, 1997-2001

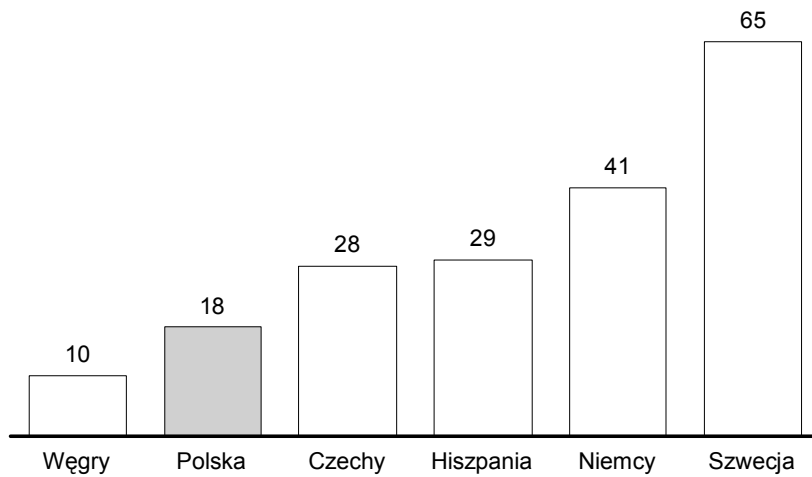


Źródło: ITV

Rysunek 18

UŻYTKOWNICY* INTERNETU W WYBRANYCH KRAJACH

Procent populacji, 2002

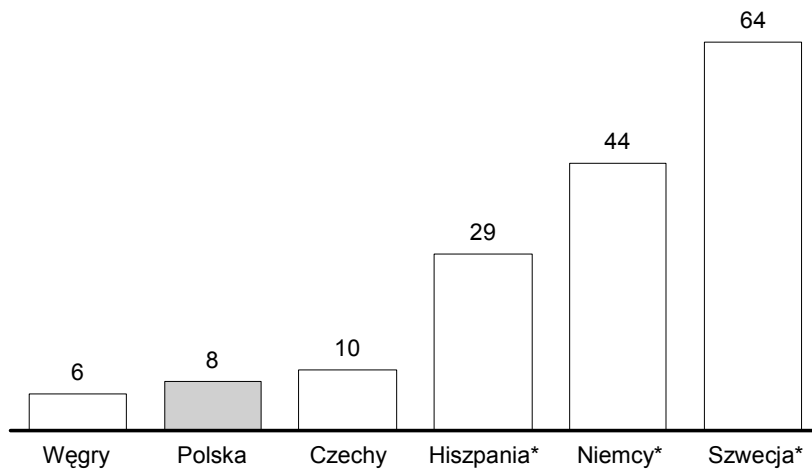


* Korzystanie z Internetu w przeciągu ostatniego miesiąca poprzedzającego badania
Źródło: Taylor Nelson Software, Nua Internet Surveys

Rysunek 19

DOŚĘP GOSPODARSTW DOMOWYCH DO INTERNETU

Procent gospodarstw posiadających dostęp do Internetu, koniec 2001

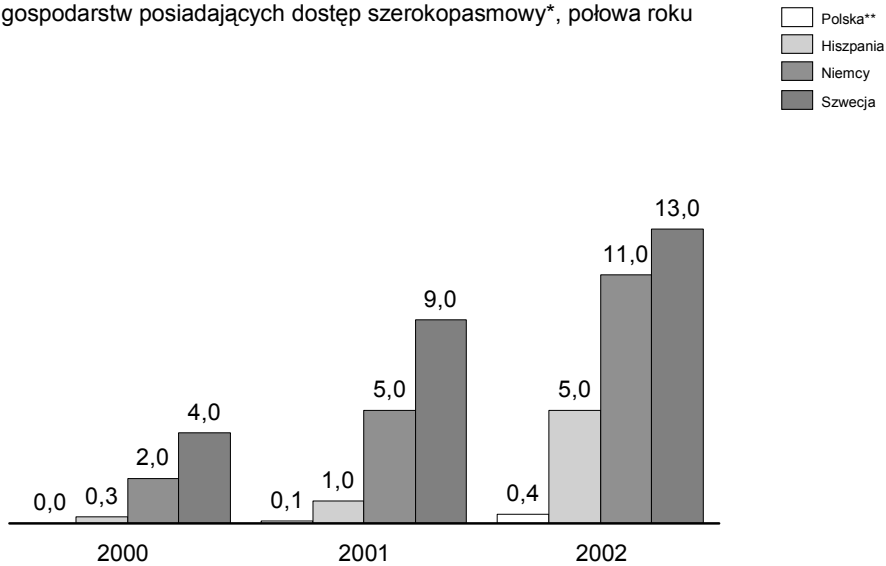


* Dane z czerwca 2002
Źródło: Gallup Europe, raport o postępach we wdrażaniu eEurope w krajach kandydujących

Rysunek 20

DOŚĘP SZEROKOPASMOWY W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH

Procent gospodarstw posiadających dostęp szerokopasmowy*, połowa roku

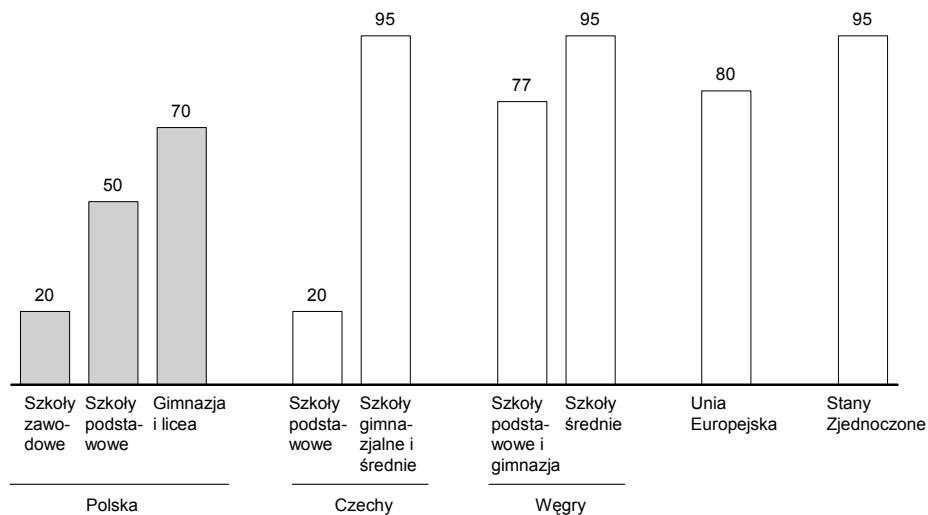


* ADSL lub poprzez modem kablowy
** Szacunki
Źródło: EU Benchmarking Report, IDC

Rysunek 21

DOŚĘ DO INTERNETU W SZKOŁACH

W procentach szkół, 2000-2001

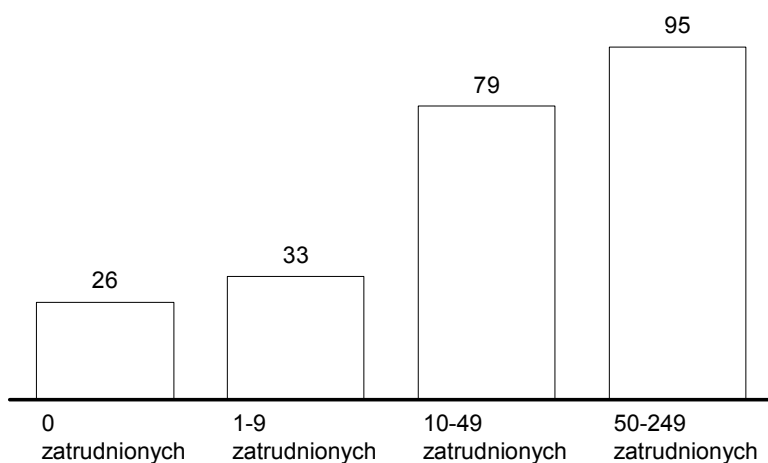


Źródło: MENiS, Eurobarometr 2001, prasa węgierska, Czeskie Ministerstwo Edukacji

Rysunek 22

DOŚĘ FIRM DO INTERNETU WEDŁUG KRYTERIUM WIELKOŚCI ZATRUDNIENIA

W procentach, 2002

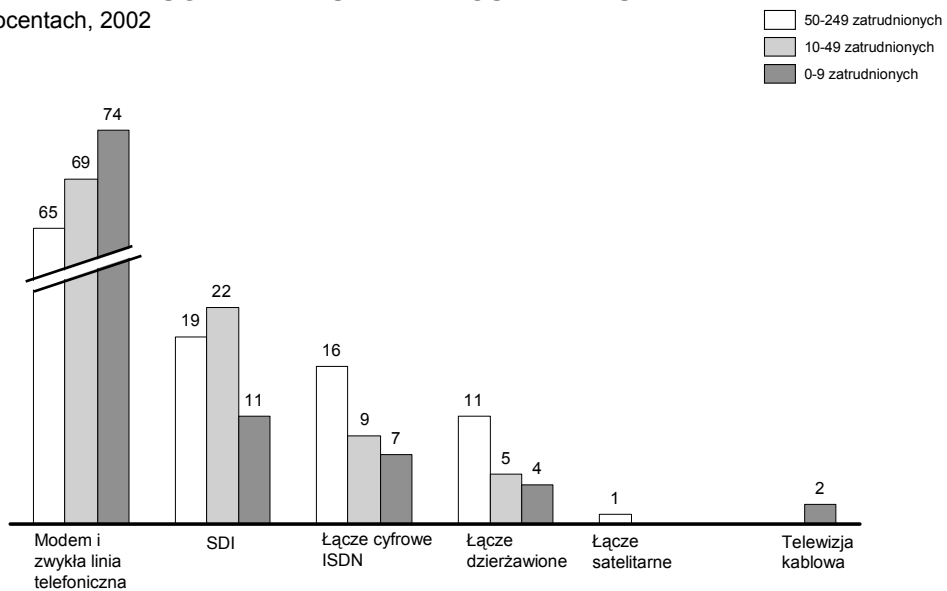


Źródło: Badania Ipsos-Demoskop na zlecenie PARP

Rysunek 23

RODZAJE WYKORZYSTYWANYCH POŁĄCZEŃ INTERNETOWYCH W FIRMACH WEDŁUG KRYTERIUM WIELKOŚCI ZATRUDNIENIA

W procentach, 2002

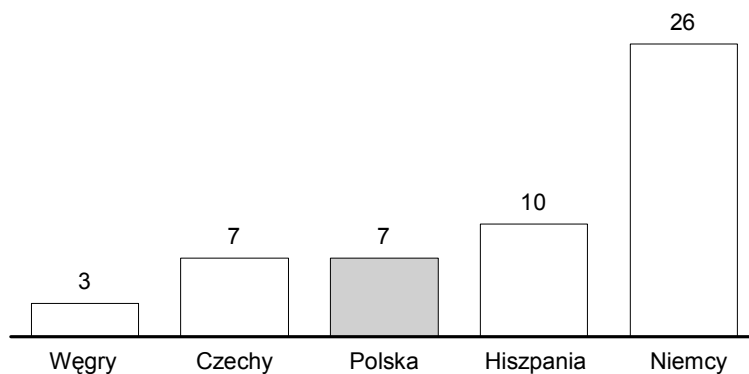


Źródło: Badania Ipsos-Demoskop na zlecenie PARP

Rysunek 24

KUPUJĄCY PRZEZ INTERNET

Procent użytkowników Internetu, 2002

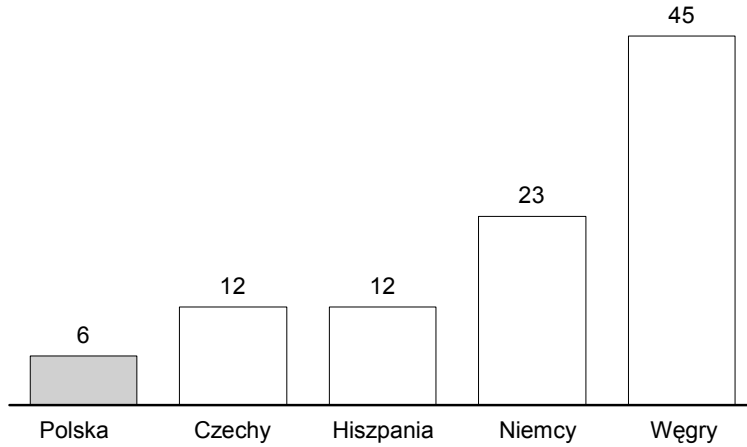


Źródło: Tylor Nelson Sofres

Rysunek 25

WYKORZYSTANIE INTERNETU JAKO ŹRÓDŁA INFORMACJI O ZAKUPACH

Procent użytkowników Internetu, którzy nabyli produkt w sklepie, po znalezieniu informacji o nim w Internecie, 2002

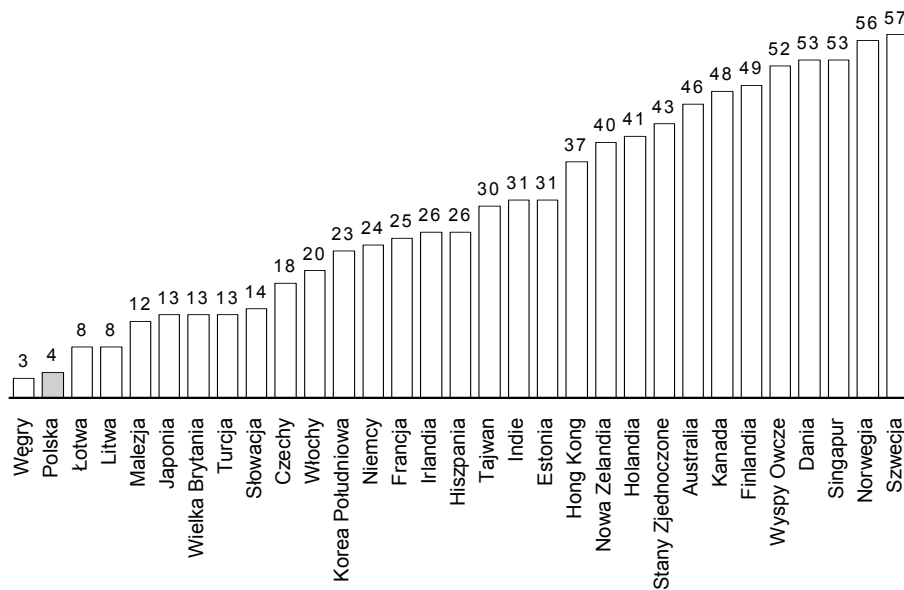


Źródło: Tylor Nelson Sofres

Rysunek 26

KORZYSTAJĄCY* Z USŁUG PUBLICZNYCH PRZEZ INTERNET

Procent populacji, 2002

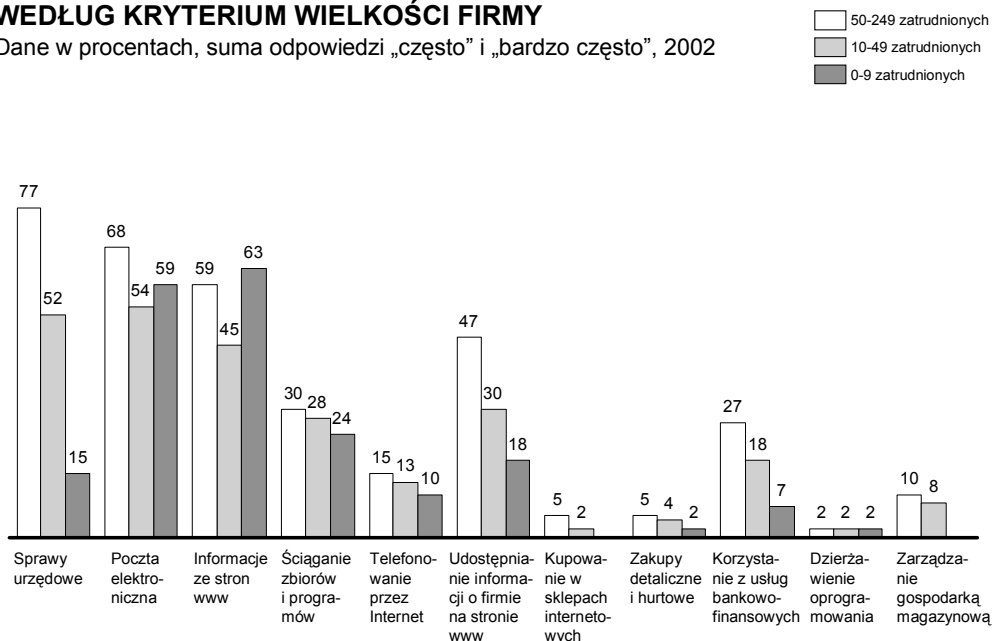


* W ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie
Źródło: Taylor Nelson Sofres

Rysunek 27

CELE DO JAKICH WYKORZYSTYWANY JEST INTERNET PRZEZ FIRMY WEDŁUG KRYTERIUM WIELKOŚCI FIRMY

Dane w procentach, suma odpowiedzi „często” i „bardzo często”, 2002

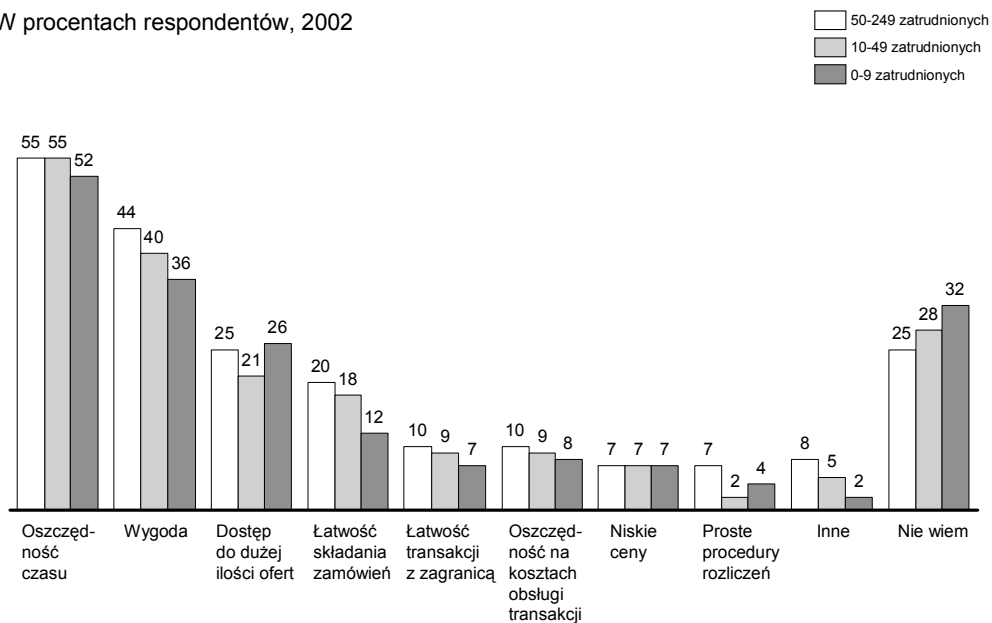


Źródło: Badania Ipsos-Demoskop na zlecenie PARP

Rysunek 28

ZALETY TRANSAKcji HANDLOWYCH PRZEZ INTERNET Z PUNKTU WIDZENIA FIRMY WEDŁUG KRYTERIUM WIELKOŚCI FIRMY

W procentach respondentów, 2002



Źródło: Badania Ipsos-Demoskop na zlecenie PARP

Rysunek 29

Dodatkowym czynnikiem hamującym dostęp do Internetu jest wysoki koszt usług telekomunikacyjnych w stosunku do dochodów społeczeństwa, co widać na rys. 16.

Kolejnym ogniwem w łańcuchu infrastruktury dostępu jest powszechność komputerów. Ich penetracja także jest bardzo niska – rys. 17, mimo stałego wzrostu obserwowanego w ostatnich latach – rys. 18.

W świetle powyższych danych, lokujących Polskę na dalekiej pozycji pod względem powszechności dostępu do technik telekomunikacyjnych oraz informatycznych, nie może dziwić, że podobne wyniki wykazują badania wykorzystania Internetu:

- Użytkownicy Internetu – rys. 19
- Dostęp gospodarstw domowych do Internetu – rys. 20
- Dostęp szerokopasmowy w gospodarstwach domowych – rys. 21

Jasnym punktem jest dostęp do Internetu w szkołach – rys. 22 – gdzie dystans Polski do przodujących krajów świata oraz naszego regionu nie jest tak drastyczny jak w przypadku innych wskaźników.

Jeśli chodzi o infrastrukturę dostępu stosowaną przez firmy, to rys. 23 wskazuje wyraźnie na zróżnicowanie, zależne od wielkości firmy. Niski odsetek małych firm z dostępem do Internetu jest zrozumiały, zważywszy, że telefon i komputer w takiej firmie jest *de facto* sprzętem jej właściciela, stąd nie można oczekiwać, że penetracja w firmach będzie odbiegać od analogicznych wskaźników dla gospodarstw domowych. Ponieważ małe firmy stanowią przeważającą większość firm w Polsce (nie tylko w Polsce), to bardziej należy przejmować się niskim poziomem dostępu do Internetu w małych firmach, niż uspokajać się wysokim odsetkiem dużych firm korzystających z Internetu – rys. 24.

3.5.2 Zachowania użytkowników Internetu w Polsce

Na rys. 25 pokazany jest odsetek użytkowników Internetu kupujących przy pomocy narzędzi handlu elektronicznego. Widać, że Polska odznacza się niskim odsetkiem, niemniej jednak nie jest pod tym względem wyjątkiem. Z drugiej strony, istnieją kraje, gdzie ten odsetek jest kilka razy większy. Brak skłonności do dokonywania zakupów w Internecie tłumaczy się często brakiem zaufania do płatności realizowanych elektronicznie. Niemniej jednak wyniki badania wykorzystania Internetu jako źródła informacji o ofercie handlowej (rys. 26) plasują Polskę na końcu stawki. Podobnie jest w przypadku wykorzystania Internetu do korzystania z usług publicznych – wynik cztery procent populacji plasuje Polskę na przedostatniej pozycji w rankingu 31 społeczności (rys. 27). Można stąd wyciągnąć wniosek, że użytkownicy Internetu w Polsce dzielą się na dwie grupy: nieliczną grupę entuzjastów oraz większość, akceptującą Internet jako alternatywne źródło komunikacji, jednak tradycyjną, jeśli chodzi o zmianę zachowań, np. w zakresie dotyczącym dokonywania zakupów.

Podobny wniosek wynika z porównania wykorzystania Internetu w firmach (rys. 28). Widać, że zastosowania czysto komunikacyjne, a w pierwszej kolejności poczta elektroniczna – naturalne przedłużenie tradycyjnych form komunikacji –

przeważają nad zastosowaniami transakcyjnymi. Ważnym wyjątkiem jest załatwianie „spraw urzędowych”, pod czym kryje się elektroniczne przekazywanie do ZUS dokumentów dotyczących ubezpieczenia społecznego pracowników.

Dane zebrane na rys. 29 wskazują na oszczędność czasu i wygodę jako najważniejsze zalety stosowania Internetu w działalności gospodarczej. Jest to pośrednie potwierdzenie słuszności wyboru czasowych miar efektywności informatyzacji. Z drugiej strony duży odsetek respondentów, którzy nie potrafią wymienić zalet korzystania z Internetu, wskazuje bądź na potrzebę edukacji – zwiększenia piśmienności informatycznej, bądź na potrzebę ulepszenia istniejących środowisk komunikacji²¹.

3.5.3 Polskie uregulowania prawne

Poniżej przedstawione jest omówienie dokonanych zmian w prawie, które są istotne ze względu na informatyzację kraju.

- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126) wprowadziła zmianę w Kodeksie postępowania administracyjnego tak, że art. 63 dopuszcza wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej. Nie określono jednakże czterech istotnych kwestii:
 - Określenie daty podania wniesionego elektronicznie
 - Definicja dokumentu oryginalnego, obejmująca dokument elektroniczny
 - Archiwizowanie dokumentów elektronicznych
 - Zastąpienie znaczka opłaty skarbowej inną formą wnoszenia opłaty, stosowalną w komunikacji elektronicznej²²
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198) wprowadziła Biuletyn Informacji Publicznej „w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej”. Ustawa definiuje stosunkowo wąską kategorię informacji publicznej. W szczególności do danych publicznych zalicza treść aktów administracyjnych, dokumentację kontrolną, stanowiska w sprawach publicznych, treść wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy oraz informację o stanie państwa. Ustawa nie daje więc możliwości świadczenia usług na bazie informacji publicznych, wykorzystujących przykładowo:
 - Dane statystyczne

²¹ Np. w rozmowach z księgowymi można usłyszeć opinię, że elektroniczne przekazywanie deklaracji i raportów do ZUS jest udogodnieniem, niemniej jednak sam program do tworzenia dokumentów jest kłopotliwy w użytkowaniu i wypełnianie druków było w sumie prostsze.

²² Omawiana dalej Ustawa o podpisie elektronicznym zobowiązuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dostosowania przepisów regulujących wnoszenie opłat „do wymogów obrotu prawnego z wykorzystaniem podpisu elektronicznego”.

- Dane geologiczne
- Dane o patentach
- Normy państwowe
- Ekspertyzy wykonane na zlecenie organów administracji publicznej
- Rozporządzenie MSWiA w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2002 r., Nr 67, poz. 619), wydane zgodnie z delegacją w Ustawie o dostępie do informacji publicznej, określa co prawda standardy Biuletynu, niemniej jednak pomija trzy ważne kwestie:
 - Formaty plików umieszczanych na stronach Biuletynu
 - Informację strukturyzującą (*metadane* i słowniki)
 - Zasady działania (funkcjonalność) modułu wyszukiującego
- Ustawa o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi uznała, że zaawansowany podpis elektroniczny, spełniający określone warunki, jest równoważny podpisowi odręcznemu. Niemniej jednak szereg zapisów tej ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych może doprowadzić do zahamowania stosowania podpisu elektronicznego, zamiast jego rozwoju:
 - Podpis elektroniczny równoważny odręcznemu musi być certyfikowany przez kwalifikowany podmiot, przy czym kwalifikacja została utożsamiona z akredytacją. Obowiązek akredytacji, nie przewidziany Dyrektywą o wspólnotowych ramach podpisów elektronicznych (1999/93/EC), może prowadzić do podwyższenia kosztów prowadzenia działalności certyfikacyjnej
 - Wprowadzenie obowiązku poświadczenia elektronicznego, czyli podpisu samego certyfikatu, co wymusza powołanie nadrzędnej jednostki certyfikującej, zwanej w kręgach technicznych *centralnym rootem*, jest niepotrzebną komplikacją, podrażającą funkcjonowanie systemu, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w treści Dyrektywy 1999/93/EC i nie ma odpowiednika w innych krajach
 - Rozporządzenie narzuca obowiązek stosowania w każdym przypadku składania podpisu „komponentu technicznego”, czyli karty mikroprocesorowej. Konieczność zakupu karty (kilkadziesiąt złotych) i czytnika (kilkaset złotych) przekreśli możliwość powszechnego stosowania podpisu elektronicznego. Takie restrykcyjne podejście ustawodawcy można by porównać do narzucenia obywatelom, jak skomplikowany ma być podpis odręczny, albo jakie zamki mają stosować w drzwiach mieszkania, niezależnie od tego, gdzie mieszkają i jaki majątek zgromadzili w mieszkaniu
 - Ustawa nakłada obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikujące, a odpowiednie rozporządzenie ustala minimalną sumę gwarancyjną w odniesieniu do jednego zdarzenia na 250 tys. Euro. Składka takiego ubezpieczenia będzie przenoszona na użytkowników podpisu

elektronicznego, niezależnie od realnej wysokości szkody, która może w danym zastosowaniu wystąpić

- Art. 8 Ustawy jest interpretowany²³ jako wprowadzenie „zwykłego podpisu elektronicznego”, równoważnego oświadczeniu ustnemu. Naszym zdaniem jest to błędna interpretacja artykułu, będącego prawie kopią art. 5, ust. 2 wspomnianej dyrektywy, który (szczególnie, jeśli czytany łącznie z 16 punktem preambuły) zapewnia niezaprzeczalność podpisu elektronicznego, niezależnie od posiadania certyfikatu, akredytacji i urządzenia użytego do jego złożenia, a także – naszym zdaniem – niezależnie od znaczenia wyrażonej takim podpisem woli, wysokości zaciągniętych zobowiązań lub wysokości możliwych szkód, jeśli strony umówią się wcześniej, w sposób przewidziany prawem, że dopuszczają taką formę podpisu elektronicznego we wzajemnych relacjach. Odmienne interpretacje są naszym zdaniem dowodem niejasności zapisu
- Niemniej jednak, zakładając, że powyższa interpretacja jest właściwa, nie można „zwykłego” podpisu elektronicznego stosować w relacji państwo-obywatel, gdyż domniemywanie zawarcia umowy o stosowaniu „zwykłego” podpisu elektronicznego naruszałoby zasadę zaufania do państwa
- Stwierdzenie, że „znakowanie czasem przez kwalifikowany podmiot (...) wywołuje w szczególności skutki daty pewnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego” w teorii rozwiązuje zgłoszony wyżej problem daty podania wniesionego elektronicznie, niemniej jednak nie jest naszym zdaniem jasne, czy podpis elektroniczny znakowany czasem, musi być „bezpiecznym podpisem elektronicznym”, czy też wystarczy, że będzie to podpis „zwykły”
- Art. 48 przewiduje karalność za przechowywanie danych, służących do składania poświadczenia elektronicznego, co jest ewidentnym błędem, ponieważ stosowane zmuszałoby do wystawiania za każdym razem innego poświadczenia
- Ustawa przewiduje cztery lata *vacatio legis* dla organów władzy publicznej na dostosowanie się do przyjmowania podań i wniosków podpisanych elektronicznie
- Ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 8, poz. 64) wprowadziła dla płatników, rozliczających składki więcej niż 20 osób, obowiązek przekazywania dokumentów „poprzez teletransmisję danych w formie dokumentu elektronicznego”. Wydane na tej podstawie Rozporządzenie MPiPS w sprawie warunków, jakie muszą spełnić płatnicy składek przekazujący dokumenty ubezpieczeniowe w formie dokumentu elektronicznego poprzez teletransmisje danych (Dz.U. z 2001 r., Nr 73, poz. 774), precyzuje, że chodzi o przekazywanie dokumentów Internetem

²³ Rozmowy z przedstawicielami dwóch polskich firm certyfikujących.

(lub „siecią umożliwiającą przesyłanie dokumentów”), podpisanych elektronicznie metodą infrastruktury klucza publicznego

- Rozporządzenie MF w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 117, poz. 1250) dopuszcza, za zgodą dyrektora urzędu celnego, przekazywanie formularzy SAD „z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych”, stanowiąc podstawę prawną do wdrożenia tej metody przekazywania dokumentów w systemie CELINA
- Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204) określa obowiązki usługodawcy związane z elektronicznym świadczeniem usług, zasady wyłączania odpowiedzialności²⁴ usługodawcy z tytułu elektronicznego świadczenia usług oraz zasady ochrony danych osób korzystających z tej formy świadczenia usług
- Ustawa o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz.U. z 2002 r., Nr 126, poz. 1068), która zapewnia ochronę prawną usług świadczonych odpłatnie drogą elektroniczną, przy pomocy dedykowanych urządzeń infrastruktury dostępu
- Ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz. U. z 2002 r., Nr 169, poz. 1385) zalicza do tych instrumentów każdy instrument płatniczy, w tym z dostępem do środków pieniężnych na odległość, umożliwiający posiadaczowi dokonywanie operacji przy użyciu elektronicznych nośników informacji lub elektroniczną identyfikację posiadacza
- Ustawa o ochronie baz danych (Dz. U. z 2001, Nr 128, poz. 1402) limituje prawo wykorzystywania baz danych bez zgody producenta, dzisiaj tylko w ograniczony sposób chronione prawem autorskim

Ponadto Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt nowelizacji Prawa telekomunikacyjnego, który w lipcu trafił do łaski marszałkowskiej. W kontekście potrzeby rozwoju infrastruktury dostępu warto zwrócić uwagę na dwie propozycje zmian:

- Potwierdza się uwolnienie pętli lokalnej, w dzisiejszym kształcie ustawy wprowadzone niezbyt precyzyjnie
- Potwierdza się i wyjaśnia zasady asymetrii pomiędzy operatorami połączonych sieci, jeśli jeden z nich jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej.

²⁴ Np. wyklucza się odpowiedzialność dostawcy Internetu, jeśli był on tylko biernym przekaźnikiem zabronionych danych.

3.5.4 Rozbieżność polskiego prawa z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej

Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski w kierunku akcesji z października 2002 r. porusza dwie kwestie, które dotyczą informatyzacji:

- Na temat Ustawy o ochronie danych osobowych: „Ustawa wciąż nie jest w pełni zgodna [ze standardami UE] i dalsze poprawki będą potrzebne, aby scharmonizować ją z *acquis* i rozwiązać kwestie, które obecnie powodują, iż wdrożenie sprawia problemy urzędowi nadzorującemu. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powinien być wyposażony w silniejsze narzędzia administracyjne, aby lepiej zapewniać wdrożenie zasad ochrony danych. Ponadto Ustawa powinna być znowelizowana w kierunku uproszczenia niektórych procedur, które obecnie niepotrzebnie obciążają działalność GIODO. Chodzi np. o brak systemu wstępnego sprawdzenia operacji ryzykownych, tak jak ustalone jest w *acquis*.”
- Na temat Prawa telekomunikacyjnego: „Wymagane są dalsze wysiłki legislacyjne w celu osiągnięcia pełnej zgodności w obszarze telekomunikacji. W szczególności prawo telekomunikacyjne wciąż wymaga dalszych poprawek, dotyczących definicji usługi powszechnej, warunków świadczenia usługi powszechnej, operatora domyślnego, wyboru operatora, stosunków pomiędzy operatorem o znaczącej pozycji rynkowej a pozostałymi (regulacje asymetryczne), połączenia sieci operatorów, definicji rynku, przenoszalności numerów i uwolnienia pętli lokalnej”

3.6 ZALEŻNOŚĆ POMIĘDZY INFORMATYZACJĄ A ROZWOJEM GOSPODARCZYM

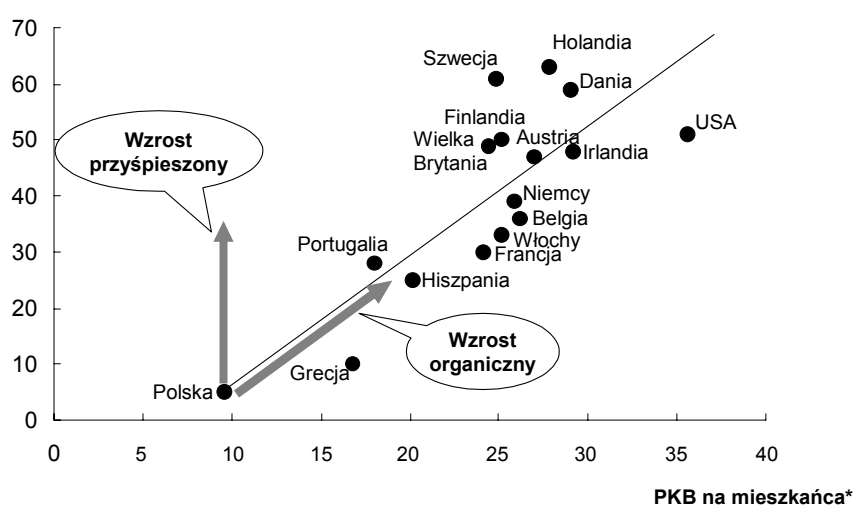
Statystyka pokazana na rys. 30 sugeruje, że w momencie znaczącego zwiększenia jednostkowego dochodu narodowego wzrosnie dostępność Internetu (a równolegle także inne wskaźniki utożsamiane z rozwojem) i dopiero wtedy potencjał korzyści związanych z informatyzacją kraju, w tym z budowaniem administracji dla społeczeństwa informacyjnego, będzie można skosztować. Taka interpretacja pokazanej zależności zakłada organiczny wzrost gospodarki, w tym komunikacji elektronicznej. Można jednak postawić hipotezę, że możliwa jest inna droga.

Niech punktem wyjścia do jej opisanie będzie założenie, że informatyzacja nosi znamiona wdrożenia usługi opartej na sieci, tzn. usługi, która odwołuje się do jakichś relacji pomiędzy jej użytkownikami. Przykładem takiej usługi jest faks, gdzie relacją jest potrzeba szybkiego przekazywania kopii dokumentu. Rozwój usługi sieciowej odbywa się według cyklu, symbolicznie pokazanego na rys. 31 jako system sprzężeń. Na rysunku pokazane są dwa scenariusze rozwoju: sprzężenia są dodatnie i nakręcają rozwój lub sprzężenia są negatywne i prowadzą do stagnacji lub wycofania oferty. W przypadku faksów sprzężenie dodatnie działało w następujący sposób: coraz więcej potencjalnych użytkowników dostrzegало wartość faksowania, stąd coraz więcej osób kupowało maszyny i podłączało je do sieci. Rosnąca sieć użytkowników faksów jest coraz atrakcyjniejsza – można wysyłać faks do większej liczby osób. Zwiększone

zapotrzebowanie na faksy spowodowało spadek cen, a to uczyniło tę formę komunikacji atrakcyjniejszą itd.

ZALEŻNOŚĆ POMIĘDZY DOSTĘPEM DO INTERNETU I POZIOMĄ PKB

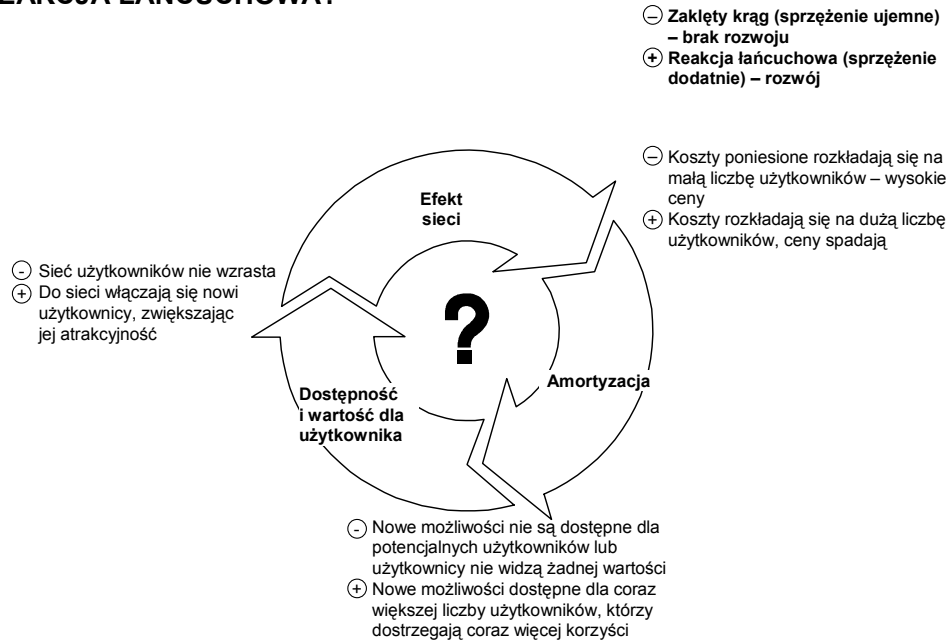
Procent gospodarstw domowych z dostępem do Internetu, tys. USD, 2000/2001



* PKB uwzględnia parytet siły nabywczej
Źródło: EU, OECD, McKinsey

Rysunek 30

WDROŻENIE USŁUGI OPARTEJ NA SIECI – ZAKŁĘTY KRĄG CZY REAKCJA ŁAŃCUCHOWA?



Rysunek 31

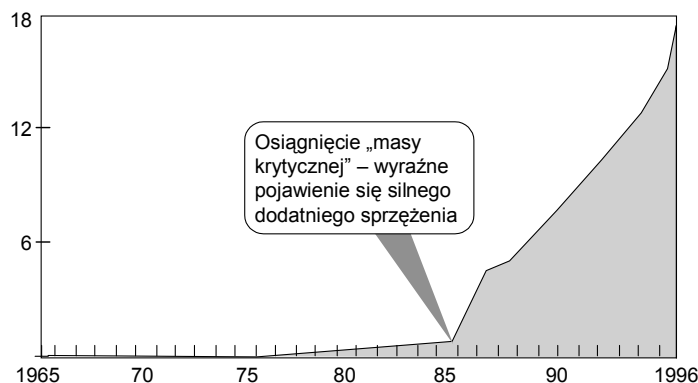
Czy informatyzacja jest jednak analogiczna do wdrożenia usług sieciowych, dla których obowiązuje pokazany model sprzężeń? Potwierdzeniem słuszności tej hipotezy mogą być następujące argumenty:

- Internet, tak jak każde medium komunikacji, zwiększa swoją atrakcyjność w miarę wzrostu liczby użytkowników
- Dodatkowym sprzężeniem jest zależność pomiędzy liczbą użytkowników a ilością dostępnych w Internecie treści: im więcej treści – tym więcej odwiedzających, im więcej odwiedzających – tym większy sens umieszczania treści
- Koszty infrastruktury telekomunikacyjnej to w dużej mierze koszty stałe, stąd duża liczba użytkowników obniża koszt świadczenia usług, co w warunkach konkurencji na tym rynku powinno prowadzić do obniżenia cen. Podobna zależność występuje dla kosztów przenoszenia usług i świadczenia ich na platformie internetowej

W momencie pojawienia się dodatniego sprzężenia mówi się, że liczba użytkowników osiągnęła „masę krytyczną”. Na rys. 32 pokazany jest wzrost liczby faksów w Stanach Zjednoczonych. Widać, że masa krytyczna została osiągnięta w połowie lat osiemdziesiątych, po ok. dziesięciu latach „wzrostu organicznego”.

UDANE WDROŻENIE USŁUGI SIECIOWEJ – FAKSY ZAINSTALOWANE W STANACH ZJEDNOCZONYCH

W milionach sztuk



Źródło: McKinsey

Rysunek 32

Zakładając, że informatyzacja kraju podlega tym samym prawom, można postawić hipotezę, iż wykorzystanie Internetu w Polsce mogłoby „wybuchnąć”, gdyby doprowadzono do przyspieszonego osiągnięcia masy krytycznej. Innymi słowy, gdyby doprowadzono do reakcji łańcuchowej, odpowiednio stymulując rozwój informatyzacji, to udałoby się wtedy wywołać przyspieszony wzrost, także symbolicznie zaznaczony na rys. 30.

Wzrost wykorzystania Internetu pozwoliłby na korzystanie z usług publicznych przeniesionych na platformę elektroniczną, co powinno zwiększyć efektywność administracji publicznej, a więc zrealizować misję projektu tak, jak została ona zdefiniowana w rozdziale 2. Niezależnie od tego jednak, powszechność komunikacji elektronicznej zwiększyłaby dostęp obywateli i firm do informacji: publikowanych obecnie w Internecie, lecz niedostępnych z powodu braku infrastruktury dostępu oraz nowych treści, pojawiających się z racji powiększającej się sieci użytkowników. Dostępność środowisk komunikacji elektronicznej pobudziłaby handel elektroniczny oraz inne formy prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej. Pojawiłyby się nowe formy działalności, opierającej się na przetwarzaniu i udostępnianiu informacji. Informatyzacja byłaby także narzędziem wyrównywania szans grup społecznych, dzisiaj odciętych od wielu informacji i usług, włączając je do grupy beneficjentów przemian, a część z nich – także do grupy aktywnie uczestniczących w tworzeniu dochodu narodowego. Umożliwiłaby też niektórym osobom, dzisiaj zmuszonym do zaniechania pracy zawodowej z przyczyn rodzinnych lub oddalenia od ośrodków przemysłu i usług, pracę w domu. W ten sposób informatyzacja kraju stałaby się nie efektem rozwoju gospodarczego, ale jego przyczyną.

* * *

W następnych dwóch rozdziałach przedstawiona jest koncepcja informatyzacji kraju, uwzględniająca przenoszenie usług publicznych na platformę elektroniczną oraz konieczne działania w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury i otoczenia prawnego.

4.1 OGÓLNA KONCEPCJA FUNKCJONOWANIA WRÓT POLSKI I SPOSOBU DOCHODZENIA DO MODELU DOCELOWEGO

4.1.1 Wrota Polski z punktu widzenia użytkownika

Wrota Polski z punktu widzenia obywatela lub firmy, korzystających z usług publicznych, będą katalogiem tych usług w postaci centralnego portalu internetowego, umożliwiającego:

- Uzyskanie informacji o usługach publicznych
- Wystąpienie o usługę, łącznie z uwierzytelnieniem oraz wniesieniem opłaty – jeśli jest to wymagane
- Uzyskanie efektów usługi – jeśli mają one postać informacji, np. odebranie decyzji administracyjnej
- Śledzenie stanu realizacji usługi

Zgodnie z nazwą, zintegrowany system świadczenia usług publicznych powinien umożliwiać kompleksowe załatwienie sprawy, bez potrzeby osobnego występowania o każdą cząstkową usługę. Przykładowo w chwili obecnej, aby uzyskać paszport należy przedstawić odpis aktu urodzenia, czyli występuje się o dwie usługi: o wystawienie odpisu w urzędzie stanu cywilnego oraz o samo wydanie paszportu. W systemie zintegrowanym aplikacja obsługująca wystawianie paszportów samodzielnie wystąpiłaby z zapytaniem do bazy danych właściwego urzędu stanu cywilnego. Podstawową potrzebą w zakresie integracji usług jest jednakże wyeliminowanie konieczności każdorazowego podawania danych osobowych lub danych o firmie oraz konieczności informowania kilku urzędów o zmianie tych danych²⁵.

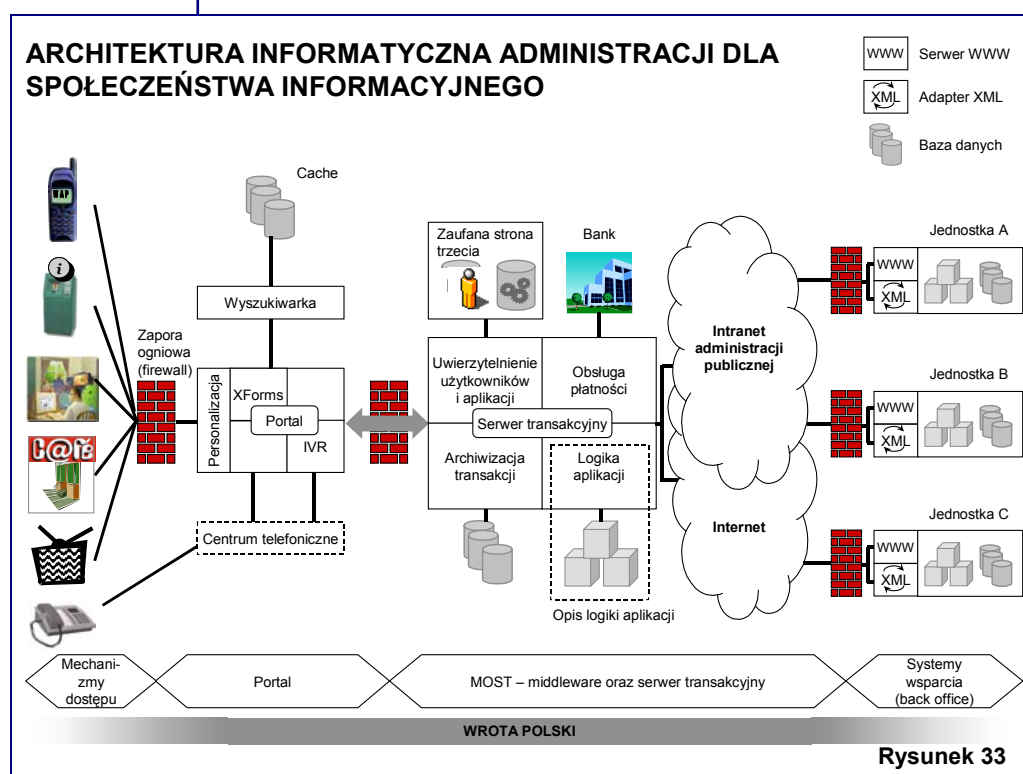
Integracja usług będzie zadaniem trudnym, stąd proponuje się (por. plan wdrożenia, punkt 5.4), aby postępowała ona stopniowo. W pierwszej kolejności ważne jest, aby najważniejsze usługi publiczne były pojedynczo wprowadzane na platformę elektroniczną, a w następnej fazie nastąpiłaby integracja poszczególnych usług umożliwiająca pełną interoperacyjność.

4.1.2 Wrota Polski z punktu widzenia wdrożenia – architektura informatyczna

Z punktu widzenia organizacji wdrażającej i utrzymującej Wrota Polski, portal internetowy to jedynie *warstwa* prezentacji, stanowiąca „wierzchołek góry lodowej”. Na potrzeby użytkowników zawężone pojęcie terminu Wrota Polski jest całkowicie wystarczające. Niemniej jednak utożsamianie projektu tylko z centralnym portalem internetowym może doprowadzić do braku zrozumienia celowości niektórych proponowanych działań, np. stworzenia nowych

²⁵ Rozwiązaniem tego zagadnienia jest ustanowienie serwerów uniwersalnych profili użytkownika, omówione w punkcie 4.4.

departamentów, a przede wszystkim do braku akceptacji ponoszenia nakładów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych. Metodą minimalizacji ryzyka niewłaściwego postrzegania projektu jest definiowanie celów projektu w kategoriach zauważalnego przez obywateli i mierzalnego wzrostu efektywności administracji publicznej oraz traktowanie tak zdefiniowanych celów jako jedyne kryterium sukcesu. Niezależnie od uzasadniania projektu przy pomocy jego celów, należy podkreślić złożoność systemu informatycznego i potencjalnych problemów, kryjących się za widocznym dla użytkownika portalem.



Rola portalu, jako tylko jednego z wielu elementów zintegrowanego systemu elektronicznego świadczenia usług publicznych, zwanego Wrotami Polski, pokazana jest symbolicznie na rys.33. Znaczenie poszczególnych symboli użytych do naszkicowania architektury informatycznej administracji dla społeczeństwa informacyjnego wyjaśnione jest w punktach 4.3 i 4.4, poświęconych opisowi infrastruktury. Duża ilość szczegółów technicznych, przekraczająca normalne wymogi dokumentu koncepcyjnego, wynika z troski o zrozumienie właściwych proporcji przy posługiwaniu się nazwą Wrota Polski. Odsyłając do wspomnianych dalszych punktów, warto już w tym miejscu zwrócić uwagę, że z punktu widzenia architektury informatycznej budowanie administracji dla społeczeństwa informacyjnego będzie przebiegać na czterech frontach:

- Mechanizmy dostępu – obejmuje działania w zakresie infrastruktury dostępu oraz niektóre działania z zakresu środowisk komunikacji dotyczące tworzenia interfejsów, obsługujących kanały elektronicznego

świadczenia usług. Ważną kwestią jest tu ewentualne świadczenie niektórych usług przy pomocy centrum telefonicznego. Proponuje się, aby nie był to priorytet wdrożenia, a decyzja została podjęta po przeniesieniu pierwszych usług na platformę elektroniczną. Przy uruchomieniu centrum można skorzystać z doświadczeń operatorów telekomunikacyjnych i banków oraz dojrzałych technologii dostępnych na rynku

- Portal – obejmuje część działań z zakresu środowisk komunikacji elektronicznej należących do *warstwy* prezentacji, ale przede wszystkim oznacza tworzenie i agregację treści do umieszczenia w portalu lub na stronach, do których portal będzie się odwoływał. Niezależnie od udostępniania usług publicznych na platformie elektronicznej, należy włączyć do tego nurtu prace nad portalem Biuletynu Informacji Publicznej, a jednocześnie znacząco je przyspieszyć
- MOST (Middleware oraz serwer transakcyjny²⁶) – obejmuje działania z zakresu środowisk komunikacji elektronicznej i infrastruktury jednostek administracji. Na rys. 33 centralnym elementem MOSTu jest serwer transakcyjny. Nie należy jednak utożsamiać prac na tym froncie z zakupem „jeszcze jednego serwera”. W istocie serwer transakcyjny może mieć architekturę rozproszoną, szczególnie w pierwszym etapie wdrożenia²⁷. Najtrudniejszym zadaniem będzie stworzenie i wdrożenie (egzekwowanie) standardów dotyczących formatów, treści i komunikacji, a także wdrożenie jednolitych standardów bezpieczeństwa
- Systemy wsparcia (*back office*) – obejmują działania z zakresu środowisk komunikacji elektronicznej i infrastruktury administracji, ale przede wszystkim udostępnianie podstawowych usług. Udostępnianie przez właściwe, merytoryczne jednostki administracji usług w postaci nadającej się do świadczenia elektronicznego w ogólności oraz do świadczenia w ramach zintegrowanego systemu w szczególności jest najbardziej pierwotnym warunkiem osiągnięcia celów projektu. Oprócz samego udostępniania usług w odpowiedniej postaci (według standardów przyjętych przy definiowaniu warstwy *middleware*) ważne jest, aby systemy wsparcia umożliwiały czerpanie korzyści wynikających ze zwiększenia efektywności operacyjnej i stopnia kontroli

Przyjęta architektura informatyczna pokazuje, iż Wrót Polski nie można ograniczać do działań utożsamianych ze stworzeniem najlepszej nawet strony internetowej. Tworzenie administracji dla społeczeństwa informacyjnego, a tym bardziej informatyzacja kraju, nie mogą być postrzegane jako autonomiczne i hermetyczne działania jednej z wielu agend rządowych. Wprost przeciwnie: osiągnięcie założonych celów wymaga współdziałania wszystkich organów administracji, które uczestniczą w świadczeniu usług publicznych, wybranych do przeniesienia na platformę elektroniczną. Co więcej, współdziałanie to nie może opierać się wyłącznie na konsensusie (aczkolwiek należy do niego zawsze dążyć),

²⁶ Nazwa celowo skomponowana w ten sposób, aby utworzyła pasujący do kontekstu akronim.

²⁷ W miarę postępowania integracji usług. Nawet przy pełnej integracji można jednak wyobrazić sobie sytuację, że pewne funkcje będą realizowane poza główną maszyną. Np. zamiast wymagać od ZUS, aby przeszedł na nowy system uwierzytelnienia, można mechanizm opracowany i wdrożony w ZUS rozszerzyć na inne usługi wymagające uwierzytelnienia.

lecz posiadać lidera zmian, wyposażonego w uprawnienia kontrolne i – w pewnym zakresie – decyzyjne. Prawne umocowanie organizacji informatyzacji kraju omówione jest w punkcie 4.6.5

* * *

W związku z tym, że dostępność usługi jest wypadkową udostępnienia usługi i wieloaspektowej możliwości jej wykorzystania (tak jak opisano w punkcie 3.5), to prace nad Wrotami Polski powinny się toczyć w trzech dziedzinach: przenoszenia usług publicznych na platformę elektroniczną – punkt 4.2, standaryzacji i rozwoju infrastruktury – punkty 4.3, 4.4 i 4.5, dostosowania otoczenia prawnego – punkt 4.6, a także edukacji – punkt 4.7.

W każdej dziedzinie można podzielić prace na zadania, które w dużym stopniu są niezależne i stąd mogą być wykonywane w różnej kolejności. Każdemu z tych cząstkowych zadań należy przyporządkować korzyść wynikającą z wykonania (wdrożenia) oraz stopień trudności. W ten sposób dokonuje się priorytetyzacji, pozwalającej na opracowanie planu wdrożenia. Wśród zadań do wykonania w pierwszej kolejności, szczególne miejsca zajmują szybkie sukcesy (ang. *quick wins*), tzn. zadania, które można wykonać stosunkowo łatwo, uzyskując wyraźne korzyści. Niezależnie od osiągnięcia części korzyści związanych z głównym celem projektu, szybkie sukcesy odgrywają istotną rolę psychologiczną, uskrzydając członków zespołu projektowego oraz potwierdzając celowość prac. Tak więc znalezienie szybkich sukcesów jest bardzo ważnym elementem każdego projektu.

Na potrzeby niniejszego dokumentu priorytetyzację oraz wyłonienie szybkich sukcesów przeprowadzono tylko dla samego przenoszenia usług. Wybór usług priorytetowych rzutuje na priorytety działań z zakresu infrastruktury i otoczenia prawnego, które powinny być ustalone w przypadku podjęcia wskazywanych tu prac.

4.2 PRZENOSZENIE USŁUG PUBLICZNYCH NA PLATFORMĘ ELEKTRONICZNĄ

W punkcie 2.3.1 wprowadzono pojęcie poziomu elektronicznego świadczenia usług. Najwyższym poziomem jest poziom czwarty, oznaczający transakcyjność, tzn. pełne elektroniczne załatwienie sprawy, uwzględniające wydanie decyzji, poinformowanie usługobiorcy, dostawę i płatność. W przypadku niektórych usług, polegających na jednostronnym przekazaniu informacji, mówienie o transakcyjności nie ma sensu. W takim przypadku najwyższym poziomem jest poziom trzeci – interakcja dwustronna. Aspiracją projektu powinno być udostępnienie usług na najwyższym możliwym poziomie ich elektronicznego świadczenia. Stąd, stosując przy priorytetyzacji opisane dalej kryteria, zarówno do oceny korzyści jak i łatwości wdrożenia, miano na myśli elektroniczne świadczenie usług na czwartym lub trzecim poziomie.

Punktem wyjścia do określenia listy usług publicznych do przeniesienia na platformę elektroniczną był zestaw *podstawowych usług publicznych*, przyjętych

przez inicjatywę eEurope, zamieszczony w punkcie 3.4. Usługi te zostały przeanalizowane pod kątem potencjału korzyści (zastosowano sześć kryteriów) i łatwości wdrożenia w formie elektronicznej (trzy kryteria). W wyniku analizy wybrano usługi priorytetowe, do przeniesienia w pierwszej kolejności. Wybór został potwierdzony wykonanymi specjalnie na tę okazję badaniami opinii społecznej.

4.2.1 Ustalenie funkcjonalności Wrót Polski

Zestaw podstawowych usług publicznych, przyjętych przez inicjatywę eEurope, został przeanalizowany pod kątem realizacji tych usług w Polsce, co zostało opisane w załączniku D. Jedną z usług, a mianowicie refundacja lub rozliczenie kosztów opieki medycznej, nie występuje w Polsce. Inne z kolei, wymagają odrębnego traktowania, np. uzyskanie dowodu osobistego różni się zasadniczo od uzyskania paszportu, mimo że inicjatywa eEurope ich nie rozróżnia. W efekcie w dalszej analizie wzięto pod uwagę następujące usługi:

- Usługi dla obywateli:
 - Rozliczenie podatku dochodowego
 - Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy
 - Uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych
 - Uzyskanie prawa do emerytury
 - Uzyskanie prawa do renty
 - Uzyskanie prawa do innych wypłat z ZUS (zasiłków)
 - Uzyskanie prawa do stypendium studenckiego
 - Uzyskanie dowodu osobistego
 - Uzyskanie prawa jazdy
 - Uzyskanie paszportu
 - Rejestracja pojazdu
 - Uzyskanie pozwolenia na budowę
 - Zgłoszenie na policję np. kradzieży
 - Dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie
 - Zgłoszenie do USC faktów podlegających rejestracji i uzyskiwanie odpisów aktów
 - Złożenie dokumentów o przyjęcie na studia
 - Zmiana zameldowania
 - Zapisanie się na wizytę u lekarza
- Usługi dla firm:

- Rejestracja oraz rozliczenie dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników
- Rozliczenie podatku dochodowego od osób prawnych
- Rozliczenie podatku VAT
- Rejestracja działalności gospodarczej
- Przekazanie danych statystycznych
- Zgłoszenie celne
- Uzyskanie pozwolenia i wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego
- Udział w zamówieniach publicznych

Wybrano więc 26 usług publicznych: 18 dla obywateli i 8 dla firm. Administracja publiczna krajów europejskich świadczy kilkaset usług, łącznie z różnymi ich wariantami oraz usługami pozostałymi, nie objętymi podstawowym kanonem np. związanymi z rolnictwem (które staną się bardzo istotne w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej). Tak więc w trakcie realizacji projektu może pojawić się potrzeba rozszerzenia lub uszczegółowienia listy usług.

4.2.2 Kryteria oceny potencjału korzyści i łatwości wdrożenia usług w formie elektronicznej

Mówiąc o korzyściach wdrożenia, należy operować raczej pojęciem potencjału korzyści, co ma oznaczać, że osiągnięcie korzyści związane będzie ze spełnieniem pewnych wymagań, głównie dotyczących infrastruktury oraz otoczenia prawnego. Wskazanie tych wymagań, a najlepiej działań prowadzących do ich spełnienia, jest integralną częścią oceny potencjału korzyści.

Przy ocenie potencjału korzyści wprowadzenia usług publicznych na platformę elektroniczną przyjęto następujące kryteria²⁸:

- Wolumen – liczba świadczonych usług w ciągu roku. Jakkolwiek byłyby liczone korzyści z usprawnienia świadczenia usługi, to będą one większe, a także lepiej dostrzeżone, w przypadku usługi powszechnej, świadczonej prawie każdemu obywatelowi, niż w przypadku usługi bardzo istotnej, ale dotyczącej małej liczby usługobiorców
- Zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców – nie jest tajemnicą, że niektóre grupy społeczeństwa są bardzo konserwatywne, jeśli chodzi o zmianę zachowań. Typową grupą są seniorzy, od których nie należy oczekiwać, że staną się entuzjastami nowych form świadczenia usług. Wynika to z braku technicznego przygotowania, siły przyzwyczajenia, ale także z większej ilości wolnego czasu i samotności, zachęcającej do kontaktów osobistych, nawet jeśli chodzi o załatwienie sprawy urzędowej. Inny przypadek to duże zainteresowanie

²⁸ Metodologia zaproponowana przez McKinsey&Company.

informatyzacją, niemożliwe jednak do spełnienia z powodu niezamożności, nie pozwalającej na zakup komputera i połączenie z Internetem

- Pracochłonność – liczba czynności w procesie świadczenia usługi oraz ich skomplikowanie. Ponieważ zakłada się, że przeniesieniu usługi na platformę elektroniczną będą towarzyszyły odpowiednie zmiany procesowe, to przy ocenie pracochłonności należy zwracać uwagę na te czynności, które poddają się automatyzacji. Z drugiej strony, realizacja potencjału korzyści wynikających z automatyzacji wiąże się ze spełnieniem trudnego warunku udanej informatyzacji urzędu świadczącego usługę
- Liczba interakcji usługobiorcy z urzędem – wdrożenie nowych form komunikacji będzie wydajniejsze w przypadku usług, które wymagają kilkukrotnego osobistego kontaktu
- Komunikacja z innymi urzędami – można założyć, że jeśli świadczenie usługi wiąże się z komunikacją pomiędzy urzędami, to przeniesienie całego procesu na platformę elektroniczną może zaowocować przyspieszeniem komunikacji, gdyż komunikacja elektroniczna – elektroniczny *obieg dokumentów* – działa szybciej niż przesyłanie dokumentów papierowych. Sukces w tym zakresie zależy jednakże, podobnie jak w przypadku pracochłonności, od udanej informatyzacji administracji i zapewnienia interoperacyjności
- Czas trwania procesu – przyjmując (patrz punkt 2.1.2 o kluczowych miarach efektywności), że dominującą miarą efektywności realizacji misji jest skrócenie czasu od zgłoszenia zapotrzebowania do zakończenia realizacji usługi publicznej, to usługi, gdzie ten czas jest dzisiaj długi, mają większy potencjał korzyści

Z punktu widzenia łatwości wdrożenia przyjęto następujące kryteria oceny:

- Konieczność komunikacji pomiędzy urzędami – jest ona co prawda czynnikiem zwiększającym potencjał korzyści, ale także czynnikiem komplikującym wdrożenie, głównie z powodu trudności związanych z zapewnieniem interoperacyjności – trudności technicznych i organizacyjnych
- Wymagany poziom zabezpieczeń – wpływa na potrzebne rozwiązania techniczne oraz zmiany w procedurach przewidzianych prawem. Na tym etapie prac koncepcyjnych można wskazać trzy poziomy:
 - Niski – uwierzytelnianie nie jest konieczne
 - Średni – certyfikacja bez stwierdzenia tożsamości na podstawie porównania ze zdjęciem; można tu wskazać usługi, w przypadku których podanie się za inną osobę nie prowadzi do nadużyć²⁹

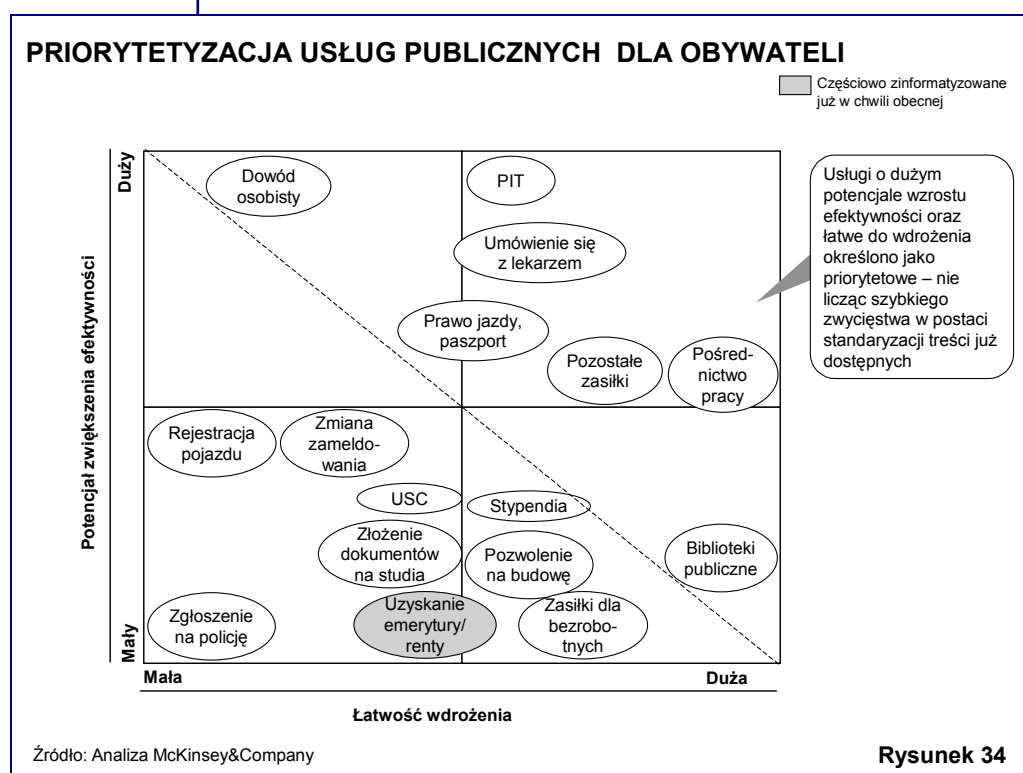
²⁹ Np. ktoś składa „w imieniu innej osoby” zeznanie podatkowe. Ta druga osoba o tym nie wie, w związku z czym także składa zeznanie podatkowe, czyli urząd skarbowy ma dwa zeznania, stąd oczywiste jest, że po wyjaśnieniu należy jedno z nich odrzucić i wszcząć postępowanie karne w stosunku do zartownisia.

- Wysoki – certyfikacja wymagająca sprawdzenia tożsamości na podstawie porównania ze zdjęciem
- Obecne zaawansowanie informatyzacji – jeśli jest wysokie, to dołączenie elektronicznego kanału komunikacji z usługobiorcą powinno być stosunkowo proste. W przeciwnym razie pełne wykorzystanie potencjału korzyści może wymagać podniesienia stopnia informatyzacji – polepszenia systemów wsparcia

4.2.3 Priorytetyzacja usług

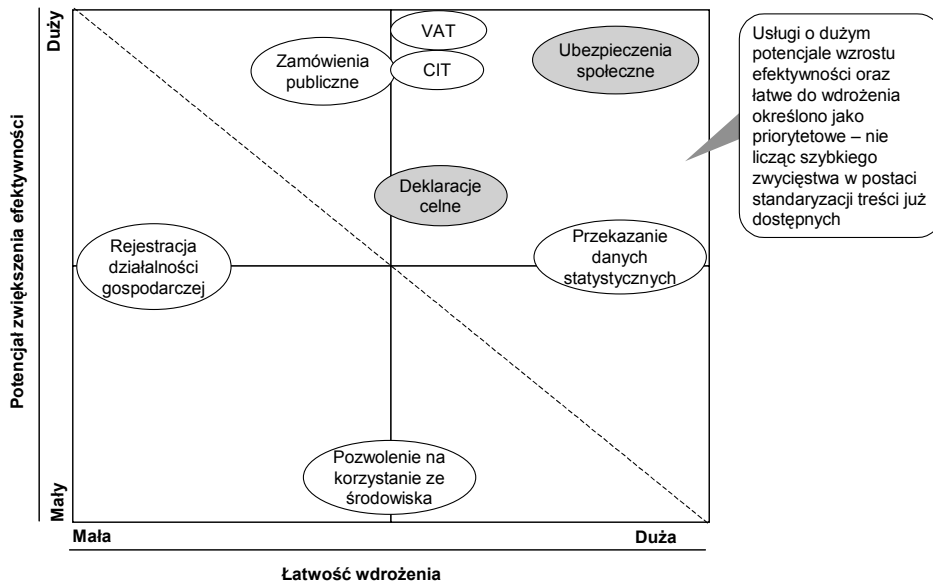
Zastosowanie omówionych wyżej kryteriów do wybranych usług doprowadziło do oceny zebranej w tabelach umieszczonych na końcu tego punktu. Graficzną reprezentacją tej oceny są macierze priorytetyzacji, przedstawione na rys. 34 i 35. Rysunki te należy rozumieć jako dwuwymiarową klasyfikację usług – według potencjału i łatwości wdrożenia. Im bliżej dana usługa znajduje się górnego prawego rogu macierzy, tym atrakcyjniejsza jest ona do potencjalnego wdrożenia. Stąd jako priorytetowe traktowane są usługi, znajdujące się w obszarze ponad przekątną macierzy. Usługi uznane za priorytetowe wyróżnione są w tabelach.

Zarówno ocena, jak i wybór do wdrożenia w pierwszej kolejności ma w pewnym zakresie charakter subiektywny. Wyniki przedstawione tutaj należy traktować jako pierwsze przybliżenia. Dokładniejsza analiza powinna być jednym z pierwszych zadań projektu.



PRIORYTYZACJA USŁUG PUBLICZNYCH DLA PRZEDSIĘBIORSTW

■ Częściowo z informatyzowane już w chwili obecnej



Źródło: Analiza McKinsey&Company

Rysunek 35

Ocena potencjału korzyści i łatwości wdrożenia wybranych usług publicznych dla obywateli

Usługa	Potencjał korzyści							Łatwość wdrożenia			
	Szacunkowy wolumen	Zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców	Pracochłonność	Liczba interakcji usługobiorcy z urzędem	Komunikacja z innymi urzędami	Czas trwania procesu	Potencjał korzyści ogółem	Konieczność komunikacji pomiędzy urzędami	Wymagany poziom zabezpieczeń	Obecne zaawansowanie informatyzacji	Łatwość wdrożenia ogółem
	mln szt rocznie	stopień	stopień	szt. (rocznie)	tak/ nie	miesiące	stopień	tak/ nie	stopień	stopień	stopień
Rozliczenie podatku dochodowego	24,6	Średni	Wysoki	1	Tak	3	Wysoki	Tak	Niski/średni	Średni	Średni
Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy	37	Niski	Niski	Kilka	Tak	-	Średni	Tak (zalecane)	Niski	Niski	Wysoki
Uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych	2,5	Niski	Niski	1	Nie	Do 1	Niski	Nie	Średni	Średni (karta rejestracyjna dostępna poprzez Internet)	Średni
Uzyskanie prawa do emerytury	0,09	Niski	Niski	1	Tak	Do 1	Niski	Tak (w przypadku II filaru)	Średni	Średni	Średni
Uzyskanie prawa do renty	0,15	Niski	Średni	Kilka	Tak	Do kilku	Niski	Nie	Średni	Średni	Średni
Uzyskanie prawa do zasiłków	5	Niski	Średni	Maksymalnie 1 (w zależności od rodzaju zasiłku)	Nie	Do 1	Średni (dotyczy głównie małych firm)	Nie	Średni	Wysoki	Wysoki
Uzyskanie prawa do stypendium studenckiego	0,2	Wysoki	Niski	0-1	Tak (w przypadku stypendium socjalnego)	Do 1	Niski	Tak (w przypadku stypendium socjalnego)	Średni	Wysoki	Średni
Uzyskanie dowodu osobistego	3,6	Średni	Niski	2	Tak (baza PESEL)	~1	Wysoki	Tak	Wysoki	Średni	Niski

Usługa	Potencjał korzyści							Łatwość wdrożenia			
	Szacunkowy wolumen	Zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców	Pracochłonność	Liczba interakcji usługobiorcy z urzędem	Komunikacja z innymi urzędami	Czas trwania procesu	Potencjał korzyści ogółem	Konieczność komunikacji pomiędzy urzędami	Wymagany poziom zabezpieczeń	Obecne zaawansowanie informatyzacji	Łatwość wdrożenia ogółem
	mln szt rocznie	stopień	stopień	szt. (rocznie)	tak/ nie	miesiące	stopień	tak/ nie	stopień	stopień	stopień
Uzyskanie prawa jazdy	0,6	Średni	Średni	Wiele (egzamin, orzeczenie lekarskie, podanie itd.)	Tak (identyfikacja)	1-2	Średni	Tak (ośrodek egzaminacyjny i urząd gminy)	Średni	Średni	Średni
Uzyskanie paszportu	3	Średni	Niski	2-3	Tak	Do 2	Średni	Tak	Wysoki	<i>Do wyjaśnienia</i>	Średni
Rejestracja pojazdu	2,1	Średni	Wysoki	2	Tak (US, UC)	1-2	Średni	Tak	Wysoki	Średni	Niski
Uzyskanie pozwolenia na budowę	0,125	Wysoki	Wysoki	Kilka	Tak (w ramach jednego urzędu)	Do 1	Niski	Tak (wewnątrz urzędu)	Niski	Średni	Średni
Zgłoszenie na policję	0,6	Średni	Wysoki	1	Nie	-	Niski	Nie	Średni	Niski	Niski
Dostęp do katalogów bibliotek publicznych	146	Wysoki	Niski	2	Nie	-	Niski	Nie	Niski	Niski	Wysoki
Zgłoszenie do USC i otrzymywanie odpisów	1	Średni	Niski	1	Tak	Do 1	Niski	Tak	Średni	Średni	Średni
Złożenie dokumentów na studia	1,2	Wysoki	Niski	1	Nie	Do 1	Niski	Nie	Średni	Średni	Średni
Zmiana zameldowania	0,4	Średni	Średni	2	Tak	Do 1	Średni	Tak	Średni	Niski	Niski
Zapisanie się na wizytę u lekarza	235 (liczba porad rocznie w przychodniach lekarskich i ośrodkach zdrowia)	Średni	Wysoki	1	Tak (np. kasa chorych)	Do 1	Wysoki	Nie	Średni	Niski	Średni

Źródło: Ministerstwo Finansów, MSWiA, ZUS, MEN, analiza McKinsey & Company

Ocena potencjału korzyści i łatwości wdrożenia wybranych usług publicznych dla firm

Usługa	Potencjał korzyści							Łatwość wdrożenia			
	Szacunkowy wolumen	Zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców	Pracochłonność	Liczba interakcji usługobiorcy z urzędem	Komunikacja z innymi urzędami	Czas trwania procesu	Potencjał korzyści ogółem	Konieczność komunikacji pomiędzy urzędami	Wymagany poziom zabezpieczeń	Obecne zaawansowanie informatyzacji	Łatwość wdrożenia ogółem
	mln szt. rocznie	stopień	stopień	szt. (rocznie)	tak/ nie	miesiące	stopień	tak/ nie	stopień	stopień	stopień
Dotyczące ubezpieczenia społecznego pracowników	25,4	Wysoki	Średni	12	Nie	-	Wysoki	Nie	Wysoki	Wysoki	Wysoki
Rozliczenie podatku dochodowego	20	Wysoki	Wysoki	12 (w niektórych przypadkach 1 lub 2)	Tak	Do 1	Wysoki	Tak	Wysoki	Niski	Średni
Rozliczenie podatku VAT	30	Wysoki	Wysoki	12	Tak	Do 1	Wysoki	Tak	Wysoki	Niski	Średni
Rejestracja działalności gospodarczej	0,35	Wysoki	Wysoki	4	Tak	1-2	Średni	Tak	Średni	Niski	Niski
Przekazanie danych statystycznych	0,42	Średni	Niski	12	Nie	Do 1	Średni	Nie	Średni	Niski	Wysoki
Zgłoszenie celne	5,5	Wysoki	Wysoki	1	Nie	1-2	Wysoki	Nie	Wysoki	Średni	Średni
Uzyskanie pozwolenia i opłaty za korzystanie ze środowiska	0,36	Średni	Niski	1 do 4	Nie	Do 1	Niski	Nie	Średni	Niski	Średni
Udział w zamówieniach publicznych	0,8 (ale bardzo wysoka kwota)	Średni	Średni	Kilka	Nie	1-3	Wysoki	Tak (konsolidacja zamówień)	Średni	Niski	Średni

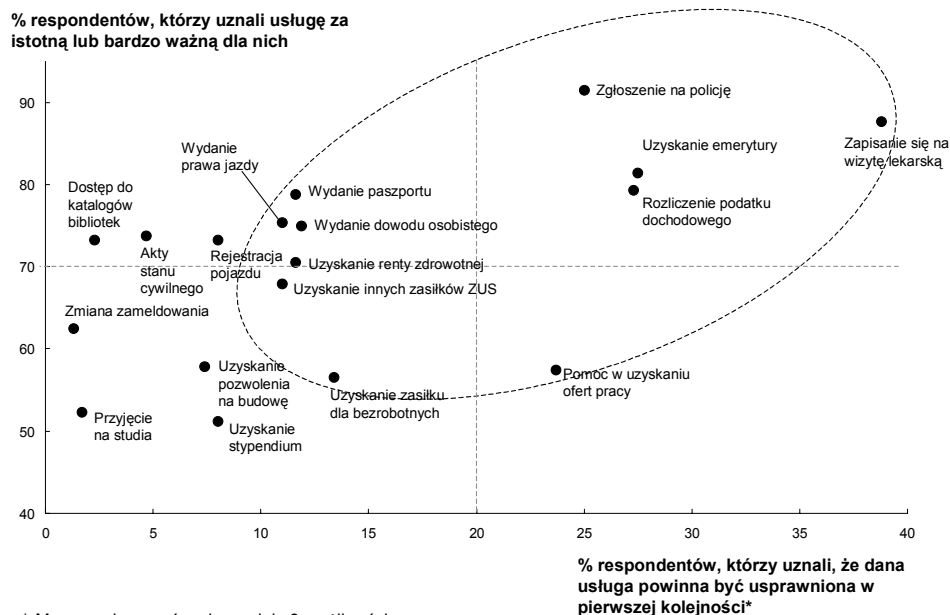
Źródło: Ministerstwo Finansów, MSWiA, ZUS, GUC, GUS, analiza McKinsey & Company

4.2.4 Priorytetyzacja w świetle badania opinii społecznej

W dniach 24 – 31 października 2002 r., na losowej grupie 533 osób indywidualnych oraz 84 firm zostało przeprowadzone³⁰ badanie polegające na telefonicznych wywiadach z respondentami. Badani – zarówno osoby indywidualne jak i firmy – otrzymali jednakową informację podstawową: „Założmy, że państwo (rząd, administracja publiczna) może polepszyć świadczenie usług publicznych pod względem uciążliwości załatwienia sprawy, tzn. może zmniejszyć liczbę potrzebnych wizyt w urzędzie, uprościć formularze, wyeliminować kolejki w urzędach oraz skrócić czas od zgłoszenia do otrzymania odpowiedzi itd.”. W oparciu o tę informację poproszeni zostali o udzielenie odpowiedzi na dwa zamknięte pytania, dotyczące:

- Pilności usprawnień – „Które z wymienionych niżej usług publicznych powinny być usprawnione w pierwszej kolejności?” – badani mogli wybrać maksymalnie trzy możliwości spośród 18 usług publicznych dla obywateli (8 usług dla firm)
- Istotności problemu dla badanego – „Na ile dana usługa publiczna jest dla Pani(-a) istotna?” – badani mogli wybrać opcje: „bez znaczenia”, „istotna” lub „bardzo ważna” dla każdej z usług publicznych

KLUCZOWE USŁUGI PUBLICZNE DLA OBYWATELI W ŚWIETLE BADANIA OPINII PUBLICZNEJ

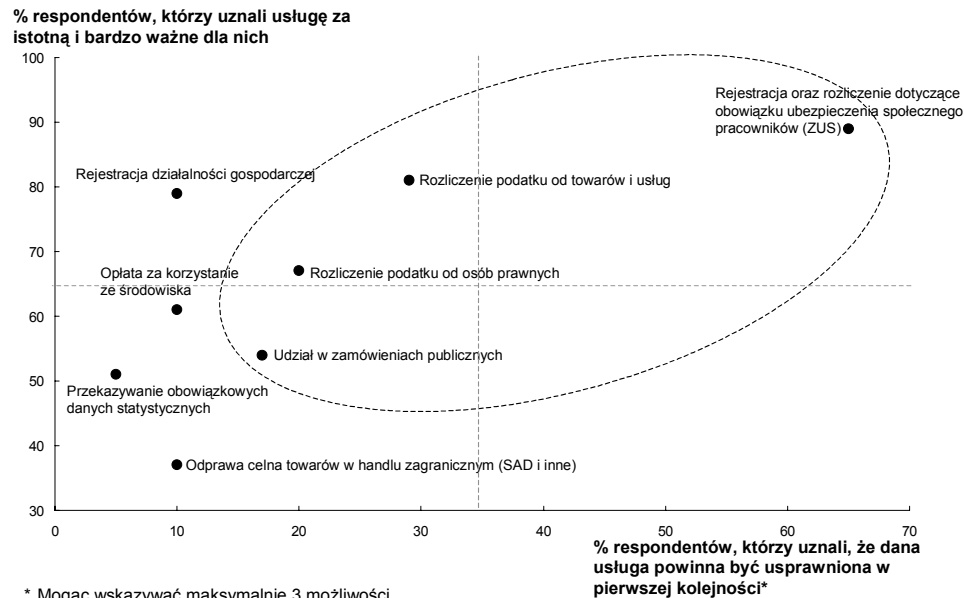


Źródło: Badanie McKinsey&Company przeprowadzone na losowej próbie 533 respondentów indywidualnych

Rysunek 36

³⁰ Przez McKinsey&Company.

KLUCZOWE USŁUGI PUBLICZNE DLA FIRM W ŚWIETLE BADANIA OPINII PUBLICZNEJ



* Mogąc wskazywać maksymalnie 3 możliwości

Źródło: Badanie McKinsey&Company przeprowadzone na losowej próbie 83 firm, z tego 52 zatrudniających nie więcej niż 9 pracowników

Rysunek 37

Wyniki badań pokazane są na rys. 36 i 37. Zasadniczo potwierdzają one poprawność priorytetyzacji opisanej w poprzednim punkcie, aczkolwiek należy wskazać na następujące różnice:

■ Usługi dla obywateli:

- Wyniki badania nie potwierdziły priorytetu usługi dostępu do zasobów bibliotek publicznych – wynik badania może być sygnałem, że w priorytetyzacji przeceniono rolę dużego wolumenu transakcji oraz subiektywnie przypisano za duże znaczenie społeczne. Z drugiej jednak strony usługa ta może być bardzo pożądana wśród niektórych grup społecznych, np. studentów i pracowników nauki. Należy rozważyć korektę priorytetów, polegającą na wdrożeniu tej usługi na mniejszą skalę, niemniej jednak, jeśli zakłada się, że edukacja jest priorytetem państwa, to nie można tej usługi uznać za nieważną
- Respondenci wskazali na usługi, które wcześniej nie były rozważane jako priorytetowe: zgłoszenie na policję, uzyskanie emerytury, renty oraz zasiłku dla bezrobotnych, niemniej jednak można postawić hipotezę, że ma się w tym przypadku do czynienia z projekcją obaw i życzeń przekraczających zakres badania, tzn.:
 - Uzyskanie emerytury i renty – niski wolumen tych usług pozwala postawić hipotezę, że respondenci krytycznie ocenili nie sam proces nabywania praw do świadczenia, lecz cały system, łącznie z ustaleniem wieku emerytalnego i kryteriów przyznawania renty.

Stąd proponuje się pozostać przy wnioskach z priorytetyzacji i nie traktować tych usług jako priorytetowych

- Uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych – mogło wystąpić zjawisko podobne do opisanego wyżej: niepewność, co do zatrudnienia i sytuacja na rynku pracy każe podkreślać wagę możliwości uzyskania zasiłku w ogólności, a niekoniecznie sprawność samego procesu rejestracji w urzędzie pracy
 - Zgłoszenie na policję – wynik może być projekcją poczucia zagrożenia przestępczością i postulatem poprawienia skuteczności pracy policji. Ponadto w priorytetyzacji odrzucono tę usługę z powodu stosunkowo małej liczby zgłoszeń, które mogłyby być realizowane elektronicznie (tylko kradzieże)
- Usługi dla firm – wyniki badania nie potwierdziły priorytetu odprawy celnej towarów w handlu zagranicznym oraz przekazywania obowiązkowych danych statystycznych, niemniej jednak postuluje się pozostawienie tych usług na liście priorytetów, z powodów opisanych poniżej:
- Przekazywanie obowiązkowych danych statystycznych – zostało uznane za priorytetowe w dużej mierze z racji łatwości wdrożenia. Ponadto wydaje się, że nie ma nic dziwnego w fakcie, że dla respondentów usługa ta nie jest priorytetowa ani ważna – jest to ich obowiązek, którego niespełnienie nie wiąże się jednakże z surowymi sankcjami (w porównaniu np. do obowiązku podatkowego czy celnego). Korzyści z usprawnienia świadczenia usługi, odniesie więc przede wszystkim państwo – przeniesienie usługi na platformę elektroniczną ułatwi zbieranie i przetwarzanie otrzymywanych danych, jak również identyfikację firm nie podających wymaganych informacji. Stąd postuluje się, aby usługę w dalszym ciągu traktować jako priorytetową
 - Odprawa celna towarów – niski priorytet usługi może wynikać ze struktury badanej grupy (głównie małe firmy, przypuszczalna niedoreprezentacja importerów). Na podstawie doświadczeń z Wielkiej Brytanii można postawić hipotezę, że usprawnienie tej usługi przyniosłoby wymierne korzyści zarówno państwu, jak i firmom, ale głównie tym większym, których udział w badanej próbie był nieznaczny. Ponadto informatyzacja odprawy celnej jest realizowana obecnie, częściowo z powodu wymogów europejskich i powinna być kontynuowana niezależnie od oceny wyrażonej przez respondentów badania

Wyjaśnienie powodów występowania powyżej opisanych różnic można uzyskać prowadząc dodatkowe badania, np. metodą grup fokusowych.

Szczegółowe omówienie metodologii i wyników badania zamieszczone jest w załączniku E.

4.2.5 Omówienie usług wybranych do wdrożenia w pierwszej kolejności

- Usługi świadczone na rzecz obywateli:
 - Rozliczenie podatku dochodowego – w zakresie udostępnienia elektronicznego formularza PIT na stronie internetowej, umożliwienia złożenia wypełnionego formularza w formie elektronicznej oraz automatycznego sprawdzenia poprawności formalnej i rachunkowej formularza
 - Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy – w wersji podstawowej poprzez udostępnienie otrzymanych ofert pracy zainteresowanym za pośrednictwem Internetu. Dodatkowe możliwości uwzględniają np. dostęp do ofert urzędów pracy z całego kraju lub oferowanie nauczania na odległość – szkoleń podnoszących kwalifikacje osób szukających pracy, wzorów CV, listów motywacyjnych itp.
 - Uzyskanie innych (poza rentą i emeryturą) praw do wypłat z ZUS (zasiłków) – w zakresie udostępnienia elektronicznych formularzy na stronie internetowej, umożliwienia złożenia wypełnionego formularza w formie elektronicznej oraz automatycznego sprawdzenia poprawności formalnej i rachunkowej formularza. Dotyczy obywateli niepracujących bądź zatrudnionych w małych firmach (pracownicy większych firm rozliczani są z ZUS przez zakład pracy)
 - Uzyskanie dowodu osobistego, prawa jazdy, paszportu – w zakresie udostępnienia elektronicznych formularzy na stronie internetowej, umożliwienia złożenia wypełnionego formularza w formie elektronicznej oraz automatycznego sprawdzenia poprawności formalnej formularza. Nie wyklucza to opcji osobistego stawiennictwa osoby składającej wniosek, ale sugeruje ograniczenie zakresu towarzyszących temu czynności do minimum, niezbędnego do identyfikacji
 - Dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie wraz z możliwością rezerwacji pozycji do wypożyczenia na dany termin lub zamówienia przesłania do innej biblioteki. Istotna jest możliwość przeszukiwania zasobów bibliotecznych różnych lokalizacji jednocześnie
 - Zapisanie się na wizytę u lekarza wraz z możliwością uzyskania informacji na temat wolnych terminów
- Usługi świadczone na rzecz firm:
 - Rozliczenie podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT – w zakresie złożenia elektronicznej deklaracji podatkowej oraz wglądu do swojego konta
 - Przekazanie danych statystycznych – w zakresie udostępnienia obowiązkowych formularzy statystycznych wraz z możliwością

wypełniania ich poprzez Internet. Umożliwiłoby to użytkownikom dokonywanie fizycznych wpisów wprost do bazy danych GUS

- Udział w zamówieniach publicznych w zakresie:
 - Informowania o planowanych przetargach, udostępniania zgłoszeń i wyników
 - Agregacji i konsolidacji popytu zgłaszanego przez niewielkie jednostki oraz zakupów poniżej 3 tys. EUR
 - Stworzenia platformy zakupów elektronicznych, umożliwiającej negocjację korzystnych cenowo kontraktów z dostawcami dla jednostek administracji publicznej, w tym możliwości aukcji elektronicznych

Priorytetowe są także usługi dla firm, dotyczące ubezpieczenia społecznego pracowników oraz zgłoszeń celnych. Niemniej jednak usługi te nie są omawiane w tym dokumencie pod kątem ich potencjału korzyści, łatwości przeniesienia na platformę elektroniczną oraz kosztów przeniesienia, gdyż są już świadczone elektronicznie lub wkrótce będą. W ramach omawianego projektu należałoby dokonać audytu ich wdrożenia pod kątem kosztów, korzyści i napotkanych trudności, aby zdobyte doświadczenia wykorzystać przy przenoszeniu pozostałych usług.

Warto zwrócić uwagę, że omówione powyżej usługi priorytetowe wdrożone zostały z sukcesem³¹ w krajach wiodących w rozwoju administracji dla społeczeństwa informacyjnego, takich jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania.

4.2.6 Oszacowanie potencjału priorytetowych usług

Dla usług zdefiniowanych wcześniej jako priorytetowe dokonano szacunkowej oceny potencjału, jaki nieść może ze sobą ich wprowadzenie. Zidentyfikowane źródła potencjału podzielono na dwie grupy.

- Po pierwsze – zwiększenie efektywności możliwe dzięki skróceniu czasu pracy związanej z przetwarzaniem jednego dokumentu. Dla przykładu, obecnie poprawność formalna i rachunkowa formularza PIT wymaga każdorazowo odrębnego sprawdzenia, a w przypadku wprowadzenia formularzy elektronicznych mogłaby być całkowicie zautomatyzowana, a zaoszczędzony w ten sposób czas pracowników US przeznaczony na inne cele, takie jak realizacja zadań o większej wartości dodanej niż kontrola poprawności formalnej i rachunkowej
- Po wtóre – korzyści przynieść może zwiększenie stopnia kontroli nad zbieranymi danymi. Dla przykładu - umożliwi ono porównywanie informacji o dochodach z informacjami o zgłoszonych zakupach w skali całego kraju oraz z danymi z innych baz danych (urzędy celne, CEPiK).

³¹ Przez sukces rozumiane jest przeniesienie usług na platformę elektroniczną oraz rozpoczęcie pierwszych regularnych transakcji z odbiorcami; pod względem liczby użytkowników, choć rośnie ona stale, kryteria sukcesu nie zostały na chwilę obecną osiągnięte.

Takie porównania możliwe są także dziś, jednakże jednorazowo zajmują o wiele więcej czasu, ponieważ polegają przeważnie na porównywaniu przechowywanych lub przekazywanych w formie papierowej danych, a nie na zapytaniu do bazy zintegrowanego systemu informacji podatkowych

Szacunek wymiernych oszczędności z przeniesienia na platformę elektroniczną wybranych usług dla obywateli

Usługa	Oszczędność wynikająca ze zwiększenia efektywności operacyjnej - szacunkowo 2004r.									Oszczędność wynikająca ze zwiększenia stopnia kontroli				
	Roczny wolumen dokumentów	Oszczędność na przetwarzaniu jednego dokumentu	Potencjał oszczędności całkowity	Kraj użyty jako punkt odniesienia	Zaawansowanie wdrożenia usługi w kraju odniesienia	Penetracja Internetu w kraju odniesienia	Penetracja Internetu w Polsce	Spodziewana penetracja usługi w Polsce w 2004r.	Razem	Roczny wolumen transakcji	Wykrywane nieprawidłowości	Niewykrywane nieprawidłowości (szacunkowo)	Zwiększenie efektywności wykrywania nieprawidłowości	Razem
Jednostka	tys. szt.	min	tys. rbg		%	%	%	%	tys. rbg	mln zł rocznie	%	%	%	mln zł rocznie
Formuła	A	B	C=A*B/60	-	D	E	F	G=D/E*F	H=C*G	I	-	J	K	L=I*J*K
Rozliczenie podatku dochodowego	24.600	20	8.200	USA	2,7%	59%	18%	0,8%	68	24.000	1,20%	1,20%	25%	72
Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy	Nie dotyczy									Nie dotyczy				
Uzyskanie prawa do zasiłków	5.000	20	1.667	USA	3,3%	59%	18%	1,0%	17	7.880	b.d.	12%	25%	240
Uzyskanie dowodu osobistego	3.600	15	900				18%	0,6%	5	Nie dotyczy				
Uzyskanie prawa jazdy	600	15	150	USA	2%	59%	18%	0,6%	1	Nie dotyczy				
Uzyskanie paszportu	3.000	15	750				18%	0,6%	5	Nie dotyczy				
Dostęp do katalogów bibliotek publicznych	Nie dotyczy									Nie dotyczy				
Zapisanie się na wizytę u lekarza	235.000	3	11.750	USA	8%	59%	18%	2,4%	287	Nie dotyczy				
Razem									382					312

Źródło: Analiza McKinsey & Company

Szacunek oszczędności wymiernych z przeniesienia wybranych usług dla firm na platformę elektroniczną

Usługa	Oszczędność wynikająca ze zwiększenia efektywności operacyjnej - szacunkowo 2004r.									Oszczędność wynikająca ze zwiększenia stopnia kontroli				
	Roczny wolumen dokumentów	Oszczędność na przetworzeniu jednego dokumentu	Potencjał oszczędności całkowity	Kraj użyty jako punkt odniesienia	Zaawansowanie wdrożenia usługi w kraju odniesienia	Penetracja Internetu w kraju odniesienia	Penetracja Internetu w Polsce	Spodziewana penetracja usługi w Polsce w 2004r.	Razem	Roczny wolumen transakcji	Wykrywane nieprawidłowości	Niewykrywane nieprawidłowości (szacunkowo)	Zwiększenie efektywności wykrywania nieprawidłowości	Razem
Jednostka	tys. szt	min	tys. rbg		%	%	%	%	tys. rbg	mln zł rocznie	%	%	%	mln zł rocznie
Formuła	A	B	$C=A*B/60$	-	D	E	F	$G=D/E*F$	$H=C*G$	I	-	J	K	$L=I*J*K$
Rozliczenie podatku dochodowego	20.000	20	6.667				18%	4,7%	316	14.000	5,6%	5,6%	50%	389
Rozliczenie podatku VAT	30.000	20	10.000	Wielka Brytania	15%	57%	18%	4,7%	470	53.120	4,1%	4,1%	50%	1.083
Przekazanie danych statystycznych	420	15	420	Wielka Brytania	18%	57%	18%	5,7%	6	Nie dotyczy				
Udział w zamówieniach publicznych	800	5	67	USA	8%	59%	18%	2,4%	2	73.000	-	68%	25%	12.500
Razem									793					13.972

Uwaga: w przypadku zamówień publicznych 68 procent oznacza zamówienia poniżej 30 tys. EUR – nie rejestrowane w UZP, a 25 procent – potencjał oszczędności wynikający z konsolidacji popytu.

Źródło: Analiza McKinsey & Company

4.2.7 Szczegółowe omówienie potencjału korzyści przeniesienia usług dla obywateli

- Rozliczenie podatku dochodowego reprezentuje zdecydowanie największy potencjał zwiększenia efektywności w tej grupie, z uwagi na znaczną liczbę corocznie przetwarzanych dokumentów oraz dość czasochłonny proces weryfikacji jednego dokumentu (zarówno pod kątem poprawnej formalności, jak i wykrywania ewentualnych nieprawidłowości). Przy założeniu, że wykrywane obecnie nieprawidłowości w płaceniu podatku dochodowego stanowią połowę wszystkich istniejących, oraz że 25-50 procent z tych, obecnie nie wykrywanych, będzie można zidentyfikować dzięki elektronicznej analizie danych, to znaczne korzyści płyną również ze zwiększenia kontroli. Oczywiście informatyzacja poboru podatków musi być rozumiana szeroko, łącznie z usprawnieniem procesów i systemów wsparcia (w tym ze skanowaniem dokumentów papierowych i integracją baz danych), jeśli ma przynieść dodatni efekt finansowy
- Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy nie reprezentuje znacznego potencjału oszczędności. Charakteryzuje się natomiast łatwością wdrożenia oraz możliwym dużym wpływem społecznym, jako że stanowi część rozwiązania ważnego problemu bezrobocia
- Uzyskanie prawa do innych wypłat z ZUS (czyli zasiłku chorobowego, macierzyńskiego, opiekuńczego, rodzinnego oraz renty rodzinnej) jest istotne głównie z uwagi na możliwość lepszej kontroli nad wydawanymi z budżetu państwa pieniędzmi. Stworzenie bazy danych przyznanych zasiłków i porównywanie jej z bazą danych urzędów skarbowych umożliwiłoby zaoszczędzenie 200 – 300 mln zł rocznie (nieprawidłowości przy wnioskowaniu o zasiłki szacowane są konserwatywnie na poziomie 12 procent całkowitej sumy wypłacanych zasiłków³²)
- Przyjęcie w formie elektronicznej wniosku o wydanie dowodu osobistego, prawa jazdy, paszportu nie przyniesie w badanym okresie znacznego zwiększenia efektywności z uwagi na spodziewaną niewielką początkowo penetrację usługi wśród obywateli. Potencjał korzyści z przeniesienia tych usług jest jednak znaczny z uwagi na ich powszechność i liczbę świadczeń rocznie
- Możliwość przeszukiwania zasobów bibliotek publicznych i rezerwowania pozycji dotyczy bardzo istotnej z punktu widzenia społecznego kwestii oświaty, badań naukowych i wyrównywania szans. Ponadto przeniesienie tej usługi na platformę elektroniczną można będzie powiązać z tworzeniem i rozwijaniem Polskiej Biblioteki Internetowej
- Zapisanie się na wizytę u lekarza za pośrednictwem platformy elektronicznej ma największy potencjał zwiększenia efektywności ze wszystkich usług wskazanych jako priorytetowe. Przyczyną tego jest

³² Za: *Polska na zasiłku*, Polityka 17/2002

znaczna liczba wizyt w przychodniach lekarskich i zakładach opieki zdrowotnej (przeciętny Polak chodzi do lekarza 6 razy w roku). Nawet częściowe przeniesienie na platformę elektroniczną przyjmowania zapisów i umawiania wizyt uwolni więc znaczny potencjał. Z drugiej strony, wyzwaniem jest tu wprowadzenie elektronicznych terminarzy wizyt lekarskich, albo ogólniej – dopasowanie systemu wsparcia

4.2.8 Szczegółowe omówienie potencjału usług dla firm

- Rozliczanie podatku dochodowego od osób prawnych i VAT charakteryzuje się zarówno dużym potencjałem w zakresie zwiększenia efektywności, jak i zwiększenia stopnia kontroli nad przekazywanymi przez podatników informacjami. Obwarowane jest to podobnymi zastrzeżeniami jak w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych – wymaga znacznej inwestycji w systemy elektronicznej wymiany i przechowywania informacji oraz utworzenia połączeń z bazami danych innych urzędów
- Przekazywanie danych statystycznych za pośrednictwem platformy elektronicznej może okazać się dla firm wygodnym sposobem spełnienia ustawowego obowiązku, a dla Głównego Urzędu Statystycznego może oznaczać do zaoszczędzenie czasu podczas zbierania i przetwarzania danych, które obecnie otrzymują w postaci papierowej. Przeniesienie usługi na platformę elektroniczną zwróci się w krótkim czasie, gdyż nie wymaga znacznych nakładów
- Przeniesienie zamówień publicznych na platformę elektroniczną niesie ze sobą możliwość konsolidacji popytu zgłaszanego przez instytucje lokalne i regionalne (urzędy gmin, wojewódzkie itd.) i organizowanie centralnych przetargów, co umożliwi znaczne obniżenie ceny produktów nabywanych przez administrację publiczną. Wzorce z innych krajów pokazują, że potencjał redukcji kosztów sięga 30 procent całkowitej wielkości zakupów³³. Co więcej, oszacowano, że ponad 60 procent (wg wartości) zakupów dokonywanych przez instytucje publiczne w Polsce nie przekracza granicy 30 tys. EUR, a więc nie podlega rejestracji Urzędu Zamówień Publicznych. Może być to prawdziwe źródło oszczędności, pod warunkiem umożliwienia każdej jednostce publicznej zgłoszenia swojego zapotrzebowania do instytucji centralnej (np. UZP lub agent), która byłaby odpowiedzialna za negocjację centralnych kontraktów z dostawcami. W drugiej kolejności, do składania lokalnego zapotrzebowania wg wynegocjowanego centralnie kontraktu, należałoby wprowadzić katalogi elektroniczne

4.2.9 Warunki uwolnienia szacowanego potencjału

Należy jeszcze raz podkreślić, że szacunek korzyści dotyczy obserwowanego potencjału. Rzeczywiste osiągnięcie tych korzyści wymaga po pierwsze podjęcia

³³ Centralna administracja publiczna Włoch była w stanie obniżyć wartość zakupów publicznych w latach 2000 – 2002 o 30%, w tym między innymi koszt połączeń przez telefony komórkowe o 75%, koszt usług kserograficznych o 30%, koszt sprzętu komputerowego o 25%, drukarek o 35%, lunchów o 9%

działań prawnych, opisanych szczegółowo w punkcie 4.6. Promotorem tych działań powinien być rząd, ale tempo potrzebnych dostosowań prawa będzie zależeć od priorytetów prac parlamentu oraz determinacji poszczególnych resortów.

Po drugie, osiągnięcie opisanych powyżej korzyści uzależnione jest bezpośrednio od poniesienia opisanych w punkcie 5.5 nakładów, na cele między innymi takie jak:

- Zbudowanie odpowiedniej infrastruktury – sieci o wysokiej przepustowości wraz ze stacjami roboczymi oraz zakup oprogramowania i zarządzanie nim
- Centralizację baz danych
- Umożliwienie wzajemnego czerpania informacji z zasobów (baz danych) różnych urzędów – ustanowienie i wdrożenie jednolitych standardów warstwy middleware i elektronicznego obiegu dokumentów
- Przekształcanie informacji otrzymywanych przez urzędy w formie papierowej na formę elektroniczną (poprzez przepisanie lub skanowanie).

Należy również pamiętać, że podane powyżej wielkości mają charakter szacunkowy, a ich uszczegółowienie powinno być jednym z zadań informatyzacji.

Do powyżej wymienionych korzyści każdorazowo należy dodać także trudny do oszacowania wzrost zadowolenia użytkowników, oszczędność ich czasu oraz zmniejszenie stopnia niepewności co do poprawności wykonywanych działań, np. wypełnienia formularzy.

4.2.10 Przenoszenie innych usług na platformę elektroniczną

Powyższa analiza potencjału korzyści i łatwości wdrożenia, a co za tym idzie, wybór usług priorytetowych, prowadzona była z punktu widzenia całego kraju, przez co ma ona charakter uśrednienia – nie bierze pod uwagę sytuacji w konkretnym urzędzie. Przykładowo Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, twórca jednej z najlepszych polskich stron internetowych administracji publicznej (por. punkt 3.3), oferuje na niej usługę przyjmowania kwartalnych informacji o korzystaniu ze środowiska. Usługa ta nie została w niniejszym dokumencie uznana za priorytetową, głównie z powodu małego wolumenu, dużo mniejszego od np. wolumenu usług związanych z podatkami. Niemniej jednak Urząd Marszałkowski nie zajmuje się podatkami, stąd z jego punktu widzenia to rozliczenie podatków nie jest istotne. Innym przykładem może być wydawanie pozwoleń na budowę, a konkretnie dostęp do map i planów zagospodarowania przestrzennego. Wykorzystując zasoby wojewódzkich ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej można je opublikować w Internecie niewielkim nakładem, radykalnie ułatwiając zdobycie informacji potencjalnemu inwestorowi³⁴. Tak więc przenoszeniu przez organy administracji samorządowej na platformę elektroniczną usług innych niż priorytetowe, należy

³⁴ Nie tylko inwestorowi, lecz także turyście. Twórcy Wrót Małopolski planują opublikowanie m.in. map Tatr, zawierających informacje turystyczne. Przewidują także możliwość nanoszenia na mapy własnych punktów, które byłyby po weryfikacji przyjmowane do oficjalnego dokumentu.

za każdym razem udzielić wsparcia, pod warunkiem, że samorząd posiada środki na wdrożenie, oraz że przestrzegane są ogólnopolskie standardy, zaś proponowane działania nie kolidują z innymi. Wspieranie inicjatyw lokalnych i promowanie najlepszych wzorców jest jednym z równoprawnych zadań centralnego organu zajmującego się informatyzacją – por. punkt 5.3.

4.3 STANDARYZACJA KOMUNIKACJI I INFRASTRUKTURY JEDNOSTEK ADMINISTRACJI

Podstawowym zadaniem jest uznanie komunikacji elektronicznej wewnątrz administracji publicznej za uprawnioną, a w późniejszym etapie za preferowaną metodę komunikacji. Aby komunikacja elektroniczna umożliwiała, czy wręcz wspierała interoperacyjność, musi podlegać standaryzacji. Standaryzacja może dotyczyć trzech aspektów komunikacji:

- Formatów danych – dla lepszego zrozumienia można posłużyć się analogią do różnych alfabetów: zrozumienie tekstu zapisanego cyrylicą wymaga przede wszystkim znajomości liter tego alfabetu, a dopiero w drugiej kolejności znaczenia słów, gramatyki, frazeologii i kontekstu historyczno-kulturowego
- Komunikowanych treści – możliwość wyrażania tej samej treści na wiele sposobów może stanowić problem w komunikacji, szczególnie, jeśli interpretacji treści będzie dokonywać maszyna. Standaryzacja treści musi zapewniać jednoznaczną interpretację. Na styku formatów danych i formatów treści znajdują się standardy układu (kolejności) treści w dokumencie, a w szczególności standardowe formularze. Ponieważ można je zaklasyfikować jako należące do warstwy prezentacji, to do zagadnienia wraca się w punkcie 4.4, poświęconym środowiskom komunikacji elektronicznej
- Mechanizmów komunikacji – analogia z życia codziennego to zgoda stron umowy na prowadzenie korespondencji handlowej przy pomocy faksu (w odróżnieniu od poczty). Standardowe mechanizmy komunikacji elektronicznej nazywa się protokołami. Szczególnym przypadkiem komunikacji jest obieg dokumentów, którego elektroniczna forma zapewniająca interoperacyjność będzie omówiona osobno

4.3.1 Standardy formatów danych

Na potrzeby elektronicznej komunikacji z udziałem organów administracji publicznej należy stosować wskazane niżej standardy:

Zakres standardu	Obowiązujący standard
Kodowanie znaków	UTF-8 konsorcjum Unicode (ISO 10646)
Kompresja plików	ZIP i GZ
Zakres standardu	Obowiązujący standard

Dokument ogólnie	HTML (Hypertext Mark-up Language), XML (eXtensible Mark-up Language)
Dokument nie podlegający modyfikacji	PDF (Portable Document Format)
Dokument podlegający modyfikacji w edytorze	RTF (Rich Text Format)
Grafika	GIF (Graphics Intechange Format), TIFF (Tag Image File Format), JPEG (Joint Photographic Experts Group)

4.3.2 Standardy komunikowanych treści – metadane

Porcja danych posiada wartość dla użytkownika, jeśli dane te są³⁵:

- Zidentyfikowane (Jakie dane mamy?)
- Określone (Co one oznaczają?)
- Zlokalizowane (Gdzie się znajdują?)
- O wiadomym źródle (Skąd się wzięły?)
- O ustalonej metodzie dostępu (Jak można je dostać?)

Odpowiedź na powyższe pytania zawiera się w *metadanych*, dołączanych do opisywanej porcji danych. Innymi słowy, metadane to opis treści danych, dołączany do nich po to, aby aplikacja przetwarzająca dane mogła je właściwie zinterpretować, lub aby użytkownik mógł nimi odpowiednio zarządzać. Przykładem, często stosowanym do wyjaśnienia, czym są metadane, jest analogia do katalogu bibliotecznego. Duża biblioteka może zawierać ogrom danych w zgromadzonych książkach, niemniej jednak bez katalogu jest bezużyteczna, gdyż poszukiwanie pożądanej książki (danych) polegające na wzięciu do ręki każdej pozycji nie ma praktycznego zastosowania.

Odpowiedź na postawione wyżej 5 pytań³⁶ sprawia, że porcja danych nabiera praktycznej wartości – staje się informacją, tzn. zasobem powiększającym posiadaną wiedzę, a w szczególnym, aczkolwiek istotnym w życiu publicznym przypadku, pozwalającym podejmować decyzje.

Podany wyżej przykład biblioteki zwraca uwagę, że metadane także muszą spełniać przynajmniej dwie z pięciu wymienionych na początku punktu cech: muszą być zidentyfikowane (czy katalog, którego niektóre karty zawierają informacje tylko o autorach, inne o tytułach w języku polskim, a jeszcze inne o tytułach w języku oryginału może być użyteczny?) i zlokalizowane (jaką rolę może pełnić katalog, o którym nie wiadomo gdzie się dokładnie znajduje?). Jeśli chodzi o drugą cechę, to dane zapisane w postaci elektronicznej umożliwiają eleganckie rozwiązanie: metadane dołącza się do pliku z danymi.

³⁵ Za A. Tannenbaum, *Metadata Solutions. Using Metamodels, Repositories, XML and Enterprise Portals to Generate Information on Demand*. Addison-Wesley 2001.

³⁶ Określenie *5 Questions* jest zastrzeżonym znakiem towarowym Database Design Solution.

Metadane można dołączyć do pliku przy pomocy etykiet, np.

```
%%DANE OSOBOWE
Kowalska           %nazwisko
Janina             %imię
Tkacz              %nazwisko rodowe
1969-07-31        %data urodzenia
```

W powyższym przykładzie plik zawiera cztery dane, którymi są słowa „Kowalska”, „Janina”, „Tkacz” i łańcuch znakowy oznaczający datę „1969-07-31”. Pozostałe elementy pliku to właśnie metadane, o oczywistym znaczeniu. Załóżmy teraz, że wiadomo, iż w Internecie znajdują się dane osobowe interesujących nas osób zapisane tak jak powyżej. Wydając w wyszukiwarce internetowej polecenie znalezienia plików wg wzorca +”%%DANE OSOBOWE”+Kowalska otrzyma się adres pliku, a stąd pozostałe dane znajdujące się w pliku. Gdyby wyszukiwarka była wyposażona w funkcję pozwalającą definiować wzorce np. jako +”%%DANE OSOBOWE”+wiersz(Kowalska, %nazwisko), gdzie wiersz() każe szukać plików, w których w jednym wierszu występują podane elementy, to wtedy w wyniku przeszukiwania nie otrzymanoby adresów plików zawierających dane pań o nazwisku rodzimym Kowalska.

Ponieważ uznano wyżej, że podstawowym formatem dokumentu w komunikacji ma być HTML, to metadane powinny być dodawane do pliku w tym właśnie formacie, np.:

```
<html>
<head>
<meta name="creator"
content="Kowalska">
</head>

<body>
<p>
Uchwalenie <em>Ustawy o informatyzacji w
działalności organów władzy publicznej</em> będzie
istotnym krokiem w przyspieszeniu rozwoju
gospodarczego Polski.
</p>
</body>

</html>
```

W nagłówku powyższego przykładu przy pomocy etykiety o nazwie creator wskazano twórcę stwierdzenia umieszczonego w ciele dokumentu. Format HTML nadaje się znakomicie do dodawania metadanych, gdyż należy do rodziny języków znacznikowych (ang. *mark-up*), zaprojektowanych właśnie do nadawania (albo znaczenia) etykiet (ang. *tag*) fragmentom tekstu.

Wartość dołączenia metadanych do pliku jest znikoma, jeśli nie są inne zidentyfikowane, a najlepiej także zdefiniowane lub – innymi słowy nie należą do

ustalonego zbioru elementów metadanych. W świecie metadanych służących opisowi plików opublikowanych w Internecie największą popularność zdobył zbiór Inicjatywy Dublin Core Metadata (DCMI), zwany po prostu Dublin Core. Zbiór ten zawiera piętnaście słów, dotyczących trzech aspektów dokumentu:

- Treści, obejmującej siedem słów
 - Title – tytuł
 - Subject – temat
 - Description – opis
 - Source – źródło
 - Relation – odnośnik
 - Coverage - zakres
- Własności intelektualnej, obejmującej cztery słowa:
 - Creator – twórca
 - Publisher – wydawca
 - Contributor – współtwórca
 - Rights – prawa autorskie
- Wersji, obejmującej cztery słowa:
 - Date – data
 - Format
 - Identifier – identyfikator
 - Language – język

Elementom mogą towarzyszyć kwalifikatory, służące:

- Uściśleniu znaczenia elementów, np. data może odnosić się do utworzenia (Created), ważności (Valid), dostępności (Available), wydania (Issued) lub modyfikacji (Modified)
- Wskazaniu formatu danych, np. dane dotyczące elementu „data” mogą być zapisane w formacie DCMI Period – okres czasu wg Inicjatywy Dublin Core Metadane lub jako data i czas w standardzie World Wide Web Consortium (W3C-DTF)

Za przyjęciem standardu Dublin Core w Polsce przemawia między innymi to, że został on uznany za obowiązujący³⁷ przez rządy sześciu państw, w tym czterech członków Unii Europejskiej. Zbiór elementów metadanych Dublin Core jest przez nie rozszerzany, np. w Wielkiej Brytanii dodano sześć elementów:

³⁷ Wg informacji na stronie internetowej Dublin Core www.dublincore.org.

- Accessibility – dostępność
- Audience – adresaci
- Disposal – zagospodarowanie
- Location – umiejscowienie
- Preservation – zachowanie
- Status

Ponadto Brytyjczycy wprowadzili nowe kwalifikatory, np. dla wskazania daty nabycia lub przewidywanego ukazania się następnej wersji.

Pierwotnie HTML powstał do „ładnego” publikowania dokumentów w Internecie, stąd zdefiniowane w nim etykiety służą głównie do formatowania tekstu. Ponieważ ich definicja jest częścią języka, to dokument HTML wygląda zawsze tak samo, oglądany dowolną przeglądarką zgodną ze standardem. To, co jest zaletą HTML w przypadku publikowania dokumentów, jest jednocześnie jego podstawową wadą w przypadku, gdy znaczenia nabierają metadane: etykiety HTML są ustalone zarówno co do nazw jak i znaczenia. Można co prawda używać słowa kluczowego `meta` do wpisywania własnych metadanych, ale mechanizm ten nie pozwala na zapisywanie struktury metadanych, np. wskazania, że dane osobowe składają się z elementów: imię, nazwisko, nazwisko rodowe i data urodzenia. Zgoda na to, że użytkownik ma swobodę w tworzeniu etykiet i nadawaniu im nazw doprowadziła do powstania XML (eXtensible Mark-up Language), czyli Rozszerzalnego Języka Znaczników. Przykład rekordu danych osobowych mógłby być zapisany w XML następująco:

```
<?xml version="1.0"?>
<daneOsobowe
xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-
instance"
xsi:schemaLocation= "./dane osobowe.xsd">

<nazwisko>Kowalski</nazwisko>
<imię>Jan</imię>
<nazwiskoRodowe>Kowalski</nazwiskoRodowe>
<dataUrodzenia>1969-07-31</dataUrodzenia>
</daneOsobowe>
```

Mógłby być też zapisany na tysiąc innych sposobów, gdyż od użytkownika zależy, jak będą nazywać się etykiety zastosowane w dokumencie. Jeśli XML ma być nośnikiem interoperacyjności, to uczestnicy komunikacji muszą uzgodnić zbiór elementów metadanych. Co więcej, XML dopuszcza, że uzgodnieniom podlega także struktura metadanych oraz typy i dopuszczalne wartości danych (*słownik*) – ogólnie: definicja typu dokumentu. Plik XML, który spełnia ustaloną definicję typu dokumentu, nazywa się *obowiązujący* (ang. *valid*), a czynność sprawdzenia czy jest obowiązujący – *walidacja*.

Proponuje się, aby do definiowania typu dokumentu (a co za tym idzie – walidacji) służyły *schemy* XML. Przykładowy plik XML spełnia następującą definicję:

```

<?xml version="1.0"?>
<xs:schema
xmlns:xs="http://www.w3.org/2001/XMLSchema"
elementFormDefault="qualified">

<xs:element name="daneOsobowe">
  <xs:complexType>
    <xs:sequence>
      <xs:element name="nazwisko" type="xs:string"/>
      <xs:element name="imię" type="xs:string"/>
      <xs:element name="nazwiskoRodowe"
type="xs:string"/>
      <xs:element name="dataUrodzenia"
type="xs:string"/>
    </xs:sequence>
  </xs:complexType>
</xs:element>
</xs:schema>

```

Walidację przeprowadza odpowiednia aplikacja, porównująca zapisy w pliku XML z definicją, czyli schemą, zapisaną także w języku XML jako odrębny plik z rozszerzeniem XSD.

Podsumowując, interoperacyjność komunikowania treści będzie wymagać od organizacji odpowiedzialnej za informatyzację kraju ustalenia:

- Zbioru elementów metadanych – należy maksymalnie wykorzystać standard Dublin Core, a przy ewentualnych rozszerzeniach brać pod uwagę doświadczenia innych krajów
- Słowników – odpowiedzialność za tę część standaryzacji może przejąć Główny Urząd Statystyczny, już dzisiaj zarządzający klasyfikacjami i rejestrami (np. TERYT), które mogą pełnić rolę słowników
- Schem – muszą one dotyczyć wszelkich treści biorących udział w komunikacji. W pierwszej kolejności treści przekazywanych w związku ze świadczeniem priorytetowych usług publicznych

Standaryzacja powinna mieć charakter otwarty, tzn. standardy mogą być opracowywane i poddawane konsultacjom społecznym przez organ centralny (w punkcie 5.3 proponuje się powołanie w Komitecie Badań Naukowych dedykowanego departamentu), ale także mogą być zgłaszane przez organizacje. Należy stworzyć procedurę oceny propozycji standardu, publikacji w celu konsultacji i ewentualnego zatwierdzenia.

Przyjęcie XML jako podstawowego formatu dokumentu, ustalenie i wdrożenie zbioru elementów metadanych, słowników i schem sprawi, że:

- Dane w posiadaniu organów administracji, będą łatwo dostępną³⁸ informacją, potencjalnie o dużej wartości
- Dane w posiadaniu organów administracji, a także dane podawane przez korzystających z usług publicznych świadczonych elektronicznie, staną się informacją nadającą się do komunikacji

W poprzednim i niniejszym punkcie opisano przygotowanie danych do komunikacji. Następny punkt omawia, w jaki sposób ta komunikacja ma się odbywać.

4.3.3 Standardy mechanizmów komunikacji – protokoły

Protokoły można przydzielić do trzech warstw³⁹:

- Sieci
- Udostępniania (przez serwer)
- Interoperacyjności

Obowiązującym protokołem sieciowym jest para protokołów Internetu – TCP/IP (Transmission Control Protocol/ Internet Protocol)

Jeśli chodzi o warstwę udostępniania, to udostępnianie informacji może przebiegać w trybie:

- Transakcyjnym, w którym praca ma charakter wydawania poleceń (zapytań). Protokołem tego trybu jest HTTP (Hyper Text Transfer Protocol), a jeśli wymagają tego względy bezpieczeństwa – HTTPS (HTTP on SSL – Secure Socket Layer). Użytkownik korzysta z przeglądarki internetowej, „wchodzi na strony” i wydaje polecenia przy pomocy przycisków, menu i formularzy znajdujących się na stronie. W przypadku zapisania informacji w pliku XML problemem, który pojawia się w tym trybie jest fakt, że plik XML nie zawiera informacji o tym, w jaki sposób ma być prezentowany („wyświetlany”) na ekranie monitora. Można wskazać przynajmniej dwa sposoby przewyciężenia tego problemu:
 - Pliki XML służą tylko do przechowywania informacji, a dostęp do nich (w obie strony) odbywa się przez stronę zdefiniowaną w HTML przy pomocy technologii DOM (Document Object Model)
 - Stosuje się należące do rodziny XML technologie:
 - XSL (eXtensible Stylesheet Language) do określania zasad formatowania treści plików XML i jej wyświetlania oraz do przekształcania plików XML do innych formatów np. HTML

³⁸ Łatwo dostępną z technicznego punktu widzenia, co bez zmiany definicji informacji publicznej – por. punkt 4.6.3 – sprawi, że dostępność praktyczna będzie w dalszym ciągu ograniczona.

³⁹ Porównaj *Architecture Guidelines For Trans-European Telematics Networks for Administrations*, Program IDA, Komisja Europejska 2002.

- Xforms do definiowania w języku XML formularzy i generowania pliku XML zawierającego wprowadzone dane

Standardy HTML, XML, XSL, Xforms, a także nieomawiany tu język do strukturyzacji informacji – RDF (Resource Description Framework), są zarządzane przez tę samą organizację: World Wide Web Consortium (W3C). Pierwsze dwa standardy są znane i powszechnie zaakceptowane przez dostawców oprogramowania i użytkowników. Nie można tego powiedzieć o trzech pozostałych, stąd w chwili obecnej nie można ich jeszcze zalecać do budowania warstwy middleware Wrot Polski. Serwer pracujący w trybie transakcyjnym na rys. 33 pokazano jako serwer WWW. W kontekście świadczenia usług publicznych serwer WWW w jednostce administracji odpowiedzialnej za świadczenie danej usługi, musi być jednocześnie interfejsem pomiędzy protokołem HTTP, a rodzimymi formatami danych stosowanymi w systemach wsparcia, np. formatami baz danych.

- Aplikacja do aplikacji - tryb, w którym komunikują się ze sobą dwie aplikacje. Nawiązując do proponowanej architektury, typową sytuacją będzie komunikacja pomiędzy serwerem transakcyjnym⁴⁰ MOST a systemami wsparcia, a także pomiędzy samymi systemami wsparcia. Uczestnicy komunikacji w tym trybie muszą dokonywać tłumaczenia pomiędzy formatem warstwy middleware, stosowanym do przekazywania informacji pomiędzy nimi, a formatami rodzimymi. Formatem warstwy middleware Wrot Polski powinien zostać XML. Część aplikacji odpowiedzialna za to tłumaczenie określa się w literaturze anglojęzycznej modułem ETL – Extraction Transformation Load, czyli wyciągnięcie (np. z bazy danych), transformacja (z formatu rodzimego na format middleware i na odwrót) i załadowanie (do bazy danych). Na rys. 33 moduł ten oznaczony jest jako adapter XML – symbol ma przypominać o wybranym głównym formacie middleware

Mówienie o warstwie interoperacyjności ma sens tylko w przypadku komunikacji w trybie aplikacja do aplikacji. Nie można w tej chwili wskazać dojrzałego i powszechnie zaakceptowanego protokołu warstwy interoperacyjności. Niemniej jednak, należy śledzić rozwój i być może wybrać jeden z dwóch (lub oba):

- SOAP (Simple Object Access Protocol) – w uproszczeniu jest to wystandaryzowane połączenie protokołu HTTP i formatu XML. Propozycja standardu została przedłożona do W3C przez grupę firm, między innymi HP, IBM i Microsoft
- ebXML (Electronic Business XML) – standard tworzony pod auspicjami UN/CEFACT, czyli Centrum ONZ ds. Usprawnienia i Elektronizacji Handlu

⁴⁰ Określenie transakcyjny pochodzi stąd, że usługobiorca pracuje z nim z trybie transakcyjnym. Dalsza komunikacja odbywa się jednak w trybie aplikacja do aplikacji.

4.3.4 Standaryzacja elektronicznego obiegu dokumentów

Ostatni z wymienionych w poprzednim punkcie standardów – ebXML – ma ambicje objęcia swym zakresem elektronicznego obiegu dokumentów pomiędzy współpracującymi organizacjami. Niezależnie od wybranego ostatecznie standardu, należy pamiętać o stosowaniu rozwiązań, które docelowo pozwolą na stworzenie systemu zintegrowanego, obejmującego swym zasięgiem jak największą liczbę jednostek. Intencją pomysłodawców ebXML jest stworzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, którego wdrożenie przez uczestników komunikacji będzie tanie, a w szczególności nie będzie wymagało wymiany posiadanego oprogramowania stosowanego wcześniej wewnątrz organizacji. Czekając na „okrzepnięcie” standardów, można zaproponować podejście o zbliżonej filozofii:

- Na pierwszym etapie należy uznać pocztę elektroniczną (protokół SMTP – Simple Mail Transport Protocol, z rozszerzeniami MIME – Multi-Purpose Internet Mail Extensions) za dozwoloną formę przekazywania dokumentów w procesach wewnątrz jednostek administracji publicznej. Do zdalnego dostępu do skrzynki pocztowej stosuje się protokół POP3 (Post Office Protocol)
- Na drugim etapie należy wdrożyć pocztę elektroniczną do wymiany dokumentów pomiędzy jednostkami i organami, zaczynając od modelu „kancelaria do kancelarii”. Wymaga to rozwiązania kwestii bezpieczeństwa, niemniej jednak w wielu zastosowaniach, np. opiniowaniu projektów aktów prawnych, wymogi bezpieczeństwa nie są duże i z pewnością nie wymagają stosowania zaawansowanego podpisu elektronicznego, a tam gdzie wymogi bezpieczeństwa są znaczące, będą dotyczyły tylko wąskiej grupy pracowników kancelarii, stanowiących swoiste interfejsy
- Na trzecim etapie należy rozszerzyć stosowanie poczty elektronicznej o model „każdy z każdym”. Przy okazji pojawi się też potrzeba stworzenia ogólnopolskiej książki adresowej pracowników administracji
- Na czwartym etapie należy wdrażać oparte o pocztę elektroniczną i standardy z rodziny XML mechanizmy pozwalające na definiowanie przebiegów procesów i uprawnień w celu automatyzacji procesów oraz na śledzenie dokumentów i ich stanu oraz monitowanie uczestników procesów

Jako pierwszy krok elektronicznej obiegu dokumentów, połączonej ze zdefiniowaniem potrzebnego zbioru elementów metadanych i słownika, a w późniejszym terminie także schem, może zostać poddany rejestr Rządowego Centrum Legislacji. Rozpoczęcie procesu od jednostki usytuowanej w centrum władzy powinno zapewnić sprawne wdrożenie, szczególnie przy poparciu na najwyższym szczeblu.

4.3.5 Inne zagadnienia dotyczące infrastruktury jednostek administracji

Interoperacyjność w zakresie warstwy fizycznej oznacza racjonalny wybór organizacji rozległej sieci komputerowej, łączącej jednostki administracji. Administracja może budować i utrzymywać własną sieć komputerową, tworzyć wirtualną sieć prywatną na bazie infrastruktury publicznej, przysyłać dane w sieci publicznej lub łączyć różne podejścia. Niezależnie od wybranego rozwiązania należy eliminować dublowanie się sieci. Typowym argumentem pojawiającym się w tego typu sytuacjach jest potrzeba zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa transmisji przez odseparowanie przesyłania danych wrażliwych oraz zapewnienie nadmiarowości, gwarantującej sprawne działanie w przypadku awarii. Zgadzając się, że oba argumenty mogą być w wielu sytuacjach jak najbardziej uzasadnione, należy zawsze mieć na względzie inne metody rozwiązania tych problemów, właściwie oceniać ich istotność w danym przypadku oraz brać pod uwagę dodatkowy koszt.

Racjonalizacji musi zostać poddane gromadzenie danych w bazach danych. Należy koordynować tworzenie i działanie kluczowych baz danych administracji publicznej, związanych z ewidencją ludności, pojazdów, skazanych, baz danych dotyczących podatków oraz innych, pod kątem:

- Stosowania spójnych modeli danych i standardowych metadanych
- Unikania powielania informacji
- Eliminowania dublujących się identyfikatorów np. PESEL i NIP
- Tworzenia interfejsów
- Integralności baz rozproszonych

4.4 STANDARYZACJA I ROZWÓJ ŚRODOWISKA KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

Centralnym (w sensie logicznym, ale niekoniecznie fizycznym) elementem środowiska komunikacji elektronicznej dla świadczenia usług publicznych jest serwer transakcyjny MOST – por. rys. 33. Zakłada się, że docelowo usługi będą świadczone tylko za pośrednictwem tego elementu, tzn. wszelkie żądania i usługi będą kierowane w pierwszej kolejności do centralnego serwera, który samodzielnie będzie świadczył przynajmniej następujące usługi:

- Uwierzytelnienie użytkowników oraz uwierzytelnienie aplikacji udzielających usług. W tym drugim przypadku chodzi o ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa sprawdzanie, czy aplikacja jest tą, za którą się podaje⁴¹
- Obsługa płatności – przy współpracy z bankiem, nawet jeśli użytkownik nie ma umowy na świadczenie usług bankowości internetowej

⁴¹ Zapobieżenie atakowi zwanemu *IP spoofing* – podszyciu się pod cudzy adres IP.

- Archiwizacja transakcji – ważna dla administratorów systemu oraz źródło danych statystycznych
- Książka teleadresowa pracowników administracji – pełniąca dwie ważne role z punktu widzenia usług publicznych:
 - Zlokalizowanie właściwego urzędnika, zajmującego się usługą, która nie została objęta systemem Wrót Polski, w celu uzyskania informacji lub rozpoczęcia procedury przy pomocy poczty elektronicznej
 - Możliwość kontaktu (np. reklamacji) z urzędnikiem nadzorującym świadczenie usługi przeniesionej na platformę elektroniczną

Jeśli chodzi o udział serwera transakcyjnego w świadczeniu konkretnych usług publicznych, to można wskazać trzy etapy integracji:

- Po uwierzytelnieniu (jeśli w ogóle jest wymagane) użytkownik jest przekierowywany na serwer WWW jednostki świadczącej daną usługę
- Zaufana strona trzecia zajmuje się nie tylko uwierzytelnieniem, ale także przechowywaniem uniwersalnego profilu użytkownika (patrz dalej), który jest automatycznie udostępniany aplikacjom systemów wsparcia, jeśli dane z profilu są potrzebne do świadczenia usługi. Upraszczając, z punktu widzenia użytkownika oznacza to niewypełnianie za każdym razem formularza danych osobowych i wyeliminowanie potrzeby dostarczania aktu urodzenia. Występowanie przez serwer transakcyjny do zaufanej strony trzeciej po potrzebne dane wymaga zakodowania w nim informacji o procesie danej usługi tak, aby wiedział, o jakie dane, dla kogo ma wystąpić. Mówi się, że musi zostać zakodowana logika aplikacji
- Perspektywicznie – opis logiki aplikacji w serwerze transakcyjnym obejmuje definicje zależności pomiędzy procesami świadczenia różnych usług, dzięki czemu świadczenie usług staje się rzeczywiście zintegrowane

Usługi świadczone samodzielnie przez jednostki administracji samorządowej można w pierwszym etapie udostępniać z pominięciem Wrót Polski. Niemniej jednak docelowo powinny być one dostępne w portalu Wrót Polski, przestrzegać standardów warstwy middleware oraz korzystać z usług oferowanych przez serwer transakcyjny MOST. Takie rozwiązanie powinno być oszczędniejsze, umożliwi dostęp do wszystkich usług pod jednym adresem i powinno ułatwić integrację usług. Takie podejście nie oznacza jednak, że lokalne społeczności mają wyzbyć się w Internecie swojej tożsamości. Wprost przeciwnie: warstwa prezentacji powinna być ujednolicona jedynie w zakresie niezbędnie koniecznym do zachowania spójności z innymi stronami, np. formularze powinny być podobne i stosować tę samą kolejność wprowadzanych danych oraz nazewnictwo. Poza tym, projekt wyglądu i zawartość strony odnoszącej się do spraw lokalnych powinna pochodzić od autorów lokalnych.

Potencjalnym szybkim sukcesem w zakresie środowisk komunikacji elektronicznych jest rozwój Biuletynu Informacji Publicznej, dla którego przyjęto podobną architekturę: centralny serwer zawierający odnośniki do stron szczegółowych. Standaryzacja formatów danych i treści, a przede wszystkim

udostępnienie tych treści, powinno z Biuletynu uczynić nie tylko wiarygodne i użyteczne źródło informacji publicznej, ale także wizytówkę Polski. Przy okazji prac nad Biuletynem należy zainstalować centralną wyszukiwarkę, wyposażoną w pamięć podręczną cache.

Do zakresu środowisk komunikacji elektronicznej należy także bezpieczeństwo. Troską państwa powinno być zapobieganie i zwalczanie przestępczości elektronicznej oraz tworzenie warunków dostępności narzędzi zapewniania tego bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o pierwsze zadanie należy:

- Tworzyć nowoczesne prawo, równoważące potrzebę nieskrępowanej komunikacji elektronicznej z wymogami bezpieczeństwa
- Stosować i tworzyć bezpieczne standardy techniczne, dotyczące protokołów komunikacji, podpisu elektronicznego i *zapór ogniowych* (ang. *firewall*)
- Propagować kulturę bezpieczeństwa i najlepsze wzorce w tym zakresie
- Tworzyć, szkolić i wyposażać specjalistyczne grupy zadaniowe do walki z przestępczością elektroniczną w policji i innych służbach odpowiadających za bezpieczeństwo
- Dbać o podnoszenie kwalifikacji prokuratorów i sędziów w tym zakresie

Jeśli chodzi o narzędzia bezpieczeństwa, to troską państwa powinno być zapewnienie obywatelom taniego, a najlepiej darmowego⁴² podpisu elektronicznego. Opcją wartą rozpatrzenia jest wydanie obywatelom uniwersalnego dowodu osobistego – karty mikroprocesorowej, łączącej funkcje identyfikatora, dowodu ubezpieczenia społecznego, prawa jazdy oraz urządzenia do składania podpisu elektronicznego. Karta taka mogłaby przechowywać wszelkie dane o jej posiadaczu, istotne w relacjach z urzędami i firmami w roli obywatela, klienta lub pacjenta. Inną opcją jest przechowywanie tych danych – *uniwersalnego profilu użytkownika* – na dedykowanym serwerze, udostępniającym je w przypadku uwierzytelnionego i uprawnionego żądania. Technicznie rzecz biorąc, istnieją dwie możliwości takiego udostępnienia: udostępnia się je serwerowi transakcyjnemu po uwierzytelnieniu przez użytkownika i serwer transakcyjny przesyła informacje do systemu wsparcia albo udostępnia się je bezpośrednio systemowi wsparcia. Prowadzeniem serwerów uniwersalnych profili użytkownika mogłoby zająć się państwo lub certyfikowane podmioty – zaufane strony trzecie.

W przypadku firm koncepcja uniwersalnego profilu użytkownika oznacza też możliwość stworzenia rejestru wiarygodności przedsiębiorstw⁴³ do celów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W rejestrze tym gromadzone byłyby i automatycznie aktualizowane zaświadczenia wydawane przez różne jednostki administracji publicznej firmom ubiegającym się o zamówienie publiczne. Wprowadzenie rejestru dałoby następujące korzyści:

⁴² Nic nie jest za darmo, aczkolwiek z racji możliwych oszczędności państwu może opłacać się pokrycie kosztów z budżetu.

⁴³ Pomysł Ministerstwa Gospodarki.

- Zmniejszenie czasowego zaangażowania firmy w niedodający wartości proces gromadzenia dokumentów
- Zmniejszenie liczby ofert odrzucanych z powodów formalnych, prowadzących w wielu przypadkach do unieważnienia przetargu z powodu zbyt małej liczby ofert
- Wyeliminowanie przypadków udzielania zamówień publicznych firmom nie spełniającym kryteriów⁴⁴

4.5 ROZWÓJ INFRASTRUKTURY DOSTĘPU

Informatyzacja kraju musi objąć swym zakresem te działania, które radykalnie zwiększą dostępność Internetu. Docelowo powinien być to dostęp szerokopasmowy, aczkolwiek w pierwszej kolejności sukcesem będzie jakikolwiek dostęp. Do czasu upowszechnienia się dostępu szerokopasmowego, autorzy stron Internetowych muszą oferować wersje dla użytkowników nie dysponujących dostępem szerokopasmowym.

Metodą zwiększenia dostępności Internetu jest obniżenie cen połączeń telefonicznych, przez stymulowanie konkurencji. Zwiększona konkurencja na rynku połączeń głosowych, świadczonych przez operatorów sieci stacjonarnych, ale także – co bardzo ważne – sieci komórkowych, doprowadzi do obniżenia cen tych rozmów. W efekcie spadnie rentowność świadczenia tych usług, co zmusi operatorów do szukania innych źródeł przychodów. Przykład krajów, które uwolniły rynek usług telekomunikacyjnych wskazuje, że operatorzy są zmuszeni do zwiększenia aktywności na rynku łączy dzierżawionych oraz przesyłania danych, w tym oferowania dostępu szerokopasmowego. Oferta połączeń szerokopasmowych ze strony kilku graczy rynkowych nieuchronnie doprowadzi do obniżenia cen. Ponieważ większość telefonów w Polsce to telefony komórkowe, to wysiłek regulatora nie powinien koncentrować się wyłącznie na działaniach dotyczących byłego operatora narodowego, lecz w coraz większym stopniu brać pod uwagę konkurencję na rynku połączeń komórkowych. Należy wręcz w telefonii komórkowej upatrywać metody realizacji powszechności usług telekomunikacyjnych i porzucić spóźnione pomysły tworzenia drugiego „narodowego” operatora sieci stacjonarnej.

Drugim warunkiem koniecznym zwiększenia dostępności Internetu jest skokowe zwiększenie penetracji komputerów. Należy rozważyć:

- Przywrócenie ulgi na zakup komputera do domu
- Obniżenie stawki VAT na komputery osobiste
- Stworzenie możliwości przekazywania przez firmy niepotrzebnych komputerów osobom prywatnym, np. pracownikom, analogicznie do przekazywania szkołom
- Konsolidowanie popytu i centralne negocjacje dostaw komputerów, oprogramowania i podłączeń dostępu szerokopasmowego dla szkół

⁴⁴ O zjawisku tym informuje Urząd Zamówień Publicznych i Bank Światowy.

Niezależnie od zwiększania dostępności Internetu przy pomocy komputera w domu, szkole i zakładzie pracy należy, szczególnie w pierwszym okresie informatyzacji, wspierać alternatywne kanały dostępu do Internetu i świadczenia usług publicznych. Należą do nich infomaty, służące do uzyskania informacji, a w zaawansowanej postaci także do załatwiania spraw w urzędach. Urządzenia te mogą być także podłączone do Internetu, a przynajmniej do stron innych jednostek administracji, stając się przykładem publicznych punktów dostępu do Internetu (PIAP).

Innym przykładem PIAP są kawiarenki internetowe. Należy rozważyć wprowadzenie zachęt podatkowych dla punktów prowadzących tego typu usługi. Oprócz oferowania samego dostępu, punkty te mogłyby starać się o uzyskanie statusu zaufanej strony trzeciej, aby w określonych przypadkach móc certyfikować użytkowników, umożliwiając im załatwienie niektórych spraw wymagających uwierzytelnienia.

W przypadku usług o największym potencjale oszczędności i zapotrzebowaniu społecznym na usprawnienie procesów należy rozważyć udostępnianie ich przy pomocy centrum telefonicznego, umożliwiającego korzystanie z portalu za pośrednictwem pracowników centrum, a także przy pomocy systemów IVR (Interactive Voice Response). Oba kanały są powszechnie stosowane przez operatorów telekomunikacyjnych (biura numerów) i banki (składanie dyspozycji przez telefon), stąd ich wdrożenie na potrzeby Wrót Polski powinno być stosunkowo proste (aczkolwiek kosztowne także w utrzymaniu). Decyzja powinna zapaść po przeniesieniu pierwszych usług na platformę elektroniczną i ocenie zainteresowania usługobiorców.

Należy także przeanalizować zasadność świadczenia części usług przy pomocy telefonów komórkowych (WAP, SMS, urządzenia PDA) i telewizji cyfrowej.

4.6 DOSTOSOWANIE OTOCZENIA PRAWNEGO

4.6.1 Zalegalizowanie komunikacji elektronicznej

W Kodeksie postępowania administracyjnego należy wprowadzić zapisy wyjaśniające, jak w przypadku wystąpienia o wszczęcie postępowania w sposób elektroniczny powinno się:

- Określić datę podania
- Zdefiniować dokument oryginalny
- Archiwizować dokument
- Wnieść opłatę skarbową

Ustawa o podpisie elektronicznym zakłada, że po czterech latach *vacatio legis*, w kontaktach z administracją publiczną będzie można korzystać z komunikacji elektronicznej, wykorzystując bezpieczny podpis elektroniczny certyfikowany przez kwalifikowany podmiot. Nie negując celowości takiego uniwersalnego rozwiązania, należy jednak w przypadku wybranych usług dopuszczać komunikację elektroniczną, odbywającą się na podstawie mniej wyrafinowanego i tańszego narzędzia niż podpis elektroniczny w wersji narzuconej przez Ustawę

o podpisie elektronicznym i rozporządzenia wykonawcze. Przykładem działającej komunikacji wg odrębnego modelu jest przekazywanie dokumentów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Także Rozporządzenie MF w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych przewiduje możliwość elektronicznego przekazywania deklaracji celnych. Tego typu szczegółowe uregulowania będą zgodne z Ustawą o podpisie elektronicznym, szczególnie po przerehabilitowaniu artykułu o „zwykłym podpisie elektronicznym”, w duchu odpowiedniej dyrektywy europejskiej.

Należy uzupełnić Rozporządzenie MSWiA w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej określając standardy, o których mowa w punkcie 4.3.1 i 4.3.2, a w szczególności:

- Formaty plików umieszczanych na stronach Biuletynu
- Zasady opisywania danych metadanymi
- Zasady działania (funkcjonalność) modułu wyszukiującego

Należy także doprowadzić do ujednoczenia wyglądu stron Biuletynu, aczkolwiek zamiast działań regulacyjnych powinno wystarczyć propagowanie najlepszych wzorców.

4.6.2 Zapewnienie odpowiedniej ochrony prawnej działań wynikających z komunikacji elektronicznej

Ustawa o podpisie elektronicznym jest zbyt restrykcyjna i zamiast do rozwoju może doprowadzić do zaprzestania stosowania podpisu elektronicznego. W związku z tym należy ją nowelizować tak, aby:

- Nie utożsamiać kwalifikacji podmiotu certyfikującego z jego akredytacją, która powinna być dobrowolna
- Znieść obowiązek poświadczenia elektronicznego
- Wprowadzić możliwość stosowania różnych technicznych rozwiązań podpisu elektronicznego, w tym znieść obowiązek stosowania „komponentu technicznego” lub dopuścić, aby komponentem tym może być telefon komórkowy, odpowiednio włączony w proces uwierzytelnienia
- Złagodzić obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej lub dopuścić różne poziomy zabezpieczenia
- Sformułować art. 8 Ustawy w kierunku jednoznacznej interpretacji, tak, aby każdy podpis elektroniczny (a nie tylko zaawansowany podpis elektroniczny w sensie Dyrektywy, a tym bardziej bezpieczny podpis elektroniczny certyfikowany przez kwalifikowany podmiot w sensie Ustawy) był niezaprzeczalny⁴⁵ niezależnie od znaczenia wyrażonej takim podpisem woli, wysokości zaciągniętych zobowiązań lub wysokości możliwych szkód, jeśli strony umówią się wcześniej, w sposób

⁴⁵ Dokładniej: nie można odmówić jego ważności tylko i wyłącznie z powodu jego charakteru.

przewidziany prawem, że dopuszczają taką formę podpisu elektronicznego we wzajemnych relacjach

- Stwierdzić jednoznacznie, że znakowanie czasem przez kwalifikowany⁴⁶ podmiot wywołuje skutki daty pewnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego także w przypadku „zwykłego” podpisu
- Skrócić *vacatio legis* dla organów władzy publicznej na dostosowanie się do przyjmowania podań i wniosków podpisanych elektronicznie lub zobowiązać ministrów do wydawania rozporządzeń szczegółowych w sprawie stosowania komunikacji elektronicznej

4.6.3 Umożliwienie swobodnego dostępu do informacji publicznej oraz poszerzenie znaczenia tej kategorii

Postuluje się znowelizować Ustawę o dostępie do informacji publicznej w kierunku uznania za informację publiczną wszelkiej informacji uzyskanej ze środków publicznych lub obowiązkowych opłat, za wyjątkiem informacji tajnej i danych osobowych. Dla poszczególnych kategorii, takich jak dane statystyczne, geologiczne, patentowe, normy państwowe, ekspertyzy wykonane na zlecenie organów administracji publicznej i inne, należy wykonać analizę utraty wpływów państwa z tytułu opłat za ponowne wykorzystanie danych i prawa autorskie oraz finansowy wpływ na działalność istniejących i nowych firm, korzystających z tych danych, zakładając jednak, że liberalizacja jest dla państwa jako całości korzystna.

4.6.4 Nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego

Prawo telekomunikacyjne powinno zostać znowelizowane w kierunku zwiększenia konkurencyjności, także na rynku połączeń komórkowych. Oprócz nowelizacji ustawy, niezbędne mogą być także działania Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

4.6.5 Prawne umocowanie organizacji ds. informatyzacji kraju

Informatyzacja kraju znalazła swoje podstawowe umocowanie w momencie ustanowienia stanowiska ministra właściwego do spraw informatyzacji. Jego zakres działania określa Ustawa o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928). Aby skutecznie realizować informatyzację, minister musi zostać wyposażony w narzędzia prawne, pozwalające na:

- Opracowywanie obowiązującej organy administracji publicznej strategii informatyzacji oraz wdrażanie obowiązujących norm z zakresu informatyzacji
- Koordynację i kontrolę działań informatycznych w organach administracji publicznej, a w szczególności:

⁴⁶ Przy czym „kwalifikowany” nie powinien oznaczać „akredytowany”.

- Udział w uzgodnieniach zamówień publicznych pod kątem dbałości o ich zgodność ze strategią i normami
- Koordynację i kontrolę systemów i projektów
- Porządkowanie elektronicznej komunikacji pomiędzy organami administracji oraz baz danych
- Koordynowanie przenoszenia usług publicznych na platformę elektroniczną

Narzędzia te przyniesie mu projektowana Ustawa o informatyzacji w działalności organów władzy publicznej.

4.6.6 Nowelizacja Ustawy o zamówieniach publicznych

Do finansowania świadczenia usług publicznych przewiduje się wykorzystywanie *partnerstw publiczno-prywatnych* (PPP) – omówionych w punkcie 5.2.2. Ponieważ forma ta nie jest znana w polskim prawie, istnieje niebezpieczeństwo wykorzystywania jej do obchodzenia Ustawy o zamówieniach publicznych. Byłoby to być może zgodne z literą ustawy, ale na pewno nie z jej duchem. Ponieważ PPP jest formą wydatkowania pieniędzy publicznych, powinno podlegać zasadom przewidzianym dla zamówień publicznych, w zależności od ogólnej wysokości opłat przekazywanych agentowi podczas trwania koncesji. Tak więc należy wprowadzić poprawkę do Ustawy włączającą PPP do jej przedmiotowego zakresu. Ponadto Ustawa powinna stwierdzać, że:

- Udzielenie dużych koncesji powinno podlegać kontroli Urzędu Zamówień Publicznych
- Udzielenie koncesji na świadczenie newralgicznych usług powinno, na wzór brytyjski, wymagać ustawy. Taką usługą mogłoby być przeniesienie zakupów ze środków publicznych na platformę elektroniczną, w celu konsolidacji popytu i wyeliminowania zakupów pozaumownych.
- Nie powinno udzielać się koncesji na jakikolwiek pobór podatków lub opłat obowiązkowych

4.7 EDUKACJA

Dopełnieniem opisanych powyżej działań powinno być zwiększanie gotowości społeczeństwa do korzystania z owoców informatyzacji, pod względem przygotowania do pracy z komputerem i posiadania odpowiednich wiadomości, związanych z korzystaniem z Internetu. Podstawową drogą do osiągnięcia odpowiedniego poziomu piśmienności informatycznej jest kształcenie młodego pokolenia – stąd potrzeba inwestowania i corocznego utrzymywania pracowni komputerowych oraz szkolenia nauczycieli.

Ważną rolę w edukacji młodzieży, ale także osób dorosłych w zakresie korzystania z komputera i Internetu, może odegrać Polska Biblioteka Internetowa, której zasoby powinny być zachętą do pozyskiwania umiejętności korzystania z Internetu. Ponadto PBI powinna szybko stworzyć dział literatury edukacyjnej z zakresu korzystania z technik telekomunikacyjnych i informatycznych.

W kontekście świadczenia usług publicznych niezwykle ważne jest szkolenie pracowników administracji i motywowanie ich do stosowania rozwiązań informatycznych w pracy.

5 ORGANIZACJA DOCHODZENIA DO MODELU DOCELOWEGO I UTRZYMANIA WRÓT POLSKI

Informatyzacja kraju powinna postępować równolegle wg czterech wątków (por. punkt A.3):

- Działania podstawowe – bezpośrednie zaangażowanie państwa w przenoszenie usług publicznych na platformę elektroniczną, rozwój infrastruktury, dopasowanie otoczenia prawnego oraz inne działania, np. dotyczące edukacji, związane z informatyzacją. W ramach działań podstawowych należy zrealizować zalecenia podane w poprzednim rozdziale. W szczególności należy doprowadzić do przeniesienia priorytetowych usług publicznych na platformę elektroniczną
- Najlepsze wzorce – wspomaganie wymiany doświadczeń, promowanie najlepszych wzorców, ale także dzielenie się głównymi wnioskami z porażek. O ile działania podstawowe mają charakter odgórny, realizowany z punktu widzenia państwa jako całości, to nie mniej ważne są inicjatywy lokalne, będące wyrazem lokalnego zapotrzebowania lub efektem entuzjazmu i chęci zbudowania czegoś pożytecznego. Rolą centralnego ośrodka ds. informatyzacji będzie w takich przypadkach:
 - Dbłość o przestrzeganie przez lokalne inicjatywy obowiązujących standardów
 - Propagowanie najlepszych pomysłów, a w niektórych przypadkach formalizowanie ich w postaci zaleceń, norm, oraz innych aktów normatywnych, łącznie z występowaniem z propozycją zmian ustawowych
 - Nadawanie najlepszym lokalnym projektom statusu projektu centralnego, łącznie z udzieleniem wsparcia finansowego
 - Nadawanie przodującym jednostkom statusu „centrum doskonałości”, wiążącego się z dodatkowymi możliwościami finansowymi, np. przez udział w charakterze wykonawców lub konsultantów projektów centralnych
 - Zachęcanie obywateli oraz jednostek lokalnej administracji, przede wszystkim samorządowej, do zgłaszania pomysłów i ich samodzielnej realizacji, pomoc w uzyskaniu finansowania ze źródeł pozabudżetowych oraz pomoc w zorganizowaniu projektu
- Monitorowane – określanie kluczowych miar efektywności i innych wskaźników, pomiar efektów i postępów prac, analiza przyczyn rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem, planowanie działań naprawczych
- Koordynacja – tworzenie strategii oraz standardów dotyczących informatyzacji oraz utrzymywanie aktualnej bazy danych o wszystkich istotnych działaniach z zakresu informatyzacji, ocena ich zgodności z przyjętą strategią i standardami, a także identyfikacja zależności między działaniami. Dzięki narzędziom, w które powinien być wyposażony

właściwy minister ds. informatyzacji, ten wątek działań nie powinien ograniczać się do obserwacji, lecz obejmować także decyzyjny wpływ na działania, szczególnie w przypadku rozdzwieku pomiędzy rzeczywistością a założeniami

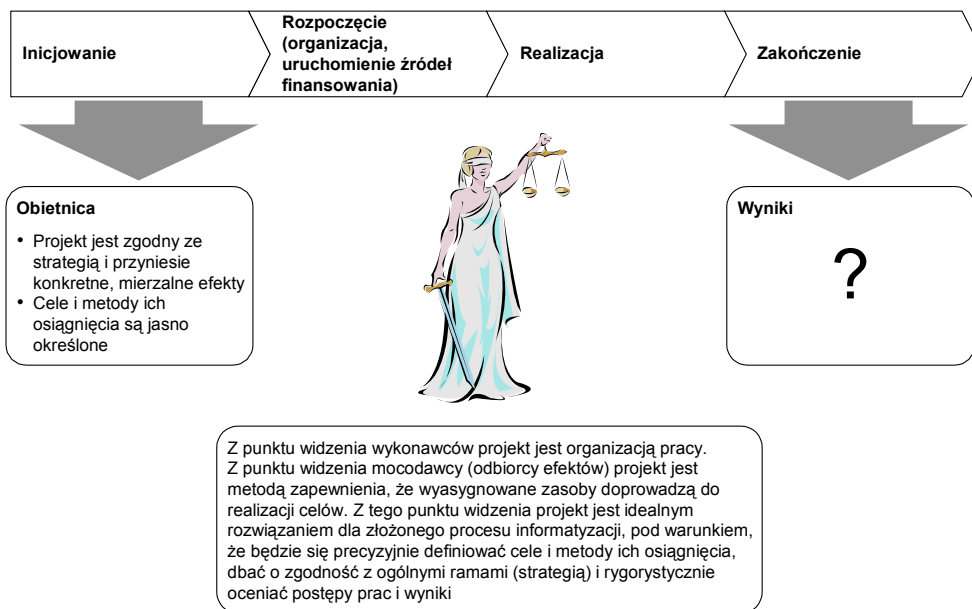
5.1 PROJEKTOWE PODEJŚCIE DO INFORMATYZACJI

Informatyzacja kraju powinna być realizowana jako portfel skoordynowanych projektów, gdzie pod pojęciem projektu rozumie się organizację pracy służącą stworzeniu określonego na początku produktu finalnego, nad którym zespół pracuje według założonego na wstępie planu, mając do dyspozycji wyznaczony budżet. Według tej definicji, projektem jest cała informatyzacja kraju, zakładając, że powstanie adekwatny zespół, plan (strategia informatyzacji) oraz zostaną zapewnione źródła finansowania. Ten ogólny projekt będzie składał się z projektów głównych i sektorowych, które z kolei będzie można podzielić na jeszcze mniejsze zadania. W szczególności jednym z głównych projektów powinno być wdrożenie Wrót Polski, o celach takich jak przyjęto w rozdziale 2.

Projekt powinien być tak zorganizowany, aby spełnione były następujące zasady:

- Projekt musi być zgodny ze strategią informatyzacji i brać pod uwagę inne, toczące się lub planowane inicjatywy
- Projekt musi dać pozytywny efekt finansowy. Jeśli uznano, że celem projektu nie jest efekt finansowy, lecz korzyści bez przełożenia finansowego, jak np. wzrost zadowolenia obywateli, to musi to być jasno wyartykułowane przed rozpoczęciem projektu oraz musi być określony wymierny cel w kategoriach niefinansowych, np. wzrost o 10 procent pozytywnych ocen świadczenia usługi, zmierzony na reprezentatywnej próbie
- Przed rozpoczęciem projektu należy jasno sprecyzować cele, korzyści i ogólny plan oraz potrzebne nakłady i zasoby. Służy do tego *karta projektu*
- Projekt jest oceniany na bieżąco i po zakończeniu. Realizacja projektu i zakończenie oceniane są na podstawie zgodności z kartą projektu
- Struktura organizacyjna projektu powinna być prosta
- Przy realizacji projektu od samego początku muszą współpracować osoby z jednostek merytorycznych i informatycznych
- Projekt musi mieć odpowiednio umocowanego sponsora, angażującego się w realizację projektu. Sponsorem „ustawowym” dla głównych projektów będzie minister właściwy ds. informatyzacji
- Projekt musi się skończyć. Zakończenie następuje na skutek osiągnięcia celów, upływu planowanego terminu lub decyzji sponsora. Po zakończeniu projekt i jego wykonawcy są oceniani. Ocena powinna być wyraźnie pozytywna lub negatywna. Istota projektu pokazana jest symbolicznie na rys. 38.

PROJEKT JAKO RELACJA POMIĘDZY OBIETNICĄ OSIĄGNIĘCIA CELÓW A EFEKTEM



Rysunek 38

W przypadku zarządzania, a przynajmniej koordynowania portfela projektów dodatkowo ważne jest analizowanie zależności pomiędzy projektami oraz dotyczącymi ich procesami i architekturą informatyczną.

Kluczowym dokumentem projektowym, punktem odniesienia w czasie jego trwania oraz po zakończeniu jest karta projektu, składająca się z następujących elementów:

- Opis projektu, a głównie opis jego celów, które powinny być:
 - Wymierne i możliwe do zweryfikowania
 - Spójne z ogólną strategią
 - Kompletnie – należy uwzględnić wpływ na inne, istniejące i planowane procesy oraz architekturę informatyczną
- Ocena opłacalności, w tym budżet
- Określenie ryzyk projektu, sposobów ich pomiaru, działań zapobiegawczych i naprawczych
- Formularz udziałowców projektu, czyli osób, których zaangażowanie lub wsparcie jest niezbędne lub pomocne do osiągnięcia celów. Należy określić charakter zainteresowania tych osób projektem, zbieżność

(rozbieżność) celów projektu z ich celami i na podstawie tego zbudować plan komunikacji

- Opis docelowych procesów – w kontekście informatyzacji chodzi o procesy świadczenia usług publicznych oraz procesy komunikacji wewnątrz administracji
- Opis docelowej architektury informatycznej

Wszystkie projekty informatyzacji kraju będą musiały mieć stworzone karty projektu wg jednolitego wzoru. Ponadto jednym z pierwszych zadań będzie stworzenie inwentaryzacji toczących się obecnie projektów i utworzenie dla nich szczegółowych kart projektu, jeśli takie nie istnieją.

5.2 ŹRÓDŁA FINANSOWANIA PROJEKTÓW

5.2.1 Ogólny podział źródeł finansowania

Naturalnym źródłem finansowania projektów informatyzacji państwa powinny być środki publiczne, w tym budżet państwa. Niemniej jednak sytuacja finansowa państwa nie pozwoli zapewne na znaczące zwiększenie nakładów na informatyzację, w stopniu wynikającym z analizy kosztów, przedstawionej w punkcie 5.5. Drugim naturalnym źródłem jest korzystanie z funduszy Unii Europejskiej.

Korzystając z celowego finansowania konkretnego projektu należy pamiętać o zabezpieczeniu środków na utrzymanie, a najlepiej także na rozwój powstałego rozwiązania.

Porównanie szacunkowych efektów finansowych (punkt 4.2.6) oraz kosztów (punkt 5.5) pokazuje, że przynajmniej trzy projekty mogą być traktowane wręcz jako projekty komercyjne i to o dużej stopie zwrotu z zainwestowanego kapitału. Są to:

- Informatyzacja poboru podatków
- Uszczelnienie systemu wypłaty zasiłków
- Przeniesienie zakupów ze środków publicznych na platformę elektroniczną

Źródłem kapitału na projekty traktowane jako inwestycje mogą być pożyczki prywatne (przez obligacje Skarbu Państwa) i instytucjonalne (np. z Banku Światowego).

Kolejną możliwością finansowania projektu jest zawiązanie *partnerstwa publiczno-prywatnego* (PPP).

5.2.2 Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne jest umową (koncesją) zawartą na czas określony, pomiędzy jednostką administracji publicznej (partnerem publicznym) a agentem (partnerem prywatnym), na mocy której firma finansuje utworzenie infrastruktury potrzebnej do świadczenia usługi publicznej, a następnie świadczy

tę usługę przez czas ważności koncesji i pobiera od jednostki administracji lub świadczeniobiorców opłatę za świadczenie tej usługi. Po upływie okresu koncesji infrastruktura przechodzi na własność jednostki administracji, jest przez nią wykupywana lub pozostaje własnością firmy – w zależności od zawartej umowy.

Partnerstwem publiczno-prywatnym **nie** jest przypadek, w którym firma dostarcza sprzęt, oprogramowanie lub usługi jednostce administracji, lecz nie przejmuje świadczenia usługi publicznej. Nie jest to PPP tylko kredyt i tak powinien być nazywany.

Zalety PPP:

- Obniżenie kosztu świadczenia usługi – podmiot prywatny z reguły jest o wiele efektywniejszy pod względem kosztów. Zaleta występuje tylko w przypadku oferowania nowej usługi lub zlikwidowania organizacji publicznej świadczącej daną usługę⁴⁷
- Sprawniejsze wdrożenie – podmiot prywatny będzie dbał o szybkie uruchomienie usługi. Będzie to miało jednak miejsce tylko wtedy, gdy koncesja będzie przewidywała wnoszenie opłat za usługi zrealizowane (a nie np. za „gotowość” do świadczenia usług) lub opłata będzie udziałem w osiągniętych oszczędnościach (pojawia się jednak problem definiowania poziomu odniesienia). Także długi okres koncesji może działać demobilizująco na partnera prywatnego
- Pozabilansowy charakter zobowiązania – PPP jest *de facto* pożyczką udzieloną państwu przez podmiot prywatny, jednak mechanizm tego zobowiązania nie wymaga uznawania go za dług publiczny

Wady PPP:

- Ograniczenie wpływu państwa na świadczenie usługi – nieudolne świadczenie usługi będzie wywoływać społeczne niezadowolenie, na które administracja będzie mogła reagować przez (nie zawsze natychmiastowe) cofnięcie koncesji i przejęcie świadczenia usługi lub wybór nowego partnera, co wywoła tymczasowe dalsze obniżenie jakości świadczenia i koszty
- Ryzyko tworzenia się niejasnych powiązań pomiędzy administracją publiczną a biznesem – ryzyko jest szczególnie duże w przypadku usług, których jakość świadczenia trudno skwantyfikować, np. oddanie w agencję poboru podatków może prowadzić do pojawienia się kryminalnych przepływów pieniężnych, niezauważalnych z zewnątrz, gdyż wysokość wpływów do budżetu może pozostać na niezmiennym poziomie

⁴⁷ Część pracowników może przejść do partnera prywatnego, ale nakładanie takiego obowiązku, łącznie z gwarancjami wieloletniego zatrudnienia, zniweluje oszczędności – partner prywatny będzie udowadniał, że z nie swojej woli ma wysokie koszty i żądał podwyższenia opłat.

5.3 ORGANIZACJA DO SPRAW INFORMATYZACJI

Proponuje się utworzenie organizacji podległej ministrowi właściwemu ds. informatyzacji, składającej się trzech z departamentów w strukturze Komitetu Badań Naukowych:

- Departament Promocji Społeczeństwa Informacyjnego – w skład którego wchodziłyby docelowo trzy wydziały, o wymienionych niżej kompetencjach:
 - Wydział Strategii:
 - Tworzy strategię i plan informatyzacji kraju oraz założenia do głównych i sektorowych projektów informatycznych
 - Uzgadnia strategię, plan i założenia z resortami oraz prowadzi konsultacje społeczne
 - Definiuje ogólne cele informatyzacji
 - Dokonuje syntetycznej oceny realizacji informatyzacji i koryguje strategię oraz plan
 - Bada rozwiązania i trendy zagraniczne
 - Koordynuje działania z organami Unii Europejskiej oraz Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej
 - Wydział Promocji Najlepszych Wzorców i Centrów Doskonałości:
 - Analizuje istniejące inicjatywy lokalne oraz pomysły zgłaszane przez obywateli i organizacje
 - Pomaga w kojarzeniu inicjatyw lokalnych z instytucjami naukowymi i partnerami prywatnymi
 - Wspomaga uruchamianie inicjatyw lokalnych, pomagając przy tworzeniu karty projektu i znalezieniu finansowania
 - Nadaje przodującym jednostkom i organizacjom tytuł centrum doskonałości i promuje je, a także włącza do prac głównych i sektorowych projektów informatycznych
 - Wydział Edukacji i Promocji:
 - Bada opinię publiczną pod kątem postrzegania informatyzacji oraz kompetencyjnej i behawioralnej zdolności do uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym
 - Organizuje i prowadzi działania związane z edukacją społeczeństwa, w tym proponuje treści do nauczania w szkołach
 - Nadzoruje Polską Bibliotekę Internetową
 - Tworzy, redaguje i publikuje w PBI podręczniki informatyzacji; pozyskuje autorów oraz wydawnictwa do współpracy na zasadach niekomercyjnych

- Dbą o medialny wizerunek informatyzacji, współpracuje z mediami, organizuje akcje promocyjne w mediach
- Departament – Biuro Projektów Informatyzacji Kraju – formalnie oddzielony od Departamentu Promocji Społeczeństwa Informacyjnego i jego działań, które mogą mieć charakter polityczny, koncentrowałby się na pracy operacyjnej, zorganizowanej w postaci portfela projektów. W skład departamentu wchodziłyby docelowo trzy wydziały:
 - Wydział Monitorowania i Analiz:
 - Przechowuje karty projektów związanych z informatyzacją i aktualizuje je na podstawie regularnych raportów lub kontroli
 - Porównuje postępy prac projektowych z deklaracjami zawartymi w karcie projektu; sporządza ocenę końcową projektów
 - Bada zależności pomiędzy projektami
 - Opiniuje wnioski o zmianę w projekcie, a zwłaszcza zmianę celów i harmonogramu
 - Wnioskuje o formalne zakończenie projektów bez widocznych postępów
 - Wydział Przygotowania i Prowadzenia Projektów:
 - Na podstawie wytycznych Wydziału Strategii przygotowuje wstępne wersje karty projektu, łącznie z budżetem lub zwraca uwagę na błędy w założeniach
 - Po akceptacji karty projektu i skierowaniu go do realizacji, przygotowuje finalną dokumentację projektową
 - Prowadzi – w tym organizuje udzielanie zamówień publicznych – projekty informatyzacji kraju sponsorowane przez ministra właściwego ds. informatyzacji oraz prowadzi lub uczestniczy w kierownictwie innych projektów
 - Nadzoruje i wspiera merytorycznie Wydział Monitorowania i Analiz
 - Pracownikami Wydziału Przygotowania i Prowadzenia Projektów powinni być doświadczeni kierownicy projektów informatycznych z przemysłu, zatrudniani na umowę o dzieło, przewidującą atrakcyjne rynkowo uposażenie, zależne od osiągnięcia celów projektu. Od formatu tych pracowników, a także zapewnienia im niezależności od nacisków ze strony udziałowców projektu z jednej strony i decyzyjności w sprawach prowadzonego projektu z drugiej, będzie zależała efektywność wydatkowania środków publicznych na informatyzację
 - Wydział ds. Partnerstw Publiczno-Prywatnych:

- Po podjęciu strategicznej decyzji o finansowaniu przedsięwzięcia przy pomocy PPP opracowuje najlepszy jego model, dostosowany do konkretnego celu
 - Przygotowuje projekt koncesji i określa wyjściową wysokość opłat
 - Organizuje przetarg na udzielenie koncesji
 - Niezależnie od kontroli procesu organizowania partnerstwa publiczno-prywatnego i wyboru partnera prywatnego, opisanego w punkcie 5.2.2, niezależność i motywacja kadry Wydziału ds. Partnerstw Publiczno-Prywatnych będzie przekładać się na efektywność partnerstwa z punktu widzenia partnera publicznego
- Departament Standaryzacji Informatycznej
 - Wydział Standaryzacji:
 - Opracowuje i poddaje konsultacjom standardy dotyczące warstwy middleware, zarówno w zakresie integracji elektronicznego świadczenia usług publicznych, jak i komunikacji pomiędzy organami i jednostkami administracji, a w szczególności:
 - . Zbiory elementów metadanych
 - . Słowniki (wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym)
 - . Schemy
 - Opiniuje propozycje standardów
 - Opracowuje standardy i metody zapewnienia bezpieczeństwa w środowiskach komunikacji
 - Bierze udział w przygotowaniu projektów ustaw, rozporządzeń i norm w zakresie standardów infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej
 - Współpracuje z Polskim Komitetem Normalizacyjnym i Głównym Urzędem Statystycznym
 - Wydział Technicznego Przygotowania Inwestycji – opracowuje specyfikacje istotnych warunków zamówień publicznych udzielanych w ramach projektów informatyzacji, w zakresie zgodności z przyjętą architekturą informatyczną, modelem danych i innymi standardami

Działalność opisanych departamentów powinna być wspierana przez Departament Prawny i Departament Ekonomiczny Komitetu Badań Naukowych. Rolą Departamentu Prawnego byłby udział w przygotowywaniu projektów aktów normatywnych, potrzebnych do dostosowania środowiska prawnego oraz opiniowanie projektów umów, w tym umów na dostawy dla projektów informatycznych oraz umów partnerstwa publiczno-prawnego. Departament Ekonomiczny powinien uczestniczyć w tworzeniu budżetów projektów, gospodarować wolnymi środkami i organizować bieżące finansowanie, prowadzić

księgowość projektów kierowanych przez departamenty oraz prowadzić kontrolę finansową projektów.

5.4 PLAN WDROŻENIA

Budowanie administracji dla społeczeństwa informacyjnego powinno odbywać się w trzech horyzontach czasowych:

- Przygotowanie organizacji, szczegółowego planu działania i osiągnięcie szybkich sukcesów (do końca 2003 r.) – efektem będzie organizacja gotowa do realizacji zasadniczych działań oraz możliwe do osiągnięcia w krótkim czasie, zauważalne zmiany w procesach
- Przeniesienie priorytetowych usług na platformę elektroniczną (IV kwartał 2003 r. – połowa 2005 r.) – efektem będzie przeniesienie najważniejszych usług publicznych na platformę elektroniczną
- Poszerzanie oferty elektronicznej i dalsze koncentrowanie się na potrzebach obywateli i firm (od połowy 2005 r.) – efektem będzie przeniesienie na platformę elektroniczną większości usług publicznych, świadczonych w sposób zintegrowany ze sobą, na zasadzie orientacji na potrzeby klienta

5.4.1 Przygotowanie organizacji i osiągnięcie szybkich sukcesów

Pierwszy etap składa się z przygotowań niezbędnych do wykonania zasadniczych zadań budowania administracji dla społeczeństwa informacyjnego:

- Zapewnienie niezbędnej podstawy prawnej, umożliwiającej wdrożenie planu – przyjęcie Ustawy o informatyzacji w działalności organów władzy publicznej, a także rozpoczęcie działań w kierunku nowelizacji ustaw, np. Kodeksu postępowania administracyjnego
- Stworzenie organizacji w ramach administracji rządowej do realizacji przyjętej strategii informatyzacji
- Kompleksowy przegląd obecnych inicjatyw i stworzenie dla nich kart projektów. W szczególności należy zrozumieć zalety, wady i planowane działania w zakresie elektronicznego przekazywania dokumentów ubezpieczenia społecznego i celnych, funkcjonalności systemów podatkowych, funkcjonalności oraz zależności pomiędzy bazami danych w gestii centralnych organów administracji rządowej
- Przygotowanie szczegółowego planu informatyzacji, zawierającego m.in. budżet, analizę korzyści i koncepcję finansowania
- Zbudowanie systemu monitorowania i ustalenie wartości początkowych kluczowych miar efektywności
- Uruchomienie procedury ustalania standardów dotyczących informatyzacji i wydanie pierwszych z nich (np. dotyczących wyglądu stron internetowych administracji, formatu plików stosowanych przez administrację, metadanych)

- Ponadto należy przedsięwziąć działania prowadzące do szybkiego efektu promującego informatyzację. Jako szybkie sukcesy proponuje się:
 - Ujednoczenie stron administracji rządowej i radykalne zwiększenie funkcjonalności Biuletynu Informacji Publicznej
 - Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w ramach Rządowego Centrum Legislacji

5.4.2 Przeniesienie priorytetowych usług na platformę elektroniczną

- Wybór sposobu finansowania projektów przeniesienia usług
- Zorganizowanie partnerstw publiczno-prywatnych dla wybranych usług
- Przeniesienie priorytetowych usług publicznych na platformę elektroniczną. Oznacza to:
 - Zorganizowanie fizycznej części warstwy middleware
 - Udostępnienie w pierwszej kolejności usług informacyjnych, a docelowo transakcyjnych dla klientów
 - Modyfikację wewnętrznych procesów jednostek świadczących usługi oraz zmiany lub stworzenie infrastruktury informatycznej
- Doskonalenie usług już obecnie świadczonych elektronicznie (ZUS i urzędy celne⁴⁸)
- Stworzenie rządowego systemu elektronicznego obiegu dokumentów – rozwinięcie rozwiązania przyjętego w Rządowym Centrum Legislacji
- Modernizacja istniejącej infrastruktury przez racjonalizację sieci rozległych używanych przez administrację, racjonalizację i integrację baz danych oraz wprowadzenie do użytku podpisu elektronicznego dostępnego dla przeciętnego obywatela
- Dalsze przystosowanie prawa do potrzeb informatyzacji i działania regulacyjne
- Działania edukacyjne i podnoszące świadomość informatyczną wśród obywateli oraz pracowników administracji

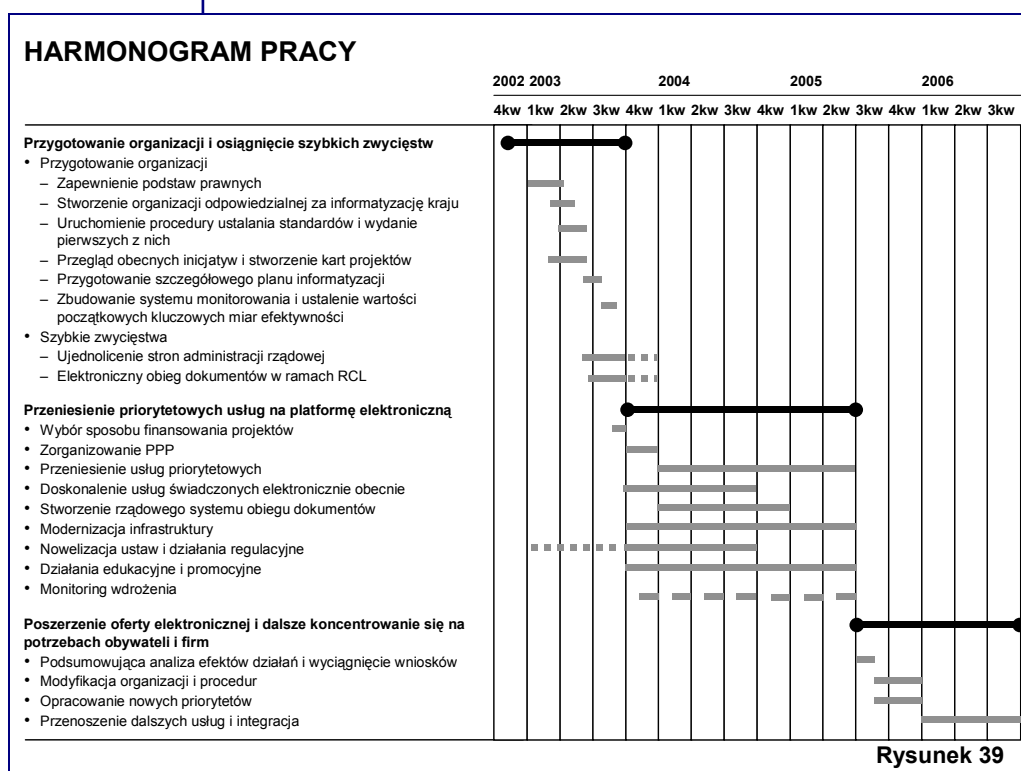
5.4.3 Poszerzanie oferty elektronicznej i dalsze koncentrowanie się na potrzebach obywateli i firm

- Analiza efektów wykonanych działań pod kątem porównania z założonymi celami, budżetem i terminami – podsumowanie, ocena i sformułowanie wniosków do wykorzystania w kolejnym etapie
- Modyfikacja organizacji i wewnętrznych procedur

⁴⁸ Systemy celne powinny działać od połowy 2003 r.

- Opracowanie nowych priorytetów, w tym wybór kolejnych usług do przeniesienia na platformę elektroniczną
- Integracja usług publicznych poprzez stopniowe odchodzenie od modelu administracji jako „zasobnika usług” na rzecz modelu zorientowanego na dostarczanie kompleksowej pomocy „klientowi”
- Integracja z administracjami Unii Europejskiej.

Szczegółowy plan realizacji pokazany jest na rys. 39. Nie rozpisano jednak szczegółowo sekwencji przenoszenia usług – w chwili obecnej planowanie na takim poziomie szczegółowości nie jest możliwe⁴⁹.



* * *

Realizacja wymienionych zadań powinna doprowadzić do osiągnięcia celu, czyli zwiększenia rzeczywistej i potencjalnej efektywności administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych oraz realizacją innych zadań publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości i elastyczności administracji. Ponadto, informatyzacja może stać się impulsem pobudzającym gospodarkę.

⁴⁹ Dużo zależy od poziomu współpracy z zainteresowanymi resortami, możliwości finansowania, potrzeby zawiązania PPP.

Ostateczną ocenę efektów programu wystawi społeczeństwo, korzystając z procedur państwa demokratycznego.

5.5 PRZYBLIŻONA ANALIZA KOSZTÓW

5.5.1 Wprowadzenie – opis metodologii

Niniejszy punkt przedstawia szacunek kosztów związanych z przeniesieniem usług publicznych na platformę elektroniczną. Skoncentrowano się na wcześniej zidentyfikowanych usługach priorytetowych, obejmujących:

- Rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), prawnych (CIT) i podatku VAT – możliwość elektronicznego składania wniosków do urzędu skarbowego
- Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy – stworzenie scentralizowanej bazy ofert pracy, z możliwością aktywnego jej przeszukiwania, udostępnienie ogłoszeń dotyczących szkoleń i porad zawodowych
- Wydawanie dowodów osobistych, praw jazdy i paszportów – możliwość elektronicznego składania wniosków
- Dostęp do katalogów bibliotek publicznych – stworzenie bazy danych zbiorów bibliotek, możliwość elektronicznego przeglądania i rezerwowania książek
- Zapisywanie się na wizytę u lekarza
- Zamówienia publiczne – scentralizowany system zamówień ze środków publicznych.

Do obliczenia kosztów zastosowano dwa podejścia:

- Analityczne – zakładające liczbę potrzebnego sprzętu, oprogramowania i usług niezbędnych do przeniesienia usług na platformę elektroniczną
- Globalne – posługujące się wielkościami wydatków na informatyzację w innych krajach, odniesioną do liczby mieszkańców

Podczas analitycznego ustalania kosztów założono, że informatyzacja musi obejmować nie tylko warstwę styku urząd-klient, lecz dotyczyć również procesów wsparcia. Przykładowo, uzyskanie korzyści z przeniesienia składania deklaracji podatkowych na platformę elektroniczną wymaga zainwestowania w informatyzację wewnętrznych procesów.

Analiza kosztów ma charakter przybliżony, wykorzystuje informacje dostarczone przez dostawców (aczkolwiek nie w formie oficjalnej oferty) oraz podobieństwa

potrzebnych systemów do innych znanych rozwiązań⁵⁰. Szczegółowa analiza kosztów musi być jednym z pierwszych zadań właściwego projektu.

5.5.2 Podejście analityczne

5.5.2.1 Analityczne ustalenie kosztów informatyzacji urzędów skarbowych

Źródło kosztu	Wartość PLN	Uzasadnienie
Liczba stanowisk podłączonych (szt.)	25.000	60% pracowników US z dostępem do systemu (pracownicy obsługujący PIT, CIT i VAT)
Koszt oprogramowania na 1 stanowisko	1.200	Przy założeniu, że licencja obejmująca 10 stanowisk kosztuje ok. 12.000 PLN; licencja obejmuje oprogramowanie umożliwiające elektroniczny przepływ dokumentów oraz internetowy dostęp przez podatnika
Łączny koszt oprogramowania	30.000.000	
Łączny koszt zakupu serwerów	3.920.000	Jeden serwer na dwa US do obsługi transakcji + 16 serwerów centralnych (jeden na województwo) do magazynowania danych. Rozwiązania proponowane na rynku umożliwiają płynne powiększanie parametrów systemowych proporcjonalnie do potrzeb
Koszt instalacji i szkolenia pracowników	5.080.000	W wysokości 15% kosztu oprogramowania i serwerów
Koszt modernizacji terminali	16.400.000	Założono niezbędne podwyższenie parametrów komputerów dla 33% stanowisk przy koszcie 2.000 PLN na stanowisko
Koszt zakupu skanerów	1.800.000	Zakup 15 skanerów na każdy US przy jednostkowej cenie 320 PLN
Łączny koszt wdrożenia	57.200.000	Znajduje potwierdzenie w porównaniu z przypadkiem rzeczywistym ⁵¹
Koszty utrzymania, serwisu i prawa do nowych wersji	5.400.000	18% ceny oprogramowania, płacone dostawcy
Koszt prowadzenia centrum zarządzania programem	3.600.000	Zatrudnienie 50 informatyków, centralnie zarządzających systemem, przy całkowitych kosztach operacyjnych centrum w wysokości 6.000 PLN miesięcznie na pracownika
Łączny roczny koszt utrzymania systemu	9.000.000	

⁵⁰ Np. uznanie, że bazy danych o podatnikach mają podobny charakter jak baza danych systemu CRM (Customer Relationship Management), funkcjonującego w banku lub w firmie ubezpieczeniowej. Wysokość nakładów ustalono na podstawie doświadczenia McKinsey&Company.

⁵¹ Polska organizacja publiczna (informacja pochodzi od dostawcy, nie ujawniono nazwy klienta) wprowadziła platformę elektroniczną w zakresie obiegu dokumentów dla 9-10 tysięcy użytkowników kosztem ok. 14 mln. PLN. Wdrożenie nie obejmowało modernizacji, ani zakupu sprzętu poza dedykowanymi do obsługi oprogramowania serwerami. Kwota jest zbliżona z wynikami otrzymanymi dla US, po przeskalowaniu proporcjonalnie do liczby stanowisk.

. Koszt stworzenia bazy danych podatników	. 200 – 400 milionów	. Wskazany przedział bazuje na badaniach i praktycznych wynikach wdrożenia systemu CRM dla dużych firm z sektora ubezpieczeniowego (200 milionów PLN) i bankowego (400 milionów PLN), których struktura i skala jest porównywalna ze strukturą i skalą US
. Koszt utrzymania bazy danych podatników	. 20 – 40 milionów	. 10% wartości bazy danych

5.5.2.2 Analityczne ustalenie kosztów informatyzacji urzędów pracy

Urzędy pracy (UP) mają strukturę geograficzną zbliżoną do struktury urzędów skarbowych: istnieje 16 wojewódzkich i 360 powiatowych UP. Podstawowa różnica pomiędzy UP a US wynika z dwóch czynników:

- UP zatrudniają 16.500 pracowników, co stanowi 40 procent zatrudnienia w US
- Wymogi systemu są niższe niż w przypadku US ze względu na mniej złożone dane, mniejszą ilość składanych wniosków i krótszy okres ich przechowywania

Bazując na modelu zaprezentowanym w przypadku US, szacuje się:

. Źródło kosztu	. Wartość PLN	. Uzasadnienie
. Łączny koszt wdrożenia	. 24.000.000	. Przeskalowanie modelu przyjętego dla US proporcjonalnie do zatrudnienia w UP oraz do wymogów systemowych
. Łączny roczny koszt utrzymania systemu	. 5.600.000	

5.5.2.3 Analityczne ustalenie kosztów elektronicznego wydawania dokumentów

Grupa ta obejmuje wydawanie dowodów osobistych, praw jazdy i paszportów. Ze względu na istnienie scentralizowanych baz danych w użyciu odpowiednich organów, funkcjonalność systemu polegać będzie na przystosowaniu dotychczasowego systemu do pracy z klientem zewnętrznym. Konieczne będzie wprowadzenie programu umożliwiającego elektroniczne składanie wniosków, jego zintegrowanie z istniejącymi bazami danych oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przechowywanych danych.

Opierając się na modelu dla urzędów skarbowych szacuje się:

. Źródło kosztu	. Wartość PLN	. Uzasadnienie
. Łączny koszt wdrożenia	. 5.600.000	. Przyjęto koszt wdrożenia i utrzymania na poziomie 10% kosztów modelu dot. US, ze względu na istnienie baz danych oraz mniejsze wymagania
. Łączny roczny koszt utrzymania systemu	. 1.000.000	

5.5.2.4 Analityczne ustalenie kosztów informatyzacji bibliotek publicznych

Analiza opiera się na informacjach o kosztach wprowadzania komercyjnych baz danych. Założono integrację baz danych wszystkich 11 tysięcy bibliotek.

. Źródło kosztu		. Wartość PLN	. Uzasadnienie
. Sprzęt	. Serwer	. 1.000.000	. Centralny serwer dla wszystkich bibliotek uczestniczących w programie; przechowuje dane o książkach i użytkownikach oraz zarządza transakcjami
	. Zakup komputerów do bibliotek	. 31.900.000	. Zakup średnio 1 komputera do każdej z 11.000 bibliotek w cenie 2.500 PLN oraz po jednej drukarce w cenie 400 PLN; zakłada się, że biblioteki posiadają komputery mogące uczestniczyć w systemie
	. Podłączenie komputerów do sieci i lokalne urządzenia sieciowe	. 28.600.000	. Uwzględnia sieć lokalną, podłączenie do Neostrady oraz router
. Oprogramowanie	. Baza danych	. 480.000	. Licencja na 8 procesorów
	. Aplikacja	. 100.000	.
. Usługi	. Instalacja urządzeń centralnych	. 200.000	. Przy założeniu godzinnej instalacji i dwugodzinnego szkolenia w każdej z bibliotek.
	. Instalacja urządzeń lokalnych i szkolenie	. 1.600.000	
	. Skanowanie istniejących fiszek	. 22.000.000	. Przy założeniu wklepania do systemu 40 milionów fiszek; zakłada się, że żadna z bibliotek nie jest skomputeryzowana, co jest bardzo konserwatywnym podejściem
. Łączny koszt wdrożenia		. 85.880.000	. Jest to kwota dla 11 tys. bibliotek, które mogą być podłączane przez kilka lat
. Łączny roczny koszt utrzymania systemu		. 10.570.000	. 25% kosztów serwera, komputerów, routerów i oprogramowania

Ponieważ badanie opinii społecznej (patrz punkt 4.2.4) nie potwierdziło wysokiego priorytetu informatyzacji bibliotek publicznych, można założyć, że

odbędzie się ona w ograniczonym o połowę zakresie, czyli koszt wdrożenia wyniesie 43 mln PLN, a roczny koszt utrzymania – 5 mln PLN.

5.5.2.5 Analityczne ustalenie kosztów informatyzacji usługi zapisywania się na wizytę u lekarza

Poniższe wyliczenia oparto na założeniach analogicznych do przypadku informatyzacji bibliotek publicznych, zakładając podłączenie 14,8 tys. szpitali, przychodni, ośrodków zdrowia i praktyk lekarskich:

. Źródło kosztu	. Wartość PLN	. Uzasadnienie
. Łączny koszt wdrożenia	. 156.000.000	. Przeskalowanie modelu przyjętego dla bibliotek publicznych proporcjonalnie do liczby placówek opieki medycznej
. Łączny roczny koszt utrzymania systemu	. 38.400.000	

5.5.2.6 Analityczne ustalenie kosztów informatyzacji zamówień publicznych⁵²

. Źródło kosztu		. Wartość PLN	. Uzasadnienie
. Koszty operacyjne	. Koszty administracyjne i osobowe	. 14.000.000	. Koszty operacyjne występujące również w kolejnych latach
	. Usługi centrum telefonicznego	. 4.000.000	
	. Obsługa informatyczna platformy	. 8.000.000	
. Nakłady inwestycyjne	. Licencja na oprogramowanie platformy	. 18.000.000	
	. Integracja platformy	. 8.000.000	
	. Zakup sprzętu komputerowego	. 20.000.000	
. Łączny koszt informatyzacji zamówień publicznych		. 72.000.000	
. Łączny roczny koszt utrzymania systemu		. 26.000.000	. Uwzględnia koszty operacyjne

5.5.2.7 Koszty związane bezpośrednio z infrastrukturą Wrót Polski

Są to koszty związane ze sprzętem, oprogramowaniem i wdrożeniem związanym z infrastrukturą middleware, serwerem transakcyjnym i w najmniejszym stopniu – portalem. Nakłady inwestycyjne oceniono na około 40 mln PLN. Przyjmijmy, że koszty operacyjne wyniosą 20 procent tej kwoty, czyli 8 mln PLN rocznie.

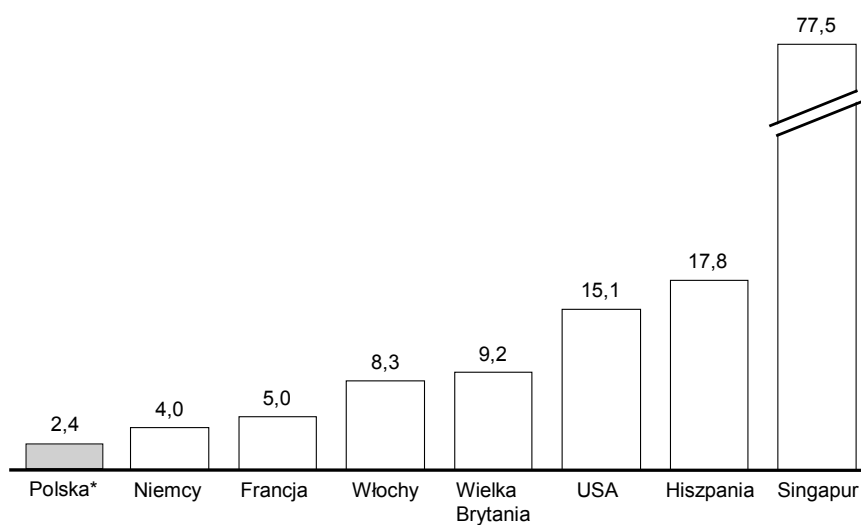
⁵² Koszty informatyzacji zamówień publicznych opierają się na doświadczeniach McKinsey&Company we wdrażaniu platformy B2B (business-to-business) dla dużej firmy.

5.5.3 Podejście globalne

Zaprezentowane powyżej wyliczenia kosztów wdrożenia platformy elektronicznej w priorytetowych usługach publicznych wskazują na poziom około 1,1 mld PLN (w tym 700 mln. PLN to koszty uruchomienia, 370 mln PLN – trzyletnie koszty operacyjne). Oznacza to 2,4 EUR na mieszkańca rocznie, czyli mniej niż w przypadku innych krajów, znanych z prowadzenia informatyzacji – rys. 40. Należy jednak pamiętać, że przedstawiona tutaj analiza kosztów obejmuje tylko usługi priorytetowe i nie zakłada dotowania infrastruktury, np. wydawania obywatelom kart mikroprocesorowych.

ROCZNE NAKŁADY ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH ZWIĄZANE Z INFORMATYZACJĄ W WYBRANYCH KRAJACH

W EUR na mieszkańca



* Teoretyczne nakłady wg wyliczeń w punkcie 5.5.2
Źródło: Gartner, Internet

Rysunek 40

A.1 PROGRAM IDA (INTERCHANGE OF DATA BETWEEN ADMINISTRATIONS)

Aby zapewnić łatwą i szybką wymianę danych między administracjami krajów członkowskich, Komisja Europejska powołała do życia w 1994 roku inicjatywę strategiczną IDA. Jej celem jest koordynacja tworzenia paneuropejskich sieci telematycznych⁵³ poprzez wsparcie krajów członkowskich w tworzeniu infrastruktury o wystandaryzowanym formacie, umożliwiającym komunikację między organami administracji. Obecnie trwa druga faza programu, rozpoczęta w 1999 roku.

W szczególności, działania IDA skupiają się na:

- Ujednoczeniu procedur obiegu informacji na poziomie krajowym, mającym na celu zwiększenie ich efektywności, przejrzystości i dostępności ze strony obywateli i przedsiębiorstw
- Ulepszaniu komunikacji i współpracy między organami administracji na poziomie Unii Europejskiej, mającym na celu sprostanie wyzwaniom rynku wewnętrznego w takich obszarach jak ochrona środowiska, polityka społeczna, rolna oraz ochrona konsumenta
- Wspieraniu zmian instytucjonalnych niezbędnych do rozszerzenia Unii poprzez wspomaganie integracji administracji państw kandydackich ze strukturami UE

Przykładem zastosowania rozwiązań wdrażanych w ramach IDA jest przeprowadzka obywatela UE z jednego kraju członkowskiego do drugiego, która wymaga przeniesienia istotnych danych między systemami ubezpieczeń społecznych.

Z perspektywy technicznej, celem IDA jest adaptacja przez kraje członkowskie spójnego podejścia i procedur, zarówno w zakresie aplikacji programowych, jak i sieciowych, w celu uzyskania interoperacyjności pomiędzy poszczególnymi usługami na poziomie międzynarodowym. Innymi słowy, celem programu jest stworzenie połączeń między sieciami rządowymi poszczególnych krajów i upewnienie się, że będzie ona właściwie i efektywnie funkcjonować.

W tym celu IDA oferuje usługi ogólne (ang. *generic services*), definiowane przez Parlament Europejski jako funkcjonalności sieci telematycznej, które spełniają wspólne wymagania użytkowników, takie jak zbieranie, dystrybucja, wymiana i zapewnienie bezpieczeństwa danych. W chwili obecnej IDA zapewnia trzy usługi ogólne:

- TESTA (Trans-European Services for Telematics between Administrations) oferuje europejskim organom administracyjnym platformę wymiany telekomunikacyjnej. Usługa upraszcza wymianę danych przy jednoczesnej gwarantowanej jakości, dostępności i

⁵³ Pojęcie używane konsekwentnie przez program, oznacza współpracujące lub wręcz konwergentne sieci telekomunikacyjne i komputerowe.

bezpieczeństwie, w stopniu nieosiągalnym dla innych sieci komunikacyjnych. Zdefiniowany w TESTA model domen zakłada, że każdy użytkownik odpowiedzialny jest za część sieci znajdującą się w jego domenie. Usługi wymiany danych zbudowane są wokół europejskiej sieci szkieletowej, zapewnianej przez operatorów telekomunikacyjnych. Jest to tak zwana sieć EuroDomain, oddzielna i chroniona od publicznego Internetu, która:

- Dedykowana jest dla paneuropejskiej komunikacji sektora publicznego, zapewniając dostęp do wyższej liczby organów administracji niż jakakolwiek sieć prywatna
 - Działa z szybkością umożliwiającą używanie aplikacji w czasie rzeczywistym (między 64 Kbps a 34 Mbps)
 - Działa według planu adresowego IP ustrukturyzowanego geograficznie, obejmującego dedykowane adresy, niedostępne przez Internet
 - TESTA zapewnia również aplikacje sieciowe, takie jak nazywanie domen czy przekazywanie wiadomości elektronicznych
- CIRCA (Communication and Information Resource Centre for Administrations) to system zarządzania informacją – magazyn dokumentów oraz narzędzie umożliwiające zarządzanie i wymianę ich przez pojedynczych użytkowników i ich grupy. Jest dostępny przez Internet lub TESTA. Usługi oferowane przez CIRCA obejmują:
- Usługi zarządcze: tworzenie i modyfikowanie „grup zainteresowań”, nadawanie członkom grup ról i praw dostępu, zdalna kontrola nad konfiguracją grup
 - Usługi pracy grupowej: zarządzanie biblioteką dokumentów, listą członków, wirtualnymi miejscami spotkań, forum dyskusyjne (*newsgroup*), interface do poczty elektronicznej, bezpieczeństwo (enkrypcja SSL), przeszukiwanie zasobów biblioteki dokumentów
 - Usługi wsparcia użytkownika: usługi demonstracyjne i treningowe, helpdesk
- PKICUG (Public Key Infrastructure for Closed User Groups) umożliwia bezpieczny dostęp do magazynów dokumentów. Prowadzony jest przez firmy Alcatel oraz GlobalSign. PKICUG zapewnia usługi:
- Uwierzytelniania serwera (gwarancja, że użytkownik łączy się z właściwym serwerem)
 - Uwierzytelniania użytkownika
 - Zapewnienia poufności wymienianych informacji

A.2 INICJATYWA eEUROPE 2002

Inicjatywa eEurope została uruchomiona przez Komisję Europejską w grudniu 1999 roku. Jej celem jest informatyzacja Europy. Działania w ramach inicjatywy zostały pogrupowane według trzech głównych kwestii:

- Tańszy, szybszy i bezpieczniejszy Internet:
 - Tańszy i szybszy dostęp do Internetu
 - Szybszy Internet dla naukowców oraz uczniów i studentów
 - Bezpieczne sieci i wykorzystanie kart mikroprocesorowych
- Inwestowanie w potencjał ludzki i jego umiejętności:
 - Młodzież europejska w dobie elektronicznej
 - Praca w gospodarce opartej na wiedzy
 - Uczestnictwo wszystkich obywateli i firm w gospodarce opartej na wiedzy
- Stymulacja wykorzystania Internetu:
 - Przyspieszenie rozwoju handlu elektronicznego
 - Rząd elektroniczny: elektroniczne świadczenie usług publicznych
 - Usługi medyczne na odległość
 - Europejska treść cyfrowa dla sieci globalnych
 - Inteligentne systemy transportu

Poniższe trzy grupy działań wspierających zostały użyte do osiągnięcia postawionych celów:

- Weryfikacji i modyfikacji otoczenia prawnego
- Wsparcia rozwoju nowej infrastruktury i usług w Europie
- Koordynacji inicjatyw i pomiary efektów

Inicjatywa eEurope 2002 przewiduje następujące działania związane z wdrażaniem rządu elektronicznego:

- Elektroniczne świadczenie usług publicznych:
 - Zapewnienie obywatelom łatwego dostępu do podstawowych informacji publicznych oraz promowanie komunikacji elektronicznej między obywatelami a rządem
 - Rozwój paneuropejskich usług na bazie programu IDA
 - Uproszczenie elektronicznych procedur administracyjnych dla firm
 - Udostępnienie wszystkich podstawowych rodzajów komunikacji z Komisją Europejską na platformie elektronicznej

- Promocja wykorzystania podpisu elektronicznego w sektorze publicznym
- Tańszy i szybszy dostęp do Internetu:
 - Stworzenie nowych ram regulacyjnych dla sektora telekomunikacyjnego, promujących rozwój konkurencji, w szczególności w obrębie sieci lokalnych
 - Zapewnienie uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym regionów słabiej rozwiniętych, w szczególności inwestowanie funduszy publicznych w budowę infrastruktury na terenach, które dla inwestycji prywatnych nie są atrakcyjne
 - Mobilizacja operatorów telekomunikacyjnych i producentów urządzeń do współpracy z dostawcami usług i użytkownikami w celu szybkiego wdrożenia i rozpowszechnienia protokołu internetowego w wersji 6
- Bezpieczne sieci i wykorzystanie kart mikroprocesorowych:
 - Poprawa dostępności rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo w Internecie przez stymulowanie i wspieranie inicjatyw sektora prywatnego
 - Stworzenie lepszych mechanizmów koordynacji w celu zwalczania przestępczości elektronicznej
 - Zwiększenie bezpieczeństwa dostępu do usług elektronicznych przez propagowanie wykorzystania kart mikroprocesorowych we wszystkich formach

A.3 INICJATYWA eEUROPE 2005

Inicjatywa eEurope jest częścią strategii lizbońskiej, która planuje do 2010 roku przekształcić Unię Europejską w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę opartą na wiedzy, z rozwiązanymi kwestiami bezrobocia i równością szans społecznych.

Inicjatywa eEurope 2005 jest kontynuacją inicjatywy eEurope 2002, zaplanowaną na lata 2003-2005. Jej celem ogólnym jest zapewnienie korzystnego środowiska dla prywatnych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrost produktywności, modernizacja usług publicznych i umożliwienie wszystkim obywatelom uczestniczenia w globalnym społeczeństwie informacyjnym. W szczególności eEurope 2005 będzie stymulować rozwój usług, aplikacji i treści z zachowaniem bezpieczeństwa, w oparciu o powszechną infrastrukturę dostępu szerokopasmowego.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego ma się odbywać na zasadach rynkowych, z istotnym wkładem ze strony firm prywatnych. Żeby taki model sprawnie funkcjonował, w ramach inicjatywy eEurope 2005 planuje się stworzyć nie tylko przyjazne dla firm otoczenie prawne, ale również podjąć działania stymulujące popyt, w szczególności w zakresie usług publicznych, usług medycznych na odległość, nauki na odległość i handlu elektronicznego. Po stronie podaży mają być podjęte działania w zakresie dostępu szerokopasmowego i kwestii

bezpieczeństwa. Jedną z istotnych kwestii jest zapewnienie możliwości dostępu do usług publicznych za pomocą różnych platform, takich jak TV czy telefony komórkowe, a nie tylko przy pomocy komputera.

Plan działań eEurope 2005 składa się z czterech odrębnych, ale powiązanych ze sobą nurtów:

- Działania podstawowe – przegląd i dostosowanie otoczenia prawnego na poziomie narodowym i paneuropejskim, w tym sprawdzenie, czy aktualne przepisy nie szkodzą rozwojowi nowych usług, rozwojowi konkurencji i możliwości współpracy, polepszaniu dostępu do różnych sieci. Inicjatywa eEurope 2005 zidentyfikowała obszary, w których może dostarczyć najwięcej wartości i w związku z tym skoncentruje się przede wszystkim na:
 - Podłączeniu administracji publicznej, szkół i placówek medycznych do sieci z dostępem szerokopasmowym
 - Rozwoju interaktywnych usług publicznych, dostępnych dla wszystkich poprzez wiele platform (kanałów)
 - Zapewnieniu usług medycznych na odległość
 - Usunięciu barier we wdrażaniu dostępu szerokopasmowego
 - Weryfikacji zapisów legislacyjnych mających wpływ na handel elektroniczny
 - Stworzeniu Grupy Bezpieczeństwa Elektronicznego (ang. *Cybersecurity Task Force*)
- Wspomaganie wymiany doświadczeń, najlepszych wzorców i promowanie projektów, ale także dzielenie się głównymi wnioskami z porażek
- Monitorowane działań oraz pomiar efektów i postępów prac
- Ogólna koordynacja działań, identyfikacja synergii między działaniami, zapewnienie dobrej komunikacji między krajowymi i pan-europejskimi ustawodawcami a sektorem prywatnym, a także wczesne włączenie krajów kandydujących do prowadzonych inicjatyw

Plan działań zakłada, że do roku 2005 Europa powinna mieć:

- Nowoczesne, świadczone elektronicznie usługi w zakresie:
 - Usług publicznych
 - Nauczania na odległość
 - Usług medycznych na odległość
- Dynamiczne środowisko handlu elektronicznego

Podstawą do powyższych będzie:

- Powszechny szerokopasmowy dostęp do Internetu po konkurencyjnych cenach
- Bezpieczna infrastruktura informatyczna

Ze względu na zakres tematyczny niniejszego dokumentu, poniżej przedstawiono w szczególności jedynie kwestie związane z usługami publicznymi oraz istotne zagadnienia infrastrukturalne.

A.3.1 Nowoczesne usługi publiczne, administracja dla społeczeństwa informacyjnego

- Współdziałanie – do końca roku 2003 Komisja Europejska przedstawi uzgodnione ramy współpracy w celu wsparcia świadczenia paneuropejskich usług publicznych obywatelom i firmom
- Interaktywne usługi publiczne – do końca roku 2004 państwa członkowskie powinny zapewnić interaktywność podstawowych usług publicznych (tam, gdzie ma to zastosowanie), dostępność tych usług dla wszystkich zainteresowanych stron oraz wykorzystanie zarówno dostępu szerokopasmowego, jak i wielu platform
- Zamówienia publiczne – do końca roku 2005 państwa członkowskie powinny przenieść na platformę elektroniczną znaczącą część zamówień publicznych
- Publiczne punkty dostępu do Internetu – wszyscy obywatele powinni mieć łatwy dostęp do publicznych punktów dostępu do Internetu, najlepiej z dostępem szerokopasmowym
- Kultura i turystyka – Komisja Europejska, we współpracy z państwami członkowskimi, sektorem prywatnym i władzami lokalnymi, do 2005 roku zdefiniuje usługi służące promowaniu Europy i udostępnianiu publicznych informacji w sposób przyjazny dla użytkownika

A.3.2 Bezpieczna infrastruktura informacyjna

- Grupa Bezpieczeństwa Elektronicznego – powinna móc funkcjonować w połowie 2003 roku. Powinna ona stać się centrum kompetencyjnym w zakresie bezpieczeństwa. Państwa członkowskie i sektor prywatny mają wspierać działania Grupy
- „Kultura bezpieczeństwa” – do końca roku 2005 powinna zostać osiągnięta „kultura bezpieczeństwa” w zakresie projektowania i implementacji produktów informacyjnych i komunikacyjnych. Sektor prywatny powinien stworzyć dobre praktyki i standardy oraz promować ich wykorzystanie. Celem tej inicjatywy jest zbudowanie świadomości społecznej w zakresie bezpiecznego korzystania z mediów elektronicznych, a także promocji rozwoju infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo
- Bezpieczna komunikacja pomiędzy organami administracji publicznej – do końca roku 2003 Komisja i państwa członkowskie zbadają możliwości

ustanowienia bezpiecznego środowiska komunikacyjnego dla wymiany poufnych informacji rządowych

A.3.3 Dostęp szerokopasmowy

- Dostęp szerokopasmowy – państwa członkowskie powinny postawić sobie za cel podłączenie do Internetu z dostępem szerokopasmowym całej administracji publicznej do roku 2005
- Pasma nadawania – komisja wykorzysta nowe regulacje prawne w zakresie częstotliwości radiowych, w celu zapewnienia dostępności i wydajnego wykorzystania częstotliwości przez bezprzewodowe sieci szerokopasmowe (np. W-LAN)
- Dostęp szerokopasmowy w słabiej rozwiniętych regionach – państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny wspierać rozwój sieci szerokopasmowych w słabiej rozwiniętych regionach tam, gdzie jest to konieczne
- Redukcja barier we wdrażaniu dostępu szerokopasmowego – państwa członkowskie powinny uprościć zasady prowadzenia sieci przez tereny prywatne oraz uprościć zasady dostępu do słupów i kanałów w celu wspierania inwestycji
- Jedna treść na wielu platformach – organy publiczne państw członkowskich i sektor prywatny powinny starać się udostępniać treści na różnych platformach technologicznych, takich jak np. interaktywna telewizja cyfrowa, telefonia komórkowa trzeciej generacji itp., a nie ograniczać się wyłącznie do jednego medium, tzn. Internetu
- Przejście na platformę cyfrową – państwa członkowskie powinny do końca 2003 roku zadeklarować swoje intencje odnośnie przejścia z telewizji analogowej na cyfrową

B.1 PODSUMOWANIE ZAŁOŻEŃ STRATEGICZNYCH

W kwietniu 2000 roku rząd Wielkiej Brytanii opracował założenia strategiczne, dotyczące usług publicznych w erze informacji oraz przyjął następujące, cztery podstawowe zasady budowy administracji dla społeczeństwa informacyjnego:

- Usługi zgodne z potrzebami obywateli – obywatele mają korzystać z rządu i jego usług na takich zasadach, na jakich im jest wygodnie, w sposób prosty i bezpieczny
- Większa dostępność rządu i usług – wszystkie usługi, które mogą być udostępnione elektronicznie, powinny być w ten sposób udostępnione przez: Internet za pomocą komputera, telefonu komórkowego, telewizji cyfrowej i przez centrum telefoniczne (stosownie do potrzeb)
- Równość szans – usługi mają być dostarczane w taki sposób i takimi środkami, żeby wszyscy obywatele mieli do nich równy dostęp; jest to również szansa na polepszenie usług świadczonych dla obywateli brytyjskich znajdujących się poza granicami kraju oraz obywateli innych państw
- Lepsze użycie informacji – pełniejsze i bardziej efektywne wykorzystanie informacji i wiedzy rządu przez sektor publiczny

Do realizacji strategii ustanowiono stanowisko *e-Envoy* (elektroniczny posłaniec), które podlega bezpośrednio premierowi i ma biuro w Urzędzie Rady Ministrów, ale o wysokiej niezależności.

B.2 KLUCZOWE ELEMENTY REALIZACJI STRATEGII

Strategia rządu zakłada, że innowacyjność w zakresie realizacji usług leży w dużej mierze po stronie poszczególnych departamentów, agencji, władz lokalnych i innych organów administracji publicznej. Będą one wspierane przez biuro *e-Envoy*, które zajmie się wyszukiwaniem i promowaniem inicjatyw przekrojowych, nie mających jasno określonej instytucji wiodącej. Mimo wspomnianej decentralizacji inicjatyw, opracowano standardy w zakresie dostępu, komponentów handlu elektronicznego i interoperacyjności.

B.2.1 Interoperacyjność

- Wrota Rządu (ang. *Government Gateway*) – Centralny Wydział Informatyki rozwija warstwę *middleware* o nazwie „*Government Gateway*”, która umożliwi łatwe podłączenie istniejących systemów informacyjnych i dostęp do nich przez Internet. Dodatkowo warstwa ta będzie wyposażona w usługę uwierzytelniania praw dostępu do poszczególnych zasobów
- Zarządzanie informacjami – w celu lepszego zarządzania informacjami i efektywniejszego dostarczania ich zainteresowanym stronom (obywatelom, instytucjom), zostaną opracowane standardy danych i nazewnictwa, schemat implementacji elektronicznych systemów

zarządzania danymi oraz wspólna polityka używania metadanych, które będą obowiązywać w całej administracji publicznej

- Bezpieczny intranet rządowy – w momencie ogłoszenia strategii, bezpieczny intranet rządowy już istniał, łączył wszystkie główne departamenty i zapewniał pracownikom administracji centralnej dostęp do poczty elektronicznej i Internetu. Zaplanowano rozszerzenie funkcjonalności intranetowej o publikację informacji, pracę grupową, „spotkania w sieci” i grupy dyskusyjne. Rozważa się także wprowadzenie wielu innych aplikacji, jak np. systemu zarządzania dokumentami, czy systemu informacji zarządczej (tzw. MIS). Powstanie Sieć Wiedzy – aplikacja pozwalająca na szybki i prosty dostęp do informacji, liczb i opracowań rządowych – oraz zestaw interfejsów pozwalający na podłączenie wszystkich jednostek administracji publicznej (ekstranet) i na połączenie z siecią TESTA II, łączącą jednostki administracyjne wszystkich państw członkowskich i Unii Europejskiej
- Wspólna baza wiedzy dla centrów telefonicznych – Centralny Wydział Informatyki przeanalizuje możliwość stworzenia wspólnej bazy wiedzy dla rządowych centrów telefonicznych. Baza zawierałaby podstawowe informacje dotyczące usług publicznych (np. osoby kontaktowe, numery telefonów, nazwiska ekspertów) i usprawniałaby obsługę obywateli

B.2.2 Komponenty handlu elektronicznego

- Kanały dostarczania usług – usługi publiczne mogą być dostarczane różnymi kanałami, w szczególności przez agentów, którzy agregują produkty i usługi z różnych źródeł i „opakowują” je w sposób atrakcyjny dla odbiorcy końcowego. Wybór partnera, który będzie dostarczał usługi publiczne, musi być przeprowadzony z zachowaniem zasad wolnej konkurencji (w szczególności jedna usługa może być dostarczana przez wiele firm) oraz musi zapewniać zachowanie rządowych standardów
- Bezpieczeństwo – przygotowana ramowa polityka bezpieczeństwa zobowiązuje wszystkich dostawców usług publicznych do stosowania najlepszych praktyk handlu elektronicznego w zakresie bezpieczeństwa. Polityka ta nie specyfikuje konkretnych rozwiązań technologicznych, a jedynie zapewnia schemat oceny zastosowanej implementacji pod kątem bezpieczeństwa
- Certyfikacja i uwierzytelnianie – ramowa polityka określa wspólne podejście do certyfikacji i uwierzytelniania, które powinno być stosowane przez departamenty i agendy rządowe oraz cały sektor publiczny. Polityka ta definiuje cztery dopuszczalne poziomy certyfikacji i uwierzytelniania. Nie przewiduje się stworzenia jednego, narodowego systemu certyfikacji i uwierzytelniania. Więcej szczegółów przedstawionych jest w punkcie B.3.2
- Karty mikroprocesorowe – zdefiniowano zestaw obowiązujących standardów, z którymi muszą być zgodne karty mikroprocesorowe, żeby zapewnić możliwość korzystania z jak najszerszej gamy usług publicznych oraz komercyjnych

- Zachowanie prywatności i wymiana danych – usługi świadczone w ramach inicjatywy rządu elektronicznego będą zgodne z Ustawą o Ochronie Danych z 1998 roku. Rząd zweryfikuje obecne przepisy, aby umożliwić efektywne wykorzystanie nowych technologii do komunikacji między uprawnionymi instytucjami

B.2.3 Infrastruktura dostępu

- Ramowa polityka w zakresie technologii dostępu – zgodnie z założeniami strategii, dostęp do usług powinien być możliwy za pomocą różnych urządzeń i kanałów, takich jak komputer, PIAP, telefon komórkowy, telewizja cyfrowa, centrum telefoniczne i centrum kontaktu⁵⁴. Instytucje sektora publicznego powinny współpracować ze sobą w kwestii standaryzacji urządzeń pod kątem polepszenia dostępności, jakości i łatwości użycia
- Portale – istniejące i powstające (publiczne) portale lokalne powinny być dostosowane do standardów rządowych, w szczególności w zakresie uwierzytelniania i zachowania prywatności. Rząd stworzy portal centralny dla obywateli i firm, posiadający funkcjonalność transakcyjną i możliwość dodawania nowych usług. Początkowo portal będzie dostępny przez przeglądarkę internetową z komputera PC, jednak później planuje się również dostępność za pomocą telewizji cyfrowej i telefonów komórkowych. Co więcej, dla portalu zostanie stworzony spójny i stabilny zestaw interfejsów, który umożliwi świadczenie usług przez strony trzecie

B.3 OTOCZENIE PRAWNE

B.3.1 Dostosowanie prawodawstwa do stosowania podpisu elektronicznego

Brytyjskie prawodawstwo ogółem rozróżnia około 40 tysięcy przypadków, w których wymagane jest odręczne pismo, podpis lub podobne czynności, związane z poświadczaniem, wysyłką, dostarczaniem itp. Stanowi to potencjalną barierę rozwoju rządu i handlu elektronicznego.

Kwestie te poruszone zostały po raz pierwszy w ustawie *Finance Act* w roku 1999. Zezwala ona na używanie elektronicznych form komunikacji dla dostarczania informacji i dokonywania płatności, między innymi związanych z płatnością i zwrotem podatków.

W maju 2000 roku kwestia podpisu elektronicznego doczekała się kompleksowego rozwiązania w postaci *Electronic Communications Act*. Do jego głównych postanowień należą:

⁵⁴ Centrum kontaktu (ang. *contact center*) łączy obsługę rozmów telefonicznych z obsługą kanałów internetowych (takimi jak poczta elektroniczna, chat, itp.)

- Uprawnienie rządu do powołania instytucji nadzorującej rynek certyfikacji, jeżeli działania przedsiębiorstw nie doprowadzą do stworzenia klarownej struktury rynku
- Uznanie podpisów elektronicznych, związanych z nimi certyfikatów i procesów za ważny prawnie dowód sądowy
- Uprawnienie ministrów do dokonania wszelkich koniecznych zmian w istniejącym prawodawstwie, usuwających wymogi wyłącznego stosowania konwencjonalnych form komunikacji oraz składowania danych. Do chwili obecnej rozwiązane lub na końcowym etapie ścieżki legislacyjnej są między innymi kwestie:
 - Przenoszenia prawa własności (znacznie skraca czas nabycia nieruchomości)
 - Komunikacji między przedsiębiorstwem i akcjonariuszami oraz udzielania pełnomocnictw
 - Przekazywania danych statystycznych przez przedsiębiorstwa do Narodowego Biura Statystycznego
 - Rejestracji pojazdów mechanicznych
 - Badań lekarskich i wypisywania recept
 - Komunikacji z Biurem Patentowym
 - Przy czym ustawa zakłada, że w każdym przypadku do dyspozycji obywateli pozostawić należy również tradycyjną formę komunikacji i przechowywania danych.

Co szczególnie istotne, przepisy *Electronic Communications Act* są neutralne technologicznie – nie wskazują konkretnych rozwiązań w zakresie technik podpisu elektronicznego. Dotyczą one więc wszystkich rodzajów podpisu elektronicznego, począwszy od tych bazujących na hasle, przez infrastrukturę PKI, do technologii biometrycznych.

B.3.2 Poziomy zabezpieczeń stosowane w komunikacji

Zgodnie z założeniami *Electronic Communications Act*, korzystanie z usług rządu elektronicznego wymaga certyfikacji i uwierzytelnienia zgodnego z wymaganiami ustanowionymi przez stronę rządową. Ta ustanowiła cztery poziomy, odpowiadające różnym stopniom poufności dokonywanych transakcji. O nadaniu konkretnej usłudze poziomu decyduje obsługujące ją ministerstwo.

- Poziom 0 nie wymaga żadnego uwierzytelnienia – możliwy jest dostęp anonimowy. Dotyczy on dostępu do stron zawierających jedynie informacje
- Poziom 1 wymaga uwierzytelnienia za pomocą identyfikatora i hasła użytkownika. Na tym poziomie dokonuje się m. in. transakcji związanych z deklaracją podatkową oraz otrzymywaniem zwrotu nadpłaconego podatku

- Poziomy 2 i 3 wymagają użycia zaawansowanego podpisu elektronicznego. Zaklasyfikowane zostały do nich między innymi operacje związane z rozliczaniem cła, podatku akcyzowego, podatku VAT oraz IACS

Procedura uzyskania identyfikatora i hasła użytkownika, niezbędnych do uwierzytelniania transakcji na poziomie 1, wygląda następująco:

- Użytkownik powinien zarejestrować się na rządowej stronie internetowej, jako „obywatel”, „organizacja” lub „agent”. Rejestracja polega na podaniu imienia i nazwiska, adresu poczty elektronicznej oraz 8-znakowego hasła (wybranego przez użytkownika). Następnie, w zależności od tego, z jakich usług użytkownik pragnie korzystać, proszony jest o podanie dalszych, szczegółowych danych (jak NIP, numer ubezpieczenia zdrowotnego itp.)
- Podane szczegółowe dane weryfikowane są na bieżąco z bazą danych odpowiedniego ministerstwa. Po potwierdzeniu ich autentyczności, użytkownik otrzymuje identyfikator, którym powinien posługiwać się podczas dokonywania transakcji. W terminie do 7 dni od momentu rejestracji, użytkownik otrzymuje za pośrednictwem tradycyjnej poczty PIN aktywacyjny. Należy użyć go jednorazowo, przed rozpoczęciem korzystania z danej usługi. Dla każdej usługi należy użyć oddzielnego PINu aktywacyjnego. PIN należy aktywować w ciągu 28 dni od daty otrzymania – w przeciwnym razie staje się on nieważny
- Identyfikator użytkownika i PIN aktywacyjny składają się z 12 losowo wygenerowanych znaków.

B.4 REALIZACJA STRATEGII

B.4.1 Zadania i strony odpowiedzialne

- Biuro e-Envoy – całościowo odpowiedzialne za realizację strategii, w tym za nadzorowanie, monitorowanie i koordynację prac, nadawanie kierunku pracom i rozpoczynanie inicjatyw, dokonywanie przeglądów planów inwestycyjnych związanych z realizacją strategii oraz raportowanie postępów
- Przewodnicy Rządu Ery Informacji (*Information Age Government Champions*) – grupa ta będzie przede wszystkim wspierała biuro e-Envoy w implementacji i rozwoju strategii oraz wspomagała wymianę wiedzy i doświadczeń
- Centralny Wydział Informatyki – będzie odpowiedzialny za stworzenie standardów i monitorowanie ich wdrożenia, wspieranie instytucji publicznych w rozwoju ich strategii informatyzacji, promowanie wspólnej polityki zarządzania informacją i polityki bezpieczeństwa oraz rozwijanie usług i łączy rządowego intranetu
- Rządowe Biuro ds. Zakupów (*The Office of Government Commerce*) – określi zasady i strategie zakupów oraz będzie miało głos przy podejmowaniu kluczowych zakupów. W szczególności będzie wspierało

Centralny Wydział Informatyki przy podejmowaniu decyzji zakupowych podczas realizacji projektów informatycznych

- Centralne departamenty rządowe, agencje i inne organy publiczne – organizacje sektora publicznego będą odpowiedzialne za rozwój i wdrożenie ich strategii informatyzacji zgodnych z ramami i standardami określonymi przez rząd
- Administracja krajów królestwa (ang. *devolved administrations*) – odpowiedzialna za realizację projektów umożliwiających elektroniczny dostęp do usług publicznych świadczonych przez daną instytucję. Współpraca z Centralnym Wydziałem Informatyki pomoże zachować zgodność standardów na terenie całego Zjednoczonego Królestwa
- Samorządy lokalne – będą zachęcane do wzięcia udziału w informatyzacji administracji publicznej i przeniesienia swoich usług na platformę elektroniczną. Zostaną dla nich opracowane wskazówki odnośnie wkładu do realizacji strategii rządowej
- Firmy – organizacje komercyjne będą zaangażowane w realizację strategii prawdopodobnie na trzy sposoby: (1) dostarczając usługi obywatelom i firmom samodzielnie lub na zasadach partnerskiej współpracy z organizacjami sektora publicznego, (2) działając jako „inkubator” dla najlepszych praktyk i wspierając rząd w realizacji strategii, lub (3) dostarczając infrastrukturę i usługi dla rządu

B.4.2 Partnerstwo publiczno-prywatne

Z uwagi na koszty związane z tworzeniem usługowych systemów teleinformatycznych, biuro e-Envoy współpracuje z firmami, budując partnerstwa publiczno-prywatne do realizacji określonych przedsięwzięć.

Dla uniknięcia efektu monopolizacji, finansowanie systemów prowadzone jest wspólnie przez kilka firm, które następnie świadczą za ich pomocą różne usługi, lub te same usługi w różnych regionach kraju. Na przykład obecnie działają trzy firmy zajmujące się dopełnianiem formalności związanych ze zmianą adresu. **Większe przedsięwzięcia realizowane na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają każdorazowego zatwierdzenia przez parlament w formie ustawy.**

B.4.3 Efektywna implementacja

Dla efektywnego przeprowadzenia planowanych działań i projektów zdecydowano, że niezbędne będą następujące czynniki:

- Koncentracja na realizacji zdefiniowanych celów biznesowych o wymiernych korzyściach i śledzenie realizacji przez cały czas trwania projektu
- Silne przywództwo, jasny podział odpowiedzialności i wysoka jakość zarządzania projektem
- Zarządzanie ryzykiem

- Zarządzanie zasobami ludzkimi, w szczególności zapewnienie odpowiedniej liczby osób posiadających odpowiednie umiejętności do realizacji postawionych celów
- Zarządzanie dostawcami i partnerami oraz umiejętności w zakresie zakupów

C.1 PODSUMOWANIE STRATEGII

Głównym dokumentem wyznaczającym strategię Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w zakresie rozwoju społeczeństwa informatycznego jest dokument *E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. (Strategia Rządu Elektronicznego. Uproszczenie świadczenia usług dla obywateli)* opublikowany 27 lutego bieżącego roku. Dokument został stworzony przez zespół projektowy powołany przez Dyrektora Biura ds. Zarządzania i Budżetu przy Biurze Wykonawczym Prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Wizja strategiczna opiera się na trzech pryncypiach:

- Orientacja na obywatela – mierzenie efektów powinno w pierwszym stopniu uwzględniać wpływ na obywateli, a nie na administrację
- Orientacja na wyniki – efekty powinny być kwantyfikowane, a poszczególne inicjatywy traktowane jak projekty biznesowe, które powinny przynieść pozytywny zwrot z poniesionych nakładów
- Orientacja wolnorynkowa – administracja powinna wzorować się na najlepszych praktykach z biznesu i promować innowacje

Dokument zakłada, że realizacja strategii przyniesie następujące efekty w poszczególnych zakresach działalności rządu amerykańskiego:

- Uproszczenie świadczenia usług przez urzędy dla obywateli
- Wyeliminowanie zbędnych stopni hierarchii w administracji
- Ułatwienie dostępu do informacji dla obywateli i organizacji oraz polepszenie wymiany informacji pomiędzy urzędami
- Zmniejszenie kosztów operacyjnych jednostek administracyjnych poprzez uproszczenie procesów
- Skrócenie czasu reakcji na zapytania i wnioski obywateli

Realizacja strategii przewiduje w pierwszej kolejności podjęcie czterech typów działań, które zdaniem zespołu projektowego, mają największy potencjał:

- Integracja baz danych federalnych, stanowych oraz lokalnych
- Unikanie wielokrotnej konsolidacji lub niepotrzebnej dezagregacji danych w procesie zbierania danych od firm i innych organizacji
- Adaptacja najlepszych praktyk z wiodących przedsiębiorstw i instytucji pozarządowych
- Zdefiniowanie mierników sukcesu i regularne ich monitorowanie

Realizacja powinna skupiać się na pięciu głównych dziedzinach (zakresach tematycznych), określonych przez podmioty komunikacji elektronicznej:

- Urząd-obywatel (ang. *government to citizen – G2C*) – tworzenie punktów dostępu do usług wysokiej jakości dla obywateli, np. wykorzystanie Internetu do świadczenia usług w zakresie pomocy społecznej
- Urząd-firma (ang. *government to business – G2B*) – zmniejszenie lub uproszczenie obowiązków informacyjnych i wymagań formalnych dla przedsiębiorstw, np. przewidywany do końca 2004 roku kompletny system zarządzania podatkami przedsiębiorstw przez Internet
- Urząd-urząd (G2G) – niższy koszt i krótszy czas komunikacji i transferu danych pomiędzy jednostkami administracyjnymi, np. centralna baza danych geologicznych
- Efektywność wewnętrzna – zwiększenie efektywności pracy jednostek administracji poprzez wykorzystanie synergii w dziedzinie zaopatrzenia, zakupów, zarządzania przepływami pieniężnymi, wiedzą i personelem, np.:
 - System szkoleń pracowników administracji poprzez Internet
 - System rejestracji dostawców i wykonawców zamówień publicznych, katalog umów ramowych z danymi w czasie rzeczywistym
 - Zarządzania elektronicznymi rejestrami
- Inicjatywy interdyscyplinarne:
 - Inicjatywa uwierzytelniania – ma na celu stworzenie wspólnych dla całej administracji zasad i narzędzi identyfikowania użytkowników i zabezpieczania danych
 - Inicjatywa elektronicznej architektury rządowej – składa się z dwóch równolegle prowadzonych podinicjatyw: stworzenia standardowego zestawu narzędzi informatycznych oraz analizy danych w celu ich lepszego wykorzystania oraz identyfikacji źródeł i eliminacji nadmiarowości danych. Wysiłek powinien być skoncentrowany na obszarach bezpieczeństwa narodowego, stymulacji gospodarczej, świadczeń socjalnych i pracy jednostek wsparcia

W sumie, w obrębie pięciu dziedzin przewidziano dwadzieścia cztery inicjatywy.

C.2 OTOCZENIE PRAWNE

Polityka tworzenia społeczeństwa informacyjnego w Stanach Zjednoczonych jest regulowana przede wszystkim przez dwa akty prawne: Ustawę o wolności informacji *The Freedom of Information Act* oraz Ustawę o ograniczeniu biurokracji *Paperwork Reduction Act of 1995*.

Ustawa o wolności informacji reguluje przede wszystkim kwestię uznania informacji za publiczną poprzez nałożenie na urzędy amerykańskie obowiązku:

- Publikowania lub udostępniania w Rejestrze Federalnym (*Federal Register*) informacji:

- Zawierających opis struktury organizacyjnej urzędów, adresy i kontakty do urzędników, którzy są zobowiązani od udzielania informacji
- Statut urzędu i opisy procedur tam stosowanych, włączając wymagania nakładane przez nie na obywateli
- Formularze i wnioski stosowane przez urząd oraz instrukcje do ich zastosowania
- Zasady określające zakres odpowiedzialności urzędu wynikające zarówno z prawa powszechnego, wyroków sądowych jak i statutów urzędu
- Wszelkie zmiany powyższych
- Udostępniania do wglądu i kopiowania:
 - Wydanych przez urząd opinii i decyzji
 - Regulacji wewnętrznych urzędu i interpretacji, które nie zostały opublikowane w Rejestrze Federalnym
 - Wewnętrznych instrukcji dla pracowników urzędu, o ile mają wpływ na obywateli
 - Kopii zapisów, które zostały przekazane wcześniej jakiegokolwiek osobie i które, z powodu natury ich treści, stały się w przeszłości lub prawdopodobnie staną się w przyszłości przedmiotem zapytania o udostępnienie zapisów, a także zestawień tych zapisów
- Publikowania zasad dotyczących czasu i miejsca dostarczenia, opłaty za odnalezienie oraz kopiowanie
- Używania formy elektronicznej – dla dokumentów, które powstały 1 listopada 1996 roku lub po tej dacie jest to forma obligatoryjna

Ponadto reguluje też kwestie opłat za informacje i odszkodowania dla obywateli, którym wbrew ustawie informacji nie udzielono.

Ustawa o ograniczeniu biurokracji ma zapewnić:

- Zmniejszenie kosztów użytkowania dokumentów w formie papierowej i zastąpienie ich nośnikami elektronicznymi dla obywateli, jak i urzędów
- Zwiększenie użyteczności zebranych danych przez Rząd Federalny i jego urzędy
- Koordynację i w miarę możliwości ujednoczenie zasad i praktyk zbierania i przetwarzania danych przez urzędy
- Zachowanie dotychczasowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa danych, w szczególności utrzymanie stopienia bezpieczeństwa użytkowania danych według standardów ustawy *Computer Security Act*
- Zwiększenie spójności federalnego systemu statystycznego i użyteczności posiadanych przezeń danych

- Zmniejszenie obciążenia zbieraniem danych dla obywateli
- Odpowiedzialność Biura ds. Zarządzania i Budżetu jak i innych agencji rządowych przed Kongresem za wykonanie powyższych zadań

C.3 RYZYKA I SPOSOBY PRZECIWDZIAŁANIA

Zespół projektowy zidentyfikował pięć głównych zagrożeń w realizacji strategii i zaproponował sposoby przeciwdziałania.

- Kultura hierarchiczna i mentalność urzędnicza – w celu przeciwdziałania rekomendował powołać wyznaczony zespół międzyresortowy
- Brak centralnej jednostki odpowiedzialnej za wdrożenie – rekomendowano powstanie biura projektów, które zintegruje wysiłki różnych urzędów zaangażowanych w prace wdrożeniowe
- Zaufanie do formy elektronicznej – zespół sugerował realizację odrębnej inicjatywy uwierzytelniania użytkowników, której efekty będą stosowane przy wdrożeniu wszystkich pozostałych inicjatyw. System ochrony danych osobowych oraz promocja bezpieczeństwa danych powinny być włączone w plan działań
- Brak zasobów – zalecano, aby zasoby były alokowane w projektach o największym zwrocie z inwestycji i największym pozytywnym wpływie na obywateli. Miary sukcesu powinny być założone z góry, a wdrożenie monitorowane
- Opór wobec zmian i niechęć do ryzyka – odpowiednia komunikacja strategii, zaangażowanie licznych decydentów oraz system motywacyjny dla zaangażowanych powinny zredukować niechęć do zmian

D PODSTAWOWE USŁUGI PUBLICZNE W POLSCE

W załączniku przedstawiony jest opis podstawowych usług publicznych w Polsce. Punktem wyjścia była lista usług, uznanych w ramach inicjatywy eEurope za priorytetowe do przeniesienia na platformę elektroniczną. Poniższe zestawienie zawiera tylko wybrane uznane za najważniejsze, warianty usług.

D.1 USŁUGI DLA OBYWATELI

D.1.1 Podatek dochodowy od osób fizycznych

Rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych

Organ świadczący usługę: urzędy skarbowe

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Rozliczenie (złożenie deklaracji)	Każdego roku	Główny formularz PIT wraz z załącznikami	Osobiście lub pocztą ⁵⁵	24,6	Liczba osób składających deklaracje

Komentarz

- Nie uwzględniono zgłoszeń aktualizacyjnych

D.1.2 Pośrednictwo pracy

Przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy

Organ świadczący usługę: powiatowe urzędy pracy

⁵⁵ W dalszej części „pocztą” oznacza osobiście lub pocztą.

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Przeszukiwanie ofert pracy	Brak pracy		Osobiście (tablica ogłoszeń w urzędzie), nie zintegrowane oferty prasowe i internetowe	37	3,1 miliona bezrobotnych, jedno poszukiwanie miesięcznie

Komentarz

- Istnieje centralna strona www.praca.gov.pl, ale nie zawiera ona odnośników do wszystkich urzędów pracy, a te, które są, oferują bardzo „skąpe” informacje o ofertach, nie mówiąc o możliwości przeszukiwania bazy danych
- W Internecie dostępna jest ogólnopolska baza ofert Fundacji Rozwoju Polityki Społecznej, są także strony komercyjne np. pracuj.pl
- Z rozmów w urzędach wynika, że bezrobotni nie wierzą w efektywność poszukiwania pracy przez urząd
- Inne usługi, które mogłyby być świadczone, to ogłoszenia o szkoleniach, szkolenia na odległość, poradnictwo zawodowe

D.1.3 Zasiłki dla bezrobotnych

Organ świadczący usługę: powiatowe urzędy pracy

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych	Utrata pracy i przepracowanie min. 365 dni w ostatnich 18 miesiącach	Dowód osobisty, świadectwo ukończenia ostatniej szkoły, świadectwa pracy	Osobiście, kartę rejestracyjną można ściągnąć ze strony internetowej	2,5	Nowe rejestracje rocznie

Komentarz

- Co miesiąc bezrobotny musi stawiać się w urzędzie i podpisać oświadczenie, że w poprzednim miesiącu nie uzyskał dochodu

D.1.4 Ubezpieczenia społeczne

Uzyskanie prawa do wypłaty świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego

Organ świadczący usługę: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Uzyskanie emerytury	Osiągnięcie wieku emerytalnego	Wniosek, zaświadczenie o wynagrodzeniach na druku Rt 7, świadectwa pracy	Osobiście	0,094	Liczba nowych świadczeniobiorców
Uzyskanie renty z tytułu niezdolności do pracy	Częściowa lub całkowita niezdolność do pracy	Zaświadczenie o stanie zdrowia, wywiad zawodowy na druku N 10, potwierdzenia przebytych okresów składkowych i nieskładkowych, zaświadczenie o wynagrodzeniach na druku Rp 7	Osobiście	0,086	Liczba nowych świadczeniobiorców
Uzyskanie renty rodzinnej	Zgon osoby, która pozostawiła osoby uprawnione do świadczenia	Wniosek, akt zgonu ubezpieczonego, akt urodzenia uposażonego	Osobiście	0,068	Liczba nowych świadczeniobiorców
Uzyskanie zasiłku chorobowego	Choroba pracownika dłuższa niż 36 dni	Raport ZUS-RM, wniosek, zwolnienie lekarskie	Elektroniczna (za pośrednictwem pracodawcy, jeśli jest) lub papierowa	0,5-1	Liczba osób
Uzyskanie zasiłku macierzyńskiego	Urodzenie lub przyjęcie dziecka na utrzymanie	Raport ZUS-RM, wniosek, akt urodzenia, opinia lekarza	j.w.	0,2-0,3	Liczba osób
Uzyskanie zasiłku opiekuńczego	Sprawowanie opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny	Raport ZUS-RM, wniosek	j.w.	0,2	Liczba osób, zakładając średni czas pobierania 30 dni
Uzyskanie zasiłku rodzinnego	Dochód poniżej 540 PLN na osobę miesięcznie	Raport ZUS-RM, wniosek, zaświadczenie US o dochodach	j.w.	3,3	Przeciętna liczba wypłat miesięcznie
Uzyskanie zasiłku pielęgnacyjnego	Przysługuje niektórym osobom niepełnosprawnym	Raport ZUS-RM, wniosek, zaświadczenie o niepełnosprawności	j.w.	0,7	Przeciętna liczba wypłat miesięcznie

Komentarz

- Występują różne odmiany rent z tytułu niezdolności do pracy, których przyznanie zależy od przedstawienia dodatkowych dokumentów; to samo dotyczy emerytur, np. emerytur wcześniejszych
- Nie uwzględniono zasiłków pogrzebowych, wychowawczych, świadczeń rehabilitacyjnych i kombatanckich
- Forma elektroniczna występuje w przypadku pracodawców zatrudniających 20 i więcej osób. Pracownicy małych firm i osoby nie zatrudnione składają dokumenty bezpośrednio w ZUS

D.1.5 Koszty opieki medycznej

Polski system opieki medycznej nie przewiduje refundacji dla pacjenta lub rozliczania się z zakładem opieki medycznej

D.1.6 Stypendia studenckie

Uzyskanie prawa do stypendium socjalnego lub za wyniki w nauce

Organ świadczący usługę: wydział szkoły wyższej

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Uzyskanie stypendium socjalnego	Dochód w rodzinie poniżej progu	Zaświadczenie o zarobkach rodziców z zakładu pracy lub US (zależy od szkoły), zaświadczenie o ilości członków rodziny (UG) i pobieraniu nauki przez rodzeństwo, podanie	Osobiście	0,071	Wysokość progu ustala szkoła
Uzyskanie stypendium za wyniki w nauce	Średnia powyżej progu	Zaświadczenie o średniej, podanie	Osobiście	0,143	Wysokość progu ustala szkoła

Komentarz

- W niektórych szkołach stypendium za wyniki przyznawane jest automatycznie, bez potrzeby składania podania

D.1.7 Dokumenty osobiste

Wydawanie dokumentów poświadczających tożsamość oraz inne dane osobowe

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Wydanie dowodu osobistego	Uzyskanie pełnoletności, zmiana danych osobowych (w tym zmiana zameldowania), uszkodzenie lub utrata dowodu	Formularz, dwie fotografie, odpis skrócony aktu urodzenia lub małżeństwa	Osobiście	2 (szacunek 2002), w następnych latach do 2007: 5,5	Wydaje urząd gminy Wzrost związany z wymianą dowodów
Egzamin i wydanie prawa jazdy	Ukończenie kursu	Zaświadczenie o ukończonym kursie, dokument umożliwiający identyfikację, podanie, zdjęcie, orzeczenie lekarskie	Osobiście	0,51	Wniosek przyjmuje wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, prawo jazdy wydaje urząd miejski lub starostwo
Ponowne wydanie prawa jazdy	Utrata, zniszczenie dokumentu lub zmiana danych osobowych	Wniosek, stare prawo jazdy (jeśli jest), dowód osobisty, zdjęcie	Osobiście	0,1	1/5 nowych praw jazdy
Wydanie paszportu	Wygaśnięcie ważności starego paszportu, zmiana danych osobowych, wyczerpanie miejsca na stemple, utrata paszportu	Kwestionariusz, 2 fotografie, odpis skrócony lub pełny aktu urodzenia, dowód osobisty, dowód uiszczenia opłaty paszportowej	Osobiście bądź pocztą; paszport odbierany jest osobiście	3	Wydają wybrane placówki urzędów wojewódzkich

Komentarz

- Na dowodzie osobistym i prawie jazdy widnieje podpis posiadacza, a ponieważ są plastikowe, to wnioskujący musi złożyć podpis w momencie składania wniosku
- Wzór wniosku paszportowego jest dostępny w Internecie, ale w urzędzie wojewódzkim należy pobrać „oryginalny” druk

- W przypadku egzaminu na prawo jazdy nie obowiązuje rejonizacja

D.1.8 Rejestracja pojazdu

Organ świadczący usługę: wydziały komunikacji urzędów gmin

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Rejestracja nowego samochodu	Zakup nowego samochodu	Rejestracja tymczasowa: karta pojazdu, świadectwo homologacji, faktura, dowód osobisty Rejestracja ostateczna: tymczasowy dowód rejestracyjny i dowód osobisty	Osobiście	0,32	Dowód tymczasowy na 30 dni
Przerejestrowanie samochodu do innej gminy	Zmiana miejsca stałego zamieszkania	Zaświadczenie o wymeldowaniu, dowód rejestracyjny	Osobiście	0,1	
Rejestracja używanego samochodu	Zakup używanego samochodu	Analogicznie jak rejestracja nowego samochodu	Osobiście	0,8-0,9	
Rejestracja używanego samochodu importowanego	Import używanego samochodu	Zaświadczenie z UC, zaświadczenie z US o zapłaceniu podatku, świadectwo homologacji, dowód osobisty	Osobiście	0,2-0,3	
Wyrejestrowanie samochodu	Pozbycie się samochodu, kasacja	Dowód rejestracyjny, dowód osobisty	Osobiście	0,5	
Wydanie wtórnika dowodu rejestracyjnego	Utrata, zniszczenie dokumentu lub zmiana danych	Wniosek, zaświadczenie organu rejestrującego lub stary dowód	Osobiście	0,1	Na podstawie liczby zmian adresu zameldowania i liczby kierowców w populacji

Komentarz

- Wszystkie powyższe usługi wymagają dostarczenia lub odebrania tablic rejestracyjnych
- Nie uwzględniono rejestracji inny pojazdów niż samochody osobowe

D.1.9 Pozwolenie na budowę

Uzyskanie pozwolenia i czynności prawne związane z budową

Organ świadcząca usługę: urzędy gmin

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	Inwestycja indywidualna lub przez firmę (developer)	Wniosek, zamówienie map, mapy	Osobiście	0,125 pozwoleń, w tym 0,075 indywidualnych	
Zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę	Gotowy projekt	Wniosek, projekt i uzgodnienia z jednostkami usług publicznych	Osobiście		Uzgodnienia są potrzebne w przypadku innych parametrów niż ustalone w warunkach zabudowy
Odbiór budowy	Zakończenie budowy	Zawiadomienie organu architektoniczno-budowlanego	Osobiście		
Oznaczenie nieruchomości numerem	Wprowadzenie	Wniosek	Osobiście		

Komentarz

- Opis dotyczy tylko budownictwa mieszkaniowego
- Podobna procedura w przypadku nadbudowy oraz budowy, nadbudowy i rozbudowy w celach innych niż mieszkaniowe
- Dodatkowe warianty mogą dotyczyć budowy i rozbudowy instalacji gazowej, energetycznej lub wodnej oraz rozbiórki obiektu budowlanego

D.1.10 Zgłoszenie na policję

Zgłoszenie przestępstwa na policję

Organ świadczący usługę: policja

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zgłoszenie kradzieży	Stanie się ofiarą kradzieży		Osobiście, kradzież z włamaniem może być zgłoszona telefonicznie	0,6	Kradzież oraz kradzież z włamaniem

Komentarz

- Zgłaszanie przestępstwa inne niż osobiste lub wezwanie policji wydaje się nie do zaakceptowania za wyjątkiem kradzieży
- Internet może być przydatny w śledzeniu statusu zgłoszonej sprawy, np. do powiadomienia o umorzeniu postępowania – potrzebne do uzyskania wypłaty odszkodowania

D.1.11 Biblioteki publiczne

Dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie

Organ świadczący usługę: 11 tys. bibliotek i punktów bibliotecznych

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Znalezienie dostępnej pozycji bibliotecznej			Osobiście, telefonicznie lub pocztą elektroniczną	7,4 mln czytelników, 146 mln wypożyczeń	Większe biblioteki udostępniają katalogi w Internecie
Zamówienie przesłania pozycji pocztą			J.w.		Dostępne tylko pomiędzy uczelniami lub dla instytucji

Komentarz

- Przepuszczalnie większość wypożyczeń dotyczy lektur szkolnych dostępnych w szkolnej bibliotece, niemniej jednak nawet ułamek liczby 146 milionów jest imponujący i świadczy o dużym potencjale zapotrzebowania na tę usługę

D.1.12 Urzędy stanu cywilnego

Zgłoszenie do USC faktów podlegających rejestracji i uzyskiwanie odpisów aktów

Organ świadczący usługę: urzędy stanu cywilnego

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zgłoszenie intencji zawarcia związku małżeńskiego (ślub konkordatowy lub cywilny)	Planowany ślub	Zapewnienie pisemne o chęci zmiany stanu cywilnego, skrócone odpisy aktu urodzenia, dowody osobiste	Osobiście	0,211	
Zgłoszenie narodzin	Narodziny	Akt małżeństwa, dowody osobiste rodziców, zaświadczenie wystawiane przez lekarza (dostarczane przez szpital)	Osobiście (jedno z rodziców)	0,378	Dodatkowe dokumenty w przypadku urodzenia dziecka poza związkiem małżeńskim lub w domu
Zgłoszenie zgonu	Zgon	Karta zgonu wystawiona przez lekarza lub zakład służby zdrowia, dowód osobisty zmarłego, dokument potwierdzający tożsamość osoby zgłaszającej	Osobiście najbliżsi krewni lub powinowaci, osoby zamieszkałe w lokalu, w którym nastąpił zgon, osoby, które były obecne przy zgonie lub naocznie się o nim przekonały, administrator domu w którym nastąpił zgon	0,368	
Uzyskanie odpisu aktu	Ślub, uzyskanie zasiłku	Dowód tożsamości	Osobiście	0,1	Założono 1/10 nowych aktów

Komentarz

- Informatyzacja powinna wyeliminować potrzebę uzyskiwania odpisów aktów stanu cywilnego

D.1.13 Przyjęcia na studia

Organ świadczący usługę: szkoła wyższa

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Złożenie dokumentów o przyjęcie na studia	Rozpoczęcie studiów	Świadectwo maturalne (oryginał lub odpis), zaświadczenie lekarskie, podanie, zdjęcia legitymacyjne, dowód osobisty	Osobiście	1,2	1,6 mln studentów, ¼ na pierwszym roku, składa dokumenty do trzech szkół

Komentarz

- Część szkół prywatnych wymaga złożenia dowodu wpłaty części opłaty za studia

D.1.14 Zmiana zameldowania

Wymeldowanie się przez obywatela w starej gminie i zameldowanie w gminie właściwej dla nowego miejsca zamieszkania

Organ świadczący usługę: urzędy gmin

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Wymeldowanie obywatela	Zmiana miejsca zamieszkania	Dowód osobisty, książeczka wojskowa	Osobiście	0,394	Bez uwzględnienia meldunków na pobyt czasowy
Zameldowanie obywatela	Zmiana miejsca zamieszkania	Zaświadczenie o wymeldowaniu, dowód osobisty, książeczka wojskowa, dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu	Osobiście		

Komentarz

- W zastępstwie osoby obowiązanej do zameldowania się czynności zgłoszenia danych może dokonać członek rodziny lub opiekun ustawowy

D.1.15 Usługi związane z opieką medyczną

Zapisanie się na wizytę u lekarza

Organ świadczący usługę: 14 tys. przychodni, ośrodków zdrowia i praktyk lekarskich, 800 szpitali

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zapisanie się na wizytę u lekarza	Choroba	- Dowód ubezpieczenia, dokumentacja przebiegu leczenia	Osobiście	235	Udzielone porady

D.2 USŁUGI DLA FIRM

D.2.1 Ubezpieczenie społeczne

Rejestracje oraz rozliczenie wynikające z obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników

Organ świadczący usługę: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zgłoszenie	Przyjęcie nowego pracownika	Dokument zgłoszeniowy	Elektronicznie	1,6	Wielkość zaniżona, nie obejmuje firm do 9 pracowników
Rozliczenie	Miesięcznie	Deklaracja	Elektronicznie	22	Liczba aktywnych firm razy 12
Raport imienny	Miesięcznie	Raport	Elektronicznie		Przyjmując jako podstawową miarę liczbę pracowników i licząc 3 formularze na pracownika otrzymuje się 435 milionów

Wyrejestrowanie	Zakończenie pracy przez pracownika u danego pracodawcy	Dokument wyrejestrowujący	Elektronicznie	1,8	Wielkość zaniżona
-----------------	--	---------------------------	----------------	-----	-------------------

Komentarz

- Nie są znane przypadki podważania podpisu elektronicznego albo integralności dokumentu w stosowanym rozwiązaniu

D.2.2 Podatek dochodowy od osób prawnych

Rozliczenie podatku od osób prawnych

Organ świadczący usługę: urzędy skarbowe

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Rozliczenie	Miesięcznie, w niektórych przypadkach półrocznie lub rocznie	Deklaracja CIT 2 i inne	Pocztą	20	Podatnicy rozliczający się na zasadach ogólnych (miesięcznie), karty podatkowej i ryczałtu (rocznie) oraz kilka procent firm rozliczających się na zasadach ogólnych, ale półrocznie

D.2.3 Podatek VAT

Rozliczenie podatku od towarów i usług

Organ świadczący usługę: urzędy skarbowe

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
--------	--	--------------------	--------------------------------	--------------------------------------	-------

Rozliczenie	Miesięcznie	Deklaracja VAT 7 i VAT 7R	Pocztą	30	Liczba płatników VAT razy 12, 1 deklaracja i 1 korekta miesięcznie
-------------	-------------	---------------------------	--------	----	--

Komentarz

- Rolnicy rozliczają się kwartalnie

D.2.4 Rejestracja działalności gospodarczej

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zgłoszenie działalności w urzędzie gminy – wydanie zezwolenia i numeru ewidencyjnego	Intencja rozpoczęcia działalności gospodarczej	Druk zgłoszeniowy, dowód osobisty	Osobiście, odbiór może być pocztą	0,35	
Uzyskanie numeru REGON w wojewódzkim urzędzie statystycznym		Zezwolenie z urzędu gminy, numer ewidencyjny, formularz RG1, dowód osobisty	Osobiście		
Zgłoszenie działalności w urzędzie skarbowym – nadanie numeru NIP i deklaracja formy opodatkowania		Zezwolenie, numer ewidencyjny, numer REGON, formularz NIP 1 lub NIP 2, formularz VAT R i VAT 6 (płatnicy VAT)	Pocztą		
Zgłoszenie płatnika w ZUS		Zezwolenie, numer REGON i NIP, formularz ZUA, ZFA	Osobiście		

Komentarz

- Nie uwzględniono rejestracji spółki

D.2.5 Przekazanie danych statystycznych

Przekazywanie obowiązkowych danych statystycznych

Organ świadczący usługę: Główny Urząd Statystyczny

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Przekazanie informacji statystycznych	Miesięcznie, kwartalnie i rocznie	Formularz F01, F02, SP, DG1	Pocztą	0,42	Dotyczy tylko dużych firm (DG1) lub dużych i średnich

D.2.6 Deklaracje celne

Organ świadczący usługę: urzędy celne

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Zgłoszenie celne	Przewóz towarów przez granicę	Formularz SAD, deklaracja celna lub dokument zastępujący	Pocztą	4,5 (1,9 eksport, 2,8 import, 0,8 inne procedury)	Deklaracja składana jest tylko przy imporcie

Komentarz

- Rozporządzenie MF w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych dopuszcza, za zgodą dyrektora urzędu, przekazywanie formularzy SAD pocztą elektroniczną
- System przetwarzania zgłoszeń celnych CELINA działa pilotażowo w Izbie Celnej w Krakowie

D.2.7 Pozwolenia i opłaty za korzystanie ze środowiska

Uzyskanie pozwolenia i wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego

Organ świadczący usługę: urzędy gminy, starostwa i urzędy wojewódzkie

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Uzyskanie zgody na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza	Planowane rozpoczęcie działalności gospodarczej, której towarzyszy wytwarzanie szkodliwych pyłów lub gazów	Wniosek, potwierdzenie prawa występowania w obrocie prawnym, wypis i wrys z planu zagospodarowania, decyzja o warunkach zabudowy, szczegółowe informacje ilościowe i jakościowe nt. charakteru korzystania ze środowiska, operat wodnoprawny w przypadku korzystania z wód	Pocztą	0,03-0,1	Bardzo szacunkowo, na podstawie wywiadów w starostwach
Uzyskanie zgody na korzystanie z wód	Planowane rozpoczęcie działalności związanej z pobieraniem wody lub generowaniem ścieków			0,02-0,1	
Uzyskanie zgody na wytwarzanie odpadów	Planowane rozpoczęcie działalności, której towarzyszy wytwarzanie odpadów			0,02-0,03	
Wnoszenie opłat za wykorzystanie środowiska	Kwartalnie	Deklaracja		0,3	

Komentarz

- Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego przyjmuje dokumenty w wersji elektronicznej, ale podstawą do wszczęcia postępowania są dokumenty w wersji papierowej

D.2.8 Zamówienia publiczne

Udział w zamówieniach publicznych

Jednostką administracji nadzorującą system zamówień publicznych jest Urząd Zamówień Publicznych.

Usługa	Zdarzenie wywołujące lub częstotliwość	Kluczowe dokumenty	Forma przekazywania dokumentów	Liczba świadczeń usługi rocznie, mln	Uwagi
Ogłoszenie zamówienia	Zgodnie z zapotrzebowaniem, zabronione jest dzielenie zamówień w celu „obniżenia” rangi zamówienia, istnieje obowiązek konsolidacji popytu w ramach jednostki zamawiającej	Ogłoszenie, specyfikacja istotnych warunków zamówienia	Obowiązek ogłoszenia zamówienia w Internecie, Biuletyn Zamówień Publicznych (zamówienia powyżej 30 tys. EUR) dostępny jest w Internecie	0,8 - w tym 0,76 na kwotę poniżej 30 tys. EUR	Szacunkowo na podstawie liczby „dużych” zamówień (36 tys.) i szacunku UZP ich udziału w ogólnej liczbie
Postępowanie – wybór dostawcy		Protokół ogłoszenie wyników			

Komentarz

- Ustawa o zamówieniach publicznych nie stosuje się do zamówień o wartości poniżej 3 tys. EUR
- Całkowita wartość zamówień ze środków publicznych szacowana jest w krajach Unii Europejskiej na 12-15% produktu krajowego brutto. Przyjmując, że w Polsce ten udział wynosi 10 procent, otrzymuje się 73 mld PLN. „Duże” zamówienia, powyżej 30 tys. EUR stanowią tylko 24 mld PLN, co oznacza, że ok. 50 mld PLN wydawanych jest bez zgłoszenia w UZP, z czego część, na skutek braku konsolidacji popytu, kupowana jest z wolnej ręki

E.1 METODOLOGIA BADANIA

Badanie przeprowadzone zostało w dniach 24 – 31 października 2002 r. przez firmę McKinsey & Company na losowej grupie 533 osób indywidualnych oraz 84 firm.

Badanie polegało na telefonicznych wywiadach z respondentami, w czasie których zadawano pytania zamknięte (tzn. określony był zbiór możliwych odpowiedzi). Respondenci dobierani byli metodą losowego wybierania numeru telefonicznego, z zachowaniem reprezentatywnej struktury demograficznej – z elektronicznej książki telefonicznej wybierano losowych abonentów, przy odzwierciedleniu struktury rozmieszczenia ludności w Polsce.

Wybór metody badania motywowany był ograniczonym czasem przygotowywania opracowania oraz prostotą pytań, nie wymagających osobistej rozmowy ankietera z respondentem. Z racji formy komunikacji próba ograniczona jest do posiadaczy telefonów. Niemniej jednak w kontekście projektu zakładającego dostęp do usług publicznych przez Internet lub centrum telefoniczne nie jest to ograniczenie podważające reprezentatywność wyników.

Ponieważ pytania dotyczyły liczby 18 usług dla obywateli oraz 8 usług dla firm, to dla uniknięcia „efektu zmęczenia” długą listą pytań usługi były podawane w zmieniającej się kolejności (rotowane).

E.2 PRZEDMIOT BADANIA

Badani – zarówno osoby indywidualne jak i firmy – otrzymali jednakową informację podstawową: „Założmy, że państwo (rząd, administracja publiczna) może polepszyć świadczenie usług publicznych pod względem uciążliwości załatwienia sprawy, tzn. może zmniejszyć liczbę potrzebnych wizyt w urzędzie, uprościć formularze, wyeliminować kolejki w urzędach oraz skrócić czas od zgłoszenia do otrzymania odpowiedzi itd.”. W oparciu o tę informację poproszeni zostali o udzielenie odpowiedzi na dwa zamknięte pytania, dotyczące:

- Pilności usprawnień – „Które z wymienionych niżej usług publicznych powinny być usprawnione w pierwszej kolejności?” – badani mogli wybrać maksymalnie trzy możliwości spośród 18 usług publicznych dla obywateli (8 usług dla firm)
- Istotności problemu dla badanego – „Na ile dana usługa publiczna jest dla Pani(-a) istotna?” – badani mogli wybrać opcje: „bez znaczenia”, „istotna” lub „bardzo ważna” dla każdej z usług publicznych

Ponadto proszeni byli o podanie dodatkowych danych:

- Dla osób indywidualnych: stan cywilny, aktualne zajęcie głowy rodziny, całkowity miesięczny dochód w gospodarstwie, posiadanie komputera i dostępu do Internetu
- Dla firm: wielkość zatrudnienia, branża, posiadanie komputera, dostęp do Internetu

Badani mieli możliwość odmowy odpowiedzi na pytania demograficzne (co nie unieważniało odpowiedzi jakiej udzielili na pierwsze dwa pytania), mogli też dodawać własne usługi publiczne do standardowej listy.

Należy zwrócić uwagę, że w zadanych pytaniach w żaden sposób nie sugerowano możliwości wprowadzenia platformy elektronicznej dla usług publicznych, a jedynie proszono o odniesienie się do potrzeby usprawnień. Ankieterzy nie precyzowali również, co może oznaczać usprawnienie usługi. Stąd odpowiedzi są wypadkową wszystkich skojarzeń respondenta z daną usługą, co należy brać pod uwagę przy interpretacji wyników.

E.3 PODMIOT BADANIA

E.3.1 Osoby indywidualne

Przebadana grupa osób 533 indywidualnych charakteryzowała się następującym rozkładem cech demograficznych:

- Stan cywilny: żonaci/ mężatki 60%, kawalerowie/ panny 31%, rozwiedzeni/wdowcy 9%
- Liczba członków gospodarstwa domowego:
 - Powyżej 16 lat: 1 osoba 18%, 2 osoby 37%, 3 osoby 24%, 4 osoby 15%, 5 i więcej osób 6%
 - Dzieci do 16 lat: brak 67%, jedno 23%, dwójka 9%, 3 i więcej 1%
- Aktualne zajęcie głowy rodziny: pracownik etatowy 42%, samodzielna działalność gospodarcza 25%, emeryt/ rencista 18%, stanowiska kierownicze 7%, bezrobotny 5%, student 3%.
- Całkowity dochód miesięczny w gospodarstwie domowym: do 1200 PLN 12%, między 1200 a 2000 PLN 14%, między 2000 a 2500 PLN 6%, powyżej 2500 PLN 10%, odmowa odpowiedzi 58%
- Dostęp do komputera w domu: 58 %
- Dostęp do Internetu: 37 %

W stosunku do całej grupy docelowej (obywatele polscy zamieszkali w Polsce), badana grupa różniła się istotnie pod względem:

- Dochodów gospodarstwa domowego
 - Niedoreprezentowana była grupa gospodarstw o całkowitym dochodzie do 1000 PLN (22% próby w stosunku do 31% w skali kraju)
 - Nadreprezentowana była grupa gospodarstw o całkowitym dochodzie przekraczającym 2500 PLN (24% w stosunku do 12% w skali kraju)
- Posiadania komputera w gospodarstwie domowym (58% w stosunku do 14% w skali kraju) oraz dostępu do Internetu (37% w stosunku do 18% użytkowników Internetu w skali kraju)

Konkludując, respondenci, którzy zgodzili się na wzięcie udziału w badaniu, należeli średnio do osób zamożniejszych niż przeciętna oraz posiadających lepszy dostęp do komputerów i Internetu niż statystyczny obywatel. Niemniej jednak, jest to podstawowa grupa docelowa dla elektronicznego świadczenia usług publicznych, stąd dysproporcja, która wystąpiła, może być nawet uznana za zaletę omawianego badania.

E.3.2 Firmy

Przebadana grupa 84 firm charakteryzowała się następującym rozkładem cech:

- Liczba zatrudnionych pracowników: do 9 – 62%, 10-49 – 25%, 50-249 – 11%, 250 i więcej – 2%.
- Branża: handel 20%, budownictwo 19%, transport 19%, produkcja 11%, pozostałe 31%.

Grupą najliczniej reprezentowaną były więc firmy małe, zatrudniające do dziewięciu pracowników, czyli takie, jakie stanowią przeważającą większość (ok. 97 %) zarejestrowanych firm w Polsce.

Ankieterzy starali się rozmawiać z właścicielem firmy lub członkiem kierownictwa, a jeśli było to niemożliwe – z pracownikiem działu rachunkowości.

E.4 OMÓWIENIE UZYSKANYCH WYNIKÓW

E.4.1 Osoby indywidualne

Graficzna reprezentacja uzyskanych wyników przedstawiona jest na rys. 36. Uzyskane wyniki badania pozwalają na segmentację badanych usług dla obywateli na trzy grupy.

- Priorytet 1 – grupa usług istotnych i jednocześnie wymagających najpilniejszego usprawnienia w opinii największej części badanych. Do grupy tej zalicza się zapisanie się na wizytę lekarską, rozliczenie podatku dochodowego, zgłoszenie na policję oraz uzyskanie emerytury. Oznacza to, że zgodnie z wynikami badania, usprawnienie tych procesów znalazłoby największe uznanie w oczach obywateli
- Priorytet 2 – pozostałe usługi uznane za istotne i pilne: pomoc w uzyskaniu ofert pracy, wydanie dowodu osobistego, paszportu i prawa jazdy, oraz uzyskanie renty zdrowotnej, zasiłku dla bezrobotnych i zasiłków ZUS. Usprawnienie tych usług powinno zauważalnie wpłynąć na satysfakcję obywateli
- Pozostałe, nie uznane przez badanych za ważne dla nich i wymagające pilnego usprawnienia

E.4.2 Osoby indywidualne o dochodzie w rodzinie przekraczającym 2000 PLN

Grupa respondentów indywidualnych będących członkami gospodarstw domowych o dochodzie przekraczającym 2000 PLN jest szczególnie interesująca, ponieważ to od nich w dużej mierze zależeć będzie rozwój korzystania z usług publicznych na platformie elektronicznej w pierwszej fazie wdrożenia. Wysoki dochód jest dobrym kryterium rozróżnienia, ponieważ jest on silnie skorelowany z posiadaniem komputera (78% w stosunku do 58% w ogóle badanych) i dostępem do Internetu (59% w stosunku do 37% w ogóle badanych). Zaś wśród osób nieposiadających komputera, większe prawdopodobieństwo nabycia go istnieje właśnie w tej grupie. Liczebność tej grupy w próbie wynosi 16 % badanych (83 osoby).

Spojrzenie na wyniki uzyskane w tej grupie pozwala skonstatować, że

- Ocena pilności usprawnienia poszczególnych usług nie przekracza oceny całej grupy badanych więcej niż o 3 procent, za wyjątkiem pomocy w uzyskaniu ofert pracy lub szkoleń i zgłoszeń na policję, gdzie jest znacznie niższa (odpowiednio o 13% i 7%)
- Ocena wagi usług publicznych dla tej grupy różni się od ogółu badanych:
 - Za znacznie istotniejsze uznawane są usługi wydania prawa jazdy, paszportu i dowodu osobistego (wzrost wagi o 6-8%)
 - Za znacznie mniej istotne uznawane są: pomoc w uzyskaniu ofert pracy, zgłoszenie dokumentów o przyjęcie na studia i zapisanie się na wizytę do lekarza (spadek wagi o 8-10%)

W konkluzji, gdyby przyjąć założenie, że to właśnie grupa zamożniejszych osób indywidualnych jest celem pierwszej fazy wprowadzenia usług publicznych na platformę elektroniczną, klasyfikację z punktu E.4.1 należałoby zmodyfikować w następujący sposób:

- Depriorytetyzując (przesuwając z grupy pierwszej do drugiej) zgłoszenie na policję
- Priorytetyzując (przesuwając z grupy drugiej do pierwszej) wydanie prawa jazdy, paszportu i dowodu osobistego

E.4.3 Firmy

Graficzna reprezentacja uzyskanych wyników przedstawiona jest na rys. 37.

Uzyskane wyniki badania pozwalają na segmentację badanych usług dla firm na trzy grupy.

- Priorytet 1 – grupa usług istotnych i jednocześnie wymagających najpilniejszego usprawnienia w opinii największej części badanych. Do grupy tej zalicza się rejestrację oraz rozliczenia dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników (ZUS), rozliczenie podatku od

towarów i usług (VAT), rozliczenie podatku od osób prawnych (CIT) oraz udział w zamówieniach publicznych

- Priorytet 2 – pozostałe usługi uznane za istotne, chociaż o mniejszej pilności: rejestracja działalności gospodarczej oraz opłaty za korzystanie ze środowiska
- Pozostałe, nie uznane przez badane firmy za ważne dla nich i wymagające pilnego usprawnienia: przekazywanie obowiązkowych danych statystycznych oraz odprawa celna towarów w handlu zagranicznym.