

18 września 2008



Bariery w sieci

Posługiwanie się dokumentem papierowym oznacza powolną pracę, niedokładną i trudną do zdobycia informację o zgromadzonej dokumentacji oraz niską jakość danych. Informatyzacja może wyeliminować te problemy. Jednak zastąpienie dokumentu papierowego dokumentem elektronicznym wymaga zmiany mentalności – uważają autorzy raportu na temat barier technologicznych w samorządach.

Posługiwanie się dokumentem papierowym oznacza powolną pracę, niedokładną i trudną do zdobycia informację o zgromadzonej dokumentacji oraz niską jakość danych. Informatyzacja może wyeliminować te problemy. Jednak zastąpienie dokumentu papierowego dokumentem elektronicznym wymaga zmiany mentalności – uważają autorzy raportu na temat barier technologicznych w samorządach.

Badania, sfinansowane przez MSWiA, przeprowadził zespół ekspertów powołany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej pod kierunkiem dr hab. Grażyny Szpor.

W I kwartale 2008 roku we wszystkich mazowieckich gminach i powiatach przeprowadzona została ankieta, mająca na celu zbadanie stanu przygotowania samorządów do realizacji zadań drogą elektroniczną.

Raport, który powstał, przedstawia diagnozę barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej oraz ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych. Eksperci przedstawili również rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych, likwidujących lub ograniczających te bariery.

Autorzy badania zastanawiali się, dlaczego urzędnicy porozumiewają się za pomocą dokumentów papierowych? „Dlaczego minister właściwy do spraw informatyzacji wysyła pisma do innych urzędów pocztą tradycyjną? Doskonale zdajemy przecież sobie sprawę że przesłanie wiadomości e-mail trwa sekundy a przesłanie pisma w kopercie – dni (a nawet tygodnie)” – czytamy w raporcie.

Niewątpliwą zaletą dokumentu papierowego jest jednak to, że wszyscy wiemy jak się nim posługiwać – zaznaczają autorzy diagnozy. „Dlatego zastąpienie dokumentu papierowego dokumentem elektronicznym to także zmiana mentalności nas samych. Z reguły otrzymując

wyrok sądu, postanowienie urzędu skarbowego lub zezwolenie na budowę „na piśmie”, nie wyobrażamy sobie aby mogło to być inaczej niż na papierze. Papierze, który umiemy przechować w długim czasie, i to bez większych problemów” – wyjaśniają eksperci w raporcie.

Potwierdza to chociażby sposób przeprowadzenia opisywanego badania. Założenie było takie, by przeprowadzić ankietę bez konieczności osobistego odwiedzania właściwego urzędu. Jak wynika z raportu, trudności pojawiały się już przy próbie wysyłki ankiety. Przykładowo: w urzędzie brakowało działającego adresu e-mail (przesłanie ankiety skutkowało np. komunikatem o przekroczeniu pojemności konta – w urzędzie nie było osoby odpowiedzialnej za odbiór przesyłek elektronicznych). Zdarzało się, że nie było w danym okresie osoby, która zwyczajowo odbiera pocztę elektroniczną w urzędzie.

Poza tym, nie traktowano przesyłek elektronicznych tak, jak traktuje się dokumenty papierowe. Urzędnicy żądali przesłania lub osobistego przyniesienia ankiety, mającej postać papierową, z pismem przewodnim na papierze firmowym, z pieczętkami i oryginalnym podpisem. Często dopiero osobista wizyta ankietera powodowała w ogóle jakieś działania ze strony urzędu.

Jak podkreślają autorzy badania, przywiązanie do papierowych nośników informacji powoduje, że nawet elektronicznie przesłane treści (e-maile, faksy) są „utrwalane” na papierze i wpinane w papierowe teczki.

„Brak dokładnego rozumienia specyfiki elektronicznego sposobu przekazu i wymogów, jakie z elektroniczną administracją są związane, powoduje próbę drukowania wszystkiego, co tylko daje się drukować (rzecz w tym, że nie wszystko się daje), a to z kolei eliminuje możliwość praktycznego wykorzystania osiągnięć techniki informacyjnej elektronicznej administracji” – wyjaśniono w dokumencie.

Na podstawie ankiet wywnioskowano też, że rozwiązania informatyczne w urzędach służą z reguły samym urzędnikom.

Równocześnie w samorządach panuje przeświadczenie, że urząd może funkcjonować tylko w oparciu o dokumenty papierowe. Co więcej, z powodu wymogu składania odręcznego podpisu, muszą to być dokumenty dostarczane bezpośrednio przez interesantów. Zdaniem autorów opracowania, problem tkwi w zapisach instrukcji kancelaryjnej, absolutnie i zupełnie niedostosowanej do e-gospodarki.

W opinii ekspertów wydaje się zasadne wprowadzenie – w miejsce dotychczasowych 4

instrukcji kancelaryjnych 1 instrukcji kancelaryjnej składającej się z dwóch działów – jednego dla podmiotów funkcjonujących w oparciu o papierowe nośniki danych, drugiego – dla podmiotów stosujących elektroniczny obieg dokumentów.

Zmian wymaga również podejście do informatyków pracujących w urzędach. Jak pokazało badanie, informatycy są zatrudniani niemal wyłącznie jako pomoc techniczna, a nie jako twórcy systemowych rozwiązań dla urzędu. Nie są też traktowani jako pracownicy merytoryczni.

Należy wyraźnie podkreślić, że takie podejście jest absolutnie typowe i także wynika z prymatu nośników papierowych nad elektronicznymi – uważają autorzy badania. Ich zdaniem przy takim usytuowaniu informatyków nie da się stworzyć warunków powstawania społeczeństwa informacyjnego, ponieważ sposób, zasięg i siła oddziaływania pracowników pomocniczych czy zatrudnianych na umowę zlecenie są bardzo ograniczone – i praktycznie biorąc, pozostają bez wpływu na przemianę administracji z archaicznej w nowoczesną.

Z ankiet wynika, że 90 proc. urzędników ma na biurku komputer. Ponad 30 proc. używa więcej niż jednego komputera. Jednak sama dostępność technicznych możliwości nie jest równoznaczna z ich wykorzystaniem – podkreślono w raporcie. Jedynie w 18 proc. badanych urzędów wójt, burmistrz, prezydent lub starosta osobiście używają komputera do dekretacji bądź przekazywania dokumentów przychodzących do jego akceptacji lub wiadomości.

Oznacza to, że w dalszym ciągu olbrzymia część pracy urzędników musi mieć postać papierową, co wiąże się z większymi kosztami i wydłużeniem czasu obiegu dokumentów i podejmowania decyzji. I choć elektroniczny system obiegu dokumentów posiada prawie 30 proc. urzędów, to należy przypuszczać, że nie jest on najczęściej w pełni wykorzystywany – wyjaśniają autorzy badania.

Dodają też, że na poziomie urzędu gminy czy starostwa nie daje się zauważyć aktywnego i kreatywnego podejścia do sprawy analizy kosztów podwójnie prowadzonych zasobów, podwójnie wykonywanych czynności, kosztów i skutków papierowej administracji. Cała uwaga skoncentrowana jest na samej realizacji zadań, a nie środków, czy metod jakimi te zadania się realizuje.

Dla poprawy sytuacji konieczne są zmiany. Zdaniem ekspertów, w projekcie ustawy o pracownikach samorządowych, wśród wymogów dla tychże pracowników należy dodać zapis: „posiada umiejętność wykorzystania komputera i komunikacji elektronicznej”.

Jak argumentują autorzy raportu, rozszerzenie katalogu wymogów spowoduje, że nowo

zatrudniane w samorządzie terytorialnym osoby będą przygotowane do zdalnego załatwiania spraw i wdrażania w praktyce rozwiązań właściwych dla społeczeństwa informacyjnego.

Co z osobami, które w urzędzie już pracują? Powinien dla nich zostać przewidziany 3-letni okres na dostosowanie się do wprowadzonego wymogu – uważają eksperci.

Źródło: PAP