Opinia publiczna kojarzy pojęcie informatyzacji administracji na ogół ze spektakularnymi projektami, które rzadko przynosiły sukces. Niska ocena społeczna wysiłków Państwa w tym kierunku znajduje potwierdzenie w szczegółowych analizach. Według rankingu World Economic Forum zaawansowanie Polski w budowie społeczeństwa informacyjnego (*Networked Readiness Index*) oceniane jest bardzo nisko: zajmujemy przedostatnie miejsce pośród państw UE, wyprzedzając – jak na razie – Bułgarię.

Dla kontrastu – polski sektor finansowy należy do najlepiej zinformatyzowanych nie tylko w Europie, ale i na świecie; o bankowych systemach informatycznych opinia publiczna nie wie prawie nic – one po prostu działają. Lecz informatyzacja banku nie jest wcale przedsięwzięciem prostszym niż informatyzacja instytucji publicznej, a nakłady na informatyzację sektora publicznego i finansowego były zbliżone. Co jest więc przyczyną tak drastycznych różnic w efektach?

Przede wszystkim należy zauważyć, że informatyzacja nie jest procesem autonomicznym. Informatyzacja może skutecznie wspierać realizację konkretnych celów i określonej misji państwa, przełożonej na konkretne zadania instytucji publicznych. Jeśli jednak misja państwa, cele i zadania poszczególnych instytucji publicznych nie są jasno określone, wówczas także kierunki ich informatyzacji nie mogą być w sensowny sposób zdefiniowane.

Brak takiej spójnej strategii prowadzi do sytuacji, że poszczególne przedsięwzięcia informatyczne w sektorze publicznym mają charakter wycinkowy czy interwencyjno – naprawczy. Nie zmierzając w kierunku realizacji jakiejś docelowej wizji – pozostają nieczytelne dla opinii publicznej i nieistotne dla konkretnego obywatela.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

W około dziesięciu Strategiach i Planach Informatyzacji Państwa ogłoszonych od 2000 roku cele były zdefiniowane nie tylko w sposób zupełnie niemierzalny, ale były nawet niezwykle trudne do identyfikacji. Ponadto, środowisko prawne, organizacyjne i kulturowe ukształtowane w sektorze publicznym nie sprzyja przedsięwzięciom informatycznym, które ze swej natury nastawione są na zwiększanie efektywności działania, obniżanie kosztów, zwiększenie jakości obsługi klienta. Są to cele dalekie od rzeczywistych, a nie deklarowanych, priorytetów

instytucji publicznych i osób nimi zarządzających.

Ponadto te typowe efekty informatyzacji, jakim jest zwiększenie efektywności i jakości działania, nie są osiągane w wyniku uruchomienia jakichś cudownych rozwiązań technicznych, ale w wyniku głębokich zmian sposobu działania organizacji, zmian umożliwionych przez technologie informatyczne – to są właśnie założenia "*e-government*". Takie głębokie zmiany modelu działania administracji publicznej, i to sterowane potrzebą zwiększenia jakości obsługi obywatela – istnieją jak dotąd w rzeczywistości politycznej tylko postulatywnie.

Te głębokie i trudne do zmiany powody poważnej niewydolności *e-government* w Polsce leżą u podłoża bardzo konkretnych problemów. Poniżej omówione zostaną bardziej szczegółowo główne bariery informatyzacji.

Bariera I

Brak wizji, jaką rolę ma spełniać Państwo, a zwłaszcza administracja centralna, w procesie informatyzacji.

Strategia informatyzacji Państwa, w tym administracji publicznej, jako pochodna wizji Państwa w ogóle, pozostaje niedostatecznie zdefiniowana:

- cele transformacji e-government, rozumiane jako dążenie do lepszego spełniania oczekiwań obywatela nie są jasno postawione instytucjom publicznym, nie zostały przełożone na cele, do których realizacji instytucje są zobowiązane, ani też nie określono zdań zapewniających realizacje tych celów
- nie jest jasne, czy i jaka instytucja lub służba powinna koordynować procesy informatyzacji w administracji publicznej i jakie powinna mieć prerogatywy,
- zadaniem takiego centrum koordynującego powinno być przede wszystkim przeorganizowywanie procedur, według których działa administracja, pod kątem wygody obywatela, w oparciu o możliwości informatyki, a nie tylko – jak dotąd – dbanie o techniczną integrację systemów budowanych przez poszczególne resorty i instytucje.
- nie jest jasne, czy Państwo odpowiadać ma za działanie pewnej dobrze zdefiniowanej informatycznej infrastruktury krytycznej (np. systemu potwierdzania tożsamości, czy infrastruktury umożliwiającej integrację systemów publicznych), udostępniając jej "standardowe usługi" instytucjom i obywatelom do wykorzystania w ich systemach, i na jakich zasadach.

Brak takiej spójnej wizji przekłada się na paraliż inicjatyw niższego rzędu.

Bariera II

Nieprecyzyjnie zdefiniowane cele działania instytucji publicznych i procedury (procesy) instytucjonalne mające prowadzić do ich realizacji.

Wpływ tego negatywnego zjawiska na informatyzację wynika z następujących zależności:

- niejasność, niealgorytmizowalność (tzn. niemożność przedstawienia procesu opisywanego przez prawo, jako jednoznacznej sekwencji kroków) lub brak odpowiedniego prawa, według którego działają instytucje, uniemożliwia jednoznaczne zdefiniowanie wymagań do systemów informatycznych (np. większość problemów informatyzacji ZUS wynikała z tego, że nie wiadomo było według jakich przepisów system ma działać);
- niejasne odzwierciedlenie zadań instytucji na jej strukturę organizacyjną i funkcje poszczególnych komórek powoduje, że nie jest jasne, kto jest właścicielem danego procesu instytucjonalnego i kto w związku z tym miałby formułować wymagania do systemu informatycznego wspierającego ten proces; dla większości procesów nie można wskazać jednego określonego właściciela;
- tzw. “lokalna specyfika” i brak standaryzacji procedur powoduje, że w różnych urzędach tego samego typu procedury i kryteria decyzyjne są odmienne i niesformalizowane; powoduje to niemożność sprecyzowania oczekiwań do systemów informatycznych, a najdłuższym etapem procesu informatyzacji instytucji publicznej jest długotrwałe wewnętrzne uzgadnianie, jak właściwie powinny wyglądać procedury działania.

Oznacza to także, że w sytuacji rozmycia odpowiedzialności za realizację poszczególnych celów instytucjonalnych, niełatwo zdefiniować cele informatyzacji, ani wskazać osoby odpowiedzialne za ich osiąganie.

Bariera III

Polskie prawo, przyjmujące obieg dokumentów papierowych jako oczywistość, całkowicie blokuje optymalizację procesów instytucjonalnych, w tym także ich zinformatyzowanie.

Prawo i zasady postępowania administracyjnego oparte są w całości na kulturze obiegu dokumentów papierowych. Rodzi to następujące konsekwencje:

- informatyzowanie obiegu papierowego bez zmiany procedur i przepisów prawa jest całkowicie absurdalne, ponieważ w żaden sposób nie upraszcza ani nie przyspiesza procesu: wszelkie działania urzędowe wykonywane są na dokumencie papierowym, a IT tylko to rejestruje;
- obywatel traktowany jest jako biologiczny nośnik dokumentów pomiędzy różnymi urzędami, które nie wymieniają ze sobą informacji, a każde udostępnienie informacji innej agendzie Państwa wymaga wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie, choć można by zasięgnąć takiej informacji elektronicznie; zatem informatyzacja jednego urzędu bez zmiany zasad i możliwości wymiany danych między instytucjami (czyli bez zmiany prawa właśnie) nie wniesie nic nowego do trybu działania;
- urzędy mają obowiązek kompletowania papierowej dokumentacji sprawy, a np. elektroniczne sięgnięcie do rejestru prowadzonego przez Państwo nie mieści się w żaden sposób w tej logice

Oznacza to, że ani wycinkowa informatyzacja pojedynczego urzędu, ani procesu nie ma znaczenia, o ile nie stworzone zostanie środowisko prawne, które legalizowałoby elektroniczny obieg dokumentów w całym procesie lub urzędzie.

Bariera IV

Resortowy (silosowy) ustrój administracji uniemożliwiający optymalizację i informatyzację procesów przechodzących przez różne agendy administracji.

Prowadzenie spójnej polityki państwa w obszarze usług publicznych byłoby niezwykle utrudnione, nawet gdyby próbowano to robić. Silosy resortowe praktycznie uniemożliwiają:

- optymalizowanie procesów instytucjonalnych obejmujących różne organy publiczne,
- zorganizowanie usług publicznych zgodnie z potrzebami obywatela (lub firmy) dążącego do załatwienia konkretnej sprawy; dziś usługi publiczne są zorganizowane według struktury organizacyjnej administracji, a nie zgodnie z potrzebami określonych grup obywateli
- wymianę informacji pomiędzy instytucjami publicznymi, m.in. na skutek trudności wymiany informacji wynikającej z braku jednolitego mechanizmu

wymiany danych (integracji)
- integrację procesów obsługi obywatela na poziomie urzędu gminy czy miasta, ponieważ różne resorty “wstawiają” tam swoje całkowicie nieprzystosowane do współpracy ze światem zewnętrznym silosowe systemy informatyczne.

Podstawowym problemem w tym obszarze jest to, że żadna instytucja nie odpowiada za realizację całego międzyinstytucjonalnego procesu, a jedynie za wykonanie swojej wąskiej funkcji. W związku z tym nie ma instytucji wiodącej, która panowałaby nad całością procesu, określała cele i sposób jego ewentualnej zmiany, a także cele i wymagania do systemów informatycznych, które miałyby je wspierać. Z drugiej strony, za większość procesów obsługi obywatela odpowiada administracja samorządowa, która jednak nie dostaje od resortów narzędzi do lepszego wykonywania tej obsługi. Odwrotnie, dostaje nakaz zasilania silosowych systemów centralnych, których zasobów danych nie może wykorzystywać ze względu na zamknięty charakter tych systemów.

Bariera V

Efektywność działania nie jest ani formalnym, ani rzeczywistym priorytetem dla instytucji publicznych.

Instytucje publiczne nie są oceniane pod kątem efektywności. Główne kryteria oceny to realizacja budżetu i brak zastrzeżeń formalnych do ich działania. Ocena efektywności pojawia się tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy opinia publiczna zostaje zaalarmowana jakimś szczególnym przejawem indolencji. Żaden szef instytucji publicznej nie jest zainteresowany wdrożeniem systemu informatycznego, który pozwoli załatwiać – powiedzmy – trzykrotnie więcej spraw obywateli dwukrotnie mniejszym zespołem niż obecny (chyba, że jest jednocześnie osobą pochodzącą z wyboru – jak prezydent miasta). Wdrożenie takiego systemu, który w oczywisty sposób zwiększyłby efektywność, przyspieszył obsługę obywateli i zmniejszył koszty własne, byłoby powodem ogromnych problemów.

Ponieważ głównym skutkiem informatyzacji jest zwykle zwiększenie efektywności organizacji – dlatego też w administracji publicznej znika ten motyw działania, który jest głównym motorem przedsięwzięć informatycznych w sektorze prywatnym. Dlatego też informatyzacja nie jest priorytetem dla większości urzędów – w ponad 70% urzędów na ten cel przeznacza się nie więcej niż 1% budżetu (średnia w sektorze prywatnym w Polsce, a także w sektorze publicznym w UE to ok. 2% – 4%), a 17% placówek w ogóle nie ponosi wydatków związanych z IT.

Bariera VI

Administracja nie wykorzystuje szans zmodernizowania organizacji działania, możliwej dzięki rozwiązaniom technologicznym.

Częstym błędem instytucji publicznych jest wymaganie, by system informatyczny dokładnie odzwierciedlał przebieg dotychczasowych procesów opartych na obiegu dokumentów papierowych. Jednak “oblewanie informatycznym betonem” procesów w ich obecnym kształcie jest inwestycją o zerowej efektywności.

Wartościowe będzie dopiero wdrożenie systemu, który umożliwi – dzięki zastosowanym rozwiązaniom informatycznym – taką modyfikację sposobu działania, która istotnie usprawni pracę instytucji. Usprawnienie to może polegać, by użyć przykładu bankowego, np. na odmiejscowieniu rachunku klienta, dzięki czemu będzie on mógł wszystkie czynności bankowe wykonywać w dowolnym oddziale. Innym przykładem może być zreorganizowanie działu obsługi obywatela w urzędzie miasta tak, aby w jednym okienku – lub przez internet – uzyskiwał on zbiorczą informację o stanie wszystkich swoich zobowiązań podatkowych i statusie spraw, które uruchomił w tej instytucji, zamiast udawać się do poszczególnych komórek organizacyjnych w celu uzyskiwania wycinkowych informacji. Bez wdrożenia systemu informatycznego taka reorganizacja – niezwykle ułatwiająca życie obywatelowi – byłaby niemożliwa.

Łatwo można sobie wyobrazić – dość proste technicznie – odmiejscowienie obsługi podatkowej obywatela, czy – wymagające utworzenia pewnej infrastruktury – wdrożenie systemu “jednego okienka” – lecz nie na poziomie urzędu miasta – lecz całego Państwa.

Informatyzacja na tym poziomie wymaga wysiłku intelektualnego ze strony informatyzowanej instytucji: mianowicie instytucja ta musi od nowa zaprojektować swoje procedury działania tak, aby wykorzystać możliwości udostępniane przez rozwiązania technologiczne w celu lepszej niż dotąd realizacji swoich zadań. Innymi słowy instytucja musi “wyobrazić sobie”, jak mogłaby działać – efektywnie i zgodnie z prawem – gdyby już dysponowała nowymi rozwiązaniami technologicznymi. Jednak – ponieważ efektywność działania i obniżanie poziomu uciążliwości procedur dla obywatela nie są w ogóle priorytetem instytucji publicznych – działania na rzecz wspieranej technologicznie reorganizacji są nader rzadko podejmowane.

Należy wskazać także na kolejną niewykorzystywaną szansę unowocześnienia

modelu działania administracji w oparciu o nowe możliwości technologiczne. Bardzo wyraźną tendencją w sektorze prywatnym jest centralizacja funkcji dotąd rozproszonych w organizacji. Dotyczy to księgowości, kadr, płac, służb zakupowych, służb informatycznych, czy służb wsparcia klientów, a rozwiązaniem jest tworzenie tzw. centrów usług wspólnych. W administracji publicznej w Polsce panuje model, w którym każda instytucja ma swój własny dział kadr i płac, własnymi siłami prowadzi księgowość, dokonuje zakupów towarów i usług, ma własnych prawników, itp. pomimo tego, że we wszystkich miejscach służby te działają w identyczny sposób w oparciu o identyczne regulacje. Każda polska gmina i każdy urząd miasta, a nawet urząd wojewódzki, również informatyzuje się mozolnie na własną rękę, w odmienny sposób, wdrażając niewspółpracujące ze sobą systemy.

Efekty tworzenia centrów usług wspólnych (“shared services”) pozwalają zwiększyć efektywność o kilkadziesiąt procent – jak wynika z doświadczeń sektora prywatnego. Np. centralizacja procesów zakupowych zmniejsza koszty o 20% do 30%, centralizacja infrastruktury informatycznej zmniejsza kilkukrotnie koszty jej zakupu i utrzymania. Wspólne centra usług mogłyby obsługiwać różne instytucje publiczne w oparciu o współdzielone zasoby. Wymagałoby to jednak od decydentów sfery publicznej odejścia od mentalności feudalnej uzależniającej status od wielkości lenna, na rzecz mentalności nieco bardziej współczesnej, uzależniającej status od wartości dodanej wnoszonej do procesu.

Bariera VII

Prawo Zamówień Publicznych (PZP), a zwłaszcza praktyka jego stosowania, prowadzą do fatalnych rozwiązań informatycznych i dramatycznie zwiększają ryzyko niepowodzenia publicznych projektów informatycznych.

PZP w identyczny sposób reguluje zakup standardowego produktu, jakim jest paleta cegieł, z pozyskaniem niezwykle złożonego przedmiotu dostawy, jakim jest usługa zbudowania i wdrożenia systemu informatycznego typu ZUS. Źródłem problemów jest to, że system informatyczny opisany w materiałach przetargowych musi być – zgodnie z prawem – zrealizowany dokładnie w opisanym kształcie. Rodzi to katastrofalne skutki. Wdrożenie systemu informatycznego bowiem istotnie zmienia organizację i sposób działania instytucji. Jak głęboko – to decyduje się dopiero w wyniku wielokrotnych analiz wzajemnego oddziaływania systemu IT i struktury organizacyjnej.

Publiczny odbiorca rozwiązań IT stoi przed dylematem: albo szczegółowo opisuje

przedmiot “dostawy” – system IT – w materiałach przetargowych, albo – świadom trudności – jedynie ogólnie. Szczegółowy opis rodzi następujące problemy:

- szczegółowy opis wymaga długotrwałych prac analitycznych co powoduje, że jest na ogół częściowo nieaktualny w momencie jego zakończenia
- opis taki odzwierciedla stan obecny instytucji i jej procesów, i obecny stan świadomości użytkowników, a nie stan, jaki mogłaby ona osiągnąć dzięki wdrożeniu nowych rozwiązań informatycznych
- budowa złożonych systemów informatycznych odbywa się obecnie metodą “iteracyjną”, tzn. w wyniku wielokrotnego powtarzania cyklu: wymagania użytkownika -> prototyp rozwiązania -> ocena użytkownika -> modyfikacja wymagań; w oczywisty sposób uniemożliwia to opisanie z góry szczegółowo wszystkich cech systemu, (ponieważ są one ustalane w trakcie takiego procesu), nie mówiąc o określeniu jego budżetu i harmonogramu.

Opis szczegółowy rodzi tzw. syndrom “francuskiego Poltaxu” (t. j. system zgodny ze specyfikacją, lecz całkowicie nieprzydatny)
Z drugiej strony w przypadku zawarcia w materiałach przetargowych jedynie ogólnego opisu zakresu systemu problemy są następujące:

- dostawca obowiązany jest podać konkretną cenę i termin realizacji, co w oczywisty sposób nie może opierać się na racjonalnych danych
- prowadzi to często do podpisania kontraktu o otwartym zakresie, lecz zdefiniowanej kwocie i terminie realizacji, co jest poważnym ryzykiem dla obu stron;
- uniemożliwia zawarcie w kontrakcie jasnych kryteriów odbioru, co poza ryzykiem zachowań korupcyjnych, grozi przedłużającymi się procedurami odbioru

Jest to tzw. syndrom ZUS (system o nieznanym – w momencie podpisywania kontraktu – zakresie, ale o konkretnej cenie)
Ponieważ PZP nie dopuszcza modyfikacji wymagań w czasie realizacji kontraktu, strony stają więc przed dylematem: albo zbudowania systemu zgodnego ze specyfikacją, lecz nieprzystającego do optymalnego modelu działania; albo zbudowania systemu zgodnego z oczekiwaniami, ale odbiegającego od początkowej specyfikacji, co jest złamaniem prawa.

Innym krytycznym problemem z tego obszaru jest “kultura 100% ceny”, polegająca na ustalaniu kryteriów oceny ofert tak, aby cena była jedynym, a co najmniej

dominującym elementem oceny. Kultura ta wynika z tego, że:

- instytucje publiczne nie są de facto oceniane pod kątem efektywności działania (zadaniowo, czy w sensie ROI), lecz tylko pod kątem braku zastrzeżeń formalnych co do ich działań
- służby kontrolne łatwo mogą ocenić parametr ceny; ocena innych parametrów wymagałaby od nich jednak pewnych kompetencji merytorycznych.

Rodzi to następujące problemy:

- zamawiający praktycznie nie może wziąć pod uwagę w ocenie ofert jakości rozwiązania, rzetelności, referencji i kompetencji dostawcy, historii jego współpracy z zamawiającym w przeszłości, spójności technicznej oferowanego rozwiązania z rozwiązaniami już obecnymi u zamawiającego, potencjału oferenta w porównaniu ze skalą projektu, historii realizacji innych kontraktów
- zamawiający nie może praktycznie odrzucić taniej oferty, nawet pochodzącej od firmy o nieadekwatnej do projektu skali, firmy, która nie dysponuje przekonywującą historią rzetelnie zrealizowanych projektów, oferty o ewidentnie zaniżonej cenie, czy nierealistycznym harmonogramie

Efektem jest częste powierzanie kluczowych projektów firmom kompletnie do ich realizacji nieprzygotowanym, oferującym chałupnicze rozwiązania, co gwałtownie zwiększa ryzyko niepowodzenia. Nie trzeba nadmieniać, że metody wyboru ofert i dostawców stosowane w sektorze prywatnym opierają się przede wszystkim na ocenie dokładnie tych kryteriów, które PZP i “kultura 100% ceny” zabrania brać pod uwagę zamawiającym z sektora publicznego.

Innym problemem jest podatność procedur PZP na protesty i inne działania pozamerytoryczne, co powoduje nagminne załamywanie się i przedłużanie przetargów publicznych.

Bariera VIII

Inwestycje informatyczne nie są oceniane pod kątem zgodności planowanych i rzeczywiście osiągniętych rezultatów.

Rutynową zasadą stosowaną we wszystkich inwestycjach w sektorze prywatnym jest monitorowanie zgodności inwestycji z planem inwestycyjnym, zwłaszcza pod kątem osiągania założonych w nim celów i uzyskiwania określonych parametrów

wynikowych. I tak przykładem celu stawianemu projektowi wdrożenia systemu bankowości elektronicznej jest (typowo) sześciokrotne zmniejszenie jednostkowych kosztów obsługi klienta. Wdrożenia systemów informatycznych w administracji publicznej nader rzadko mają jasno zdefiniowane cele. Do rzadkości należy także opracowywanie planu inwestycyjnego (czy studium wykonalności), który określałby elementarne parametry przedsięwzięcia, takie jak: zakres, budżet, harmonogram, efekty, uczestników, zakresy odpowiedzialności, itp. Natomiast monitorowanie przebiegu procesu informatyzacji pod kątem zgodności z takim planem, a także ocena ostatecznych efektów inwestycji i wyciąganie wniosków na przyszłość nie jest w ogóle praktykowane.

Prowadzi to do sytuacji takiej, że planując projekt informatyczny nie wychodzi się od celów społecznych czy choćby operacyjnych takiej inwestycji, a osiągniecie tych celów nie jest istotnym priorytetem działania, ani też nie jest przedmiotem oceny post factum instytucji, czy oceny osoby odpowiedzialnej za przedsięwzięcie.

Bariera IX

Fetyszyzacja Internetu jako kanału pierwszego kontaktu z instytucją publiczną.

Często prezentowany jest pogląd, według którego samo uruchomienie internetowego kontaktu z urzędem stanowi jakąś wartość dla obywatela. Przeciętny Polak ma do czynienia z instytucją publiczną maksymalnie 3-4 razy do roku. To, co jest istotną uciążliwością dla obywatela – to nie rozpoczęcie procesu urzędowego, ale konieczność fizycznej obecności w urzędzie w kolejnych krokach realizacji procesu. Poprawnie przeprowadzona informatyzacja powinna umożliwić obywatelowi załatwienie całego procesu od początku do końca drogą elektroniczną. Poglądowego przykładu dostarcza np. projekt e-deklaracje, który miał być krokiem milowym w informatyzacji procesu rozliczeń podatkowych. Stworzono bowiem możliwość przesyłania deklaracji PIT elektronicznie do skrzynki podawczej Ministerstwa Finansów. Dalej jednak przebieg procesu jest następujący: zeznanie podatkowe jest drukowane, następnie przesyłane do właściwego urzędu skarbowego, tam wprowadzane przez urzędników ręcznie do lokalnego systemu Poltax. Następnie, w przypadku konieczności jakichkolwiek wyjaśnień obywatel jest wzywany w jak najbardziej tradycyjny sposób do urzędu, musi okazywać papierowe kopie odpowiednich dokumentów, itp. Korzyść dla obywatela (a także dla urzędników) wynikająca z tak zorganizowanej “elektronizacji” procesu jest zerowa – co więcej, wymaga od niego jeszcze uzyskania i opłacenia podpisu elektronicznego.

Właściwa informatyzacja instytucji publicznych musi obejmować integrację systemów zaplecza (tzw. back office) z systemami bezpośrednio wspierającymi obsługę obywatela (front office). Internet jest tylko “bramką” prowadzącą do “front office”. Bez głębszej integracji sam kanał internetowy nie przynosi istotnych korzyści, a na pewno nie można go utożsamiać z informatyzacją. W sektorze bankowym internetowa możliwość kontaktu z bankiem byłaby całkowicie bezużyteczna, gdyby system bankowości elektronicznej (front office) nie był zintegrowany z produkcyjnym systemem bankowym i systemem rozliczeń międzybankowych (back office).

Bariera X

Kompetencje administracji publicznej są często niewystarczające do realizacji projektów informatycznych i do zarządzania programami informatyzacji.

Administracja publiczna z oczywistych powodów nie jest w stanie konkurować z sektorem prywatnym w zakresie motywacji finansowych dla pracowników: pensje w sektorze prywatnym są co najmniej 3 – 4 razy wyższe, niż na analogicznych stanowiskach w sektorze publicznym. Na dyskomfort pracy w sektorze publicznym wpływa także – zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych – upolitycznienie kryteriów oceny pracy i związane z tym niezwykle krótkie horyzonty czasowe, w których obowiązują określone kierunki strategiczne.

Powoduje to, że kompetencje w zakresie informatycznym, czy w zakresie zarządzania przedsięwzięciami informatycznymi, dostępne w sektorze publicznym, są niewystarczające (zarówno jeśli chodzi o liczebność zespołów, jak i ich poziom) i niestabilne. Powoduje to także zjawisko selekcji ujemnej – w sektorze publicznym zostają albo pasjonaci, albo ludzie, którzy nie mieliby szans na zatrudnienie w sektorze komercyjnym.

O ile główne przyczyny takiego stanu rzeczy trudno zmienić, to jednak rezultatem analizy tych problemów powinno być wskazanie takiego modelu działania działów informatycznych instytucji sektora publicznego, który minimalizowałby te negatywne skutki. Nader często jednak instytucje publiczne działają w modelu “wewnętrznej firmy informatycznej”, tworząc rozbudowane działy wykonawcze. Poza filozoficznym pytaniem, czy do zadań Państwa należy również pisanie programów komputerowych, główne wątpliwości rodzą się przy ocenie efektów pracy tego typu niedoinwestowanych zespołów.

Wypracowany model działania służb informatycznych instytucji publicznych powinien ograniczyć zapotrzebowanie na te kompetencje techniczne, które są najtrudniejsze do zbudowania i utrzymania w tym sektorze, spełniając jednocześnie wymagania dot. bezpieczeństwa i kontroli. Oznacza to oczywistą konieczność i potrzebę outsourcowania szeregu funkcji informatycznych na zewnątrz – co jest powszechnym modelem postępowania w sektorze komercyjnym. Blokuje to jednak – poza mentalnością decydentów – także prawo, praktycznie uniemożliwiając zawieranie długoterminowych kontraktów usługowych, czy nakładające restrykcje na fizyczne lokalizowanie danych poza terenem instytucji, tak jakby to miało jakiekolwiek znaczenie dla ich bezpieczeństwa.

Czynniki, które nie są barierami informatyzacji administracji publicznej

Potoczne przekonania często niewłaściwie identyfikują bariery informatyzacji administracji publicznej, odwracając uwagę od rzeczywistych problemów. I tak, przeszkodą w informatyzacji administracji publicznej nie jest:

- dostępność Internetu: penetracja internetu w Polsce przekroczyła już ponad 60% populacji, istnieje ponad 2 mln. szerokopasmowych łączy internetowych. Oznacza to, że praktycznie każdy, kto ma potrzebę korzystania z internetu jest w stanie to zrobić, choć nie zawsze w komfortowych warunkach, jakie gwarantują łącza szerokopasmowe. Oceniając penetrację internetu w populacji należy pamiętać, że, jak wskazują doświadczenia sektora bankowego, ok. 30% osób i tak preferuje osobisty kontakt (z urzędem, czy bankiem) ponad poleganie wyłącznie na drodze elektronicznej. Także pewnym mitem jest tzw. “wykluczenie cyfrowe”, oznaczające, że osoby nie mające dostępu do internetu, wobec informatyzacji administracji, stają się de facto obywatelami drugiej kategorii. “Wykluczenie cyfrowe” jest jedynie skutkiem czegoś, co możnaby nazwać “wykluczeniem ekonomicznym” – osoby ze środowisk najuboższych mają ograniczony dostęp do wszystkiego, nie tylko do internetu i usług przez niego dostarczanych.
- brak odpowiednich rozwiązań informatycznych na rynku: informatyzacja instytucji publicznych nie jest większym wyzwaniem informatycznym, niż informatyzacja przedsiębiorstw, czy instytucji finansowych. Obecnie rozwiązania informatyczne oparte są w przeważającej mierze na gotowych, “prefebrykowanych” elementach, z których konstruuje się ostateczne rozwiązanie, dodając pewne specyficzne elementy dopasowane do specyficznych potrzeb odbiorcy; proporcje elementów “specyficznych” do “prefabrykowanych” rzadko są inne niż 20%/80%. Istnieje ponadto szeroka

paleta gotowych rozwiązań dla typowych instytucji (urzędy gminne). Duże, jednostkowe systemy ogólnopaństwowe wymagają oczywiście jednostkowego podejścia, niemniej i w nich większość stanowią elementy gotowe, używane w tysiącach działających instalacji.

- problemy technologiczne: w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat nie przypominam sobie ani jednego przypadku, w którym powodem porażki projektu informatycznego byłyby problemy technologiczne, rozumiane jako nieusuwalny defekt techniczny polegający na odmiennym, niż zaplanowano działaniu systemu.
- skala i złożoność projektów publicznych: instytucja publiczna w sensie liczby pracowników, liczby obsługiwanych obywateli, złożoności procedur, liczby wykonywanych funkcji, wielkości i liczby transakcji, liczby wykorzystywanych systemów informatycznych i baz danych, wymagań ciągłości działania, bezpieczeństwa – nie jest trudniejszym obiektem informatyzacji, niż bank czy instytucja ubezpieczeniowa. Również skala ogólnokrajowych systemów, takich jak Poltax, czy Pesel, nie jest istotnie różna od systemów rozliczeniowych typu KIR. Istnieją i są stosowane metodyki prowadzenia projektów informatycznych, które można stosować w obu tych sektorach.
- brak środków finansowych: środki finansowe przeznaczane na informatyzację sektora publicznego i finansowego od roku 90 były zbliżone; także obecnie środki unijne zapewniają dość komfortowy poziom finansowania sensownie zdefiniowanych projektów publicznych. Problemem więc nie jest brak środków, lecz niekompetencja instytucji publicznych w zakresie definiowania przedsięwzięć informatycznych, które można by uznać za przydatne społecznie, a także głęboka niewydolność procesów zamówieniowych.

Poprzednia ekipa rządowa nie dokonała przełomu w dziedzinie informatyzacji. Obecny rząd jest w o tyle lepszej sytuacji, że zapewne jego misja potrwa pełną kadencję, jednak konieczna jest całkowita zmiana dotychczasowej strategii działania i sposobu myślenia. Polityków, a nie – informatyków.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Krzysztof Komorowski.