Józef Oleński
Uniwersytet Warszawski

Rejestry administracyjne i systemy katastralne w infrastrukturze informacyjnej państwa

1. Rejestry administracyjne – pojęcie, definicje, klasyfikacje

Rejestry administracyjne są to wykazy, listy, spisy:

- podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej),
- obiektów materialnych,
- procesów ekonomicznych lub technologicznych,
- zdarzeń społecznych, ekonomicznych, technicznych, ekologicznych i in.,

których rejestrowanie i ewidencjonowanie jest niezbędne organom administracji publicznej, jednostkom sektora publicznego bądź innym jednostkom do realizacji ich funkcji publicznych, do czego są zobowiązane z mocy prawa.

Wykazy te posiadają rękojmię wiary publicznej w tym sensie, że mogą stanowić legalną i wiarygodną podstawę informacyjną do decyzji lub podejmowania działań ekonomicznych, społecznych i administracyjnych.

Rejestry administracyjne są to więc systemy informacyjne, których podstawową funkcją jest identyfikacja wybranych klas podmiotów gospodarczych lub społecznych, obiektów technicznych lub ekonomicznych oraz wybranych procesów społecznych, gospodarczych lub technicznych. Identyfikacja ta dokonywana jest z mocy prawa, dla potrzeb jednostek administracji państwowej oraz innych organizacji realizujących zadania publiczne, w tym w szczególności zadania kontroli i nadzoru ze strony państwa nad działalnością określonej klasy jednostek, w ramach obowiązków państwa określonych przez prawo. Np. kontrola sanitarna, kontrola kwalifikacji i uprawnień do prowadzenia określonego rodzaju działalności, kontrola przestrzegania norm technicznych obiektów itp.

Z punktu widzenia zakresu wyróżniamy

- rejestry ogólnokrajowe, czyli wykazy obejmujące wszystkie obiekty określonej klasy w całej gospodarce narodowej,
- rejestry wewnętrzne systemów informacyjnych administracji lub innych systemów informacyjnych.

Rejestry ogólnokrajowe są autonomicznymi systemami informacyjnymi w tym sensie, że nie stanowią integralnych części innych systemów informacyjnych. Mają własne podstawy prawne oraz są prowadzone przez wydzielone do tego celu struktury organizacyjne aparatu państwa. W szczególności rejestry te nie stanowią integralnych części metainformacyjnych systemów informacyjnych wspomagających określone funkcje aparatu administracji państwa.

Istotną cechą rejestrów ogólnokrajowych jest to, że gromadzą one informacje identyfikujące określone podmioty, obiekty lub procesy z mocy prawa, w celu udostępniania zgromadzonych informacji różnym jednostkom organizacyjnym władzy lub administracji państwa, a także innym jednostkom organizacyjnym i osobom fizycznym posiadającym *interes prawny*. Zakres, tryb

udostępniania oraz sposób wykorzystania informacji z rejestrów administracyjnych jest określony w regulacjach prawnych dotyczących danego rejestru.

2. Rodzaje rejestrów administracyjnych

Wśród rejestrów administracyjnych wyróżniamy:

- rejestry podmiotowe, w których rejestrowane są podmioty prowadzące określoną działalność gospodarczą, społeczną lub polityczną, zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej,
- rejestry przedmiotowe, w których rejestrowane są określone rodzaje obiektów, jak nieruchomości, budynki, maszyny i urządzenia,
- rejestry zdarzeń, w których rejestrowane są określone rodzaje zdarzeń: transakcji, zezwoleń, decyzji, incydentów (np. medycznych), wypadków i katastrof, korzyści itd.

3. Rejestry podmiotowe

Rejestry podmiotowe gromadzą informacje o określonych klasach społeczno – ekonomicznych. W praktyce każda działalność podlegająca jakimkolwiek regulacjom prawnym określającym wymagania niezbędne do prowadzenia tej działalności, wymaga prowadzenia rejestru podmiotów, jakie taką działalność podejmują. W warunkach głębokiego interwencjonizmu instytucjonalnego charakteryzującego współczesną gospodarkę, niewiele jest dziedzin życia społecznego, politycznego, gospodarczego, które nie podlegałyby takim regulacjom. Są kraje – do nich należy Polska – w których wszelka działalność lub aktywność społeczna lub ekonomiczna są objęte regulacjami prawnymi, a podmioty angażujące się w tę działalność wymagają rejestracji, nierzadko w kilku oddzielnych rejestrach.

Rejestry administracyjne podmiotów spełniają następujące funkcje:

1) **Funkcja stanowiąca**
2) **Funkcja identyfikacyjna**
3) **Funkcja klasyfikacyjna**
4) **Funkcja integracyjna**
5) **Funkcja normalizacyjna**
6) **Funkcja weryfikacyjna**
7) **Funkcja kontrolna**
8) **Funkcja informacyjna**

- funkcja stanowiąca

Wpis do rejestru administracyjnego z mocy prawa oznacza, że dany podmiot istnieje jako jednostka posiadająca zdolność do określonego zakresu działań pociągających za sobą skutki prawne w określonej dziedzinie gospodarki, życia społecznego lub politycznego. W tym sensie wpis do określonego rejestru jest aktem sprawczym generowania podmiotu w ramach danej klasy podmiotów, powoduje „istnienie" danego podmiotu jako elementu zbiorowości określonej klasy podmiotów. Bez wpisu do rejestru dany podmiot nie może funkcjonować jako jednostka danej klasy. Funkcję stanowiącą realizują wszystkie rejestry sądowe oraz rejestry prowadzone przez organy administracji państwowej, które prawnie zostały umocowane do stanowienia podmiotów w danej klasie.

Na przykład wpisanie jakiejkolwiek organizacji (np. stowarzyszenia przyjaciół piwa) do rejestru sądowego partii politycznych oznacza, że organizacja ta „staje się" partią polityczną, ze wszelkimi prawami i obowiązki z tego wynikającymi. Odpowiednio wykreślenie tej organizacji z rejestru partii politycznych oznacza, że przestaje ona istnieć

jako partia polityczna, choćby swoją działalność prowadziła nadal. Wpisanie jakiegoś podmiotu do rejestru aptek zarządzanego przez Ministra Zdrowia oznacza, że dany podmiot „staje się" apteką, zyskuje wszelkie prawa i zobligowany jest do przestrzegania wszystkich obowiązków nakładanych przez prawo na apteki.

- funkcja identyfikacyjna

  Rejestr administracyjny powinien zapewniać jednoznaczną identyfikację podmiotu w systemie społeczno – gospodarczym, odróżnienie każdego z podmiotów od wszelkich innych podmiotów w skali kraju, a w przypadku struktur międzynarodowych – w skali regionalnej lub globalnej. We współczesnej otwartej gospodarce zasady identyfikacji podmiotu w rejestrze powinny zapewnić odróżnienie danego podmiotu od innych podmiotów w skali odpowiedniej do prowadzonej przez ten podmiot działalności, a także zapewnić identyfikację tego podmiotu w innych rejestrach, o ile jest tam także rejestrowany, oraz we wszelkich innych systemach informacyjnych.

  Metoda identyfikacji powinna umożliwiać jednoznaczne odróżnienie danego podmiotu od innych przez wszystkich potencjalnych głównych użytkowników rejestru, w tym przez wszystkie infrastrukturalne systemy informacyjne państwa, które mogą potrzebować informacji o tym podmiocie. Metody identyfikacja powinny minimalizować możliwość błędnej identyfikacji przez użytkowników rejestru. Oznacza to, że często trzeba w jednym rejestrze stosować kilka metod identyfikacji, np. za pomocą unikalnego identyfikatora numerycznego z cyfrą kontrolną, za pomocą unikalnego identyfikatora alfanumerycznego (kod mnemoniczny), za pomocą unikalnej nazwy pełnej i unikalnej nazwy skróconej.

- funkcja weryfikacyjna

  Funkcja weryfikacyjna administracyjnych rejestrów podmiotów polega na tym, że w rejestrach o wszystkich podmiotach zarejestrowanych powinny znajdować się aktualne informacje potrzebne do sprawdzenia przez podmioty posiadające interes prawny, jaki jest status prawny, organizacyjny, ekonomiczny danego podmiotu, powinny też znajdować się aktualne informacje o osobach fizycznych, które z mocy prawa mają zdolność do podejmowania decyzji w imieniu danego podmiotu, które zostały prawnie umocowane do prowadzenia wszelkich działań „w imieniu" tegoż podmiotu.

  Ponadto wymogiem związanym z funkcją weryfikacyjną jest kompletność rejestru administracyjnego. W rejestrze powinny być ujęte wszystkie podmioty należące do danej klasy.

- funkcja kontrolna

  Funkcja kontrolna rejestru polega na tym, że w rejestrze powinny znajdować się wszelkie i tylko takie informacje, które niezbędne odpowiednim organom państwa do podejmowania wszelkich dozwolonych prawem działań, do który prawo wymaga informacji z rejestru. Na podstawie rejestru użytkownik powinien móc zweryfikować informacje o podmiocie zarejestrowanym. Informacje w rejestrze administracyjnym winny więc posiadać rękojmię wiary publicznej, za którą bierze odpowiedzialność państwo. Za wszelkie błędy, jakie mogą być popełnione przez użytkownika na skutek niezgodnej z rzeczywistością, w tym nieaktualnej, informacji o podmiocie, odpowiedzialność powinno z mocy prawa wprowadzającego rejestr, ponosić państwo.

- funkcja klasyfikacyjna

  Funkcja klasyfikacyjna rejestrów administracyjnych polega na tym, że w rejestrze podmioty powinny być klasyfikowane zgodnie z klasyfikacjami obowiązującymi z mocy prawa. Zaklasyfikowanie podmiotu w rejestrze administracyjnym ma charakter decyzji o określonych skutkach prawnych. Kwalifikowanie podmiotów w rejestrze według określonych klasyfikacji nie może służyć ułatwieniu wyszukiwania informacji czy

organizacji zbiorów danych. Każde kwalifikowanie musi być więc oparte na precyzyjnych podstawach prawnych.

- funkcja integracyjna

  Rejestr administracyjny powinien spełniać funkcje integracji systemów informacyjnych administracji korzystających z danego rejestru. Dotyczy to w szczególności integralności metadanych, jakie są tworzone w systemach informacyjnych administracji korzystających z danego rejestru.

  Warunkiem realizacji tej funkcji przez rejestry jest zapewnienie integralności danych odwzorowujących te same atrybuty podmiotów rejestrowanych w różnych rejestrach administracyjnych.

- funkcja normalizacyjna

  Rejestry administracyjne – niezależnie od wiedzy i woli ich gestorów, projektantów i administratorów – tworzą normy informacyjne w państwie i gospodarce. W systemach używkowych chętnie korzysta się z rejestrów jako mającego rękojmię wiary publicznej źródła informacji o podmiotach. Zasady identyfikacji, klasyfikacje, nomenklatury, kody i inne dane z rejestrów są wprowadzane jako metadane do innych systemów informacyjnych.

- funkcja informacyjna

  Funkcja informacyjna oznacza, że w rejestrze o każdym podmiocie powinny być gromadzone kompletne informacje, jakie są potrzebne użytkownikom do wykonywania czynności, dla których rejestr został powołany.

Powołując do życia i projektując jakikolwiek rejestr administracyjny należy starannie wyspecyfikować, w jakim zakresie dany rejestr powinien realizować każdą z wymienionych wyżej funkcji. Niestety, trudno znaleźć przykłady rejestrów, przy których tworzeniu przeprowadzony by analizę implikacji wszystkich wymienionych wyżej funkcji dla zawartości, organizacji, technologii, warunków ekonomicznych tworzenia i użytkowania rejestru. Co gorsza, zdarza się, że państwo w aktach prawnych wprowadza zapisy zdejmujące z jego organów odpowiedzialność za skutki ewentualnych błędów w rejestrach. Takie działanie stanowi istotne zakłócenie ładu informacyjnego w społeczeństwie i gospodarce.

4. Modele rejestrów podmiotowych

Wyróżnić można trzy modele rejestrów podmiotowych, które nazywamy nawiązując do krajów lub regionów, w których w systemach rejestrów administracyjnych przeważają cechu charakterystyczne danego modelu. Są to:

1) model amerykański
2) model skandynawski
3) model polski

Istotą **modelu amerykańskiego** jest to, że możliwość tworzenia autonomicznych rejestrów podmiotów jest tam prawnie ograniczona. W zasadzie nie tworzy się w tym modelu autonomicznych rejestrów ogólnokrajowych (federalnych), w których podmioty miałyby obowiązek rejestrowania się z mocy prawa. Rejestry podmiotów są w modelu amerykańskim integralnymi częściami określonych systemów informacyjnych administracji wspomagających wykonywanie przez jednostki administracyjne określonych zadań publicznych i świadczenia usług społecznych: systemów podatkowych, celnych, ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego itd. Informacje gromadzone w tych rejestrach mogą być wykorzystywane wyłącznie w ramach tych systemów, nie

mogą być wymieniane między systemami czy udostępniane osobom trzecim. Udostępnienie informacji z rejestru poza system informacyjny wymaga indywidualnych decyzji w każdej sprawie, często decyzji sądu.

Istotą **modelu skandynawskiego** jest centralna koordynacja instytucjonalna systemu rejestrów administracyjnych podmiotów gospodarki narodowej jako rejestrów pochodnych względem centralnego, ogólnokrajowego, wielofunkcyjnego systemu identyfikacji podmiotów. Rejestry administracyjne mogą być tworzone na mocy aktów prawnych wyłącznie jako rejestry spójne z centralnym rejestrem administracyjnym wszystkich podmiotów gospodarki narodowej jako rejestrem pierwotnym. Rejestry te mają obowiązek pobierania informacji z rejestru centralnego. Jeżeli zakres informacji w tym rejestrze jest niewystarczający, wówczas mogą pozyskiwać brakujące informacje najpierw z innych już istniejących rejestrów administracyjnych, a dopiero w przypadku, gdy takie informacje nie są przez żaden inny rejestr zbierane, mogą żądać informacji bezpośrednio od rejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej.

Ogólnokrajowy, centralny system identyfikacji określa standardy informacyjne dla wszystkich pozostałych rejestrów wyspecjalizowanych. Rejestry wyspecjalizowane mają obowiązek wymieniać między sobą informacje oraz przekazywać informacje aktualizujące do rejestru centralnego, jeżeli dzięki pełnionym przez siebie funkcjom uzyskują informacje aktualizujące wcześniej, taniej i jakościowo lepsze. Obowiązek aktualizacji i korzystania z centralnego rejestru podmiotów ciąży także na wszystkich innych systemach informacyjnych administracji, jeżeli spełniają określone warunki informacyjne, organizacyjne i techniczne. Np. system podatkowy ma obowiązek przekazywania informacji aktualizujących adresy i rodzaje działalności podmiotów, ponieważ do celów podatkowych podmioty przekazują regularnie informacje o profilu swojej działalności organom fiskalnym, do celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług lub uzyskania ulg podatkowych z tytułu prowadzonej działalności. Natomiast rejestry sądowe, w których rejestracja oznacza nadanie osobowości prawnej podmiotowi, mają obowiązek przekazywania aktualizacji nazw.

Model skandynawski dzięki centralnej koordynacji, pełnej normalizacji informacji, wymianie informacji między rejestrami administracyjnymi podmiotów oraz kontrolowanej redundancji wydaje się być modelem najbardziej efektywnym z ekonomicznego punktu widzenia. Jego wprowadzenie w życie wymaga jednak wysokiego i jednakowego w całej administracji poziomu technologii informacyjnych, kultury informatycznej i koordynacji regulacji prawnych. Wydaje się, że jest to w warunkach europejskich najbardziej efektywny model informatyzacji państwa (*e-government*).

Istotą **modelu polskiego** jest daleko posunięta autonomizacja inicjowania, tworzenia, projektowania i eksploatacji rejestrów podmiotów gospodarki narodowej. Inicjatywa utworzenia ogólnokrajowego rejestru podmiotów jest zazwyczaj jednym z elementów inicjatywy ustawodawczej lub inicjatywy przyjęcia innego aktu prawnego. Każdy akt prawny tworzy własne środowisko informacyjne i informatyczne. W każdym akcie prawnym wymagającym ewidencjonowania i rejestracji podmiotów wprowadza się prawo o obowiązek utworzenia oddzielnego, autonomicznego, pierwotnego rejestru podmiotów obsługującego wyłącznie wdrożenie i stosowane tego aktu prawnego.

Efektem takiego procesu stanowienia prawa jest to, że wiele ustaw wymaga utworzenia i utrzymania odrębnych, autonomicznych rejestrów podmiotów. Aby zapewnić kompletność i terminowość gromadzenia i aktualizacji danych w takich autonomicznych rejestrach, stosuje się przymus prawny aktualizacji i penalizację, zagrożenie nie wywiązywania się podmiotów z obowiązku rejestracji i aktualizacji informacji coraz bardziej surowymi karami.

W modelu polskim w kraju funkcjonują setki autonomicznych rejestrów podmiotów. Każdy podmiot ma obowiązek rejestrowania się w kilku, niekiedy kilkunastu oddzielnych rejestrach, w trybie bezpośredniego, fizycznego kontaktu z komórkami organizacyjnymi zarządzającymi rejestrem. Każdy rejestr musi więc utworzyć własną infrastrukturę informatyczną, organizacyjną, kontrolną. Pociąga to za sobą znaczne koszty.

Rejestry tworzone jako systemy autonomiczne są – rzecz jasna – niespójne. Wprowadzają bowiem własne standardy informacyjne, nie skoordynowane ze standardami innych rejestrów. Dlatego

nie ma możliwości wymiany informacji między rejestrami. Nowe potrzeby informacyjne, które w modelu skandynawskim byłyby zaspokojone przez pobranie informacji z innego rejestru wcześniej je gromadzącego, oznaczają nowe żądania informacji kierowane do rejestrowanych podmiotów. Stanowi to znaczące obciążenie dla wszystkich podmiotów gospodarki narodowej oraz dla gospodarki jako całości, w tym dla budżetu państwa.

Informatyzacja administracji, *e-government*, w warunkach modelu polskiego, bez zmiany tego modelu, zwłaszcza bez zmiany trybu stanowienia prawa w zakresie tworzenia środowiska informacyjnego dla poszczególnych regulacji prawnych, stanowi poważne zagrożenie dla ładu informacyjnego w państwie. Obserwacja praktyki w niektórych krajach dowodzi, że udostępnienie jednostkom administracji publicznej nowoczesnych technologii informacyjnych powoduje, że administracja chce rejestrować wszystko i wszystkich, bez zwracania uwagi na koszty zarówno po stronie budżetu państwa, jak i – zwłaszcza - po stronie podmiotów gospodarki narodowej i obywateli. Tego typu skłonność jednostek administracji państwowej znajduje wsparcie ze strony firm i firemek informatycznych, które liczą na lukratywne kontrakty na projektowanie i eksploatację systemów informatycznych administracji publicznej. Kontrakty tym bardziej atrakcyjne, że zawierane między stronami, a których żadna nie ma wystarczającej wiedzy, by tworzyć efektywne dla państwa i gospodarki rozwiązania informatyczne. Jednostki administracji najczęściej nie dysponują wystarczającą wiedzą informatyczną, a jednostki informatyczne posiadają jeszcze mniejszą wiedzę o specyfice systemów informacyjnych w sektorze publicznym, w tym w administracji. Nieliczne wyjątki tylko potwierdzają regułę.

5. Ogólnokrajowe podmiotowe rejestry administracyjne – przykłady

Oto przykładowe ogólnokrajowe rejestry administracyjne podmiotów prowadzonych w Polsce przez sądy oraz organy administracji rządowej, samorządowej oraz inne instytucje i organizacje na mocy obowiązujących aktów prawnych [1]:

- Ewidencja działalności gospodarczej (Dz.U. 99.101.1178)
- Krajowy Rejestr Sądowy – rejestr przedsiębiorców (Dz.U. 01.17.209)
- Krajowy Rejestr Sądowy – rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych (Dz.U. 01.17.209)
- Krajowy Rejestr Sądowy – rejestr dłużników niewypłacalnych (Dz.U. 01.17.209)
- Rejestr kredytobiorców Biura Informacji Kredytowej
- Rejestr dłużników Związku Banków Polskich
- Krajowy Rejestr Karny (Dz.U. 00.50.580, art.2 ust.3)
- Rejestr pośredników ubezpieczeniowych (Dz.U.03.124.1157, Dz.U.03.211.2053, Dz.U. 03.211.2068)
- Rejestr producentów i importerów paliw ciekłych (Dz.U. 02.84.757)
- Rejestr przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (Dz.U. 04.173.1807)
- Rejestr funduszy emerytalnych (Dz.U. 98.69.456)
- Rejestr funduszy inwestycyjnych (Dz.U. 02.68.628)

[1] Nie jest to pełna lista lecz wybrane przykłady różnych rodzajów rejestrów na podstawie bazy danych LEX, stan na październik 2004. Celem wykazu jest przedstawienie różnorodności typów rejestrów ogólnokrajowych, które powstają w warunkach braku koordynacji tego segmentu infrastruktury informacyjnej państwa i pomijania implikacji informacyjnych w procesie legislacyjnym. W warunkach autonomizacji środowisk informacyjnych dla poszczególnych aktów prawnych powstawanie wąsko specjalizowanych rejestrów ogólnokrajowych jest konieczne, aby dana regulacja prawna mogła być wdrożona. Problem w tym, że w wielu przypadkach środowisko informacyjne danego aktu prawnego może być stworzone na bazie istniejących rejestrów przez dodanie najczęściej jednej danej, czasem paru danych do innych istniejących już rejestrów.

- Rejestr producentów butelek miarowych (Dz.U. 01.128.1209)
- Państwowy Rejestr Muzeów (Dz.U.01.72.753)
- Rejestr instytucji filmowych (Dz.U. 87.38.217)
- Rejestr instytucji kultury (Dz.U. 92.20.80)
- Rejestr bibliotek, które tworzą narodowy zasób biblioteczny (Dz.U. 98.146.955)
- Rejestr bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych (Dz.U. 97.29.161)
- Rejestr podmiotów prowadzących niektóre rodzaje działalności dotyczące zwierząt i produktów zwierzęcych (Dz.U. 04.100.1022)
- Rejestr zakładów umieszczających na rynku produkty pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 04.69.625)
- Rejestr przedsiębiorców korzystających z zezwoleń globalnych i generalnych (Dz.U. 02.17.201)
- Rejestr Dostawców leśnego materiału podstawowego (Dz.U. 01.71.761)
- Rejestr Związków Międzygminnych (Dz.U. 01.142.1592)
- Rejestr Związków Powiatów (Dz.U. 01.131.1472)
- Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz.U. 99.38.374)
- Rejestr jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (Dz.U.04.161. 1686)
- Rejestr zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. 00.74.864)
- Rejestr aptek (Dz.U. 00.74.864)
- Rejestr uczelni niepaństwowych(Dz.U. 91,12.53)
- Rejestr bezrobotnych i osób poszukujących pracy (Dz.U. 97.25.131)
- Rejestr agencji zatrudnienia (Dz.U. 03.73.655)
- Rejestr przedsiębiorców skupujących produkty rybne (Dz.U.04.34.291)
- Rejestr organizacji producentów rybnych uznanych (Dz.U. 04.34.291)
- Rejestr aktuariuszy (Dz.U. 03.124.1151)
- Rejestr detektywów (Dz.U. 02.12.110)
- Centralny rejestr zakazów wstępu na imprezy masowe (Dz.U. 01.120.1298)

i wiele, wiele innych.

Zgodnie z **modelem polskim** każdy z tych rejestrów jest rejestrem (1) autonomicznym, (2) pierwotnym i (3) biernym. Oznacza to, że:

- Rejestry nie wymieniają między sobą informacji. Ewentualne korzystanie w jednym rejestrze z informacji w innym rejestrze nie pociąga skutków posiadających moc prawną, ma charakter pomocniczy. Wszystkie atrybuty podmiotów są wprowadzane i aktualizowane w jednym rejestrze niezależnie od aktualizacji w innych rejestrach.
- Wpis informacji do rejestru, aktualizacja informacji, wykreślenie z rejestru wymaga od podmiotu rejestrowanego bezpośredniego przekazania informacji do organu prowadzącego rejestr. Tylko w niektórych przypadkach nastąpić może wykreślenie z rejestru z inicjatywy innych podmiotów, np. wykreślenie aktuariusza z rejestru aktuariuszy lub detektywa z rejestru detektywów w przypadku stwierdzenia śmierci aktuariusza lub detektywa, bądź z przyczyn explicite wyszczególnionych w akcie

prawnym stanowiącym podstawę do prowadzenia rejestru (np. zgłoszenie przedsiębiorstwa jako niewypłacalnego dłużnika do Centralnego Rejestru Sądowego przez sąd orzekający upadłość przedsiębiorstwa).

- Obywatele i podmioty gospodarcze są zobligowani na mocy aktów prawnych i decyzji administracyjnych do inicjatywy współdziałania z rejestrem. Ze strony administracji rejestru nie podejmowane są żadne działania mające na celu aktualizację, udostępnianie danych, pomoc w ich wykorzystaniu.

Prowadzi to do głębokiej dezintegracji informacji w rejestrach. Na przykład, zmiana nazwiska w wyniku zawarcia związku małżeńskiego jest odnotowywana w rejestrach, w których dana osoba jest zarejestrowana dopiero wtedy, gdy ta osoba zgłosi ten fakt do organu prowadzącego rejestr.

W modelu polskim występuje wysoka redundancja informacji, wielokrotne gromadzenie i przechowywanie tych samych informacji o tych samych podmiotach, wielokrotne zbieranie tych samych lub podobnych informacji. Powoduje to zbędne koszty, tak po stronie organów prowadzących rejestry, jak i po stronie podmiotów rejestrowanych. Wielokrotnie gromadzenie danych pierwotnych przyczynia się także do dużej liczby błędów. Dlatego tworząc podstawy prawne rejestru próbuje się czasem zrzucić odpowiedzialność za jakość informacji oraz za skutki wykorzystania informacji złej jakości w rejestrze na podmioty rejestrowane – obywateli i jednostki organizacyjne.

W **modelu skandynawskim** liczba rejestrów podmiotów jest znacznie mniejsza niż z modelu polskim, ponieważ wiele cech, dla których w modelu polskim tworzy się odrębne autonomiczne rejestry, jest ujmowanych jako atrybuty podmiotów w ogólnokrajowym, pierwotnym, wielofunkcyjnym systemie identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej lub ogólnokrajowym systemie identyfikacji osób. Dzięki temu w kraju działa relatywnie niewielka liczba rejestrów wielofunkcyjnych zamiast wielu wąsko wyspecjalizowanych pierwotnych rejestrów jedno – dwufunkcyjnych, dublujących w znacznym zakresie gromadzone w nich informacje.

Ponadto w modelu skandynawskim dopuszczalna jest wymiana informacji między rejestrami. Wymiana informacji umożliwia optymalizację aktualizacji danych w rejestrach. Chodzi o to, że za aktualizację informacji dla całego kompleksu rejestrów odpowiada jeden rejestr, ten, który najsprawniej, najszybciej i najtaniej może aktualizować określone informacje. Zaktualizowane informacje przekazuje wszystkim pozostałym rejestrom, które dzięki temu „zwolnione są" z aktualizowana określonych informacji we własnym zakresie. Tak więc rejestry wspomagają się wzajemnie wymieniając informacje aktualizujące i weryfikujące. Ujmowanie informacji aktualizujących w całym systemie rejestrów tylko przez jeden rejestr pierwotny dla danej informacji, a następnie przekazywanie do rejestrów wyspecjalizowanych informacji bez udziału podmiotu rejestrowanego daje także znaczne oszczędności w administracji publicznej, ale przede wszystkim oszczędności po stronie podmiotów rejestrowanych. Jako rejestr odpowiedzialny za aktualizację danych wybiera się bowiem zwykle taki rejestr, do którego podmioty mogą przekazać informacje aktualizujące „przy okazji" innych kontaktów z jednostkami administracyjnymi.

Na przykład, za aktualizację adresu firmy we wszystkich urzędowych rejestrach przedsiębiorstw może odpowiadać informacyjny system podatkowy, do którego przedsiębiorstwa przekazują dane aktualizujące przy okazji składania comiesięcznych deklaracji podatkowych, za aktualizację nazwiska osoby fizycznej we wszystkich rejestrach osób (np. zmiana nazwiska przy zawarciu związku małżeńskiego) odpowiada system informacyjny organów stanu cywilnego, który przekazuje informacje do powszechnego systemu identyfikacji ludności, a ten dalej do wszystkich rejestrów wyspecjalizowanych.

W warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych optymalny wydaje się model skandynawski rejestrów podmiotowych. Jego wdrożenie wymaga jednak funkcjonowania jednego pierwotnego, ogólnokrajowego systemu identyfikacji osób fizycznych (rejestr ludności) oraz jednego pierwotnego systemu identyfikacji jednostek organizacyjnych, a także rozwiązań prawnych i organizacyjnych określających funkcje koordynacyjne tych systemów dla wszystkich pozostałych rejestrów urzędowych. Częściowe prowadzanie rozwiązań systemowych właściwych dla modelu

skandynawskiego w krajach, w których funkcjonują modele amerykański lub polski, bez odpowiednich zmian organizacyjnych i instytucjonalnych, daje skutki wręcz przeciwne – bardzo wysokie koszty wdrożenia i eksploatacji rejestrów i systemów z nich korzystających, niska sprawność i uciążliwość tak dla administracji, jak i dla użytkowników finalnych.

6. Ogólnokrajowe rejestry przedmiotowe

Administracyjne ogólnokrajowe rejestry przedmiotowe to - jak wspomniano wyżej - rejestry obiektów, które z mocy prawa wymagają ewidencjonowania w skali kraju dla potrzeb zarówno organów państwa, jak i innych podmiotów społecznych i gospodarczych. Rejestry przedmiotowe bywają także nazywane ewidencjami lub wykazami.

Jeżeli organy władzy lub administracji państwa z jakichś względów uznają za potrzebne rejestrowanie pewnych procesów, zdarzeń, obiektów, to wprowadza się aktem prawnych obowiązek utworzenia takiego rejestru[2]. Zwykle za utworzenie rejestru przedmiotowego odpowiada określona jednostka organizacyjna administracji publicznej, a uczestnikami rejestru są inne organy administracji publicznej rządowej lub samorządowej, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne posiadające lub nie posiadające osobowości prawnej, na których ciąży obowiązek przekazywania informacji o określonych obiektach, procesach lub zdarzeniach do rejestru ogólnokrajowego. W utrzymaniu i eksploatacji rejestru mogą z mocy prawa lub decyzji administracyjnych uczestniczyć także inne podmioty.

Rejestry przedmiotowe spełniają w państwie i gospodarce te same funkcje, co rejestry podmiotowe. Przypomnijmy je:

1) Funkcja stanowiąca
2) Funkcja identyfikacyjna
3) Funkcja klasyfikacyjna
4) Funkcja integracyjna
5) Funkcja normalizacyjna
6) Funkcja weryfikacyjna
7) Funkcja kontrolna
8) Funkcja informacyjna

Zwracamy uwagę na to, że funkcje wymienione wyżej należy interpretować odmiennie, aniżeli w przypadku rejestrów podmiotowych, zgodnie ze specyfiką rejestrów przedmiotowych, specyfiką rejestrowanych obiektów oraz określonymi przez prawo zadaniami danego rejestru przedmiotowego w infrastrukturze informacyjnej państwa.

I tak, funkcja stanowiąca rejestrów przedmiotowych ma odmienną specyfikę, aniżeli ta funkcja w odniesieniu rejestrów podmiotowych. W rejestrach podmiotowych funkcja stanowiąca polega na tym, że dany podmiot poprzez rejestrację „rozpoczyna swoje istnienie" jako osoba prawna, obywatel, jednostka organizacyjna. W wypadku rejestrów przedmiotowych funkcja stanowiąca polega na tym, że dany obiekt dzięki rejestracji „zaczyna istnieć", lecz na tym, że zmienia swój status,

[2] Motywy tworzenia przedmiotowych rejestrów ogólnokrajowych są różne, czasem uzasadnione, czasem mogą budzić wątpliwości, czy dla osiągnięcia danego celu jest niezbędne tworzenie rejestru o tak szerokim zakresie przedmiotowym, czy można by ten sam efekt uzyskać przy pomocy innych środków. Np. W roku 2004 w USA pod wpływem zagrożenia atakami terrorystycznymi podjęto decyzję o utworzeniu ogólnokrajowego informatycznego rejestru odcisków palców wszystkich osób przyjeżdżających do Stanów Zjednoczonych. Zwracamy uwagę na to, że nie jest to rejestr osób , czyli rejestr podmiotowy, lecz rejestr obiektów - odcisków palców, których atrybutami są cechy osobowe posiadacza odciska palca. Uwzględniając cel rejestru (bezpieczeństwo), zakres i poziom technik daktyloskopijnych taki rejestr można uważać za zasadny, chociaż zapewne 99,999 % informacji w tym rejestrze okaże się po pewnym czasie redundantnych. Ze względów bezpieczeństwa państwa w latach 80-tych w Rumunii utworzono centralny ogólnokrajowy rejestr wszystkich maszyn do pisania. Obecnie, wraz z upowszechnieniem się w administracji publicznej nowoczesnych technologii informacyjnych widać nasilenie się tendencji do tworzenia coraz to nowych rejestrów przedmiotowych, których celu nie zawsze można łatwo dociec.

uzyskuje status obiektu danej klasy zgodnie z funkcją rejestru. Obiekt po rejestracji zgodnie ze obowiązującym prawem może być użytkowany, może być przedmiotem transakcji ekonomicznych, ochrony ze strony określonych służb lub innych czynności. Na przykład, samochód przed rejestracją w centralnym rejestrze pojazdów istnieje jako towar, oferowany przez dilera samochodowego, ale dopiero po rejestracji w urzędowym rejestrze pojazdów może być używane jako środek transportu na drogach publicznych. Samochód nie zarejestrowany nie może być używany z mocy prawa. Inne przykłady: wiekowe drzewo jako obiekt przyrodniczy istnieje od wielu lat, ale to samo drzewo wpisane do rejestru pomników przyrody uzyskuje status pomnika przyrody, podlega szczególnej ochronie, lek wpisany do rejestru leków zwanego potocznie *lekospisem* jest dopuszczony do dystrybucji i obrotu w handlu oraz do stosowania na terenie kraju.

Podobnie zgodnie ze specyfiką danego rejestru przedmiotowego należy interpretować pozostałe funkcje. Na przykład, funkcja identyfikacyjna w rejestrze pojazdów w Polsce polega na nadaniu każdemu rejestrowanemu pojazdowi unikalnego identyfikatora nie tylko w skali kraju, lecz także w skali Unii Europejskiej oraz na obowiązku oznakowania tego pojazdu w sposób widoczny tym identyfikatorem (tablica rejestracyjna). W przypadku przedmiotowego rejestru, jakim jest rejestr geodezyjny działek, funkcja identyfikacyjna polega na nadaniu unikalnego identyfikatora, którym działka nie jest explicite oznaczana, lecz który z mocy prawa jest wykorzystywany w niektórych systemach informacyjnych, jak system ksiąg wieczystych, kataster podatkowy itp.

Ważną funkcją rejestrów przedmiotowych jest ich funkcja integracyjna. Polega ona na tym, że dzięki pobieraniu z rejestrów przedmiotowych i stosowaniu takich samych identyfikatorów i opisu obiektów w różnych użytkowych systemach informacyjnych możemy wymieniać informacje o tych obiektach między systemami, łączyć dane dotyczące tych samych obiektów generowane przez różne systemy informacyjne. Przyczynia się to do znacznej redukcji redundancji, poprawy jakości informacji, do obniżenia kosztów pozyskiwania informacji przez użytkowników.

Jeżeli chodzi o funkcję normalizacyjną, to ogólnokrajowe rejestry przedmiotowe spełniają tę funkcję tylko wtedy, gdy dla danego rodzaju obiektów istnieje tylko jeden szeroko dostępny rejestr ogólnokrajowy lub gdy jeden rejestr ma wyraźnie dominującą pozycję. Jeżeli natomiast mamy wiele jednofunkcyjnych rejestrów tych samych obiektów, wówczas funkcja normalizacji informacji jest marginalna. Na przykład, w Polsce mamy wiele jednofunkcyjnych rejestrów nieruchomości, budynków i budowli, z których każdy wprowadza własny sposób identyfikacji i opisu nieruchomości, np. do identyfikacji wykorzystuje się adres pocztowy, identyfikator geodezyjny działki, numer zezwolenia na budowę, numer obwodu spisowego. W tej sytuacji funkcja normalizacyjna rejestrów w zakresie identyfikacji i opisu nieruchomości nie może być realizowana.

Projektując czy dokonując re-engineeringu ogólnokrajowego rejestru przedmiotowego powinniśmy zdefiniować sposób realizacji przez dany rejestr wszystkich wymienionych wyżej funkcji zgodnie ze celem i specyfiką rejestru. Specyfikując funkcje rejestrów należy pamiętać, że obowiązuje tu zasada *brzytwy Ockhama*. Z tej zasady wynika, że funkcje rejestru należy ograniczać do niezbędnego minimum, wynikającego z kompetencji administracji publicznej, z zadań, których realizacja wymaga dysponowania określonym rejestrem. Wszystko co ponadto jest łamaniem zasad budowy dobrych rejestrów administracyjnych. Priorytetowa powinna być funkcja identyfikacyjna. W hierarchii funkcji na ostatnim miejscu powinna być funkcja informacyjna. Oznacza to, że należy ograniczać zakres informacji w rejestrach ogólnokrajowych do minimum niezbędnego dla realizacji pozostałych funkcji. Zasady tej powinni przestrzegać przede wszystkim twórcy podstaw prawnych rejestrów przedmiotowych. A informatycy nie powinni przed administracją roztaczać miraży korzyści z wielkich wielofunkcyjnych rejestrów teleinformatycznych, z których można się dowiedzieć wszystkiego o wszystkim. To co pewne – to ogromne koszty realizacji i eksploatacji takich systemów oraz wątpliwa jakość informacji.

W warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych obserwujemy skłonność do budowania wielkich, wielofunkcyjnych, ogólnokrajowych rejestrów przy wykorzystaniu technologii teleinformatycznych. Zwykle rozbudowuje się w takich systemach funkcje informacyjne, usiłując gromadzić wszelkie informacje o obiektach, jakie mogą się ewentualnie przydać różnym

użytkownikom. Za podstawową funkcję przyjmuje się właśnie funkcję informacyjną – tę, która w przypadku wszelkich rejestrów administracyjnych jest funkcją uzupełniającą.

Zakres i sposób realizacji konkretnych funkcji zależy od celu danego rejestru przedmiotowego. Rejestry przedmiotowe są to najczęściej rejestry wyspecjalizowane, tworzone dla realizacji konkretnego celu. Spełniające zwykle jedną funkcję podstawową, dominującą. Inne funkcje realizują w ograniczonym zakresie, jako funkcje pomocnicze względem funkcji podstawowej. Gromadzone w nich informacje ograniczone są to niezbędnych dla realizacji celów rejestru. Taka wąska specjalizacja rejestrów przedmiotowych powoduje, że te same obiekty mogą być rejestrowane w wielu różnych rejestrach. Na przykład, ten sam lek może być rejestrowany w (1) rejestrze produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu na terenie Rzeczpospolitej Polskiej (tzw. lekospis), w (2) wykazie leków podstawowych i pomocniczych, w (3) wykazie leków bezpłatnych ze względu na niektóre choroby, w (4) wykazie leków, które mogą być traktowane jako surowce farmaceutyczne, w (5) wykazie produktów leczniczych, które mogą być dostarczane w związku ze świadczeniem zdrowotnym, w (5) wykazie produktów leczniczych ratujących życie, i innych rejestrach i wykazach.

Należy odróżniać rejestr od wykazu. Pojęcia te bywają używane zamiennie, niekiedy błędnie. Różnica między rejestrem a wykazem dotyczy trybu jego aktualizacji. W przypadku wykazu aktualizacja następuje przez wprowadzenie informacji o obiekcie do wykazu lub usunięcie (wykreślenie) informacji z wykazu. W przypadku rejestru aktualizacja polega na dodaniu nowej informacji lub zastąpienia informacji wcześniej zapisanej informacją nową, przy czym informacja poprzednia jest chroniona w archiwum rejestru.

Ogólnokrajowy rejestr przedmiotowy dla danej klasy obiektów powinno się tworzyć wtedy, gdy rejestr taki potrzebny jest wielu systemom informacyjnym w państwie i wielu podmiotom. Natomiast jeżeli dany rejestr przedmiotowy wykorzystywany byłby tylko przez jeden system informacyjny lub przez jeden lub kilka podmiotów, to nie powinno się go konstruować jako rejestr ogólnokrajowy, lecz jako wewnętrzny element metadanych w ramach tego systemu informacyjnego lub jako wykaz. Na przykład, wątpliwa jest celowość prowadzenia ogólnokrajowego rejestru znaków identyfikacyjnych producentów butelek miarowych, do czego zobowiązuje Prezesa Głównego Urzędu Miar ustawa z dnia 6 września 2001 roku o towarach paczkowanych.

7. Ogólnokrajowe rejestry przedmiotowe - przykłady

Oto wybrane przykłady ogólnokrajowych rejestrów przedmiotowych, prowadzonych przez administrację publiczną w Polsce.

- Rejestr pojazdów (Dz.U. 01.106.1166, Dz.U. 02.133.1123)
- Rejestr statków wodnych (Dz.U. 04.47.400, Dz.U. 04.102.1074)
- Rejestr administracyjny polskich statków żeglugi śródlądowej (Dz.U. 03.39.400)
- Rejestr statków rybackich (Dz.U. O4.62.547)
- Rejestr statków powietrznych lotnictwa służb porządku publicznego (Dz.U. 02.205.1739.
- Rejestr cywilnych statków powietrznych (Dz.U. 03.109.1034)
- Rejestr zastawów (Dz.U. 96.149.703)
- Rejestr zastawów skarbowych (Dz.U. 02.240.2068)
- Rejestr zabytków (Dz.U. 04.124.1305)
- Rejestr form ochrony przyrody (Dz.U. 04.92.880)
- Rejestr patentowy (Dz.U. 02.80.723)
- Rejestr wzorów użytkowych (Dz.U. 02.80.723)

- Rejestr wzorów przemysłowych (Dz.U. 02.80.723)
- Rejestr znaków towarowych (Dz.U. 02.80.723)
- Rejestr oznaczeń geograficznych (Dz.U. 02.80.723)
- Rejestr topografii układów scalonych (Dz.U. 02.80.723)
- Rejestr znaków identyfikacyjnych producentów butelek miarowych (Dz.U. 01.128.1409)
- Rejestr produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu na terenie Rzeczpospolitej Polskiej (Dz.U. 02.191.1600)
- Rejestr wyrobów medycznych (Dz.U. 04.100.1028)
- Rejestr produktów biobójczych (Dz.U. 02.175.1433)
- Rejestr koniowatych (Dz.U. 04.91.872, Dz.U. 04.122.1280)
- Rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych (Dz.U. 04.91.872, Dz.U. 04.152.1605)
- Rejestr wyrobów stosowanych w medycynie weterynaryjnej (Dz.U. 04.93.893)
- Krajowy rejestr leśnego materiału rozmnożeniowego (Dz.U. 04.20.190)
- Ewidencja gruntów i budynków (Dz.U. 01.38.454)
- Ewidencja dróg i mostów (Dz.U. 00.32.393)
- Rejestr lotnisk cywilnych (Dz.U. 04.122.1273)
- Rejestr obszarów górniczych (Dz.U. 01.148.1660)
- Ewidencja gospodarstw rolnych (Dz.U. 04.10.76)
- Rejestr mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 04.175.1823)

i wiele innych.

Rejestry przedmiotowe są najczęściej rejestrami autonomicznymi, które nie wymieniają między sobą informacji. Zwykle obowiązek aktualizacji nakłada się na podmiot będący właścicielem lub władającym danym obiektem, najczęściej poprzez bezpośredni kontakt tego podmiotu z jednostką administracji, która jest gestorem rejestru. Jest to tryb uciążliwy i kosztowny tak dla podmiotów, jak i dla administracji. Zastosowanie technologii teleinformatycznych w administracji publicznej może przyczynić się do zmniejszenia liczny rejestrów przedmiotowych i usprawnienia aktualizacji danych. Szereg obiektów podlega rejestracji w więcej niż jednym rejestrze. Aktualizacja informacji w jednym rejestrze mogłaby inicjować proces aktualizacji tych samych informacji w innych rejestrach przedmiotowych. Wymaga to jednak odpowiednich podstaw prawnych umożliwiających taką aktualizację o określenie odpowiedzialności za ewentualne błędy w procesie aktualizacji. Koordynacja podstaw prawnych rejestrów przedmiotowych umożliwiająca wymianę informacji między nimi jest jednym z ważnych z trudnych zadań w procesie rozwoju tzw. e-administracji.

W warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych administracja, zwłaszcza centralna, wykazuje skłonność do tworzenia wielu autonomicznych, „własnych" skomputeryzowanych rejestrów przedmiotowych, niekiedy ponad rzeczywiste potrzeby. Czyni to tym chętniej wtedy, gdy koszty tworzenia i eksploatacji takich rejestrów rozkładają się na wiele organów administracji rządowej i samorządowej. A na koszty ponoszone przez inne podmioty i obywateli zwykle w ogóle nie zwraca się uwagi. Przy tym rzadko podejmuje się próby integracji różnych rejestrów dotyczących tych samych obiektów w jeden rejestr wielofunkcyjny lub wymianę informacji aktualizujących między różnymi rejestrami dotyczącymi tych samych obiektów. Wiele klas obiektów rejestrowanych musi być z mocy prawa rejestrowanych w więcej niż jednym rejestrze centralnym. Pociąga to za sobą znaczne zbędne koszty, redundancję i niespójność informacji w systemach informacyjnych administracji.

8. Rejestry zdarzeń

W rejestrach procesów i zdarzeń gromadzone są informacje o wybranych procesach lub zdarzeniach, które z mocy określonych przepisów prawnych wymaga ewidencjonowania, przechowywania i udostępniania. Z informacyjnego punktu widzenia cechą odróżniającą zdarzenie lub proces od podmiotu i obiektu jest to, że informacja o procesie lub zdarzeniu raz prowadzona do rejestru – o ile nie zawiera błędów –nie ulega dezaktualizacji, a więc nie jest aktualizowana. Jedyną operacją wykonywane na informacjach w rejestrze procesów lub zdarzeń może być dopisywanie nowych informacji.

Główne funkcje administracyjnych centralnych rejestrów procesów i zdarzeń to:

1. Funkcja identyfikacyjna
2. Funkcja kontrolna
3. Funkcja informacyjna

Pozostałe funkcje, mimo że są także realizowane przez rejestry zdarzeń, mają mniejsze znaczenie lub są realizowane w sposób ograniczony, nierzadko marginalny.

Oto przykłady ogólnokrajowych rejestrów procesów i zdarzeń istniejące w Polsce:

- Rejestr korzyści (Dz.U. 97.106.679)
- Rejestr transakcji (Dz.U. 01.113.1210)
- Rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz.U. 00.462.723)
- Rejestr incydentów medycznych (Dz.U. 04.93.896)
- Rejestr zachorowań na choroby zakaźne (Dz.U. 03.90.854)
- Rejestr usług medycznych (Dz.U. 91.91.408)
- Rejestr sprzeciwów na pobranie komórek, tkanek i narządów (Dz.U. 96.124.588)
- Centralna ewidencja badań klinicznych (Dz.U. 02.209.1783)
- Rejestr patentowy (Dz.U. 02.80.723)

Najliczniejszą grupę ogólnokrajowych rejestrów stanowią rejestry różnego rodzaju zezwoleń, które tworzone są z mocy aktów prawnych ustalających koncesjonowanie lub reglamentację jakiejkolwiek działalności gospodarczej lub społecznej.

Rodzaj i liczba ogólnokrajowych rejestrów zdarzeń zależy od uprawnień regulacyjnych organów administracji państwowej w gospodarce i działalności społecznej. Różnica między krajami polega na tym, że w krajach o ograniczonym interwencjonizmie centralnej administracji państwa w gospodarkę rejestrów ogólnokrajowych jest mniej. Nie oznacza to bynajmniej, że jest ich mniej w ogóle. W krajach o rozwiniętej samorządności terytorialnej wiele rejestrów jest prowadzonych na szczeblu władz lokalnych.

9. Wpływ technologii teleinformatycznych na rejestry administracyjne

Rejestry administracyjne z technologicznego punktu widzenia są systemami teleinformatycznymi budowanymi zgodnie ze współczesnymi metodami projektowania systemów, opartymi na względnie nowoczesnym oprogramowaniu narzędziowym i sprzęcie teleinformatycznym.

Dlatego można byłoby oczekiwać, że nowoczesne technologie teleinformatyczne umożliwią budowę zintegrowanego systemu rejestrów ogólnokrajowych i spójnych z nimi rejestrów wewnętrznych innych systemów informacyjnych. Niestety, w praktyce okazało się, że technologie wprowadzane w sposób zdecentralizowany, bez koordynacji rejestrów w skali całej administracji publicznej i szerzej – całego sektora publicznego – z jednej strony ułatwiają tworzenie i eksploatację

wielkich rejestrów, a z drugiej pogłębiają i petryfikują ich dezintegrację, wpływając na dezintegrację wielu systemów informacyjnych sektora publicznego.

Wraz z rozwojem zastosowań technologii teleinformatycznych w administracji publicznej obserwujemy tendencję, wręcz presję na tworzenie autonomicznych centralnych rejestrów. Dotychczasowe zdecentralizowane organizacyjnie i technologicznie rejestry prowadzone przez poszczególne organy administracji samorządowej (gminy lub powiaty), nie zintegrowanej administracji rządowej w terenie (np. urzędy skarbowe) albo oddziały terenowe centralnych funduszy (np. ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, ochrony środowiska itd.), zastępuje się systemami zarządzanymi centralnie opartymi na wspólnej centralnej bazie danych. Do bazy tej przenosi się informacje z tradycyjnych, papierowych rozproszonych ewidencji. Zwykle dotychczasowe zbiory informacji i dokumentów papierowych mających moc prawną oryginału zachowuje się w dotychczasowych miejscach ich przechowywania, w miejscu ich powstawania.

Taki kierunek zmian organizacji rejestrów możliwy jest w warunkach niezawodnej i taniej infrastruktury teleinformatycznej administracji publicznej i innych jednostek sektora publicznego. W wyniku re-engineeringu polegającego na oparciu systemu na centralnej bazie danych przy rozproszeniu ujmowania danych wejściowych i udostępniania informacji na poziomie lokalnych placówek służb zarządzających rejestrem (w Polsce jest to najczęściej poziom gminy lub powiatu), warunkiem sprawności rejestru jest możliwość szybkiej, niezawodnej komunikacji i realizacji transakcji on-line przez wszystkie punktu ujmowania, aktualizacji i udostępniania informacji. Czas dostępu do bazy i realizacji transakcji w najgorszym wypadku nie powinien być dłuższy od realizacji tej transakcji w dotychczasowych warunkach, oczekuje się, że będzie krótszy, a całkowite koszty eksploatacji systemu będę niższe tak dla administracji, jak i dla finalnych użytkowników rejestrów.

W praktyce jednak bywa, że komputeryzacja rejestrów w oparciu o centralne bazy danych okazuje się droższa, czas dostępu - dłuższy, dochodzi powstawania kolejek, a nawet do blokowania się systemów [3]. Częstą przyczyną niskiej efektywności re-engineeringu rejestrów w oparciu o centralne bazy danych jest realizacja tych przedsięwzięć jako projektów teleinformatycznych, bez odpowiedniej zmiany organizacji systemu, zakresu informacji, współdziałania z innymi systemami informacyjnymi i rejestrami.

10. Rejestry administracyjne jako podstawa integralności infrastruktury informacyjnej państwa

Rejestry administracyjne są ważnymi elementami metainformacyjnymi wszystkich systemów informatycznych jednostek sektora publicznego. Występują w każdym systemie informatycznym i spełniają w nich co najmniej funkcje identyfikacyjne, klasyfikacyjne oraz – w różnym zakresie – pozostałe funkcje wymienione wyżej. W procesie informatyzacji aparat państwa szczególnego znaczenia nabierają funkcje standaryzacyjne i integracyjne rejestrów. Nie trzeba przekonywać, że zastosowanie w różnych systemach informacyjnych administracji tych samych lub spójnych w określonym zakresie rejestrów osób fizycznych, jednostek organizacyjnych, jednostek terytorialnych, obiektów technicznych czy procesów samo przez się zapewnia integralność tych systemów.

Aby rejestry administracyjne mogły spełniać tę funkcję, same powinny spełniać wymogi integralności, relewancji i minimalnej redundancji. Niestety, większość rejestrów administracyjne obecnie istniejących powstało w „epoce papierowej". Są to systemy autonomiczne, nie spełniające warunków integralności niezbędnej do efektywnej wymiany informacji z wykorzystaniem technologii

[3] Jako przykład takiego mało efektywnego rozwiązania wymienia się m.in. testowany aktualnie (2004 - 2005) zintegrowany system katastralny, realizowany przez NGK na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, Zob. Adam Klimek, Olgierd Dzięcielski , Marian E. Nikel, *Odbudowa instytucji niezbędnych dla rozwoju rynku nieruchomości i inwestycji w Polsce* , Materiały Konferencji Naukowo – Technicznej nt. Zintegrowany System Katastralny – instytucja niezbędna dla rozwoju rynku nieruchomości w Polsce, Kalisz 23-25.09.2004 r.

teleinformatycznych. Niezbędne jest, by re-engineering tych rejestrów w związku z wprowadzaniem nowoczesnych technologii teleinformatycznych w aparacie państwa wykorzystać do ich integracji.

Działaniem, jakie należałoby podjąć w pierwszej kolejności jest określenie minimalnego zestawu standardów dla powtarzalnych danych oraz hierarchii rejestrów z punktu widzenia standaryzacji tych danych w systemach informatycznych sektora publicznego. Systemy na szczycie tej hierarchii mogłyby pełnić funkcje tzw. *rejestrów referencyjnych*, a więc systemów, których wewnętrzne standardy informacyjne są uznawane przez wszystkie inne rejestry. Funkcję rejestrów referencyjnych w warunkach Polski mogłyby pełnić – po ich odpowiednim re-engineeringu - autonomiczne rejestry ogólnokrajowe:

- PESEL – dla osób fizycznych,
- EGIB (po zaprojektowaniu i wdrożeniu zgodnie z wymogami, jakie musi spełniać rejestr referencyjny, w tym włączenia funkcji standaryzacji adresów) – dla jednostek terytorialnego podziału kraju, budynków i budowli,
- KEP – dla jednostek organizacyjnych,
- CEPIK – dla pojazdów i innych urządzeń (generatywny standard opisu urządzenia objętego rejestrem administracyjnym).

Inne rejestry wykorzystujące dane elementarne, dla których standardy określane są w rejestrach referencyjnych, powinny stosować się do tych standardów. Dzięki temu uzyska się integralność systemów informacyjnych sektora publicznego w części warstwy metainformacyjnej objętej standardami. Nadrzędność rejestrów referencyjnych nad pozostałymi rejestrami dotyczy tylko standaryzacji. Relacja nadrzędności – podrzędności zachodzi także między samymi rejestrami referencyjnymi. Np. PESEL jako rejestr referencyjny dla danych o osobach fizycznych jest nadrzędnym rejestrem względem EGIBu w zakresie danych o właścicielach i użytkownikach nieruchomości. Z kolei PESEL będzie jednak podrzędnym rejestrem względem EGIBu w zakresie standardu dla określania adresów.

Efektem standaryzacji metainformacyjnej jest możliwość wymiany informacji między rejestrami i systemami oraz wzajemne wspieranie się rejestrów administracyjnych w aktualizacji danych. W praktyce oznacza to, że rejestr, który ze względu na system informacyjny, którego jest częścią, aktualizuje jakieś dane szybciej, taniej, pozyskuje dane aktualizujące jakościowo lepsze, ma obowiązek udostępniania informacji aktualizujących wszystkim innym rejestrom administracyjnym. Dzięki temu uzyskuje się integralność ewidencji i baz danych administracyjnych oraz kontrolę jakości danych w infrastrukturze informacyjnej państwa.

11. Bazowe rejestry referencyjne – integratorem infrastruktury informacyjnej państwa

11.1. Pojęcie rejestru referencyjnego

Filarami nowoczesnej infrastruktury informacyjnej państwa są trzy bazowe pierwotne rejestry referencyjne

- **Rejestr ludności**
- **Rejestr jednostek organizacyjnych**
- **Rejestr terytorialny**

Bazowe rejestry referencyjne spełniają następujące funkcje w infrastrukturze informacyjnej państwa:

a) Standardy informacyjne stosowane z systemów referencyjnych są normami obligatoryjnymi dla całego sektora publicznego. Normy te są publicznie dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

b) Rejestry referencyjne przekazują – na zasadzie obowiązku - dane do wszystkich systemów informacyjnych sektora publicznego, w zakresie wynikającym z funkcji tych systemów informacyjnych.

c) Wszystkie pozostałe rejestry resortowe lub branżowe mogą być tworzone wyłącznie jako rejestry wtórne lub pochodne.

d) Rejestry referencyjne są w zakresie ściśle określonym przez prawo rejestrami publicznym. Zakres informacji udostępnianych z rejestrów referencyjnych determinowany jest przez regulacje dotyczące ochrony poszczególnych rodzajów danych.

e) Dane z rejestrów referencyjnych są przekazywane do innych systemów sektora publicznego lub przez nie pobierane przy wykorzystaniu platformy teleinformatycznej administracji publicznej (np. „Wrota Polski").

f) Dane z rejestrów referencyjnych mogą być udostępniane innym podmiotom spoza sektora publicznego w zakresie i trybie ściśle określonym przez prawo, z przestrzeganiem obowiązujących przepisów o ochronie danych.

Centralne bazy rejestrów referencyjnych powinny być prowadzone przez centralne biuro rejestrów, organizacyjnie znajdujące się w strukturach centralnego urzędu administracji rządowej odpowiedzialnego za koordynację i rozwój infrastruktury informacyjnej państwa. Urząd ten powinien być odpowiedzialny za informatyzację jako dział administracji rządowej.

11.2. PESEL jako rejestr referencyjny ludności

Należy dokonać uzupełnienia podstaw prawnych oraz przeprowadzić re-engineering Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności PESEL, nadając mu cechy systemu referencyjnego w zakresie identyfikacji, klasyfikacji i wybranych informacji o osobach obywatelach i innych określonych grup osób przebywających na terenie Polski. Zmiany powinny umożliwić następujące wykorzystanie PESELa:

a) Identyfikator PESELa powinien być jedynym identyfikatorem zewnętrznym dla wszystkich systemów sektora publicznego (jak: systemy podatkowe, ubezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, rejestry sądowe, ewidencje urzędowe zawierające dane o osobach fizycznych, ewidencje lokalne, rejestry tworzone okresowo lub jednorazowo dla konkretnych zadań publicznych).

b) Zmiany cech osób fizycznych (np. adresu, nazwiska, stanu cywilnego, stanu rodzinnego itd.) przekazywane są „automatycznie" do wszystkich relewantnych systemów (np. POLTAX, KSI ZUS, KRUS, NFZ, EGIB, CEPIK, IACS, Księgi Wieczyste, rejestry wyspecjalizowane administracji publicznej i urzędowe rejestry prowadzone przez organizacje społeczne) przez PESEL do wszystkich zainteresowanych systemów.

c) W bazie PESELa powinny być gromadzone podstawowe cechy klasyfikacyjne i identyfikacyjne o osobie fizycznej występujące w ogólnokrajowych systemach informacyjnych, często wykorzystywane przez jednostki sektora publicznego, np. informacja o tym, czy osoba jest ubezpieczona w systemie ubezpieczenia zdrowotnego lub ubezpieczenia społecznego).

d) Obywatel powinien być zwolniony z dostarczania jakichkolwiek zaświadczeń lub dokumentów zawierających dane zawarte w PESELu (np. wyciąg z aktu urodzenia, z aktu małżeństwa, zaświadczenie o zameldowaniu itd.). Dane te powinien pobierać sam zainteresowany urząd z bazy PESELa lub z innych rejestrów urzędowych.

e) Wyciąg z PESELa pobierany przez urząd lub inną jednostkę sektora publicznego powinien posiadać status dokumentu.

f) Wszystkie pozostałe rejestry wyspecjalizowane mogłyby zbierać od obywateli wyłącznie te informacje, których nie ma w bazowym rejestrze referencyjnym.

g) System PESEL jako system referencyjny powinien być zintegrowany z kompleksem systemów wyspecjalizowanych zawierających dane osobowe jako dane Baza PESELa zintegrowana z bazą dowodów osobistych i paszportów (w tym utraconych) oraz ewidencji USC

Oto przykładowe efekty, które uzyska się dzięki nadaniu PESELowi cech bazowego systemu referencyjnego:

- Likwidacja Krajowego Rejestru Podatników (KEP) jako rejestru pierwotnego w zakresie osób fizycznych. KEP byłby przekształcony w wewnętrzny rejestr systemu POLTAX. Aktualizacja KEP następowałaby drogą elektroniczną przez PESEL, bez udziału podatnika. (KEP pozostaje jako wewnętrzny, wtórny rejestr POLTAX).
- Likwidacja procedury wymeldowania. Obywatel zmieniający adres dokonywałby tylko zameldowania. Biuro meldunkowe przekazałoby informacje do bazy PESELa, który przekazałby te informacje do wszystkich innych relewantnych systemów. Obywatel byłby zwolniony z aktualizowania informacji we wszystkich rejestrach urzędowych, w których jest ujęty (np. system podatkowy, ubezpieczenia społecznego, zdrowotnego itd.)
- Wymiana dokumentów wynikająca ze zmian danych osobowych byłaby inicjowana przez urzędy uzyskujące te dane z PESELa, np. wydanie nowego dowodu osobistego, prawa jazdy. W pewnych sytuacjach urząd sam mógłby dostarczać obywatelowi dokumenty z aktualnymi danymi.
- Odciążanie obywateli i przedsiębiorców od aktualizacji danych osobowych we wszystkich rejestrach urzędowych. Dane te byłyby aktualizowane przez PESEL w ramach jego funkcji jako bazowego systemu referencyjnego dla całej administracji.
- Standaryzacja informacji w rejestrach, ewidencjach i systemach zawierających dane osobowe umożliwi radykalne uproszczenie wielu procedur administracyjnych w systemach takich jak podatkowy, ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, ewidencjach prowadzonych przez samorządy terytorialne itd. Uproszczenie procedur da znaczące oszczędności w administracji.

11.3. Powszechny referencyjny rejestr jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej

Po roku 1989 popełniono poważne błędy strategiczne dopuszczając do powstania wielu pierwotnych, całkowicie autonomicznych rejestrów jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej. Trzeba ten błąd naprawić przeprowadzając proces re-enginneringu systemów, które takie rejestry utworzyły.

Niezbędne jest pilne uruchomienie powszechnego rejestru podmiotów gospodarki narodowej poprzez re-engineering głównych obecnie istniejących rejestrów ogólnokrajowych.

Bazą do re-engineeringu powinny być REGON, KEP w zakresie podatników i płatników – jednostek organizacyjnych, rejestr płatników składek ZUS w KSI ZUS i w KRUS w zakresie jednostek organizacyjnych, Krajowy Rejestr Sądowy w części dotyczącej rejestru osób prawnych, rejestry IACS.

Wydaje się, że rozwiązaniem w aktualnej sytuacji, w warunkach obecnego podziału administracyjnego kraju, optymalnym z punktu widzenia organizacyjnego, technicznego i ekonomicznego, byłoby powierzenie urzędom skarbowym zadań ujmowania danych wejściowych do referencyjnego rejestru podmiotów (przyjmowanie informacji o rejestracji, zmianach, wyrejestrowaniu od podmiotów gospodarki narodowej, tworzenie komunikatów elektronicznych i ich transfer do centralnej bazy danych). Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Urzędy skarbowe funkcjonują na szczeblu powiatu lub mniejszym. Dostęp do biur rejestracji podmiotów byłby relatywnie łatwy.
- Większość jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej utrzymuje systematyczne kontakty z urzędami skarbowymi jako płatnicy podatków i jako podatnicy.
- Jednostki organizacyjne gospodarki narodowej są silnie motywowane aktualizacją informacji o sobie w urzędach skarbowych. Urzędy skarbowe ze swojej strony mają wdrożone skuteczne procedury aktualizacyjne. Chodzi o aktualizację informacji takich jak rozpoczęcie lub zaprzestanie działalności, zawieszenie działalności, zmiana adresu, nazwy, profilu i zakresu działalności, formy prawno organizacyjnej itd.
- Ujmowanie danych nie wymagałoby dodatkowych nakładów na technologie teleinformatyczne. Możnaby wykorzystać potencjał informatyczny i kadrowy wykorzystywane obecnie dla prowadzenia KEP.

Oznacza to jednak zmianę podejścia urzędów skarbowych do tych informacji. Urzędy skarbowe powinny traktować prowadzenie rejestru jako zadanie ogólnopaństwowe, nie „dla siebie", lecz dla wszystkich zainteresowanych jednostek sektora publicznego, w tym ZUS, IACS, CEPIK, ewidencje samorządów terytorialnych, GUS (operat do badań statystycznych). Służby ujmujące dane do rejestru powinny mieć specjalny status w ramach struktur organizacyjnych Ministerstwa Finansów, podobny do statusu PESELa w MSWiA.

Centralna baza rejestru powinna być prowadzona przez Centralne Biuro Rejestrów. Stosowanie identyfikatorów podmiotów gospodarki narodowej z rejestru bazowego powinno być obowiązkowe dla wszystkich rejestrów, ewidencji i systemów informacyjnych realizujących zadania publiczne. Jest to jeden z podstawowych warunków interoperacyjności i wymiany danych między systemami informacyjnymi realizującymi zadania publiczne.

Wdrożenie rejestru w proponowanym kształcie dałoby poważne oszczędności i w administracji, dla budżetu państwa, jak i dla przedsiębiorców. Oznaczałoby likwidację **jako rejestrów pierwotnych** następujących rejestrów:

- REGONu prowadzonego przez GUS,
- KEPu – w zakresie jednostek organizacyjnych,
- Rejestru płatników składek ZUS, KRUS i ubezpieczenia zdrowotnego,
- Rejestrów podmiotów prowadzonych przez samorządy terytorialne
- Innych urzędowych rejestrów wyspecjalizowanych prowadzonych przez jednostki sektora publicznego lub organizacje społeczne działające na mocy specjalnych regulacji prawnych.

Zwracamy uwagę na to, że wprowadzenie bazowego rejestru referencyjnego podmiotów gospodarki narodowej nie oznacza to likwidacji wymienionych wyżej rejestrów, ale zmiany ich charakteru, z autonomicznych rejestrów pierwotnych, żądających wszystkich danych bezpośrednio od podmiotów gospodarki narodowej, na rejestry wtórne lub pochodne, uzyskujące dane z bazowego rejestru referencyjnego lub z innych rejestrów i ewidencji administracyjnych.

Zmieniłyby swój status na wewnętrzne rejestry systemów informacyjnych podatkowych, ubezpieczeniowych itd. Instytucje te i same jednostki organizacyjne byłyby zwolnione z oddzielnej aktualizacji danych we wszystkich rejestrach i ewidencjach, w których te podmioty występują.

Rejestr generowałby standardy informacyjne w zakresie danych identyfikacyjnych i klasyfikacyjnych oraz innych podstawowych informacji o jednostkach organizacyjnych.

11.4. Powszechny referencyjny system identyfikacji terytorialnej

Referencyjny system identyfikacji terytorialnej obejmowałby identyfikację oraz klasyfikację wszystkich jednostek terytorialnego podziału kraju, zapewniając jednolite informacje o jednostkach terytorium na poziomie:

- Działki
- Obrębu ewidencyjnego
- Adresu pocztowego
- Obwodu spisowego
- Miejscowości
- Gminy, miasta
- Powiatu
- Województwa

System powinien odwzorowywać rejonizacje wyznaczane przez wyspecjalizowane służby publiczne.

System wyznaczałby standardy informacyjne dla identyfikacji i opisu jednostek terytorialnych zapewniając ujednolicenie i poprawę jakości informacji w systemach zawierających identyfikację terytorialną, takich jak:

- Dokumentacja źródłowa do systemów zawierających dane o jednostkach terytorialnych, nieruchomościach, w tym budynkach i budowlach,
- Księgi wieczyste i rejestry zastawów sądowych i skarbowych (w przypadku nieruchomości)
- Metainformacja skierowująca ułatwiająca wyszukiwanie danych rozproszonych w różnic ewidencjach i rejestrach administracyjnych,
- System geodezyjny i oparta na nim ewidencja nieruchomości (EGIB)
- Rejestry terytorialne i nieruchomości prowadzone przez samorządy terytorialne (budowy, zezwolenia, budynki i budowle, rejestry do podatków od nieruchomości)
- Urzędy statystyczne
- Wyspecjalizowane służby publiczne korzystające z danych terytorialnych lub prowadzące rejestry zawierające informacje terytorialne.

Oto przykładowe efekty systemu dla obywateli i jednostek organizacyjnych oraz ewidencji urzędowych.

- Zmiana nazwy ulicy lub miejscowości bądź granic miejscowości byłaby automatycznie przekazywana przez rejestr do wszystkich rejestrów, które z kolei nie żądałyby tych informacji od obywateli i przedsiębiorstw.
- Szybka i tania aktualizacja wszelkich rejonizacji.
- Integracja informacji dotyczących konkretnych jednostek terytorialnych generowanych i przechowywanych w różnych systemach informacyjnych. Ułatwi to i znacznie obniży koszty zakładania geograficznych systemów informacyjnych (GIS) oraz systemów zarządzania miastami lub gminami przez samorządy terytorialne.
- Jednolita, systematycznie aktualizowana podstawa identyfikacyjna do tworzenia systemów podatków lokalnych (gruntowy, rolny, leśny itd.).
- Zwolnienie obywateli i przedsiębiorców od aktualizowania danych z zakresu identyfikacji terytorialnej we wszystkich relewantnych rejestrach i ewidencjach.

- Ułatwienie aktualizacji rejestrów terytorialnych prowadzonych przez samorządy terytorialne.

System identyfikacji terytorialnej jako bazowy pierwotny system referencyjny powinien być utworzony w procesie re-enginneringu istniejących obecnie lub projektowanych autonomicznych systemów identyfikacji terytorialnej takich jak: TERYT, EGIB, rejestr pocztowy,

12. Efekty integralności rejestrów dla sprawności państwa

Integralność i interoperacyjność rejestrów administracyjnych jest – co zaznaczono w tytule artykułu – podstawą taniego państwa i warunkiem efektywnej informatyzacji sektora publicznego. Tanie państwo, to nie biedny, niedofinansowany, siermiężny urząd i marnie opłacany urzędnik, ale sprawne państwo, sprawne organy władzy i administracji, bogate w zasoby wiedzy swoich urzędników, państwo, które dzięki efektywnym procedurom administracyjnym wspomaganym minimalizuje koszty funkcjonowania samego aparatu państwa, a przede wszystkim minimalizuje koszty ponoszone przez obywateli i przedsiębiorców.

Integralność rejestrów administracyjnych i budowa systemu rejestrów administracyjnych w oparciu o trzy bazowe rejestry referencyjne jest warunkiem koniecznym – acz nie wystarczającym - budowy taniego e-państwa poprzez:

- minimalizację redundancji
- minimalizację gromadzenia informacji pierwotnej (od obywateli i przedsiębiorstw)
- wzajemne wspomaganie się rejestrów administracyjnych dzięki wymianie informacji i interoperacyjności
- integralność semantyczna i metodologiczna informacji administracyjnej dzięki aktualizacji informacji w skali wszystkich merytorycznie lub funkcjonalnie powiązanych rejestrów administracyjnych
- oparcie ewidencji administracyjnych na rejestrach
- stosowanie norm informacyjnych wspólnych dla całej administracji i innych organów państwa,
- korzystanie ze wspólnej bazy informatycznej i teleinformatycznej w zakresie uzasadnionym organizacyjnie i technologicznie.

Oszczędności, jakie w stosunku do obecnego, rozrzutnego dla sektora publicznego i uciążliwego dla obywateli i przedsiębiorców modelu infrastruktury informacyjnej państwa, można by uzyskać są trudne do oszacowania i do przecenienia. Jednostkowe przykłady oszczędności dzięki wyeliminowaniu wielokrotnego ujmowania danych pierwotnych, eliminacji wielokrotnej korekty błędów, angażowania aparatu państwa w „obsługę interesantów" w formie wystawiania równych poświadczeń, zaświadczeń, które w ogóle nie byłyby potrzebne, gdyby rejestry i ewidencje administracyjne współdziałały ze sobą i wymieniały informacje, stanowią znaczącą część utrzymania aparatu państwa. Celowe byłoby przeprowadzenie analizy efektów ekonomicznych wdrożenia interoperacyjności rejestrów administracyjnych i ewidencji, w pierwszej kolejności o zasięgu masowym, obejmujących znaczne zbiorowości obywateli, przedsiębiorców, jednostek sektora publicznego, jednostki lokalne administracji samorządowej. Wydaje się, że rzetelne szacunki oszczędności stanowiłyby dobre uzasadnienie potrzeby intensyfikacji prac nad budową e-państwa na bazie integracji rejestrów i ewidencji administracyjnych i ich koordynacji w oparciu o wspólne normy informacyjne i teleinformatyczne.

Literatura

Dziuba D., Gospodarki nasycone informacją i wiedzą, *Uniwersytet Warszawski, Wyd. Nowy Dziennik, Warszawa 2000*
Oleński J., Ekonomika informacji – podstawy, *PWE, Warszawa 2001*
Oleński J., Ekonomika informacji – metody, *PWE, Warszawa 2003*

Józef Oleński
Uniwersytet Warszawski
e-mail:jozef.olenski@mail.nbp.pl