



Autorzy: Jerzy Filipowicz, Tomasz Filipowicz

Interoperacyjność w praktyce

nieuchronna konieczność czy motor rozwoju przyjaznej administracji

Do realizacji potrzeb lokalnych społeczności nie wystarczają już na dzień dzisiejszy tradycyjne metody funkcjonowania administracji samorządowej. Obecność w funkcjonowaniu administracji lokalnej systemów informatycznych, od tych najprostszych po bardzo skomplikowane, nikogo już nie dziwi. Pojęcie e-usługi, e-urzędu, weszło już w zasadzie powszechnie do słownika pojęć stosowanych przez urzędy państwowe. Jednakże stale rosnące potrzeby odbiorców e-usług wymusiły dzisiaj uruchomienie procesu integrowania systemów informatycznych funkcjonujących w administracji publicznej centralnej jak i terenowej. Ważne jednak, aby integracja ta była procesem możliwie najprostszym i skutecznym.

Obserwacja aktualnie realizowanych projektów, których celem jest właśnie integrowanie różnych systemów, wskazuje, że nie jest to proces prosty i w sposób oczywisty dający spodziewane efekty. Wymaga on jasno sprecyzowanych wymagań, spójnych zasad i reguł realizacyjnych oraz skoordynowanych działań zarządczych, aby planowane efekty mogły zostać osiągnięte. Dostrzegli to w szczególności decydenci Unii Europejskiej uruchamiając prace zmierzające do uzgodnienia Europejskich Ram Interoperacyjności.

Ramy interoperacyjności

W 2002 roku szefowie rządów państw członkowskich UE uznali za ważne opracowanie spójnych wymagań zapewniających skuteczną integrację systemów dostarczających e-usługi publiczne i tak w czerwcu 2002 roku na szczycie w Sewilli wezwano Komisję Europejską do przygotowania ram interoperacyjności w celu dostarczania paneuropejskich usług publicznych obywatelom i przedsiębiorcom. Ostatecznie w roku 2004 Komisja Europejska opublikowała pierwszą wersję Europejskich Ram Interoperacyjności

(ERI)¹. Rozumienie interoperacyjności w ramach UE oznacza, że różne organizacje mają możliwość współpracowania ze sobą, aby realizować wspólne cele. W ramach tej współpracy następuje proces wymiany informacji i wiedzy, bez którego współpraca jest utrudniona. W dzisiejszych czasach z kolei wymiana informacji i wiedzy bez odpowiednich systemów ICT² jest wręcz nie możliwa. Definicja Interoperacyjności jaka istnieje w polskiej nomenklaturze jest zgodna z definicją jaką posługuje się Unia Europejska³.

Konieczność podjęcia prac nad uregulowaniem prawnym interoperacyjności Komisja Europejska tłumaczyła brakiem ram prawnych dla działań w zakresie interoperacyjności oraz różnicą w wykładni prawa europejskiego; brakiem porozumień w zakresie zasad i definicji formatów danych, standardów i zasad dostępności; brakiem koordynacji wymiany dobrych praktyk.

Intencjonalnie ERI w wersji pierwszej miały być prawnym mechanizmem egzekwowania określonych cech, jakie powinny spełniać zamawiane przez instytucje publiczne systemy informatyczne. Przyjmując ERI wersja 1.0 Komisja Europejska zakładała wymuszenie na państwach członkowskich przyjmowania Krajowych Ram Interoperacyjności, jako prawnych podstaw egzekwowania od administracji publicznej stosowania określonych zasad i reguł, które miały przyczynić się do rozwoju paneuropejskich usług publicznych. Przyglądając się historii prac nad powstaniem ERI należy stwierdzić, iż zgodnie z przewidywaniami wywołały one szereg kontrowersji i wątpliwości wynikających z problemów interpretacyjnych. Mogliśmy być świadkami ścierających się poglądów i różnicy zdań przede wszystkim przedstawicieli środowisk reprezentujących osoby zaangażowane w stosowanie rozwiązań opartych na licencjach otwartych⁴ (przykładem może być licencja typu Copyleft – GNU General Public License - GNU GPL) oraz przedstawicieli rozwiązań informatycznych tzw. zamkniętych, czyli takich, których model biznesowy ochrony praw

¹ Dokumentację dotyczącą European Interoperability Framework (Europejskie Ramy Interoperacyjności) można znaleźć pod adresem <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473>

² Information and Comunication Technology (ICT) – Technologie Informacyjno-Komunikacyjne.

³ Na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

⁴ Przykładową definicję licencji otwartej można znaleźć pod adresem http://pl.wikipedia.org/wiki/Licencja_otwarta

autorskich do kodu źródłowego sprowadza się do jego nieujawniania (nieupubliczniania). W 2005 r. ówczesne Ministerstwo Informatyzacji przedstawiło projekt rozporządzenia Krajowych Ram Interoperacyjności zgodne z ERI wersja 1.0. Niemniej, jego ostateczne przyjęcie do porządku prawnego nie nastąpiło, co stanowiło pokłosie problemów związanych ze stosowaniem i krytyką ERI wersja 1.0.

Kilkuletnie doświadczenie w promowaniu i stosowaniu ERI wersja 1.0 doprowadziło ostatecznie w 2009 roku do podjęcia dyskusji w ramach KE nad opracowaniem drugiej wersji tego dokumentu. Należy zauważyć istotną zmianę w podejściu do ram interoperacyjności i ich znaczenia w ramach UE. Podstawowa zmiana polega na tym, że w przeciwieństwie do wersji pierwszej, która miała stać się elementem systemu prawnego UE, wersja druga takiego charakteru nie ma. Zgodnie z deklaracją KE wersja druga stanowi dokument roboczy, którego celem jest wywołanie dyskusji na temat ich znaczenia w informatyzacji usług publicznych.

Interoperacyjność w praktyce

Rozwój koncepcji interoperacyjności e-usług publicznych, mimo braku na dzień dzisiejszy jednoznacznych regulacji prawnych, może potencjalnie wpłynąć na funkcjonowanie administracji samorządowej. Już dzisiaj realizowana jest integracja systemów centralnych. Wystarczy wspomnieć tutaj integrację usług publicznych w ramach platformy ePUAP⁵ czy też projekt Pl.ID⁶, w ramach którego planowana jest integracja głównych systemów takich jak PESEL, Centralny Rejestr Aktów Stanu Cywilnego, Rejestr Dowodów Osobistych. Tego typu inicjatyw podejmowanych jest coraz więcej, co ważne integracja ta nie ma wymiaru tylko krajowego, ale dotyczy integracji na poziomie ogólnoeuropejskim. Wystarczy wspomnieć tutaj dobrze znane inicjatywy SIS II (wspólna europejska baza danych, wspomagająca utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego i ochronę granic zewnętrznych) i VIS⁷ (wspólny dla Państw Członkowskich całej UE Wizowy System Informacyjny, który będzie służył gromadzeniu wniosków i danych wizowych (w tym danych biometrycznych)). Można z dużą pewnością przyjąć, że jest to trwały trend w informatyzacji administracji publicznej. Należy założyć, że realizowany na dzień dzisiejszy proces integracji i współpracy

⁵ Więcej informacji o platformie ePUAP <http://www.epuap.gov.pl>

⁶ Więcej informacji o projekcie pl.ID <http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/plID.html>

⁷ Więcej informacji o projekcie http://www.cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/42/185/SIS_i_VIS.html

systemów realizujących usługi publiczne na poziomie centralnym zapewne w niedalekiej przyszłości przerodzi się w proces integracji usług na poziomie lokalnym (samorządowym) już dzisiaj realizowany w krajach Unii Europejskiej, przykładowo w Estonii czy Wielkiej Brytanii. Z punktu widzenia decydentów administracji samorządowej oznacza to konieczność:

- zapoznania się z założeniami i koncepcją interoperacyjności e-usług na poziomie ogólnoeuropejskim jak również krajowym (w przygotowaniu przez MSWiA jest rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności);
- stałego monitorowania aktualnego stanu wdrażania tej koncepcji (rozważenie możliwości integracji systemów teleinformatycznych z wprowadzoną do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ogólnokrajowej elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP);
- uruchomienia dyskusji w ramach społeczności lokalnej na temat sposobu realizacji e-usług i zakresu integracji w ramach paneuropejskich usług publicznych tak, aby w sposób jak najlepszy zaspokoić potrzeby członków tych społeczności.

Wnioski

Zagadnienie interoperacyjności administracji publicznej, jej usług, systemów teleinformatycznych funkcjonujących w sektorze publicznym jest jednym z głównych przedmiotów dyskusji toczących się w tym sektorze, w szczególności angażującym również przedstawicieli odbiorców usług publicznych oraz środowisko informatyczne. Dyskusji niewątpliwie pełnej sporów, uwidaczniającej nierzadko sprzeczne interesy wielu podmiotów. Zagadnienie to bezpośrednio przekłada się na funkcjonowanie podmiotów publicznych. Realizowana przez podmioty publiczne i z wykorzystaniem rozwiązań informatycznych działalność oceniana jest pod kątem uwzględniania zasad i reguł definiowanych w ramach prac nad interoperacyjnością administracji publicznej. Przekłada się również na wykorzystywane przez podmioty publiczne rozwiązania informatyczne.

Wyzwaniem dla stosowania wyników prac toczących się wokół tego zagadnienia są

również ich aktualny stan i charakter tych prac. Utrudnieniem stosowania w praktyce zasad i reguł interoperacyjności jest brak skoordynowania działań zarządzania tym zagadnieniem i podejmowanie przez różne podmioty inicjatyw z nim związanych bez odpowiedniego zapewnienia ich spójności.

Podsumowując, w polskiej rzeczywistości funkcjonowania administracji publicznej potrzebny jest motor, siła sprawcza, która będzie napędzać działania, które z kolei przełożą się na możliwość integrowania istniejących jak i przyszłych systemów informatycznych. Ważne jest, aby projekty były realizowane w sposób przemyślany. Taka siła sprawcza to nie tylko przepisy, rozporządzenia czy też „miękkie prawo”⁸. Każdy, kto uczestniczy w budowaniu lepszej administracji jest odpowiedzialny za produkt końcowy – usługę, która będzie dostarczona przedsiębiorcom i obywatelom zgodnie z ich wymaganiami i potrzebami.

Jest wiele przeszkód, które często uniemożliwiają wymianę informacji między systemami stworzonymi wewnątrz administracji publicznej – głównie są to ograniczenia prawne, bądź brak przepisów nakazujących współpracę między jednostkami administracyjnymi. Ostatnia nowelizacja ustawy o informatyzacji służyć ma właśnie zniesieniu wspomnianych przeszkód. Niezależnie od powyższego, w administracji publicznej niezbędne jest zrozumienie, że zastosowanie zasadnie wybranych rozwiązań informatycznych, ich interoperacyjność, i w konsekwencji świadczenie usług jest podyktowane wymaganiami i potrzebami obywateli odbiorców tych usług. Bo na cóż tworzyć kosztowne systemy, które nie będą służyć ich potencjalnym odbiorcom?

Artykuł powstał na licencji Creative Commons CC-BY-SA 3.0.

Zezwala się na kopiowanie, dystrybucję, wyświetlanie i użytkowanie artykułu i wszelkich jego pochodnych, pod warunkiem umieszczenia na nich informacji o pochodzeniu, autorstwie i finansowaniu oryginalnej jego wersji.

Zezwala się na kopiowanie, dystrybucję, wyświetlanie i użytkowanie pochodnych dzieł, pod warunkiem że będą one opublikowane na takiej samej licencji.

⁸ Miękkie prawo (ang. soft law) odnosi się do pokrewnych prawu instrumentów, które nie posiadają żadnej mocy prawnie wiążącej, lub których moc wiążąca jest w jakiś sposób "słabsza" w porównaniu do mocy wiążącej tradycyjnego prawa, w tym kontekście często określanego jako "twarde prawo" (ang. hard law) więcej m.in. http://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99kkie_prawo

