

BOLESŁAW SZAFRAŃSKI

Instytut Systemów Informatycznych
Wydział Cybernetyki
Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie

Główne wyzwania związane z modernizacją funkcjonowania państwa

1. Wprowadzenie w zagadnienie nowoczesnej administracji

Budowany przez dziesiątki lat układ organizacyjno-prawny i technologiczny infrastruktury informacyjnej administracji publicznej doprowadził do szkodliwej wzajemnej separacji (resortowości) zarówno zasobów informacyjnych, jak i dziedzinowych systemów informatycznych administracji¹. Dlatego istotną cechą polskiej administracji nadal pozostaje resortowa, wyspowa, separacyjna infrastruktura informacyjna. Autonomia prawno-kompetencyjna, finansowa i organizacyjna podmiotów rządowych i samorządowych w połączeniu z wieloletnią dużą podażą środków z UE oraz presją na skonsumowanie tych środków w ściśle określonym czasie może doprowadzić do pogłębienia dezintegracji informacyjnej państwa. Jeśli tej obserwowanej tendencji już teraz się nie zapobiegnie, to po wyczerpaniu lub ograniczeniu środków unijnych nie będzie możliwości zniwelowania jej negatywnych skutków. Inną przesłanką, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie obecnego stanu i określaniu celów modernizacji funkcjonowania administracji publicznej, jest dynamiczny rozwój inicjatyw społecznościowych, które – zgodnie z ideami Governance 2.0+ (symbol + wprowadziłem dla podkreślenia ciągłego rozwoju tych idei, który zaowocuje nowszymi jej wersjami – Governace 3.0, 4.0 itd.) – zakładają szerokie ponowne użycie danych publicznych. Również w Polsce powstają liczne nowe

¹ B. Szafrąński, *Najpierw fundament potem Państwo 2.0*, XVIII Forum Teleinformatyki (materiały konferencyjne), Miedzeszyn 2012.

projekty realizowane przez grupy społecznościowe². W związku z tym istnieje potrzeba odniesienia się m.in. do przywołanych niżej pytań.

Czy sposób rozumienia takich pojęć, jak zadanie publiczne, usługa publiczna powinien ulec zmianie?

W słowniku ePUAP (korzystam z tego słownika, a nie wprost z zapisów prawnych, bo interesuje mnie przede wszystkim praktyczny sens zachodzących zmian) zadanie publiczne i usługa publiczna zostały określone następująco:

- **zadanie publiczne** – zadanie, do którego realizacji jest zobowiązany organ administracji publicznej,
- **usługa publiczna** – usługa świadczona przez organy administracji publicznej na rzecz obywateli, podmiotów gospodarczych oraz organizacji, a także inne formy komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i organizacjami, służące realizacji zadań administracji publicznej lub wywiązywaniu się obywateli i organizacji z obowiązków wobec państwa.

Na użytek niniejszego artykułu można przyjąć, że zadanie publiczne jest pojęciem z obszaru prawa, a usługa publiczna – bardziej z obszaru operacyjnego (realizacyjnego). Realizacja zadania publicznego w ogólnym przypadku wymaga bowiem realizacji co najmniej jednej usługi publicznej. Ponadto realizacja zadania publicznego drogą elektroniczną zakłada, że wszystkie usługi publiczne lub ich część będzie realizowana tą drogą. Usługi publiczne realizowane drogą elektroniczną będą nazywane w skrócie usługami elektronicznymi. Analiza funkcjonalności dotychczas projektowanych kluczowych systemów administracji publicznej prowadzi do wniosku, że ich najważniejszą cechą jest odzwierciedlenie „w świecie cyfrowym” tradycyjnego sposobu realizacji zadań publicznych. Z tego powodu można bez obawy popełnienia błędu stwierdzić, że wykonywane obecnie kluczowe projekty w gruncie rzeczy realizują okienkowy model (tradycyjny sposób obsługi zadań publicznych, który łączy się z przyjściem interesanta do okienka w urzędzie, stąd właśnie przyjęto tę umowną nazwę – okienko odpowiada ekranowi terminala komputerowego) obsługi zadań publicznych, wykorzystując do tego celu usługi elektroniczne udostępniane przez ww. elektroniczne platformy integracyjne. Biorąc to pod uwagę, trzeba przyjąć, że tradycyjnie rozumiane pojęcie zadania publicznego musi ulec zmianie, musi

² KRMI, B. Szafrński, *Modernizacja administracji publicznej oparta na modelu usługowym funkcjonowania państwa – wybrane zagadnienia*, protokół z posiedzenia KRMI w dniu 16.12.2010; J. Howe, *The Rise of Crowdsourcing*, „Wired” 2006, June; D. Tapscott, A.D. Williams, *Wikinomia – o globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

bowiem ono również uwzględnić funkcjonalność konieczną do zaspokojenia potrzeb inicjatyw społecznościowych (ponownego użycia danych publicznych). Oczywiście stosownie do tego musi nastąpić reinterpretacja pojęć: usługi publicznej i usługi elektronicznej.

Jak powinna się zachować administracja publiczna w stosunku do inicjatyw społecznościowych? Czy będą one miały wpływ na kluczowe projekty informatyczne, czy wpłyną na inne podejście do zarządzania projektami informatycznymi?

Najbardziej aktywni przedstawiciele inicjatyw społecznościowych chcą niemal natychmiastowego, nieodpłatnego i w praktyce nieograniczonego dostępu do wskazanych przez siebie informacji gromadzonych i przetwarzanych w zasobach administracji publicznej, żądają znacznie większej otwartości, interoperacyjności i elastyczności systemów administracji publicznej. Spełnienie tych oczekiwań³ musiałyby się zakończyć dogłębną weryfikacją założeń koncepcyjnych i budżetowych istniejących i projektowanych systemów, przyjęte bowiem dla nich wymagania funkcjonalne i pozafunkcjonalne, w tym założenia architektoniczne, nie przewidywały realizacji tego rodzaju nowych zadań. Niewątpliwie podjęcie tego wyzwania przez administrację publiczną pociągnęłoby również za sobą konieczność spełnienia bardzo rygorystycznych wymagań dotyczących aktualności, kompletności i jakości informacji udostępnionych do ponownego użycia oraz konieczność oszacowania i znalezienia środków na sfinansowanie dodatkowych prac. Stosowane obecnie powszechnie w dużych projektach informatycznych podstawy metodyczne (np. bazujące na metodyce PRINCE 2) mogą okazać się niewystarczające, nie uwzględniały one bowiem takiej skali zagrożeń i takiej dynamiki zmian. Problem polega na tym, że uwzględnienie postulatu tak dużej otwartości (dostępności) zasobów i funkcji infrastruktury informacyjnej państwa musi być poprzedzone zmianami w modelu operacyjnym funkcjonowania państwa⁴, który w bliższej czy dalszej perspektywie będzie musiał uwzględnić wymagania dotyczące inicjatyw realizujących idee otwartej administracji. Spełnienie tego rodzaju wymagań będzie skutkowało stworzeniem prawnie dopuszczalnego, wydajnego i jednocześnie przyjaznego

³ B. Szafranski, *Ochrona informacji – problemy nie tylko projektowe*, w: *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, W. Wiewórowski, C.H. Beck, Warszawa 2012.

⁴ *Państwo 2.0 – nowy start dla e-Administracji*, red. M. Boni, Warszawa 2012; M. Boni, *Cyfrowy impet*, „Siećspolita”, 2012; J.W. Ross, P. Weill, D.C. Robertson, *Architektura korporacyjna jako strategia*, Emka, Warszawa 2010.

dla obywateli fundamentu funkcjonowania⁵ administracji publicznej, co będzie się wiązać z potrzebą wykorzystania bardziej zaawansowanych w stosunku do obecnie stosowanych podstaw metodycznych. Wiele wskazuje na to, że największą rolę w tym względzie powinny odegrać koncepcje wywodzące się z architektury korporacyjnej⁶.

2. Fundament funkcjonowania administracji publicznej

Nowoczesne, demokratyczne państwo, często określane jako państwo 2.0+, opiera się na otwartym (informacyjnie) i przejrzystym funkcjonowaniu administracji publicznej oraz istnieniu aktywnego, świadomego swych praw i współuczestniczącego w procesach informacyjnych (decyzyjnych) obywatela⁷. Podstawowym celem wykorzystania narzędzi i metod teleinformatyki do modernizacji administracji publicznej jest wsparcie procesów tworzenia tak rozumianego skutecznego i nowoczesnego państwa, które powinno zapewnić⁸:

- możliwość powszechnej partycypacji obywateli i podmiotów w prawnie dozwolonych procesach informacyjnych (decyzyjnych) państwa – zgodnie z ideami państwa 2.0+,
- możliwość pełnego lub częściowego wykonania (co najmniej zainicjowania) zadania publicznego drogą elektroniczną,
- możliwość „odmiejscowionego”, zgodnego z zasadą braku wykluczenia dostępu do realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną,
- jeden punkt elektronicznego kontaktu z usługami realizowanymi drogą elektroniczną,
- respektowanie zakazu żądania danych już znajdujących się w zasobach administracji publicznej, bez względu na istniejące w niej podziały organizacyjne i kompetencyjne.

Warto zauważyć, że potrzeba sformułowania i włączenia do zbioru cech charakterystycznych dla nowoczesnego państwa (nowoczesnej administracji pu-

⁵ J.W. Ross, P. Weill, D.C. Robertson, op.cit.

⁶ *Wstęp do architektury korporacyjnej: Ogólnopolskie Międzyuczelniane Seminarium „Problemy badawcze i projektowe informatyzacji państwa”*, red. B. Szafrąński, A. Sobczak, Warszawa 2008.

⁷ *Państwo 2.0 – nowy start...*, op.cit.; M. Boni, op.cit.

⁸ B. Szafrąński, *Ochrona informacji...*, op.cit.; B. Szafrąński, *Najpierw fundament...*, op.cit.

blicznej) pojawiła się w związku z rozwojem idei Governance 2.0+, która zakłada partnerską współpracę otwartej informacyjnie administracji z aktywnym obywatelem, współuczestniczącym w dozwolonych prawnie procesach informacyjnych.

Większość organizacji, w tym tak złożonych i rozproszonych, trwoni czas kierownictw i inwestycje technologiczne na dużą liczbę projektów mających uzasadnienie w skali lokalnej, lecz niestanowiących wsparcia dla nadrzędnych celów, do których organizacje powinny dążyć jako całość. O takich organizacjach mówi się, że nie mają fundamentu działalności⁹. Fundament działalności danej organizacji powstaje ze starannego wyselekcjonowania procesów i systemów, które trzeba zintegrować informacyjnie i funkcjonalnie, wprowadzając niezbędne standardy oraz mechanizmy bezpieczeństwa i interoperacyjności. Budowa fundamentu działalności powinna być prowadzona zgodnie z regułami architektury korporacyjnej¹⁰, odzwierciedlającymi logikę zawartą w modelu funkcjonowania organizacji. Biorąc to pod uwagę, trzeba stwierdzić, że:

- administracja publiczna jest również organizacją, która dla właściwego funkcjonowania powinna w pełni respektować ww. zasady,
- administracja publiczna w Polsce nadal nie dysponuje fundamentem działalności, który jest warunkiem osiągnięcia celów nowoczesnie funkcjonującej administracji publicznej.

Obecnie obowiązująca praktyka, zwłaszcza w projektach realizowanych w administracji publicznej, cechuje się wyjątkowo często bezkrytycznym stosowaniem coraz bardziej absorbujących zespoły projektowe i kontrolerów metodyk zarządzania projektami informatycznymi (zwłaszcza PRINCE 2). Praktyka ta powinna być poddana zasadniczej rewizji. Nie chodzi o arbitralne wyeliminowanie takiej czy innej metodyki, lecz o doprowadzenie do sytuacji, w której jej użycie (a raczej jej wybranych elementów) będzie organizacyjnie i ekonomicznie celowe, bo realnie podniesie jakość i efektywność zarządzania procesem projektowania, ograniczając jednocześnie występujące zawsze ryzyko projektowe. Dobrą podstawą merytoryczną wspierającą świadome, selektywne, a nawet wręcz dedykowane podejście do korzystania z metodyk zarządzania projektami mogą być zasady architektury korporacyjnej. Potrzeba stosowania tych zasad okaże się oczywista, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że fundament działalności administracji publicznej, a zwłaszcza rządowej, powinien obejmować co najmniej następujące elementy¹¹:

⁹ J.W. Ross, P. Weill, D.C. Robertson, op.cit.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ B. Szafranski, *Najpierw fundament...*, op.cit.

- modele i instrumenty koordynacji, w tym kryteria selekcji procesów, systemów i usług,
- procesy i usługi realizacji zadań publicznych (procesów administracyjnych),
- zasoby informacyjne – systemy rejestrów publicznych,
- integracyjne platformy usług elektronicznych zawierające:
 - więzy i mechanizmy wspierania integralności (spójności, jakości i referencyjności danych i usług),
 - więzy i mechanizmy wspierania interoperacyjności (ram i standardów interoperacyjności),
 - więzy i mechanizmy wspierania bezpieczeństwa (zarządzania tożsamością, prawami dostępu i ciągłością działania).

Przedstawiając powyższe elementy, trzeba dodać, że rząd nie może koordynować wszystkiego. Rząd powinien się skupić na zdefiniowaniu i koordynacji budowy fundamentu działalności administracji publicznej odpowiednio do modelu osiągania celów nowoczesnej administracji publicznej. Resztę należy pozostawić inicjatywie samorządów, firm informatycznych i organizacji społecznych. Istotne jest to, by założenia prowadzenia przedsięwzięć koordynacyjnych uznawały:

- partnerstwo za podstawową cechę relacji między administracją a aktywnym, współuczestniczącym w procesach informacyjnych państwem obywatelem,
- architekturę korporacyjną za podstawę metodyczną,
- interoperacyjność za podstawową cechę współdziałania systemów informacyjnych podmiotów publicznych (zwłaszcza na poziomach semantycznym i prawno-organizacyjnym).

Niezależnie od akceptacji powyższych przesłanek metodologicznych do kluczowych warunków powodzenia budowy nowoczesnego fundamentu działalności administracji należy:

- właściwe zrozumienie roli interoperacyjności (w odróżnieniu od nadużywanego pojęcia integracji),
- jak najszersze uznanie, że budowa fundamentu działalności administracji publicznej nie jest celem antagonistycznym dla nikogo,
- przyjęcie założenia, że wydajny i bezpieczny (z punktu widzenia świadczenia usług) fundament działalności jest dobrem wspólnym,
- włączenie budowy fundamentu działalności administracji publicznej do celów strategicznych państwa, zapewniające najwyższy poziom przywództwa politycznego i koordynacyjnego.

3. Wybrane elementy budowy fundamentu działalności administracji publicznej

Ze względu na jakość infrastruktury informacyjnej państwa krytycznymi elementami fundamentu działalności administracji publicznej są kwestie dotyczące zarządzania tożsamością oraz zasobami informacyjnymi przetwarzanymi w celu realizacji zadań publicznych. Biorąc to pod uwagę, poniżej przedstawiono kilka uwag odnoszących się do roli nowego dowodu osobistego w zarządzaniu tożsamością oraz ujęte trochę szerzej wybrane aspekty ePUAP i rejestrów publicznych, czyli głównego zasobu informacyjnego administracji publicznej.

3.1. Zarządzanie tożsamością a nowy dowód osobisty

Celem wprowadzenia nowego dowodu osobistego nie może być przeprowadzenie operacji wymiany tego dokumentu na nowszy, trwalszy czy wygodniejszy, lecz przebudowa systemu informacyjnego państwa oparta na kluczowej roli i funkcjach silnie uwierzytelnionego powszechnie obowiązującego dokumentu identyfikacyjnego. Z punktu widzenia obywatela istotą jest zapewnienie mu konstytucyjnie zagwarantowanego prawa bezpiecznego dostępu do jego danych, które są gromadzone w granicach prawa w zasobach informacyjnych administracji (zwłaszcza na jego indywidualnych kontach).

Miarą sukcesu wprowadzenia nowego dowodu osobistego musi być stopień powszechności jego wykorzystania w procesach modernizacji funkcjonowania administracji publicznej (szerzej – państwa), w szczególności w procesach dostępu do usług elektronicznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną, bez konieczności używania dedykowanych (sektorowych) kart identyfikacyjnych.

Inicjatywy wprowadzania do powszechnego stosowania indywidualnych kart (identyfikacyjnych) innych niż ww. nowy dowód osobisty zawsze będzie obiektywnie osłabiać znaczenie tego dokumentu oraz stwarzać zagrożenie pośredniego wprowadzenia do kontaktu z obywatelem odmiennej i przede wszystkim nadmiarowej bazy identyfikacyjno-klasyfikacyjnej. Zagrożenia takie łatwo powstają, ale bardzo trudno usunąć ich skutki.

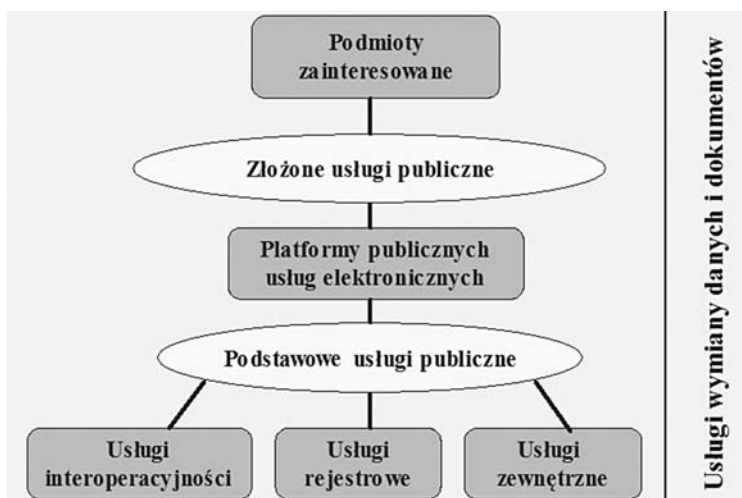
Przedstawiając tych kilka uwag w postaci oddzielnych, bardzo skrótowo zapisanych akapitów, pragnę podkreślić, że określenie docelowej roli tego dokumentu w infrastrukturze informacyjnej państwa powinno wynikać z przyjętego modelu

operacyjnego funkcjonowania administracji publicznej. To z tego modelu musi wynikać np. fakt należenia nowego dowodu osobistego do fundamentu działalności administracji publicznej oraz jego znaczenie w procesach realizacji zadań publicznych. Jak wcześniej napisałem, zarówno model operacyjny, jak i fundament powinny być tworzone zgodnie z zasadami architektury korporacyjnej.

3.2. Kierunki rozwoju ePUAP

Wieloletni projekt¹² – a w zasadzie program pod nazwą Budowa Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (w skrócie ePUAP) – jest zbiorem przedsięwzięć, których celem jest stworzenie jednolitego, bezpiecznego i w pełni zgodnego z obowiązującym prawem cyfrowego kanału udostępniania usług publicznych obywatelom, przedsiębiorcom i podmiotom publicznym oraz zapewnienie interoperacyjnego dostępu do infrastruktury informacyjnej administracji rządowej przede wszystkim podmiotom wytwarzającym i udostępniającym na swoich platformach i na ePUAP usługi publiczne realizowane drogą elektroniczną. ePUAP w swej istocie jest złożonym projektem informatycznym, któremu ze względu na jego ponadsektorowe, integracyjne znaczenie muszą towarzyszyć różnorodne działania w sferze pozainformatycznej, zwłaszcza organizacyjne, prawne i koordynacyjne. Istotnym zadaniem ePUAP powinno być wsparcie dysponentów (twórców) usług elektronicznych poprzez zagwarantowanie bezpiecznych i wydajnych procedur i mechanizmów zarządzania tożsamością oraz automatycznego dostępu do zasobów informacyjnych i funkcjonalności systemów rejestrowych (dziedzinowych) administracji rządowej zgodnie z zasadami referencyjności i interoperacyjności. Mimo wielu lat rozwoju tego projektu, wielu przedsięwzięć o charakterze informacyjno-promocyjnym oraz określenia jego roli i znaczenia w ustawie nadal nie można mówić o jego sukcesie. Nie wdając się w szczegóły dotyczące przyczyn takiego stanu, należy zauważyć, że ePUAP nie rozwiązała do tej pory dwóch najważniejszych kwestii: wcześniej omówionego zarządzania tożsamością (profil zaufany nie uzyskał wymaganego poziomu powszechności) oraz zapewniania dostępu do rejestrów publicznych. Uwzględniając powyższe informacje, można przedstawić następujące kierunki prac, które mogłyby doprowadzić do pozytywnych zmian w tym zakresie:

¹² Ustawa z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm); *Mój ePUAP: Ogólnopolskie Międzuczelniane Seminarium „Problemy badawcze i projektowe informatyzacji państwa”, 2008* (zbiór prezentacji na użytek seminarium).



Rysunek 1. Ramy architektoniczne dla modelu usługowego

Źródło: Europejskie Ramy Interoperacyjności, EIF version 2.0, Annex II – EIF (European Interoperability Framework) of the Communication „Towards interoperability for European public services”, 2010.

- należy zaliczyć ePUAP do fundamentu administracji publicznej, określić jej rolę w stosunku do innych składowych fundamentu; zgodnie z zapisami ustawy¹³, ePUAP powinna pełnić rolę integracyjną w stosunku do innych systemów administracji publicznej,
- należy zweryfikować architekturę ePUAP pod kątem dostosowania jej do modelu usługowego¹⁴, który musi dodatkowo uwzględnić wymagania wynikające z koncepcji Governance 2.0+ (rysunek 1),
- należy w ww. architekturze ePUAP przejść od wspierania modelu okienkowego do wspierania modelu okienkowo-społecznościowego, zapewniającego możliwość zgodnego z prawem ponownego użycia danych,
- należy zwrócić ePUAP ku wspieraniu referencyjności, interoperacyjności, uniwersalnym usługom dostępu do rejestrów, zarządzaniu tożsamością,
- należy na nowo zdefiniować granice ePUAP, określić ramy architektoniczne „nowej” ePUAP, sposoby i harmonogram wzbogacania jej funkcjonalności z jednoczesnym usuwaniem funkcji „wystających” w obecnej wersji poza granice systemu,

¹³ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów..., op.cit.

¹⁴ Europejskie Ramy Interoperacyjności, EIF version 2.0, Annex II – EIF (European Interoperability Framework) of the Communication „Towards interoperability for European public services”, 2010.

- należy stworzyć organizację ePUAP odpowiedzialną za rozwój ePUAP i jednocześnie zarządzającą współpracą z interesariuszami instytucjonalnymi i indywidualnymi.

3.3. Kierunki rozwoju rejestrów publicznych

Niezależnie od tego, czy system ePUAP wspiera model okienkowy, czy okienkowo-społecznościowy realizacji zdań publicznych, podstawowym jego zadaniem powinno być udostępnienie dysponentom usług publicznych zbioru uniwersalnych usług rejestrowych. Na rysunku 1 zaliczono je do zbioru usług podstawowych, czyli takich, które mogą być wykorzystane w procesie tworzenia i udostępniania usług złożonych, bezpośrednio adresowanych do obywateli, przedsiębiorców, podmiotów publicznych.

Rejestry publiczne są zasobami utrzymywanymi przez wiele niezależnych podmiotów. Aktualnie możliwość ich współpracy jest nadal mocno ograniczona, każdy system wspierający obsługę takiego rejestru jest praktycznie niezależny od pozostałych. Pojedynczy system rejestrowy często powtarza część funkcjonalności istniejącej (realizowanej) już w innych systemach. Często zawiera podzbiory danych, które nie są jego dziedziną (redundancja danych) problemową. Przy prawidłowym podejściu do budowy i rozwoju infrastruktury informacyjnej państwa musi nastąpić świadomie koordynowany stopniowy proces przekształcania rejestrów mający na celu m.in.:

- uniknięcie redundancji danych i zastąpienie jej dostępem do danych referencyjnych,
- wyodrębnienie i udostępnienie warstwy wspólnych usług rejestrowych,
- ujednoczenie standardów bezpieczeństwa, integralności i dostępności itd.

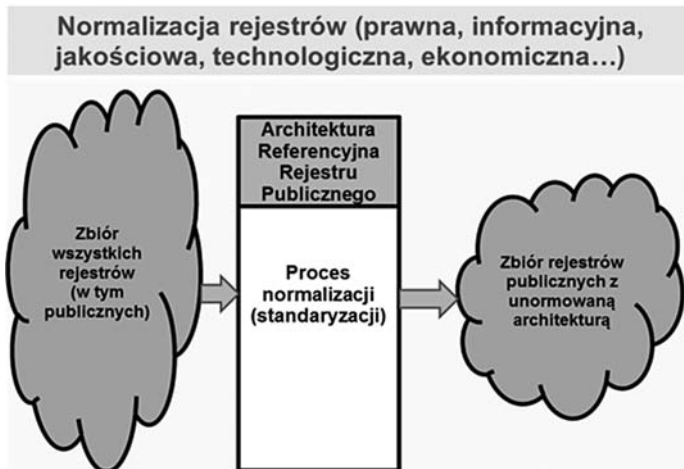
Warunkiem skutecznego osiągnięcia tych celów jest opracowanie i wdrożenie w systemach rejestrowych (co najmniej tych zaliczonych do fundamentu działalności administracji publicznej) uzgodnionej architektury referencyjnej rejestru (systemu rejestrowego). Ujednoczenie to w małym stopniu może dotyczyć kwestii techniczno-technologicznych, natomiast koncentruje się na strukturach informacyjnych, funkcjach i jakości¹⁵.

¹⁵ KRMI, *Stanowisko w sprawie założeń Centralnego Modelu Danych dla Infrastruktury Informacyjnej Państwa. Prace Zespołu ds. Koordynacji Rozwoju Infrastruktury Informacyjnej Państwa*, protokół z posiedzenia KRMI w dniu 17.04.2009.

Nie wdając się w szczegółowe zagadnienia architektury referencyjnej (wykracza to poza przyjęte ramy artykułu), poniżej przedstawię zręby podejścia, które wywodząc się z zasad architektury korporacyjnej, może stanowić dobrą podstawę metodyczną realizacji tego procesu. Można w nim wyróżnić następujące zasadnicze kroki:

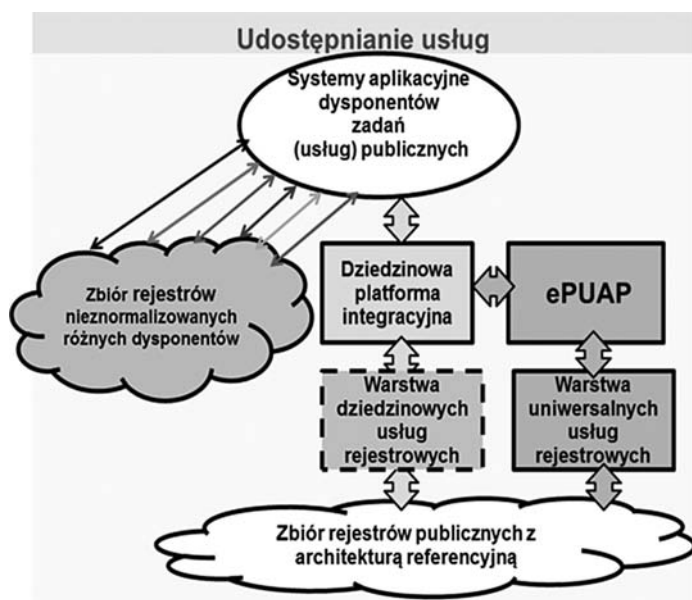
- identyfikację i wybór „fundamentalnych” rejestrów (tzn. rejestrów bazowych zaliczonych do fundamentu działalności administracji) i systemów rejestrowych odpowiednio do definicji fundamentu funkcjonowania administracji publicznej,
- dostosowanie (normalizację) „fundamentalnych” (bazowych) rejestrów i systemów rejestrowych do postaci zgodnej z modelem referencyjnym,
- zapewnienie dostępu do „fundamentalnych” (bazowych) rejestrów i systemów rejestrowych poprzez warstwę uniwersalnych usług rejestrowych ePUAP.

W tym miejscu warto podkreślić, że umożliwienie dostępu do rejestrów poprzez ePUAP nie wyklucza możliwości korzystania dysponentów usług z własnych funkcji dostępu do rejestrów. Opisane powyżej podejście zostało zilustrowane w postaci schematów na rysunkach 2 i 3.



Rysunek 2. Schemat normalizacji architektury rejestrów publicznych (dostosowania do architektury referencyjnej)

Źródło: B. Szafrąński, *Najpierw fundament potem Państwo 2.0*, XVIII Forum Teleinformatyki (materiały konferencyjne), Miedzeszyn 2012.



Rysunek 3. Schemat udostępniania usług rejestrowych

Źródło: B. Szafrąński, *Najpierw fundament potem Państwo 2.0*, XVIII Forum Teleinformatyki (materiały konferencyjne), Miedzeszyn 2012.

Przedstawiając niniejsze propozycje, w gruncie rzeczy odnoszę się do sytuacji zastanej, istniejącej od wielu lat. Można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że wcześniejsze zastosowanie dorobku architektury korporacyjnej do kreowania polityki w zakresie rozwoju infrastruktury informacyjnej państwa pozwoliłoby znacznie przyspieszyć jej modernizację. Wniosek taki wynika choćby z tego, że architektura korporacyjna zakłada opracowanie i ciągłe prowadzenie czterech następujących rodzajów architektury¹⁶:

- **architektura procesów biznesowych (w skrócie: biznesowa)** – specyfikacja i strukturyzacja procesów biznesowych zakwalifikowanych do realizacji z wykorzystaniem posiadanych lub wymagających inwestycji rozwiązań teleinformatycznych;
- **architektura danych** – specyfikacja, model oraz wymagania narzędziowe dotyczące danych niezbędnych w procesach biznesowych realizowanych z wykorzystaniem rozwiązań teleinformatycznych;
- **architektura aplikacji** – specyfikacja, strukturyzacja oraz parametry komponentów aplikacyjnych wspierających realizację procesów biznesowych;

¹⁶ *Wstęp do architektury korporacyjnej...*, op.cit.

- **architektura techniczno-systemowa** – specyfikacja i powiązanie architektury danych i architektury aplikacji z posiadaną lub wymagającą inwestycji infrastrukturą techniczno-systemową (technologiczną).

Analizując, choćby powierzchownie, np. zawartość architektury danych obejmującej:

- specyfikację potrzeb informacyjnych (zbioru obiektów informacyjnych),
- identyfikację źródeł danych oraz specyfikację metod i reguł ich zbierania,
- specyfikację aspektów badania wartości cech (atrybutów) tych obiektów w celu określenia ich znaczenia (ról) oraz wymaganego zakresu informacyjnego do realizacji zadań publicznych,
- specyfikację wymagań w zakresie więzów bezpieczeństwa (ochrony), integralności, interoperacyjności i referencyjności,
- zbudowanie spójnego informacyjnie Centralnego Modelu Danych (CMD) jako podstawy funkcjonowania fundamentu działalności administracji publicznej,
- analizę i specyfikację wymagań i wytycznych w zakresie odwzorowania modelu logicznego CMD w model fizyczny dotyczący m.in. kwestii przechowywania, przetwarzania, przesyłania i udostępniania danych,

można dostrzec, że wszystkie przesłanki niezbędne do określenia kierunków zmian w zakresie zarówno zarządzania tożsamością, jak i architektury i roli ePUAP (zwłaszcza w odniesieniu do rejestrów) jednoznacznie można było wywieść z tak budowanych ram architektonicznych (o ile zostałyby opracowane).

4. Zamiast podsumowania i wniosków

Istotnym wsparciem jakości planowania i koordynacji procesów modernizacji funkcjonowania państwa opartych na wykorzystaniu narzędzi i metod teleinformatyki powinny być doświadczenia krajów, mogące być źródłem adekwatnych dla Polski wzorców referencyjnych. Wychodząc z tego założenia, w 2008 r. wykonano analizę porównawczą¹⁷, która miała dostarczyć użytecznych wniosków i rekomendacji. Analiza porównawcza objęła trzy kraje Unii Europejskiej (Wielką Brytanię, Austrię, Estonię). Kraje te były i są liderami w rozwoju, dostępności oraz zaawansowaniu usług elektronicznych. Szczegółowym celem analizy

¹⁷ M. Boni, op.cit.; *Analiza porównawcza przedsięwzięć informatycznych modernizujących administrację publiczną, zrealizowanych w innych krajach Unii Europejskiej, zbliżonych zakresem do PIP 2007–2010*, McKinsey & Company, 2008.

było uzyskanie danych doświadczalnych i porównawczych, które mogłyby być wykorzystane do ustalania polityki rządu oraz działu informatyzacji w zarządzaniu procesami transformacji funkcjonowania administracji (przejście od administracji działającej tradycyjnie do administracji opartej na zadaniach publicznych realizowanych drogą elektroniczną).

Przedstawione poniżej konkluzje z tej analizy, mimo upływu 4 lat, mogą nadal stanowić odpowiednie podsumowanie artykułów dotyczących infrastruktury informacyjnej państwa (administracji publicznej). Nie wymagają przy tym dodatkowej redakcji czy aktualizacji. Dlatego pozostawiam je bez zmian, zachęcając do ich analizy.

Ukierunkowanie

Koncentracja na projektach znacznie poprawiających wydajność świadczenia usług dla obywatela (tzw. projektach flagowych) tworzących fundament funkcjonowania e-Administracji.

Przywódstwo

Koordinacja działań e-Administracji przy pomocy dedykowanej struktury (np. MAiC, Komitet ds. Cyfryzacji).

Utworzenie stanowiska rządowego CIO, wraz ze wspomagającą go organizacją. Prawo weta centralnego CIO w przypadku, gdy projekt nie spełnia uzgodnionych standardów lub celów.

Komunikacja

Komunikowanie modernizacji funkcjonowania (informatyzacji) państwa jako kluczowego filaru strategii politycznej rządu.

Kapitał ludzki

Rozwój kapitału ludzkiego (umiejętności i kompetencji) w organizacji wspierającej rządową strukturę koordynującą, w tym kierownictw podmiotów współpracujących/współodpowiedzialnych.

Bibliografia

1. *Analiza porównawcza przedsięwzięć informatycznych modernizujących administrację publiczną, zrealizowanych w innych krajach Unii Europejskiej, zbliżonych zakresem do PIP 2007–2010*, McKinsey & Company, 2008.
2. Boni M., *Cyfrowy impet*, „Siećpospolita”, 2012.
3. Europejskie Ramy Interoperacyjności, EIF version 2.0, Annex II – EIF (European Interoperability Framework) of the Communication „Towards interoperability for European public services”, 2010.
4. Howe J., *The Rise of Crowdsourcing*, „Wired” 2006, June.
5. KRMI, *Stanowisko w sprawie założeń Centralnego Modelu Danych dla Infrastruktury Informacyjnej Państwa. Prace Zespołu ds. Koordynacji Rozwoju Infrastruktury Informacyjnej Państwa*, protokół z posiedzenia KRMI w dniu z 17.04.2009.
6. KRMI, Szafrański B., *Modernizacja administracji publicznej oparta na modelu usługowym funkcjonowania państwa – wybrane zagadnienia*, protokół z posiedzenia KRMI w dniu 16.12.2010.
7. *Mój ePUAP: Ogólnopolskie Międzyuczelniane Seminarium „Problemy badawcze i projektowe informatyzacji państwa”*, 2008 (zbiór prezentacji na użytek seminarium).
8. *Państwo 2.0 – nowy start dla e-Administracji*, red. M. Boni, Warszawa 2012.
9. Ross J.W., Weill P., Robertson D.C., *Architektura korporacyjna jako strategia*, Emka, Warszawa 2010.
10. Szafrański B., *Najpierw fundament potem Państwo 2.0*, XVIII Forum Teleinformatyki (materiały konferencyjne), Miedzeszyn 2012.
11. Szafrański B., *Ochrona informacji – problemy nie tylko projektowe*, w: *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, W. Wiewórowski, C.H. Beck, Warszawa 2012.
12. Tapscott D., Williams A.D., *Wikinomia – o globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
13. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm).
14. *Wstęp do architektury korporacyjnej: Ogólnopolskie Międzyuczelniane Seminarium „Problemy badawcze i projektowe informatyzacji państwa”*, red. B. Szafrański, A. Sobczak, Warszawa 2008.

* * *

The main challenges related to modernization of the functioning of the state

Summary

This article presents some problems related to the modernization of the government based on IT technology. The author presents an analysis of the current situation with regard to digitization, and recommends the necessary actions. In particular, the author proposes the use of appropriately selected elements of the enterprise architecture.

Keywords: e-PUAP, public service, IT Projects, public administration, Government 2.0, Prince 2, Central Data Model