

## **„E-samorząd”**

E-samorząd – to wbrew pozorom nie jakiś bliżej nieokreślony elektroniczny samorząd, lecz pojęcie zupełnie nowej, stosownej dla XXI wieku samorządowej organizacji ludzi, wykorzystujących elektroniczne rozwiązania w celu obniżenia kosztów i zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji lokalnej, rozumianej jako administracji służebnej wobec jej „klientów”.

O e-samorządzie mówi się od lat. Co zatem jest przyczyną, że mimo werbalnego i formalnego poparcia władz państwowych oraz tworzenia aktów prawnych umożliwiających wprowadzanie w życie różnorodnych rozwiązań elektronicznych do tej pory jest to tylko opowiadanie o pewnej idei? Dlaczego do chwili obecnej nie można wskazać ani jednej gminy, o której można byłoby powiedzieć, że jest e-samorządem?

Sprawa organizacji jakiegokolwiek jednostki samorządowej – bez względu na jej wielkość - jest rzeczą skomplikowaną. Przyczyn jest wiele, jednak warto wymienić kilka:

uwarunkowania prawne

uwarunkowania mentalne pracowników samorządu oraz odbiorców usług administracji

uwarunkowanie techniczne

uwarunkowania ekonomiczne

uwarunkowania historyczne

Wszystkie wyżej wymienione przyczyny w różny sposób wzajemnie się przenikają, dając w efekcie prawdziwy węzeł gordyjski; nie bardzo wiadomo, od której strony do jego rozplątania się zabrać. Idąc analogią dalej, rozwiązanie tego węzła wymaga po prostu radykalnego przecięcia.

Spróbujmy rozważyć wcześniej wymienione przyczyny trudności stworzenia e-samorządu:

### **Ad.1.**

Prawo wymaga (i słusznie), aby działanie w odniesieniu do osoby fizycznej, czy osoby prawnej, reprezentowanej też zresztą przez osoby fizyczne, było prowadzone w sposób nie budzący wątpliwości co do tożsamości tej osoby. To samo tyczy się współdziałania w jakiejś sprawie czy reprezentowania kogoś. Nikt z nas zapewne, leżąc na stole operacyjnym, nie chciałby, by zamiast chirurga Jana Kowalskiego operował go hydraulik, też przypadkiem noszący to samo nazwisko. To, co doskonale sprawdza się w niewielkich liczebnie zbiorowiskach ludzi, gdzie każdy każdego zna, zupełnie nie sprawdza się w kilkusettyśięcznych zbiorowiskach. Tam, gdzie do czynności wyszukiwania czy kojarzenia danych zatrudniamy komputery nie możemy dopuścić do pomyłki i niekontrolowanej zamiany osób. Z tego powodu posiadamy identyfikator personalny, jakim jest numer PESEL. Jest to uzasadnione techniczne rozwiązanie pozwalające komputerom we właściwy sposób kojarzyć dane z osobą fizyczną. Oczywiście PESEL ma swoje wady, ale lepsze takie rozwiązanie – niż żadne. Znaczenie lepszym rozwiązaniem byłby niezawodny sposób opierający się o nasze cechy biometryczne, ale tutaj wszyscy, którzy z różnych przyczyn mają interes, by tkwić w cieniu będą się wprowadzaniu takich metod sprzeciwiać. I w tym kontekście brak numeru PESEL przy przetwarzaniu danych dotyczących osoby fizycznej jest nie tylko uniemożliwieniem dojścia do e-samorządu, ale także naruszeniem prawa – może, bowiem prowadzić do przetwarzania danych całkiem innej osoby; zmusza ponadto do całkiem niepotrzebnego wgłębiania się w personalia w celu znalezienia odpowiednio różnicujących danych, np. adresowych. Brak ten zwiększa też udręczenie interesantów,

zmuszając ich do wielokrotnego podawania tych samych danych przy każdym kontakcie z urzędnikiem – nawet w tym samym urzędzie.

Idąc dalej w sprawie jednoznacznego ustalania tożsamości, w e-samorządzie możliwe byłoby do zastosowania rozwiązanie oparte o podpis elektroniczny (w celu możliwości prawnego traktowania pisma jako pisma odręcznie podpisanego), które jest znacznie bardziej pewne, niż rozwiązanie oparte o nasze domniemanie, że dokument z „bazgrołem” jest dokumentem autentycznym, oraz że podpis należy do osoby, za którą podpisujący się podaje. Oczywiście wiarygodne byłoby rozwiązanie oparte na biometrii, ale rozwiązanie to, mimo udanych pilotaży, jeszcze się nie upowszechniło w administracji (Projekt e-poll).

## **Ad. 2.**

Pracownicy samorządu pracują w pewnej strukturze organizacyjnej. Z reguły struktura ta nijak ma się do zadań przez tych pracowników realizowanych. Rzecz w tym, że struktura jest zawsze wynikiem polityki kadrowej aktualnych władz – i nigdy nie jest w sposób naukowy (tzn. w oparciu o właściwe wskaźniki, miary i wymierne potrzeby – przykład programu DIANA) tworzona. Powoduje to różnego rodzaju chaos organizacyjny, zapętlenia i zawirowania wewnątrzurzędowe, które w rezultacie obracają się przeciwko obu stronom – urzędnikom i interesantom. Niestety, nawet w najlepiej rozwiniętych jednostkach samorządowych brak świadomości istnienia narzędzi do dokonywania analizy instytucjonalnej.

Odrębną sprawą jest mentalność urzędników, którzy są wręcz genetycznie uwarunkowani, jeśli chodzi o potrzebę korzystania z biurowych akcesoriów – papieru, segregatorów, spinaczy, zszywaczy i pieczętek – to jest ich prestiż, ich środowisko. W e-samorządzie tego typu biurowych rekwizytów nie trzeba używać; mało tego, w zdecydowanej większości spraw w ogóle może nie dochodzić do kontaktu urzędnik – interesant! Jak zaznaczyć swoją pozycję? Kiedyś przypadkiem usłyszałem, jak jeden z interesantów w kolejce powiedział: zdalne załatwienie? To się nie może przyjąć – przecież urzędnicy z własnej woli nie odetną się od potencjalnej możliwości przyjęcia łapówki, a i interesant też traci ostatnią możliwość załatwienia „sprawy nie do załatwienia”! Każda ze stron ma coś do stracenia – to gwarancja, że administracja długo jeszcze będzie dbała o bezpośredni kontakt interesanta i tego, kto ma moc załatwienia sprawy. W tym miejscu należy zaznaczyć, że elektroniczne obiegi dokumentów wręcz uniemożliwiają nieprawne działania, gdyż każdy ruch – nawet odczytanie dokumentu bez jakiegokolwiek na nim działania jest w nich zaznaczony. Niezwykle ciekawe, nawet ze względów badawczych jest obserwowanie zarejestrowanych ścieżek pism wewnątrz urzędów – zapętlenia, ślepych uliczek, nagłych zwrotów, mnożenia się – jedno pismo wpływające do urzędu potrafi dać zajęcie na wiele dni kilkudziesięciu urzędnikom – będą przepracowani i na pewno zaczną się skarżyć; w końcu przyjęty zostanie nowy pracownik – pisma krążące będą miały otwarty kolejny kanał przepływu.

I ostatnia rzecz – interesanci od wiek wieków są przyzwyczajeni do tego, że aby gdzieś coś załatwić, trzeba się tam fizycznie udać. A szkoły nie uczą dla przyszłości – uczą dla teraźniejszości, a niekiedy nawet dla przeszłości, jeśli nauczyciele nad sobą nie pracują. Zastanówmy się przez chwilę, na jakim papierze składamy pisma w urzędach; czy nie jest to papier kratkowany? A jest to najgorszy, jaki w e-urzędzie może być użyty, jeśli papier użyty miałby być w ogóle (przecież równie dobrze moglibyśmy nasze podanie czy „druk” złożyć drogą elektroniczną, zdalnie)!. Urzędnik w e-kancelarii -bo taka jednak z różnych przyczyn być na razie musi - zeskanuje nasze pismo, i w efekcie powstanie obraz, którym będzie poprzekreślane gęsto, co 5 mm w pionie i poziomie nasze pismo – skaner wszystko zapisze w kolorze czarnym. Nie będzie się takiego pisma wygodnie czytało, nie mówiąc o wielkości zajętej przestrzeni dyskowej przez niepotrzebne i zmniejszające czytelność linie kratak.

### **Ad. 3**

Do uwarunkowań technicznych moglibyśmy zaliczyć bardzo wiele elementów, ale spróbujmy się ograniczyć do najistotniejszych. Po pierwsze – infrastruktura telekomunikacyjna i informatyczna. Muszą istnieć techniczne środki przekazywania informacji pomiędzy wszystkimi komórkami e-urzędu – pewna i dobrze zabezpieczona sieć logiczna i energetyczna. Dalej – sprzęt wraz ze stosownym oprogramowaniem, dedykowanym do zadań, jakie przed daną jednostką stoją. Z całą pewnością będą to dziedziny systemy bazodanowe (np. podatki od nieruchomości, od środków transportu, od psa itd...), których zazwyczaj jest kilkadziesiąt, chociaż, w przypadku dobrego zintegrowania, pracują na tych samych bazach podstawowych. Będzie też elektroniczny obieg dokumentów – no i oczywiście systemy administracji rządowej do realizacji zadań zleconych. Potrzebne będzie oprogramowanie do zarządzania siecią, stale aktualizowane oprogramowanie antywirusowe i inne, nie mające bezpośrednio związku z wykonywanymi zadaniami, ale potrzebne w konkretnych zastosowaniach, mających na celu optymalizację wykorzystania zasobów. Do typowego sprzętu komputerowego trzeba będzie dodać skanery, czytniki kart mikrochipowych, specjalne drukarki i inne. No i oczywiście trzeba będzie zainwestować w infrastrukturę pozwalającą składać bezpieczny podpis elektroniczny i weryfikować pisma takim podpisem zabezpieczone... To jeszcze nie wszystko, bo udogodnienia i rozwiązania e-urzędu trzeba będzie udostępnić interesantom. Najtrudniejszą jednak rzeczą będzie przekonanie owych interesantów do korzystania z udogodnień. Wszystkie wcześniej wymienione potrzeby i instalacje techniczne są naprawdę niczym w porównaniu z tym ostatnim.

### **Ad. 4.**

Często słyszy się, że brak pieniędzy na komputery, na sieci, na oprogramowanie, że brak środków finansowych jest przyczyną trwania przy administracji papierowej. Biorąc pod uwagę fakt, że obecnie można pozyskiwać środki na rozwój infrastruktury, wydaje się, że to jest problem do pokonania. Ważniejsze jest jednak, w jaki sposób zostanie przeprowadzona informatyzacja. Zaczynanie od kupna komputerów zdecydowanie nie jest dobrym rozwiązaniem. Pieniądze na informatykę powinny się zwracać w postaci poprawy parametrów takich jak zmniejszenie pracochłonności, zwiększenie dokładności pracy, likwidację prac niepotrzebnych - właściwych dla technologii papierowych, a przede wszystkim na stworzeniu możliwości realizacji zadań, które bez komputerów w ogóle były niemożliwe do realizacji. Dopiero wtedy podejmowanie inwestycji ma sens.

Bez nowej wizji, ukierunkowanej na osiągnięcie obniżki kosztów przetwarzania i składowania informacji, obniżenie pracochłonności i zwiększenia informacyjności zasobów być może w ogóle nie warto zabierać się za przedsięwzięcie, które, poza wydatkami, niczego nowego nie wniesie. Nowoczesność nie jest wartością samą w sobie; wartością staje się dopiero w momencie przyniesienia wymiernych bądź niewymiernych, ale postrzegalnych korzyści. Taką korzyścią może być zmniejszenie uciążliwości załatwiania spraw, zmniejszenie liczby potrzebnych do wypełniania formularzy, zmniejszenie liczby danych, niezbędnych do załatwienia sprawy, likwidacja potrzeby kilkukrotnego przychodzenia do urzędu, czy wreszcie umożliwienie zdalnego załatwienia sprawy.

Bardzo dobrym przykładem rozsądnego e-rozwiązania jest elektroniczny nabór do szkół ponadgimnazjalnych, realizowany w wielkich miastach. Celem jest zmniejszenie stresu związanego z naborem, umożliwienie dostępu do własnych danych osobom bezpośrednio zainteresowanym, likwidacja chaotycznego i nerwowego poszukiwania wolnych miejsc w szkołach.

## **Ad. 5.**

Wieki stosowania papieru jako nośnika informacji, wykształcenie się określonego sposobu postępowania w administracji w skali ogólnostanowowej nie mogło pozostać bez wpływu na taki a nie inny model administracji, która tak naprawdę stała się administracją biurokratyczną. Tak naprawdę każdy interesant czuje się zagubiony w urzędzie, szczególnie, gdy ten jest rozległy. Ukształtowały się skomplikowane struktury administracyjne – pionowe i poziome – stworzenie drogi elektronicznej jest tu niesłychanie trudne, gdyż każdy urzędnik dba o zachowanie swojego bezpieczeństwa – musi mieć wszystko na papierze, bo papier wydaje mu się trwały, pewny – aż do pierwszego pożaru czy powodzi.

Zmiana sposobu myślenia i działania administracji będzie długim i skomplikowanym procesem; szczególną trudność stanowi to, że administracji nie da się „wyłączyć z eksploatacji w celu wyremontowania” – przypomina to remont kapitalny domu z lokatorami w środku lub naprawę silnika samochodu w trakcie jazdy. Jednak pojedyncze informatyzowanie zadań (jak np. program „Płatnik” czy informatyzacja w swoim czasie byłej Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych) pokazują, że są możliwe przedsięwzięcia w naprawdę dużej skali – przedsięwzięcia, które zupełnie zmieniają sposób realizacji zadań historycznie prowadzonych zupełnie inaczej. Brakuje jedynie stosownej koordynacji, ale od tego mamy już stosowne ministerstwo i „ustawę o informatyzacji”.

Kajetan Wojsyk