ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 852 EKONOMICZNE PROBLEMY USŁUG NR 117 2015

AGNIESZKA TOMASZEWICZ, JACEK BUKO
Uniwersytet Szczeciński

DETERMINANTY ROZWOJU E-ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Streszczenie

Jednym z wyznaczników sprawności i efektywności funkcjonowania państwa jest liczba i jakość usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Oczekiwany rozwój e-administracji publicznej uwarunkowany jest szeregiem determinant. W opracowaniu wyodrębniono następujące grupy takich uwarunkowań: techniczno-technologiczne, społeczne, ekonomiczne, prawne, polityczne i organizacyjne. Z uwagi na poziom rozwoju oraz specyfikę e-administracji w Polsce kluczowe znaczenie należy przypisać dwóm pierwszym kategoriom, tj. związanym z kwestiami techniczno-technologicznymi oraz społecznymi.
Słowa kluczowe: e-administracja, usługi publiczne, determinanty rozwoju e-administracji.

Wprowadzenie

Istotę e-administracji stanowi świadczenie przez administrację publiczną usług elektronicznych na rzecz społeczności lokalnych. Wzmocnienie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej poprzez poprawienie jakości świadczenia usług administracyjnych, w tym poprzez świadczenie ich w systemie online, jest koniecznością, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych. Polska prezentuje wciąż niezadowalający poziom rozwoju rozwiązań e-administracyjnych w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Zagadnienia dotyczące stanu i kierunków rozwoju e-administracji publicznej są obecnie dość często analizowane w polskiej literaturze. Ważne dla tych rozważań wydaje się zidentyfikowanie uwarunkowań wpływających na rozwój e-administracji publicznej.

1. Determinanty techniczno-technologiczne

Powszechnie uznaje się, że technologie informacyjno-komunikacyjne są niezbędne w procesie budowy e-administracji, w tym w rozwoju treści i systemu e-usług. Szybki rozwój tych technologii doprowadza do zmian sposobów i form komunikacji, finalnie wpływając na kształt świadczenia usług publicznych. Obok poprawy jakości usług technologie informacyjne i komunikacyjne prowadzą do wzrostu przejrzystości i wydajności procesów i zarządzania informacjami, co skutkuje ułatwianiem procesów planowania i podejmowania decyzji administracyjnych (*E-Administracja…* 2009, s. 140). Można przyjąć, że technologie te kształtują rozwój e-administracji publicznej, pozwalając na różne metody komunikacji zapewniające zwiększenie dostępności oferowanych usług. Rezultatem rozwoju komunikacji z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych jest zazwyczaj lepsze dostosowanie oferty do potrzeb konsumenta, obniżony koszt produkcji oraz powstawanie nowych produktów. Korzyści te przemawiają za dążeniami do zwiększania dostępu do Internetu oraz stworzenia dogodniejszych warunków systemowych dla inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne. W konsekwencji dalszy rozwój e-administracji publicznej opierać się powinien na efektywnym połączeniu rozwiązań oferowanych przez technologie informacyjno-komunikacyjne z niezbędnymi zmianami prawnymi i organizacyjnymi, by w ten sposób uzyskać wyższą jakość świadczonych przez administrację usług oraz podnieść efektywność funkcjonowania administracji publicznej.

Korzystanie z Internetu za pośrednictwem sieci szerokopasmowej określa się jako podstawową technologię wspierającą rozwój e-biznesu, w tym e-administracji. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat zaobserwowano dynamiczny wzrost liczby użytkowników Internetu w Polsce z 34% do 65% (i odpowiednio z 10% do 35% dla światowej populacji), (Eurostat 2015). Rozwój w tym obszarze powoduje coraz to lepsze możliwości komunikacji na odległość, jednocześnie doprowadzając do wzajemnego przenikania się technologii i usług, które przez długi czas zazwyczaj traktowano odrębnie (*Polska 2030* 2009, s. 146).

Szybki dostęp do informacji jest ważnym elementem jakości życia obywatela i współcześnie podstawową usługą świadczoną na rzecz społeczności lokalnych w nowoczesnych państwach (*Strategia budowy…*, 2005, s. 60). Dlatego też coraz częściej społeczności domagają się prostego, szybkiego i zdalnego komunikowania się oraz możliwości realizowania urzędowych potrzeb z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej, co w znacznej mierze warunkuje także cywilizacyjny standard ich życia. W tym kontekście istotne jest wzmacnianie możliwości obywateli do angażowania się online. Zarazem im powszechniejszy i mniej zróżnicowany dostęp do Internetu, tym łatwiej jest wykorzystać potencjał publicznych e-usług.

E-administracja z założenia powinna stwarzać obywatelom łatwiejszy dostęp do informacji publicznej oraz podnosić jakość usług publicznych. Nowoczesne

usługi świadczone przez administrację powinny być przede wszystkim spersonalizowane i ukierunkowane na obywatela (Olszak, Ziemba 2011 s. 112). Zorientowanie na użytkownika związane jest z oferowaniem usług elektronicznych, które odpowiadają jego potrzebom, predyspozycjom oraz uwzględniają jego wzorce zachowań. Jednak nie należy zorientowania na użytkownika utożsamiać z reagowaniem na popyt z jego strony. Zorientowanie jest pojęciem szerszym i staje się istotne w procesie projektowania nowej architektury usług w zakresie e-administracji. Cechować powinna je także wielokanałowość, przy zrozumieniu ważkości wyboru odpowiedniego kanału dla danego użytkownika czy rodzaju usługi. Dobrze dobrany e-kanał pozwoli na zmaksymalizowanie jego wykorzystania, co w konsekwencji powinno doprowadzić do obniżenia kosztów w perspektywie długoterminowej.

Dla powodzenia e-administracji, jej większej użyteczności, ważne jest, aby istniał jeden kompleksowy, sprawny portal, którym z założenia miała być Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Jednak ze względu na wiele uchybień systemowych, technicznych i funkcjonalnych system ten traktowany jest obecnie przez podmioty korzystające z e-administracji zazwyczaj jako ograniczenie, a nie usprawnienie w procesie świadczenia e-usług. Zatem cechą systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w procesie rozwoju e-administracji powinny być: kompleksowość, sprawność i niezawodność, składające się na oczekiwaną użyteczność.

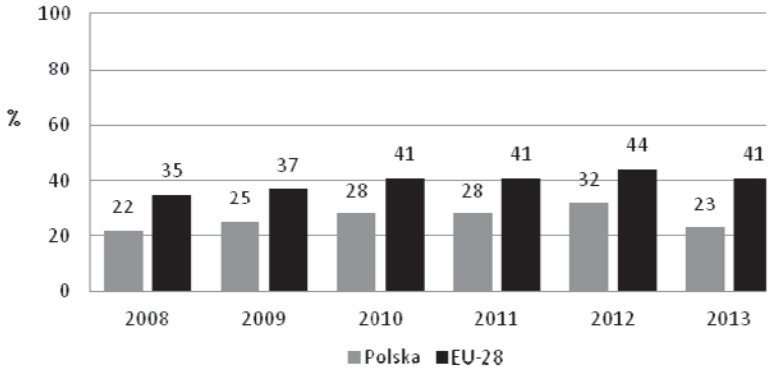
Uzupełniająco należy wskazać, że zwiększenie skali korzystania z elektronicznych usług publicznych w dużej mierze zależy od liczby posiadanych podpisów elektronicznych, w tym profilu zaufanego. Wielkość ta może być traktowana jako wyznacznik potencjału transakcyjnej realizacji e-usług administracji publicznej.

2. Determinanty społeczne

Osiągnięcie oczekiwanego rozwoju w obszarze e-administracji publicznej w znacznym stopniu uzależnione jest od występowania społecznych potrzeb w zakresie korzystania z e-usług publicznych, co z kolei uwarunkowane jest dysponowaniem przez członków społeczności niezbędnymi umiejętnościami informatycznymi i ogólnymi umiejętnościami potrzebnymi do samodzielnego przejścia przez proces elektronicznej realizacji usługi, zarówno po stronie pracowników urzędów, jak i obywateli.

Korzystanie z e-usług publicznych odbywa się częściej wśród osób, które znają już procedury związane z realizacją usług, przyswojone zazwyczaj podczas tradycyjnego sposobu konsumpcji tych usług. Wykorzystanie Internetu do kontaktów z przedstawicielami administracji publicznej sprowadza się w Polsce głównie do uzyskiwania informacji, pobierania i wysyłania formularzy Brak korzystania z e-usług publicznych warunkowany jest natomiast niską świadomością interesan-

tów w zakresie takich możliwości realizowania kontaktów z administracją publiczną. Na rysunku 1 zobrazowano stan wykorzystania Internetu do kontaktów z administracją publiczną przez obywateli Polski na tle średniej unijnej w latach 2008–2013.



Rys. 1. Procentowe wykorzystanie Internetu do kontaktów z administracją publiczną przez obywateli Polski na tle średniej unijnej w latach 2008–2013

Źródło: (Eurostat, ec.europa.eu/eurostat 2015).

Intensywność partycypacji w rozwiązaniach oferowanych w ramach e-administracji jest jedną z miar rozwoju społeczeństwa informatycznego. Niedobór odpowiednich umiejętności informatycznych może zostać zmniejszony poprzez realizację szkoleń informatycznych oraz działania o charakterze motywującym, skierowane zarówno do odbiorców, jak i oferentów e-usług.

Wspomagającą rolę dla rozwoju e-administracji jako sposobu pozyskiwania i wymiany informacji odgrywa komunikacja społeczna. Korzystanie z narzędzi społecznościowych pozwala organom administracji na konsultowanie decyzji, uczestnictwo obywateli na każdym etapie podejmowania decyzji, czy nawet dopuszczenie do współdecydowania. Jako takie narzędzia współdziałania, kształtujące rozwój demokracji lokalnej, coraz powszechniej postrzega się społeczności wirtualne (*virtual communities*, *on-line communities*, *cyber communities*), tj. grupy społeczne gromadzące się w sieci globalnej, wyróżnione wg kryterium wspólnych zainteresowań i potrzeb w realizacji określonego celu (Chmielarz 2007, s. 271). Prowadzone przez takie społeczności fora dyskusyjne, nie umniejszając ich wymiaru edukacyjnego, stanowią współcześnie podstawę dla tworzenia stowarzyszeń obywatelskich. W odniesieniu do administracji publicznej taka przestrzeń społeczna pozwala nie tylko na komunikację wielu osób angażujących się w sprawy publicznie, ale nawet kreuje warunki dla tworzenia centrów władzy politycznej niezależnej od władzy centralnej. W praktyce działalność wirtualnych społeczności często

obejmuje wspieranie rozwoju lokalnych organizacji budżetowych oraz poprawę dostarczania usług socjalnych. Dzięki Internetowi możliwe staje się więc przekazywanie władania informacją w ręce obywateli, skutkujące ich efektywniejszym uczestniczeniem w życiu publicznym (*Systemy informatyczne*…2002, s. 72).

W wymiarze lokalnym powszechnie oczekuje się wykorzystywania tzw. oddolnych, endogenicznych czynników sprawczych, doprowadzając do tego, że ogólnie ujmując, społeczeństwo informacyjne staje się nieodłączną cechą rozwoju regionalnego (Richert-Kaźmierska 2008, s. 276).

Istotnym warunkiem umożliwiającym skuteczne wprowadzanie różnych programów i przedsięwzięć będących innowacją w skali lokalnej jest zaufanie obywateli do władzy, które można zwiększać dzięki właściwie prowadzonej polityce informacyjnej. Skuteczna komunikacja administracji ze społeczeństwem stanowi czynnik, który determinuje zainteresowanie sprawami regionu, postrzeganego jako bliskie i ważne otoczenie, a tym samym wspiera rozwój e-administracji publicznej.

3. Determinanty ekonomiczne

Koszty związane z wdrażaniem e-administracji identyfikowane są przede wszystkim z wdrażaniem e-usług publicznych. Z ekonomicznego punktu widzenia łatwiej przebiega proces zwiększania dostępności e-usług – można je bowiem wdrożyć na poziomie informacyjnym – niż przechodzenia na wyższy stopień ich dojrzałości. Rozszerzanie świadczenia usług publicznych o nowy kanał dystrybucji, jakim jest Internet, nieuchronnie generuje koszty. Wymiar tych kosztów jest mocno zróżnicowany w zależności od stopnia zaawansowania uruchamianych publicznych e-usług. Udostępnianie tych usług na poziomie informacyjnym generuje około 10% kosztów związanych z cyfryzacją sfery administracyjnej. Natomiast spełnienie oczekiwań obywateli co do realizacji usług na poziomie transakcyjnym generuje około 70% kosztów (Bieniek 2010, s. 210).

Ograniczenie kosztów rozwoju e-administracji publicznej może nastąpić m.in. poprzez odpowiednią koordynację wdrażanych projektów, przy wykorzystaniu procesów front- i back-office. Pierwszy z nich pozwoli urzędom w jednym miejscu zapewnić kompleksową obsługę. Drugi z procesów – back-office – poprzez reorganizację procesów administracyjnych da urzędom możliwość realizacji swoich zadań i świadczenia usług publicznych w sposób zarówno mniej kosztowny, jak i szybszy.

Inwestycje teleinformatyczne powinny być orientowane przez pryzmat potrzeb przyszłych użytkowników, co pozwala na rozpatrywanie użyteczności systemów teleinformatycznych, określając, czy spełniają one oczekiwania poprzez zaspokojenie konkretnych potrzeb informacyjnych oraz czy usprawniają pracę urządzeń ewidencyjnych (rejestrów) w urzędach administracji publicznej. Wprowadzając systemy elektronicznej administracji, należy zatem wziąć pod uwagę zwłaszcza

takie, które będą efektywne kosztowo przy chociaż zadowalającej użyteczności – tak aby uzyskać oczekiwany poziom serwisu informatycznego. Należy założyć, że wraz z upowszechnianiem się korzystania z usług publicznych drogą elektroniczną koszt ten, ze względu m.in. na efekt skali, będzie ulegał zmniejszeniu. Funkcjonowanie np. elektronicznej skrzynki podawczej (ESP) generuje największe koszty na początku, co związane jest głównie z czasochłonnością. W miarę jednak użytkowania koszty obsługi ESP maleją, rozkładając się dodatkowo na liczbę oferowanych online usług. Dlatego zasadne jest, by udostępniane w stadium transakcyjnym, umożliwiającym pełną realizację usług, były w miarę możliwości najpierw te usługi, na które zgłaszane jest największe zapotrzebowanie.

Według Ministerstwa Gospodarki elektroniczna obsługa dokumentów, w sytuacji, kiedy zostaną wprowadzone odpowiednie standardy i procedury, przy przykładowo 70 sprawach prowadzonych dla przedsiębiorców może przynieść około 2 mln złotych oszczędności rocznie – w tym ponad 1,3 mln ze względu na skrócenie czasu poszukiwania formularzy i około 700 tys. złotych wynikających z oszczędności na przesyłaniu dokumentów. Ponadto, jak szacuje ministerstwo, skrócenie procedury rozpatrywania wniosków przedsiębiorców przyspieszy rozpoczęcie przez nich działalności gospodarczej, co może przynieść w skali kraju wzrost przychodów o wartości ponad 230 mln zł rocznie (www.mg.gov.pl, 7.12.2014). Zakładane rezultaty – wymierne ekonomicznie efekty – powinny zachęcać władze do szybszego wdrażania projektów dotyczących informatyzacji usług administracyjnych.

Znaczenie warunków ekonomicznych dla rozwoju elektronicznej administracji dostrzegają sami przedsiębiorcy. W ankiecie przeprowadzonej w 2013 r. przez agencje Amárach Research, Deloitte i UPC na podstawowe warunki ekonomiczne, jako czynnik sprzyjający przyspieszeniu cyfryzacji wskazało 89% badanych właścicieli firm (*Cyfrowa przyszłość*… 2013, s. 57).

Przyjmuje się, że funkcjonalność e-administracji w znacznym stopniu zależy od stworzenia modelu ekonomicznego obiektywnej oceny zasadniczości i ekonomicznych rozwiązań teleinformatycznych w administracji publicznej. Bez takiego modelu administracja, jak pokazuje praktyka, najczęściej forsuje systemy drogie, o proporcjonalnie niskiej użyteczności. Ważne z tego punktu widzenia jest zatem rzetelne weryfikowanie zasadności wydatków na e-administrację, jak również utworzenie zbioru technik monitorowania kosztów e-administracji.

4. Determinanty prawne, polityczne i organizacyjne

Rozwiązania legislacyjne powinny wspierać rozwój e-administracji poprzez usuwanie barier organizacyjnych i prawnych oraz dążenie do integracji poszczególnych systemów potrzebnych do świadczenia e-usług publicznych. W ramach rozwiązań prawnych konieczne wydaje się zwłaszcza stworzenie warunków wspierają-

cych cyfryzację podmiotów lokalnych. Podczas tworzenia norm prawnych należy zachować nie tylko spójność przepisów, ale również zapewnić integrację różnych regionalnych polityk. Brak tej spójności powoduje fragmentaryzację systemu wynikającą z dowolności interpretacji przepisów prawnych. Stąd też kluczowa rola w zapewnieniu pożądanego rozwoju e-administracji przypada interoperacyjności, czyli zdolności do współpracy pomiędzy poszczególnymi systemami informatycznymi, tak by zapewnić bezpieczeństwo ich działania. Jednostki administracji publicznej, których procesy i usługi osiągną już wymagany poziom interoperacyjności, teoretycznie są gotowe na przyjęcie nowych rozwiązań, wdrażanie nowych kierunków, czy uwzględnianie tendencji, jakie pojawiają się na świecie.

Ważnym elementem procesu cyfryzacji jest także prowadzenie ścisłej współpracy różnych jednostek administracji (centralnej, samorządowej), w celu usprawnienia wykonywania powierzonych im zadań. Polityczny wymiar takiej współpracy pozwoli na doprecyzowanie zakresów kompetencji i odpowiedzialności w odniesieniu do świadczenia usług e-administracji. Uzgodnienia te powinny przyczynić się do poprawy planowania i realizacji określonych działań oraz upraszczania procedur. Istotnym czynnikiem warunkującym tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju e-administracji wydaje się zatem również komplementarność e-usług.

Na pożądany rozwój e-administracji wpływ mają także szeroko rozumiane usprawnienia organizacyjne. Powinny one poprawiać relacje między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, obywatelami oraz innymi jednostkami administracyjnymi. Do takich zmian organizacyjnych zaliczyć należy zwłaszcza wspomnianą wcześniej integrację systemów, decydującą w znacznej mierze o skuteczności i efektywności e-administracji oraz wpływającą na zmniejszenie związanych z e-usługami uciążliwości dla obywateli i przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Zauważalny niedostatek skutecznych, systemowych mechanizmów tworzenia kompetencji cyfrowych oraz niski poziom dostępności odpowiednich treści i usług publicznych odpowiadających potrzebom użytkowników skutkuje w Polsce relatywnie mniejszym niż średnia unijna zainteresowaniem obywateli ofertą e-administracji. Postępujący rozwój społeczeństwa informacyjnego, wynikający z upowszechniania technologii informacyjno-komunikacyjnych w różnych obszarach życia społecznego i gospodarki, doprowadzi jednak w niedalekiej przyszłości do intensyfikacji dostarczania e-usług administracyjnych. Ważne jest zatem dbanie o powszechną edukację informatyczną, zapobiegającą wykluczeniu cyfrowemu. Potrzebna jest w szczególności aktywizacja osób starszych oraz wyrównywanie różnic między obszarami wiejskimi i miejskimi. Rozwój e-administracji publicznej

powinien dokonywać się w oparciu o proces ciągłego doskonalenia, zapewniając łatwiejszą adaptację do nowych rozwiązań informatycznych.

Reasumując rozważania podjęte w niniejszym artykule, za podstawowe czynniki warunkujące rozwój e-administracji publicznej należy uznać:

- skuteczne implementowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, w tym wsparcie państwa dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną;
- przyjęcie efektywności, skuteczności, otwartości, użyteczności jako podstawowych miar rezultatów rozwoju e-administracji;
- wdrożenie standaryzacji i interoperacyjności systemów informatycznych dedykowanych e-administracji;
- rzetelną wycenę kosztów wdrożeń e-administracji (i gwarancje ich finansowania);
- posiadanie odpowiednich umiejętności informatycznych przez oferentów i biorców e-usług publicznych;
- aprobatę i partycypację społeczności lokalnych w odniesieniu do wdrażania e-administracji;
- udostępnianie zasobów informacyjnych administracji publicznej w sposób otwarty, optymalny i zestandaryzowany, w tym prowadzenie systematycznej digitalizacji zasobów powstałych i zgromadzonych w postaci nieelektronicznej;
- zredukowanie barier regulacyjnych utrudniających świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną.

Literatura

1. Bieniek Z. (2010), *Wybrane uwarunkowania informatyzacji urzędów administracji publicznej*, „Współczesna Ekonomia”, nr 1(13).
2. Chmielarz W. (2007), *Systemy biznesu elektronicznego*, Difin, Warszawa.
3. *Cyfrowa przyszłość Polski. Fundamenty rozwoju konkurencyjnej gospodarki w dobie globalizacji* (2013), Amárach research, Deloitte, UPC.
4. *E-Administracja – prawne zagadnienia informatyzacji administracji* (2009), red. D. Szostek, Presscom, Wrocław.
5. Eurostat, ec.europa.eu/eurostat [dostęp 12.01.2015].
6. Olszak C.M., Ziemba E. (2011), *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w regionie. Aspekt e-administracji*, w: *Transformacja gospodarki – konsumenci, przedsiębiorstwa, regiony*, red. B. Kos, Studia Ekonomiczne, Wydziałowe ZN Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
7. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009), red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

8. Richert-Kaźmierska A. (2008), *Społeczeństwo informacyjne w rozwoju regionalnym*, w: *Współczesne aspekty informacji*, red. J. Goliński, K. Krauze, Szkoła Główna Handlowa, Monografie i Opracowania 551, Warszawa.
9. *Strategia budowy społeczeństwa informacyjnego w województwie zachodniopomorskim na lata 2006–2015* (2005), Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin.
10. *Systemy informatyczne organizacji wirtualnych* (2002), red. M. Pańkowska, H. Sroka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
11. www.mg.gov.pl.

DETERMINANTS OF DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT IN POLAND

Summary

One of the indicators of the efficiency and effectiveness of the state is the number and quality of e-government services. However the development of e-government is contingent upon a number of determinants. In the text of the following groups separated such conditions: technical and technological, social, economic, legal, political and organizational. Given the level of development and the characteristics of e-government in Poland, it is crucial to be attributed to the first two categories: issues related to technical and technological and social.
Keywords: e-government, public services, determinants of development of e-government.

Translated by Agnieszka Tomaszewicz and Jacek Buko