

Góra – Dół w e-administracji

Góra – Dół. Te relacje są zawsze napięte, bo – cytując Klasyka – punkt widzenia zależy od punktu siedzenia. Nie jest jednak ważne, że są napięte, tylko jaką generują dynamikę zmian. Zmiany są bowiem zawsze wynikiem czyjś niezadowolenia i woli poprawy sytuacji, więc napięcie samo w sobie nie jest niczym złym. Spójrzmy przez ten pryzmat na administrację i jej wolę wprowadzenia do praktyki rozwiązań informatycznych. Niech „górami” będą ministerstwa, a „dołami” urzędy w samorządach. Nie trzeba nikogo przekonywać, że góra – wszystkie rządy razem wzięte – w ciągu ponad dwudziestu lat od transformacji, pomimo niezliczonych strategii i planów, nie zbudowała systemów informatycznych do realizacji zadań administracji oraz obsługi obywateli i przedsiębiorstw na miarę nowoczesnego państwa. W ostatnim raporcie ONZ na ten temat: United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People (<http://unpan3.un.org/egovkb/>) Polska zajmuje 47 miejsce, choć wcześniej była wyżej. Znajduje się za niektórymi krajami, których pewnie nie podejrzewalibyśmy o to, że są lepsze od nas w e-administracji, jak Kazachstan, Kolumbia czy Barbados. Tak długotrwała niemoc polskiej administracji musi jednak mieć jakąś głębszą przyczynę. Przyjrzyjmy się zatem jednemu z mechanizmów, który tym rządzi.

Ponieważ „góra” nie oferuje konkretnych systemów informatycznych, których można by użyć w codziennej pracy urzędnika frontowego obsługującego obywateli i przedsiębiorstwa, a natura nie znosi próżni, to niektórzy, najbardziej przedsiębiorczy z tych urzędników zaczynają radzić sobie sami. Z pomocą zaprzyjaźnionych lokalnych informatyków, lub lokalnych firm informatycznych zaczynają tworzyć narzędzia informatyczne według własnego pomysłu, ułatwiające im pracę i przyspieszające obsługę interesantów. W końcu człowiek od epoki kamienia łupanego tworzył własne narzędzia w celu ułatwienia sobie życia, tylko teraz ma do dyspozycji komputer zamiast tłuka pięściowego. Te programy są pisane na potrzeby konkretnego urzędnika (wydziału lub urzędu) i dotyczą zakresu prac, które on wykonuje. Dlatego są to programy proste i łatwe w obsłudze. Wydawałoby się, że wszyscy są zadowoleni – urzędnik ma łatwiejszą pracę, interesanci są lepiej obsługiwani, ministerstwa nie wydały na te systemy informatyczne ani grosza. Sielanka trwa tak długo, aż góra nie przypomni sobie o swoich obowiązkach w zakresie informatyzacji. Wówczas pod hasłem „teraz my zrobimy informatyczną raketę na Marsa, która rozwiąże wszystkie problemy w resorcie” zaczyna się budowanie jakiegoś ogólnopolskiego molocha. Większość z tych molochów umiera przed narodzeniem, bo koncepcje zmieniają się szybciej niż faktyczne możliwości zaprogramowania złożonych systemów. Jeśli jednak taki ogólnopolski system zostanie zaimplementowany, to będzie odgórną decyzją wdrażany we wszystkich urzędach na dole. I tu mamy bezpośrednią konfrontację tych małych domorosłych systemików

tworzonych od dołu z molochem z góry. Wiadomo, że wygra moloch, bo za nim stoi siła, ale jakim kosztem społecznym? Otóż te dwa rodzaje systemów są tworzone przy zupełnie różnych założeniach – małe systemiki są napisane dla wygody urzędnika i jego bardziej efektywnej pracy na rzecz interesantów, a duży system – dla zarządzania pewnym całościowym zagadnieniem na poziomie państwa. Wygoda urzędnika na pewno nie jest w nim czołowym priorytetem. Oba rodzaje systemów są potrzebne w nowoczesnym państwie, ale problem tkwi w tym, że ten duży wymaga zaprzestania korzystania z tych małych.

I tu dochodzą do głosu czynniki psychologiczne i społeczne. Taki przedsiębiorczy i innowacyjny urzędnik, który z własnej inicjatywy wdrożył w swoim urzędzie lokalny system podnoszący wydajność jego pracy, czuje się sfrustrowany i potraktowany niesprawiedliwie. Bo z jego punktu widzenia ten wielki państwowy system jest ewidentnie gorszy – wymaga wprowadzania danych, których on sam nie potrzebuje, wymaga wykonywania niepotrzebnych mu czynności, ma interfejs zaprogramowany przez kogoś, kto nigdy nie obsługiwał w okienku zniecierpliwionego obywatela lub przedsiębiorcy. Dlatego rozumuje tak: ja z własnej i nieprzymuszonej woli, bez wielkich środków finansowych zrobiłem system dobry, a każą mi go zastąpić gorszym, ja obsługiwałem ludzi szybko, a będę obsługiwał wolniej, ja miałem pracę łatwą, a będę miał uciążliwą. To więcej nie będę się już wychylał z żadną inicjatywą, bo wcześniej czy później i tak mi wszystko zniszczą. I to jest właśnie karygodne – podcinanie ludziom skrzydeł.

Informatycy dawno zauważyli, że budowanie systemów metodą: dajcie nam pieniądze, zapomnijcie o nas na trzy lata, przyniesiemy wam gotowy system – kompletnie nie sprawdza się w życiu, bo dzisiejsze życie zmienia się zbyt szybko. Założenia projektowe sprzed trzech lat prawie na pewno będą przestarzałe i nieaktualne, gdy system będzie oddawany do użytku. I co z tego, że formalnie wszystko się zgadza – informatycy zrobili to, co urzędnicy zamówili na przetargu, urzędnicy są kryci – skoro nie ma efektu, bo system obsługuje nieistniejącą rzeczywistość, która przeminęła z wiatrem (huraganowym).

Ponad dziesięć lat temu informatycy wymyślili programowanie zwinne polegające na ciągłym, iteracyjnym doskonaleniu systemów informatycznych przez małe zespoły programistyczne. Drogą do poprawy sytuacji w polskiej e-administracji jest zmiana podejścia polegająca na zaproszeniu ludzi z inicjatywą do współtworzenia i nieustannego doskonalenia systemów małymi krokami. Sytuacja, w której urzędnicy koncentrują się na pisaniu SIWZ-ów na moloche (SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia) i sprawdzaniu potem, czy formalnie – wyłącznie formalnie – wszystko się zgadza, jest drogą donikąd.