

EWELINA NIEWIADOMSKA

Urząd Statystyczny

SYSTEMY INFORMACYJNE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

System informacyjny ma kluczowe znaczenie w zarządzaniu organizacją, ponieważ umożliwia sprawne i efektywne zarządzanie. Odgrywa też zasadniczą rolę w administracji publicznej. Rodzaj informacji gromadzonej przez jednostki administracji publicznej jest określany przez cele oraz normy wyznaczone przez polityczne ośrodki decyzyjne. Zasoby informacyjne są strategicznymi zasobami administracji, które po przetworzeniu służą osiągnięciu celów, są uznawane za wartościowe przez decydentów w procesie decyzyjnym¹.

1. Struktura administracji publicznej w Polsce

Termin „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego „służyć”, przedrostek *ad* wzmacnia to służebne znaczenie. Można zatem posłużyć się definicją H. Izdebskiego i M. Kuleszy, według której administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne

¹ A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 78.

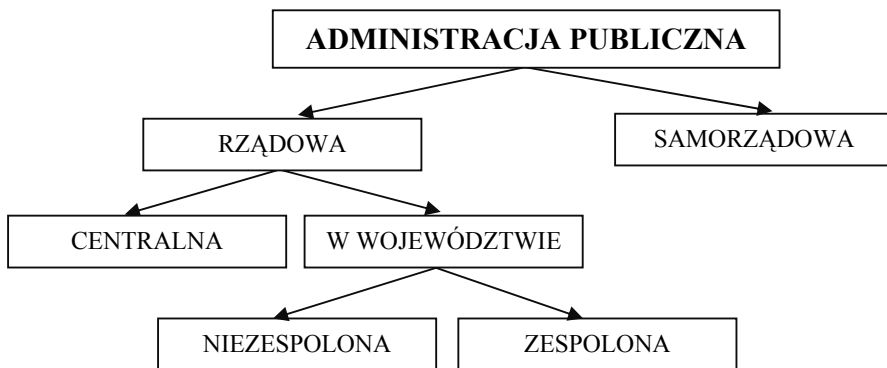
podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach².

Administracja publiczna w Polsce dzieli się na administrację rządową i samorządową. Organy administracji rządowej występują na szczeblu ogólnokrajowym (prezydent, rada ministrów z prezesem, ministrowie, urzędy centralne) oraz wojewódzkim (wojewoda); z kolei administracja samorządowa występuje na szczeblu województwa (marszałek, sejmik, zarząd), powiatu (starosta, rada powiatu) oraz gminy (prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy).

Organy rządowej administracji niezespólonej podlegają bezpośrednio ministrom i urzędom centralnym, np. izby celne, urzędy celne, izby skarbowe, urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy morskie, urzędy statystyczne.

Organy rządowej administracji zespólonej podlegają bezpośrednio wojewodzie, np. Wojewódzka Komenda Państwowej Straży Pożarnej, Kuratorium Oświaty, Komenda Wojewódzka Policji.

Strukturę administracji publicznej przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Struktura administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

² A. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 79.

2. Informacja jako element systemu informacyjnego administracji publicznej

Określone informacje, które składają się na zasoby, są podstawą funkcjonowania każdej organizacji³. Brak jest jednak ogólnie przyjętej definicji informacji. Można przyjąć, że informacja jest rodzajem zasobów, pozwalającym na zwiększenie naszej wiedzy o nas i o otaczającym nas świecie⁴.

Informacja spełnia pięć podstawowych funkcji społecznych:

- odwzorowania rzeczywistości,
- tworzenia zasobów wiedzy,
- decyzyjną,
- sterowania,
- konsumpcyjną⁵.

Informacja dla współczesnego społeczeństwa ma szczególne znaczenie w kontekście obywatelskiego prawa do informacji, które oznacza, że każdy obywatel ma prawo do rzetelnej, zweryfikowanej, aktualnej informacji, potrzebnej mu do życia i funkcjonowania w społeczeństwie i państwie⁶. Realizację prawa obywatela do informacji bierze na siebie państwo, które przy udziale innych instytucji publicznych i przy wykorzystaniu środków publicznych utrzymuje i rozwija infrastrukturę informacyjną.

W literaturze pojęcie systemu informacyjnego jest definiowane w różny sposób. Według J. Kisielnickiego i H. Sroki, system informacyjny to wielopoziomowa struktura, pozwalająca użytkownikowi tego systemu na transformowanie określonych informacji, wejścia na požądane informacje, wyjścia za pomocą odpowiednich procedur i modeli⁷. Tak zdefiniowany system ma następujący zbiór elementów:

³ J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informacyjne biznesu. Informatyka dla zarządzania*, Placet, Warszawa 2005, s. 13.

⁴ Tamże.

⁵ J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 65.

⁶ J. Oleński, *Ekonomika informacji. Metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 19.

⁷ J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informacyjne biznesu...*, s. 18.

$$SI = \{P, I, T, O, M, R\}$$

gdzie:

- SI – system informacyjny organizacji,
- P – użytkownicy systemu,
- I – zasoby informacyjne,
- T – narzędzia techniczne,
- O – rozwiązania systemowe stosowane w danej organizacji,
- M – metainformacje,
- R – relacje pomiędzy poszczególnymi zbiorami⁸.

Dla potrzeb artykułu można przyjąć jedną z definicji, która zakłada, że jest to „zbiór powiązanych procesów informacyjnych, gdzie przez proces informacyjny rozumie się proces technologiczny, który realizuje co najmniej jedną z następujących funkcji:

- generowanie (produkcja) informacji,
- gromadzenie (zbieranie) informacji,
- przechowywanie (pamiętanie, magazynowanie, archiwizacja) informacji,
- przekazywanie (transmisja) informacji,
- przetwarzanie (przekształcanie, transformacja) informacji,
- udostępnianie (upowszechnianie) informacji,
- interpretacja (translacja na język użytkownika) informacji,
- wykorzystanie (użytkowanie) informacji”⁹.

3. Zasoby informacyjne administracji publicznej

Zasoby informacyjne w połączeniu z innymi zasobami ekonomicznymi, czyli kapitałem, zasobami naturalnymi oraz pracą, współdecydują o rozwoju społeczeństwa i gospodarki¹⁰. Zasobami informacyjnymi organizacji są wszelkie dane, informacje oraz techniki informacyjne, które mają wymierną wartość i które mogą być użyte do produkcji określonego dobra lub usługi¹¹.

⁸ Tamże, s. 19.

⁹ S. Łobejko, *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2004, s. 21.

¹⁰ J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna...*, s. 121.

¹¹ A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 76.

J. Oleński proponuje podejście metodyczne, umożliwiające wypracowanie miar informacji jako zasobu ekonomicznego. Według niego, informacyjnym zasobem ekonomicznym są wszelkie użyteczne zbiory informacji, metainformacji i parainformacji, zgromadzone i przechowywane w czasie, w miejscach, w formach, przy wykorzystaniu technologii i organizacji, które umożliwiają dostęp do tych informacji oraz ich wykorzystanie przez finalnych użytkowników działających jako podmioty ekonomiczne i społeczne¹².

Administracja publiczna dysponuje zasobami informacyjnymi będącymi w posiadaniu:

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: rejestr PESEL, rejestr wydanych paszportów, rejestr Systemu Odznaczeń Państwowych, rejestr kościołów i związków wyznaniowych, rejestr związków gmin, rejestr cudzoziemców wydalonych z Polski, rejestr zaproszeń wystawionych przez obywateli Polski dla cudzoziemców,
- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: Centralny Rejestr Ubezpieczonych, Centralny Rejestr Płatników Składek, rejestr osób korzystających z Funduszu Alimentacyjnego, rejestr osób pobierających emerytury i renty zagraniczne,
- Ministerstwa Finansów – Krajowa Ewidencja Podatników (NIP),
- Ministerstwa Edukacji Narodowej: rejestr szkół publicznych wszystkich szczebli, rejestr szkół niepublicznych wszystkich szczebli,
- Głównego Urzędu Statystycznego – Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON),
- Kas Chorych: rejestr osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym,
- Ministerstwa Skarbu: ewidencja majątku Skarbu Państwa, rejestr osób uprawnionych do zasiadania w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- Głównego Geodety Kraju: baza danych podstawowych osnów geodezyjnych, baza danych przebiegu granic RP oraz granic i powierzchni jednostek zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa w części dotyczącej województw,
- wojewodów: baza danych topograficznych z numerycznym modelem rzeźby terenu, baza metadanych obejmująca istniejące bazy danych i systemy informacji przestrzennej w województwie,

¹² J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna...*, s. 125.

- samorządów terytorialnych różnych szczebli: rejestr USC, dowodów osobistych, praw jazdy, pojazdów mechanicznych, ewidencja działalności gospodarczej, rejestr zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, właściele psów, ewidencja gruntów i budynków, rejestr użytkowników wieczystych, właściele i dzierżawców nieruchomości, podatników podatku od nieruchomości i rolnego, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwoleń na budowę, korespondencji wpływającej i wysyłanej, uchwał rady i zarządzeń zarządu oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów i marszałków,
- przedsiębiorstw komunalnych: rejestr odbiorców usług przedsiębiorstw komunalnych, ewidencja majątku przedsiębiorstw komunalnych,
- instytucji administracji publicznej wszystkich szczebli: ewidencja majątku trwałego instytucji, ewidencja zasobów finansowych instytucji, rejestr osób zatrudnionych w instytucji¹³.

4. Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej REGON jako przykład systemu informacyjnego administracji publicznej

REGON – krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, został utworzony na podstawie art. 41 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (DzU nr 88, poz. 439 z późn. zm.), a jego szczegółowe zasady prowadzenia i aktualizacji określa rozporządzenie Rady Ministrów z 27 lipca 1999 roku w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej (DzU 1999, nr 69, poz. 763 z późn. zm.)¹⁴.

„Rejestr REGON jest zbiorem informacji o podmiotach gospodarki narodowej, prowadzonym w systemie informatycznym w postaci centralnej bazy danych oraz terenowych baz danych, bieżąco aktualizowanym.

Rejestr REGON:

- służy osiągnięciu spójności identyfikacyjnej podmiotów gospodarki narodowej wpisywanych do innych urzędowych rejestrów i systemów informacyjnych administracji publicznej,

¹³ A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji...*, s. 76–77.

¹⁴ http://www.stat.gov.pl/bip/regon_PLK_HTML.htm (14.04.2012).

- służy jednolitości opisów stosowanych w nomenklaturze pojęciowej i klasyfikacyjnej we wszystkich urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji publicznej,
- dostarcza ogólnej charakterystyki działających w gospodarce narodowej podmiotów w przekrojach: terytorialnym, własnościowym, rodzajów działalności, form prawnych itp.,
- umożliwia sporządzanie wykazu adresów działających podmiotów,
- jest podstawą do tworzenia baz i banków danych o podmiotach gospodarki narodowej,
- stanowi główne źródło zasilania bazy jednostek wybieranych do badań statystycznych.

Wpisowi do rejestru REGON podlegają wszystkie:

- osoby prawne,
- jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej,
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (w tym prowadzące indywidualne gospodarstwa rolne),
- jednostki lokalne wyżej wymienionych podmiotów.

W rejestrze są ujmowane następujące informacje o wyżej wymienionych podmiotach:

- nazwa i adres siedziby, a w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – dodatkowo nazwisko i imiona oraz miejsce zamieszkania i identyfikator systemu ewidencji ludności (PESEL), o ile taki posiada,
- numer identyfikacji podatkowej NIP, o ile taki posiada,
- numery identyfikacyjne wspólników spółki cywilnej, o ile takie posiadają, nazwisko i imiona albo firma wspólników spółki cywilnej wraz z numerem PESEL osoby fizycznej prowadzącej działalność, o ile taki posiada,
- forma prawna i forma własności,
- wykonywana działalność, w tym rodzaj przeważającej działalności,
- daty: powstania podmiotu, rozpoczęcia działalności, zawieszenia i wznowienia działalności, wpisu do ewidencji lub rejestru, zakończenia działalności albo skreślenia z ewidencji lub rejestru, wpisu oraz skreślenia z rejestru podmiotów,
- nazwa organu rejestrowego lub ewidencyjnego, nazwa rejestru (ewidencji) i nadany przez ten organ numer,
- przewidywana liczba pracujących,

- w przypadku gospodarstw rolnych powierzchnia ogólna i użytków rolnych,
- jednostkach lokalnych podmiotów w wyżej wymienionym zakresie z wyłączeniem informacji o numerze identyfikacji podatkowej NIP oraz o formie prawnej i formie własności,
- numer telefonu i faksu siedziby, adres poczty elektronicznej oraz strony internetowej, o ile podmiot takie posiada i podaje je do rejestru podmiotów¹⁵”.

Podsumowanie

System informacyjny jest określany jako układ nerwowy organizacji, łączący w jedną całość elementy systemu zarządzania. Poprawnie zaprojektowany system informacyjny umożliwi sprawną komunikację między elementami organizacji a otoczeniem, a także całością organizacji a otoczeniem, bezpośrednio oddziałując na sprawność całej organizacji. W jednostkach administracji publicznej istnieje wiele systemów informacyjnych, są podstawą ich działania a także stanowią źródło wiedzy dla decydentów oraz dla zwykłych obywateli. W dobie *e-government* i wszechogarniającej cyfryzacji należałoby przestać tworzyć nowe systemy i połączyć istniejące. Być może jeden rozbudowany system informacyjny zacznie działać jeszcze w tym wieku...

Literatura

<http://www.stat.gov.pl>.

Izdebski A., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Kisielnicki J., Sroka H., *Systemy informacyjne biznesu. Informatyka dla zarządzania*, Placet, Warszawa 2005.

Łobejko S., *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2004.

Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2006.

Oleński J., *Ekonomika informacji. Metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.

¹⁵ http://www.stat.gov.pl/bip/389_117_PLK_HTML.htm (14.04.2012).

INFORMATION SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

This paper presents the structure of public administration and its information resources. Characterized the state register of economic entities company (REGON) as an example of an information system of public administration.

Keywords: public administration, information resources, information system, REGON, information systems of public administration

Translated by Ewelina Niewiadomska

