

Beata Mrugalska, Magdalena Wyrwicka

Analiza wykorzystania otwartego wspomaganie informatycznego w wielkopolskich urzędach

Ekonomiczne Problemy Usług nr 105, 131-139

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA MRUGALSKA, MAGDALENA WYRWICKA

Politechnika Poznańska

ANALIZA WYKORZYSTANIA OTWARTEGO WSPOMAGANIA INFORMATYCZNEGO W WIELKOPOLSKICH URZĘDACH

Wprowadzenie

Wymagania związane ze spełnianiem oczekiwań klienta dotyczą nie tylko przedsiębiorstw, ale również organów administracji publicznej i świadczonych przez nie usług. Zaniedbania w tym zakresie mogą nie tylko skutkować negatywną oceną pojedynczej instytucji, ale również wpłynąć na spadek zaufania do całej administracji publicznej czy nawet do instytucji państwa traktowanej jako całość¹. W związku z tym administracja publiczna, chcąc we właściwy sposób realizować swoje zadania, a także spełniać oczekiwania lokalnej społeczności, zobowiązana jest do stałego doskonalenia rozwiązań organizacyjnych. W ostatnich latach w coraz większej liczbie urzędów znajdują zastosowanie nowoczesne rozwiązania informatyczne i komunikacyjne. Dzięki takim działaniom urzędy mają szansę stać się bardziej funkcjonalne i przyjazne dla klienta. Jednakże praktyka pokazuje, że wykorzystanie narzędzi bazujących na nowoczesnych technologiach informacyjnych dzieje się w znacznie mniejszym stopniu, a także w wolniejszym tempie niż w biznesie. Wynika to z odmienności i specyfiki sektora publicznego oraz organizacji publicznych. Są to instytucje, których głównym celem nie jest wypracowanie zysku, lecz spełnianie określonych funkcji społecznych. Zatem można w nich korzy-

¹ B. Mrugańska, B. Piwowarska: *Poziom jakości usług w administracji publicznej na przykładzie wybranego urzędu wojewódzkiego*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie nr 56, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011, s. 49.

stać z doświadczeń organizacji biznesowych, ale nie powinny być one przenoszone na zasadzie automatycznego kopiowania².

W niniejszym artykule poddano analizie zakres wykorzystania otwartego wspomaganie informatycznego w urzędach znajdujących się w województwie wielkopolskim, bazując na danych uzyskanych podczas współpracy z TNS Pentor Poznań. Zidentyfikowano pojęcia podstawowe i wskazano na znaczenie informacji w administracji publicznej. W dalszej części opracowania przedstawiono system informatyczny jako jeden z elementów systemu informacyjnego i zaprezentowano przebieg procesu informatyzacji w administracji publicznej w Polsce.

1. Istota i rola informacji w administracji publicznej

Pojęcie *informacja* jest powszechne i ma szeroki zakres zastosowań w wielu dziedzinach nauki. Najczęściej informację interpretuje się jako zasób stanowiący odwzorowanie obiektów, zdarzeń, zjawisk realnych, będących elementami obiektywnej rzeczywistości³. Jest ona dedykowana konkretnemu odbiorcy, pozwala na poszerzenie wiedzy o użytkownikach badanych obiektów i o otaczającym ich świecie⁴ poprzez uporządkowanie istotnych elementów i prezentowanie danych w konkretnej strukturze⁵. Informacja stanowi podstawę do określenia i realizacji zadań służących do osiągnięcia celów każdej organizacji, a więc także jednostek administracji publicznej. Do podstawowych cech informacji należą:

- aktualność, czyli dostępność w czasie umożliwiającym właściwe działanie,
- dokładność, tzn. wiarygodne odzwierciedlenie rzeczywistości,
- jednoznaczność i pewność, jeśli ma stanowić podstawę podejmowania decyzji,
- kompletność rozumianą jako dostarczanie wszystkich faktów i szczegółów,
- odpowiedniość, czyli przydatność w szczególnych warunkach i w odniesieniu do szczególnych potrzeb⁶.

Z punktu widzenia czasu informacja dotyczy może przeszłości (informacja retrospektywna), stanu bieżącego (informacja bieżąca) lub okresów przyszłych (informacja

² *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, red. K. Lisiecka, T. Papaj, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informatycznego i Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 2009, s. 20-21.

³ H. Wyrębek: *Znaczenie komunikacji w procesie doskonalenia jakości na przykładzie banku*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Administracja i Zarządzanie nr 85, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010, s. 55.

⁴ J. Kisielnicki, H. Sroka: *Systemy informacyjne biznesu. Informatyka dla zarządzania*. Wydawnictwo Placet, Warszawa, 2005, s. 13.

⁵ *Informatyka ekonomiczna*, red. E. Niedzielska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 16.

⁶ H. Wyrębek: *Znaczenie komunikacji...*, s. 55.

prospektywna)⁷. Na przykład w administracji skarbowej najczęściej wykorzystywana jest informacja retrospektywna. Z kolei podatnicy zainteresowani są informacją prospektywną, zwłaszcza w zakresie przewidywalności systemu podatkowego⁸.

W celu objaśniania zjawisk informacyjnych proponuje się postrzeganie informacji jako zasobu ekonomicznego, dobra publicznego, czynnika produkcji, produktu, wyrobu, usługi, towaru, dobra konsumpcyjnego lub infrastruktury gospodarki⁹. Dla celów tego opracowania szczególnie ważne jest postrzeganie informacji jako dobra publicznego, gdyż pewna część informacji jest udostępniana w sposób nieograniczony, przede wszystkim poprzez bezpłatne broszury, informatory i przez urzędników. Tryb udostępniania informacji jest dokładnie zdefiniowany – przykładem takich wytycznych jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Zgodnie z art. 22 tego kodeksu, urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę ma udostępnić jasne i zrozumiałe informacje zainteresowanym jednostkom, a w przypadku konieczności ma udzielić porady odnośnie do wszczęcia postępowania administracyjnego. Gdy informacja jest skomplikowana lub obszerna, należy sformułować pisemną prośbę o jej udostępnienie. Z kolei w sytuacji, gdy zapytanie dotyczy informacji poufnych, urzędnik jest zobowiązany do wyjaśnienia przyczyn niemożności jej przekazania. Jeśli do danego urzędnika zostanie przekazany wniosek o udzielenie informacji, za które nie jest odpowiedzialny, jest zobowiązany podać osobie zainteresowanej dane osobowe i telefoniczne urzędnika (lub instytucji), który może rozpatrzyć jego podanie¹⁰.

2. System informacyjny w elektronicznej administracji publicznej

W dobie społeczeństwa informacyjnego nie jest już możliwe funkcjonowanie sektora publicznego bez powszechnego zastosowania technologii informatycznych. Kompleksowa informatyzacja w administracji publicznej jest nazywana e-administracją (ang. *e-government*). Według Komisji Europejskiej polega ona na wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ang. *Information and Communication Technologies*) w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej

⁷ W. Flakiewicz: *Systemy informacyjne w zarządzaniu. Uwarunkowania, technologie, rodzaje*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 17.

⁸ W. Gryncewicz: *Doskonalenie jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej. Podejście infologiczne*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 47.

⁹ J. Oleński: *Ekonomika informacji. Podstawy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 242.

¹⁰ J. Świątkiewicz: *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s. 37-38.

efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki¹¹. W takim rozumieniu system informacyjny jest analizowany jako złożony podsystem zbudowany ze zbiorów informacji, zbiorów nadawców informacji, zbiorów odbiorców informacji, kanałów informacyjnych i technicznych środków przesyłania lub przetwarzania informacji. Jego funkcją jest pozyskiwanie, selekcja, celowe przetwarzanie, gromadzenie, przechowywanie, udostępnianie i przekazywanie (także wymuszanie obiegu) informacji istotnych w różnej perspektywie decyzyjnej działalności podmiotu gospodarczego. Jednym z jego elementów jest system informatyczny, czyli wspomagana komputerowo część systemu informacyjnego¹². Jest to celowo stworzony zestaw elementów technicznych (sprzętowych), rozwiązań technologicznych (oprogramowanie) i zasobów (informacji, wiedzy, modeli, procedur) funkcjonujący w procesie przepływu informacji w organizacji, który łączy telekomunikację i inne technologie związane z informacją.

Obecnie w praktyce administracyjnej wyróżnia się trzy poziomy zaawansowania przekazu informacji: informacyjny, interakcyjny i transakcyjny. Pierwszy z nich obejmuje jednostronny przekaz informacji w kierunku petentów przez administrację (np. za pomocą serwisów internetowych czy infokiosków). Na drugim poziomie zaawansowania dochodzi do jedno- lub dwukierunkowej indywidualnej komunikacji (np. konsultowanie, badanie opinii). Z kolei poziom transakcji dotyczy załatwiania sprawy administracyjnej drogą elektroniczną, od pozyskania informacji o trybie postępowania, poprzez pobranie formularzy, wysłanie podania aż do otrzymania informacji zwrotnej.

Wprowadzenie e-administracji ma na celu osiągnięcie obopólnych korzyści: zarówno przez petentów (obywateli, przedsiębiorców), jak i same podmioty administracji. Ma przyczynić się do usprawnienia i przyspieszenia działań administracyjnych, obniżenia kosztów funkcjonowania oraz zwiększenia klarowności podejmowanych działań. Efektem informatyzacji administracji powinno być świadczenie dobrych jakościowo usług, zminimalizowanie formalności celem przyspieszenia załatwiania spraw oraz obniżenia kosztów po stronie urzędu¹³.

Nie wszystkie działania administracyjne wymagają wykorzystywania drogiego, dedykowanego oprogramowania. Do obsługi wielu funkcji można wykorzystać ogólnodostępne, darmowe oprogramowanie.

3. Proces informatyzacji w administracji publicznej

Wprowadzanie nowych technologii w administracji publicznej rozpoczęło się dopiero pod koniec lat 90. XX w. Uchwalono wówczas pierwszą regulację w Ko-

¹¹ D. Bogucki: *e-Government w Unii Europejskiej*, Dwumiesięcznik o nowoczesnej administracji publicznej „eAdministracja. eObywatel, eUrząd, ePaństwo” 2005, nr 1.

¹² M. Szmít: *Informatyka w zarządzaniu*, Difin, Warszawa 2003, s. 16.

¹³ G. Sibiga: *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3/123.

deksie postępowania administracyjnego dotycząca zastosowania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych wprowadzoną w ustawie z dnia 29.12.1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Zgodnie z nią przyjęto, że poczta elektroniczna może być jednym ze sposobów składania podania. Najważniejszy dokument prawny w tym zakresie to tzw. ustawa informatyzacyjna, czyli ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jej pierwotna wersja została opublikowana w 2005 roku (Dz.U. nr 64, poz. 565, z późn. zm.), a kolejne zmiany były wprowadzane do 1 stycznia 2011 roku. Pozwoliła ona na uregulowanie i ujednoczenie rozwiązań technicznych i organizacyjnych w administracji publicznej.

Za proces informatyzacji administracji publicznej w Polsce odpowiedzialny jest Departament Informatyzacji w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Jego działania są powiązane z dwoma dokumentami strategicznymi: „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska” oraz „Narodowa Strategia Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu”. Aby zrealizować założenia, obecnie prowadzone są działania polegające m.in. na:

- standaryzacji i integracji systemów administracji publicznej w aspekcie funkcjonalnym i infrastrukturalnym,
- dostosowaniu rozwiązań informatycznych administracji w Polsce do rozwiązań unijnych,
- prowadzeniu wspólnych działań nad informatyzacją przez poszczególne podmioty administracji publicznej,
- utworzeniu spójnej sieci teleinformatycznej w polskiej administracji,
- wprowadzeniu i upowszechnieniu podpisu elektronicznego w urzędach administracji publicznej.

Prowadzone prace mają również umożliwić wdrożenie rozwiązań pozwalających na połączenie polskiej administracji z systemem Unii Europejskiej m.in. w ramach programu IDA (Interchange of Data between Administrations)¹⁴.

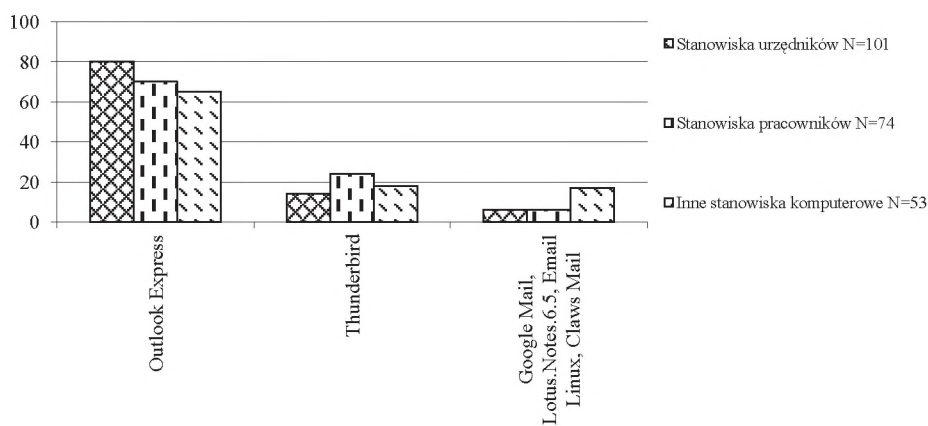
4. Zastosowanie wspomagania komputerowego w wielkopolskich urzędach

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, powstałe w ramach przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury, stale monitoruje rozwój technologii teleinformatycznych w Polsce i ich wpływ na działanie urzędów administracji publicznej. Według ostatniego raportu z badań pt.: *Badanie wpływu informatyzacji na działania administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, przeprowadzonego przez Instytut Badawczy ARC Rynek i Opinia, zastosowanie nowych technologii teleinformatycznych spowodowało wzrost sprawności załatwiania spraw, liczbę wprowadzanych innowacji dotyczących organizacji pracy i efektywności wykorzystania zasobów urzędów w około 40%. Okaza-

¹⁴ http://www.msw.gov.pl/portal/pl/261/3892/Informatyzacja_administracji_publicznej.html

ło się, że w większości urzędów marszałkowskich i powiatowych został już wprowadzony elektroniczny system zarządzania dokumentacją. Ponadto prawie w 90% z nich dostępna jest elektroniczna skrzynka podawcza¹⁵.

Bardziej szczegółowe wyniki badań w zakresie wykorzystania technologii IT w urzędach w województwie wielkopolskim zostały przedstawione pod koniec 2012 roku przez TNS Pentor Research International z Poznania¹⁶. Szczególną uwagę poświęcono poziomowi wykorzystania wolnego/otwartego oprogramowania, w tym programom do obsługi poczty (rys. 1).



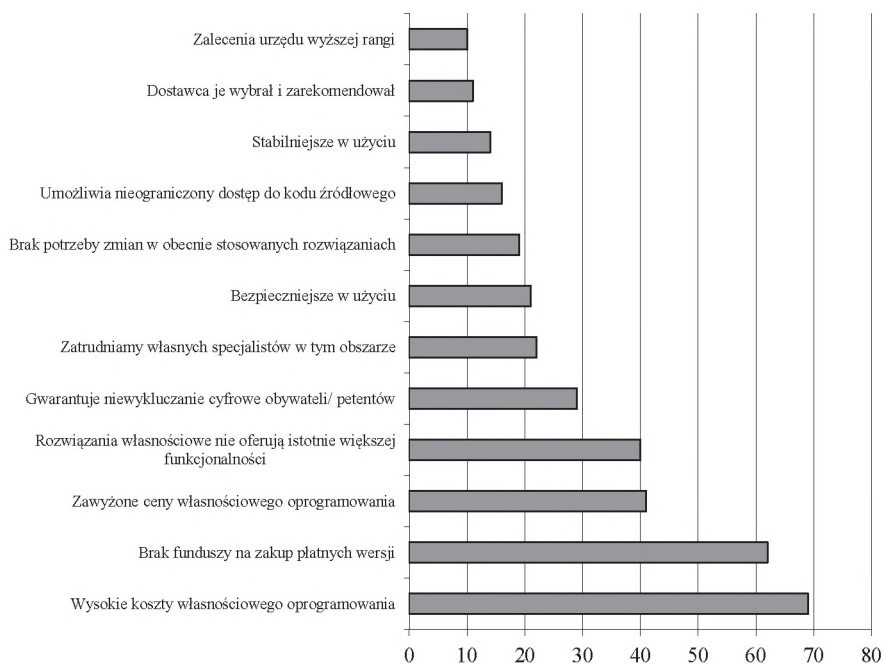
Rys. 1. Poziom wykorzystania wolnego/otwartego oprogramowania do obsługi poczty

Źródło: TNS Pentor Research International, Poznań 2012.

Jak można zauważyć, urzędy w województwie wielkopolskim korzystają przede wszystkim z programu poczty elektronicznej Outlook Express. W mniejszym zakresie stosowane są Thunderbird oraz Google Mail, Lotus Notes, Email Linux i Claws Mail. Szczegółowa lista przyczyn wykorzystywania tego typu oprogramowania została zaprezentowana na rysunku 2.

¹⁵ *Informatyzacja a działanie urzędów w Polsce*, raport MSWiA, http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9459/Raport_MSWiA_informatyzacja_a_dzialanie_urzedow_w_Polsce.html

¹⁶ *Wykorzystanie narzędzi IT w rządowej administracji publicznej*, TNS Pentor Research International, Warszawa 2010.



Rys. 2. Powody korzystania z wolnego/otwartego oprogramowania

Źródło: TNS Pentor Research International, Poznań, 2012.

W urzędach preferuje się korzystanie z darmowego oprogramowania, ponieważ brakuje środków na własnościowe oprogramowanie i płatne wersje programów. Ponadto respondenci zwrócili uwagę, że oprogramowanie płatne nie oferuje im większej funkcjonalności niż darmowe wersje, a ceny programów własnościowych są niejednokrotnie zawyżone. Chcąc dotrzeć do swoich klientów, również są niejednokrotnie zmuszeni do używania ogólnie dostępnych programów.

Podsumowanie

Zastosowanie nowych technologii przetwarzania informacji stanowi istotny element funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, która zmierza w kierunku administracji opartej na wiedzy. W e-administracji technologia jest wszechobecna, a świadczone usługi są dostępne dla mobilnych użytkowników. Na podstawie analizy przeprowadzonych badań można stwierdzić, że w ostatnich latach poziom wykorzystania IT wzrósł w znaczącym stopniu, ale w praktyce nadal funkcjonuje podwójny obieg dokumentów. Stosuje się nowe/otwarte oprogramowania ze

względu na ich funkcjonalność i ogólną dostępność bez konieczności ponoszenia kosztów.

Literatura

1. Bogucki D.: *e-Government w Unii Europejskiej*, Dwumiesięcznik o nowoczesnej administracji publicznej „eAdministracja. eObywatel. eUrząd. ePaństwo” 2005, nr 1.
2. Flakiewicz W.: *Systemy informacyjne w zarządzaniu. Uwarunkowania, technologie, rodzaje*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
3. Gryncewicz W.: *Doskonalenie jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej. Podejście infologiczne*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007.
4. http://www.msw.gov.pl/portal/pl/261/3892/Informatyzacja_administracji_publicznej.html
5. Kisielnicki J., Sroka H.: *Systemy informacyjne biznesu. Informatyka dla zarządzania*, Placet, Warszawa 2005.
6. *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, red. K. Lisiecka, T. Papaj, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego i Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.
7. Mrugalska B., Piwowarska B.: *Poziom jakości usług w administracji publicznej na przykładzie wybranego urzędu wojewódzkiego*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie nr 56, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011.
8. *Informatyka ekonomiczna*, red. E. Niedzielska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.
9. Oleński J.: *Ekonomika informacji. Podstawy*, PWE, Warszawa 2001.
10. Sibiga G.: *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3/123.
11. Szmít M.: *Informatyka w zarządzaniu*, Difin, Warszawa 2003.
12. Świątkiewicz J.: *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
13. *Wykorzystanie narzędzi IT w rządowej administracji publicznej*, TNS Pentor Research International, Warszawa 2010.
14. Wyrębek H.: *Znaczenie komunikacji w procesie doskonalenia jakości na przykładzie banku*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Administracja i Zarządzanie nr 85, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.
15. *Informatyzacja a działanie urzędów w Polsce*, raport MSWiA, http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9459/Raport_MSWiA__informatyzacja_a_dzialanie_urzedow_w_Polsce.html

**ANALYSIS OF OPEN INFORMATION SUPPORT IN WIELKOPOLSKA
GOVERNMENTAL ADMINISTRATION UNITS**

Summary

The paper deals with investigation of open information support in administration units located in the Wielkopolska region. It is based on survey data collected thanks to cooperation with TNS Pentor Poznań. Moreover, it presents basic notions regarding information and information systems in public administration. It also discusses the evolution process of e-government in Poland.

Translated by Beata Mrugalska