

Tomasz Szetyński

Interoperacyjność – warunek konieczny dla procesu informatyzacji administracji publicznej



Fot. Helle Bro

Interoperacyjność to nie tylko umiejętność komunikowania się ze sobą poszczególnych systemów, lecz także bezpieczna wymiana danych, a co najważniejsze, możliwość wzajemnego wykorzystania tych samych danych w różnych systemach.

Polska administracja publiczna jest informatyzowana od kilkunastu lat, rozpisywane są nowe przetargi, powstają nowe systemy informatyczne, które mają wspomóc działanie polskich urzędów, a ściślej mówiąc sprawić, by kontakt petenta z polskim urzędnikiem był sprawniejszy. Można posunąć się do stwierdzenia, że **cały czas coś się dzieje, trwają prace nad stworzeniem systemów informatycznych, dzięki którym polska administracja ma pracować sprawniej**, szybciej, z korzyścią dla nas obywateli oraz dla samych pracowników urzędów. **Jednak dotychczasowe działania w tym zakresie nie przyniosły oczekiwanych korzyści**, każdy duży (w skali całego kraju), nowo wdrażany system, zamiast działać poprawnie, odmawiał (przynajmniej w początkowych miesiącach działania) posłuszeństwa. Tak było w przypadku informatyzacji ZUS, tak było z nieistniejącymi już Kasami Chorych - obecnie Funduszem Zdrowia oraz z systemem obsługującym nowe dowody osobiste. Analogiczna sytuacja miała także miejsce przy wdrażaniu systemu CEPIK oraz systemu POJAZD. Przykładów można wymienić jeszcze kilka. Wszyscy (nie tylko specjaliści z bran-

ży IT i urzędnicy) zastanawiają się, dlaczego żaden system nie działa poprawnie, czy wina leży po stronie ludzi projektujących owe systemy, czy po stronie administracji publicznej, która nie do końca chyba wie, czego potrzebuje i jak to naprawę powinno działać? Czy może taki stan rzeczy jest spowodowany brakiem uregulowań prawnych, w tym ustawy o informatyzacji? Oczywiście to ważne pytania, ale najważniejszym problemem jest brak interoperacyjności i od tego pojęcia powinny zaczynać się wszystkie dyskusje o informatyzacji administracji publicznej.

Systemy informatyczne muszą „mówić” w jednym języku

Największym i najbardziej newralgicznym problemem jest brak współdziałania poszczególnych systemów informatycznych,

czyli tego, co w terminologii informatycznej określa się mianem interoperacyjności systemów. Interoperacyjność to nie tylko umiejętność komunikowania się ze sobą poszczególnych systemów, lecz także bezpieczna wymiana danych, a co najważniejsze możliwość wzajemnego wykorzystania tych samych danych w różnych systemach. Oznacza to, nie mniej ni więcej tylko to, że dwa lub więcej urzędów mogą pracować w różnych systemach, które obsługiwane są przez różne platformy, a pomimo tych różnic będą mogły wymieniać ze sobą dane, gdyż będą one zapisane w tych samych formatach, np. .xml czy .xls.

Wyróżnia się 3 typy interoperacyjności: organizacyjny, informacyjny oraz techniczny. W aspekcie organizacyjnym interoperacyjność ma zapewnić efektywność procesów poszczególnych podmiotów administracji publicznej, czyli optymalną wymianę informacji przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych. W rozumieniu informacyjnym oznacza to zapewnienie efektywnej wymiany informacji pomiędzy samymi urzędami oraz pomiędzy urzędami a obywatelami i biznesem. Natomiast interoperacyjność techniczna ma na celu stworzenie standardów odpowiedzialnych za gromadzenie, przetwarzanie, wzajemną wymianę oraz transport danych pomiędzy różnymi systemami.

Co to jest interoperacyjność

IDA (*Interchange of Data Between Administration*) jest programem wspólnotowym tworzonym w ramach Unii Eu-

ropejskiej, który ma wspomagać projekty rządowe krajów zrzeszonych, mające na celu projektowanie oraz budowę systemów informatycznych w szeroko pojętym znaczeniu e-government. Głównym celem programu IDA jest tworzenie dynamicznego oraz samorozwijającego się środowiska ekonomicznego, a także wsparcie dla publicznie dostępnych serwisów internetowych, dla rozwoju e-administracji, e-learningu oraz szeroko pojętych usług *on-line* dla obywateli w ramach opieki zdrowotnej. Ramy interoperacyjności dla usług e-government – według IDA – to zbiór standardów i wytycznych, zgodnie z którymi administracje poszczególnych krajów oraz w poszczególnych regionach danego kraju, są zdolne wymieniać informacje pomiędzy sobą, przedsiębiorcami i obywatelami. Dodatkowymi zaleceniami twórców tego programu jest to, by e-usługi dla obywateli były dostępne w ramach działających bez zarzutu usług szerokopasmowych, a więc środkiem do osiągnięcia tego celu musi być jeszcze szybsze niż obecnie udostępnianie taniego i szybkiego dostępu do Internetu. Innym, aczkolwiek bardzo ważnym zaleceniem dla e-administracji krajów wspólnotowych UE, jest zapewnienie bezpiecznej infrastruktury IT oraz bezpiecznego przetwarzania danych w ramach *back-office*. Oznacza to, że już **na etapie projektowania systemów informatycznych dla administracji państwowej, szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie bezpieczeństwa gromadzenia, przetwarzania oraz przechowywania danych dotyczących obywateli.**

Europejskie i krajowe ramy interoperacyjności

W ramach programu IDA działa Komitet TBAC (*Telematics Between Administration Committee*), którego zadaniem było opracowanie europejskich ram interoperacyjności. Efektem tych działań jest dokument EIF, czyli zbiór rekomendacji i wytycznych dla usług e-government, w których interakcja administracji, przedsiębiorców i obywateli odbywa się w kontekście transgranicznym. Głównym argumentem za stworzeniem takich reguł był brak ścisłej współpracy oraz swobodnego przepływu informacji pomiędzy organami administracji krajów UE oraz instytucjami wspólnotowymi. W listopadzie 2004 r. został przedstawiony dokument „Europejskie Ramy Interoperacyjności” w wersji 1.0 i jest on w dalszym ciągu rozwijany. Dokument ten nie

ma jednak postaci ustawy ani też dyrektywy, która by zmuszała administracje rządowe poszczególnych krajów do jego stosowania. Jest to jedynie zbiorów zaleceń i reguł, które mają być pomocne przy tworzeniu systemów informatycznych, zapewniających swobodną wymianę danych.

Szczególną uwagę zwrócono na problem standaryzacji, tak by poszczególne dane mogły być wykorzystywane w różnych systemach i platformach programowych. Dane te muszą mieć zgodny lub dający się łatwo konwertować format zapisu, standardy w zakresie przesyłania i bezpieczeństwa danych, ich prezentacji itp. Chodzi tu przede wszystkim o to, by wykorzystywane były ogólnie przyjęte standardy, np. do zapisu dokumentów elektronicznych: .xml, .xls, .uml.; do transferu plików czy przesyłania komunikatów poprzez sieci teleinformatyczne, np. ftp, http, X400, smtp.; do tworzenia i prezentowania usług sieciowych, np. http, J2EE, html, DOM, CORBA itp. Bardzo ważną **zasadą interoperacyjności jest także oparcie tych systemów na otwartych standardach** oraz ogólnie obowiązujących standardach międzynarodowych, np. ISO.

Krajowe ramy interoperacyjności – fundamentem wszystkich projektów tworzonych w ramach e-government

Aby zadania tworzone w ramach programów wspólnotowych przenieść na ojczysty grunt każdego z państw, konieczne było stworzenie tzw. krajowych ram interoperacyjności. Jest to zestaw standardów obowiązujących lub rekomendowanych dla wykorzystania w administracji publicznej w danym kraju. Najważniejsze jest jednak to, by te dwa projekty uzupełniały się wzajemnie, gdyż cała europejska administracja będzie mogła współpracować ze sobą tylko wtedy, gdy na etapie krajowym wszystkie te zalecenia i reguły zostaną zastosowane przy projektowaniu i wdrażaniu systemów informatycznych w administracji państwowej.

Interoperacyjność a ustawa o informatyzacji w Polsce

Chociaż zasady i sugestie przedstawione w ramach europejskich ram interoperacyjności są tylko wskazówkami, to na poziomie krajowym pojęcie intero-

peracyjności, czyli szeroko pojętej zdolności współdziałania, powinno znaleźć szczególne miejsce w ustawie o informatyzacji. Objawiać się to powinno w **jasnym określeniu zasad otwartości programowania, tak by było możliwe łączenie systemów w ramach różnych platform** (o różnej architekturze). Każde państwo, w tym również państwo polskie, powinno kierować się również niezależnością (neutralnością) technologiczną przy wyborze dostawcy systemu dla administracji publicznej bez względu, czy dostawca oferuje system komercyjny, czy na zasadach swobodnie dostępnego programowania (np. licencje GPL czy GNU).

W chwili pisania tego tekstu, polska ustawa o informatyzacji nabiera ostatecznych kształtów i po kolejnych czytaniach w Sejmie oraz zaakceptowaniu przez Senat, powinna zostać podpisana przez prezydenta. Technologie informatyczne wciąż się rozwijają, a polska administracja, by nie pozostać w tyle, bardzo potrzebuje tego oraz kolejnych dokumentów, w tym opracowania krajowych ram interoperacyjności. **Tylko dobrze przygotowane i wdrożone uregulowania i dyrektywy prawne będą doskonałym fundamentem do budowania systemów informatycznych dla polskiej e-administracji.** Bez tych dokumentów polska administracja, a co najważniejsze polska gospodarka, nie będzie nadążać za czołówką europejską. Bo nawet, jeśli uda się rozwiązać przejściowe problemy z nie do końca działającymi systemami, nawet wtedy, gdy zastępy informatyków uporają się z błędami, to bez sprawnie działających i dostępnych dla wszystkich usług elektronicznych i tak nasza administracja nie będzie nowoczesnym ośrodkiem wymiany informacji pomiędzy obywatelami a urzędami.

Źródło:

European Interoperability Framework For Pan-european

Egovernment Services – Version 1.0

Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” – materiały konferencyjne