

Marek Dylewski, Marcin Kępa

E-urząd: innowacyjny partner w społeczeństwie informacyjnym

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 13, 135-145

2009

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.

MAREK DYLEWSKI

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

MARCIN KEPA

Uniwersytet Szczeciński

E-URZĄD

INNOWACYJNY PARTNER W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Wprowadzenie

Szybki rozwój technologii teleinformatycznych znacząco wpłynął na sposób funkcjonowania społeczeństwa, przede wszystkim z punktu widzenia transferu i pozyskiwania informacji. Zjawiska takie jak telefonia komórkowa czy Internet umożliwiają komunikację i dostęp do informacji na bardzo szeroką, niespotykaną dotychczas skalę. Coraz mniej istotne w porozumiewaniu się i przekazywaniu wiedzy staje się taki czynnik, jak odległość. Obserwuje się szybki rozwój technologii, dzięki którym łatwiejsze jest pozyskiwanie informacji, jej transfer i analiza.

Technologie informacyjne i komunikacyjne są czynnikiem silnie stymulującym wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Odpowiadają za jedną czwartą wzrostu PKB i 40-procentowy wzrost produktywności w Unii Europejskiej. Różnice wyników gospodarczych pomiędzy krajami uprzemysłowionymi można wytłumaczyć przede wszystkim wysokością inwestycji w technologie informacyjne i komunikacyjne, poziomem badań nad nimi i zakresem ich stosowania oraz stopniem konkurencyjności sektorów gospodarki związanych ze społeczeństwem informacyjnymi i mediami. Usługi, umiejętności, media i treści związane z ICT (*information and communication technology*) stanowią coraz ważniejszy element gospodarki i społeczeństwa.

Szczególne role przypada także sektorowi publicznemu, który nie może pozostać w tyle za dynamicznym wzrostem wykorzystania technologii informacyjnych. Koncepcja funkcjonowania e-urzędu staje się coraz bardziej powszechną

i akceptowaną przez społeczeństwo rzeczywistością. Poszukiwanie dróg wzrostu efektywności funkcjonowania sektora publicznego idzie w parze ze wzrostem przepustowości i sprawności systemu obsługi obywateli. Celem artykułu jest wskazanie na znaczącą i kreatywną rolę koncepcji e-urzędu jako istotnego ogniwka w budowie społeczeństwa informacyjnego

1. Społeczeństwo informacyjne, innowacja, e-urząd

Społeczeństwo informacyjne – terminem tym określa się społeczeństwo, w którym towarem staje się informacja traktowana jako szczególne dobro niematerialne, równoważne lub cenniejsze nawet od dóbr materialnych. W przyszłości przewiduje się rozwój usług związanych z przesyłaniem, przetwarzaniem oraz przechowywaniem informacji (tak zwane 3P). Po raz pierwszy termin „społeczeństwo informacyjne” użył w 1963 roku Tadao Umesamo, mówiąc o społeczeństwie przetwarzającym informację, a spopularyzowany został przez Kenichi Koyama w 1968 roku w rozprawie *Wprowadzenie do teorii informacji* (*Introduction to information theory*). Pierwszym europejskim krajem, w którym zwrócono uwagę na ideę społeczeństwa informacyjnego, była Francja. Najważniejszym zaś krokiem Europy w kierunku propagowania społeczeństwa informacyjnego był tak zwany raport Bangemanna mówiący o potrzebie odpowiedzi Unii Europejskiej na wyzwania społeczeństwa informacyjnego.

Rozwój idei e-urzędu jest jednym z priorytetów wspólnotowego drogowskazu, jakim stała się przyjęta w 2000 roku strategia lizbońska. Jest również odpowiedzią na potrzeby społeczeństwa informacyjnego. W strategii założono uczynienie z gospodarki Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, co dotyczy wszystkich istotnych obszarów konkurencyjności. Cel ten ma być osiągnięty do 2010 roku. W strategii skupiono się na czterech kwestiach: innowacyjności (gospodarka oparta na wiedzy), liberalizacji (rynków telekomunikacji, energii, transportu oraz rynków finansowych), przedsiębiorczości (ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej) oraz spójności społecznej (kształtowanie nowego aktywnego państwa socjalnego). Zdecydowana większość działań podejmowanych w zakresie strategii lizbońskiej związana jest z modernizacją polityki zatrudnienia oraz kreowaniem pozytywnych zmian na rynku pracy. Podstawowym przesłaniem jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, a więc tam, gdzie tworzonych jest najwięcej miejsc pracy. Zgodnie z wytycznymi strategii lizbońskiej, w celu zaspokojenia potrzeb nowoczesnych gospodarek państw

członkowskich, konieczne jest również przemodelowanie systemu kształcenia w taki sposób, aby możliwe było stworzenie modelu gospodarczego opartego na wiedzy¹. Jednym z elementów strategii lizbońskiej jest dokument *e-Europe 2005 – informacyjne społeczeństwo dla wszystkich*. Nakreślone w nim zostały ramy działania cyfrowego e-urzędu. Ramy te dotyczą następujących obszarów:

- zaopatrzenie się przez administrację publiczną w szerokopasmowy Internet,
- interoperacyjność, czyli ramy dotyczące treści i technologii w usługach dla obywateli i biznesu,
- interaktywne usługi publiczne, na przykład wprowadzenie elektronicznej obsługi w opiece zdrowotnej, nauczanie na odległość,
- elektroniczne zamówienia publiczne (w Polsce obowiązuje tryb licytacji elektronicznej opisany w prawie zamówień publicznych),
- publiczne punkty dostępu do Internetu,
- dynamicznego środowiska handlu elektronicznego,
- kultury i turystyki – tematyczne serwisy internetowe.

Innowacja (od łac. *innovatio*, czyli odnowienie) oznacza działanie nowatorskie, poszukiwanie i odkrywanie, eksperymentowanie, adaptowanie nowych produktów, nowych procesów oraz działań organizacyjnych, zmianę w zachowaniu. W rozumieniu Josepha Schumpetera innowacja dotyczyła jedynie sektora prywatnego, późniejsze jednak redefinicje objęły swym zakresem także innowacje w sektorze publicznym.

Innowacja jest jednym z kluczowych czynników wpływającym na konkurencyjność danego kraju, danej gospodarki. W tradycyjnym podejściu do teorii ekonomii innowacje określa się jako proces poszukiwania rozwiązań, koncepcji, usprawnień. Rząd powinien zapewnić warunki do przeprowadzania tego typu badań oraz do przekazywania zdobytej wiedzy, co z kolei, zapewni wysoką konkurencyjność zarówno wewnątrz danego rynku, jak i pomiędzy poszczególnymi rynkami.

Innowacje w sektorze publicznym można podzielić następująco²:

- nowe lub ulepszone usługi (na przykład opieka zdrowotna w domu),
- innowacje procesów (zmiany w wytwarzaniu produktów lub usług),

¹ *Strategia lizbońska droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

² T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles, R. Røste, *Innovation in the Public Sector*, Public Report no. D9.

- innowacje administracji (używanie nowych instrumentów administracyjnych w wyniku zmian prawa),
- innowacje systemu (nowy system lub zmiana o fundamentalnym charakterze istniejącego systemu, na przykład przez utworzenie nowej organizacji jako kooperanta dla istniejącej),
- innowacja pojęciowa (zmiany spowodowane nowymi pomysłami – zintegrowane zarządzanie gospodarką wodną),
- radykalna zmiana racjonalności (zmienia się światopogląd zatrudnionych w organizacji).

Innowacji nie należy odbierać jako procesu badania rynku wraz z tworzeniem prognoz. Innowacja łączy w sobie wiele aspektów, jest niejako wielowątkowym systemem, dzięki któremu powstaje jeden nowatorski projekt na podstawie wysublimowanej wiedzy autora innowacji. Wyjątkowo istotną rolę w procesie innowacji odgrywa sektor publiczny, funkcjonując jako pośrednik oferujący zasoby wiedzy, na przykład w postaci transferu posiadanych technologii. Sektor publiczny jest coraz częściej uważany za swoistego animatora innowacji³.

W roku 2005 na szczycie Rady Europy został przyjęty program *European Information Society 2010*, według którego technologie informacyjne są motorem trwałego wzrostu i warunkiem budowy społeczeństwa informacyjnego. Europa chce obecnie tworzyć globalne społeczeństwo informacyjne oraz zwiększyć liczbę opracowywanych rozwiązań innowacyjnych w różnych dziedzinach gospodarki, dzięki czemu miałyby się zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów. Jednakże w ostatnich latach innowacyjne projekty rozczarowują, co wiąże się z brakiem środków na badania i rozwój.

Potencjalnym motorem napędowym dla innowacyjności uznano proaktywną i proinnowacyjną działalność sektora publicznego. Znajduje to swoje odbicie w dokumentach, uchwałach przyjmowanych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat. Niewątpliwie sektor publiczny, poza rolą regulatora i twórcy polityki, jest także niezwykle istotnym podmiotem w systemie ekonomicznym. Narodowe oraz regionalne programy promujące innowacyjność, pomimo coraz większego nacisku

³ K. Morgan, *Regional renewal: the development agency as animateur*; w: H. Halkier, M. Danson, C. Damborg, *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publishers, London 1998.

kładzionego na jednostki publiczne, za główne pole innowacyjności uważają sektor prywatny. Jednakże fundamenty innowacji zawsze tworzy sektor publiczny⁴.

2. E-urząd – wynik działań innowacyjnych w administracji publicznej

Administracja rządowa, która wykorzystuje techniki społeczeństwa informacyjnego, ma służyć obywatelom, ma być dostępna, poufna, wiarygodna i charakteryzować się wysoką jakością, a także ma być jednakowo dostępna na terenie całego kraju oraz dawać możliwość korzystania z zasobów informacyjnych innych krajów. Budowa informacyjnego sektora administracji winna się opierać na trzech przesłankach:

- otwartej relacji pomiędzy administracją, elitami politycznymi i obywatelami, która wyraża się w zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji sektora publicznego,
- ścisłego związku pomiędzy administracją a ”odbiorcami informacji”,
- integracji założeń politycznych i działań pomiędzy agendami rządowymi, posiadającymi sprawną infrastrukturę teleinformatyczną i posługującymi się zintegrowanymi systemami informacji.

E-administracja wykorzystuje technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT – *information and communication technology*), łącząc je z innowacjami w zakresie rozwiązań organizacyjnych oraz z nowymi umiejętnościami urzędników. Celem podstawowym jest usprawnienie instytucji użyteczności publicznej i demokratycznych procesów, jak również wzmocnienie poparcia dla strategii państwa. Przejawem stosowania technologii ICT jest świadczenie opisanych usług urzędowych *on-line*. Wraz z rozwojem technologii informatycznych urzędy etapami wdrażały kolejne pakiety usług świadczonych drogą *on-line* (przy czym każdy następny etap oferuje funkcje zawarte w poprzednich):

- dostęp do informacji na stronie internetowej urzędu lub instytucji,
- formularze elektroniczne do pobrania ze strony internetowej,
- przyjmowanie formularzy wypełnionych przez obywateli i przekazanych za pomocą Internetu,
- załatwianie sprawy całkowicie drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy i odesłanie ich drogą elektroniczną po wypełnieniu (względnie wypełnienie formularzy *on-line* na stronie interneto-

⁴ D. Osimo, L. Nyiri, A. Bianchi, C. Centeno, *The e-public sector as an active partner in the innovation system*, Institute for Perspective Technological Studies, DG JRC, European Commission, Sevilla 2006.

- wej), aż do uiszczenia wymaganych opłat i otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia, decyzji lub innego dokumentu, o który dana osoba występuje,
- monitoring i kontrola toku załatwiania spraw zarówno ze strony urzędu, jak i obywateli.

Początki głównej fali rozwoju usług elektronicznych datuje się na rok 1990. Niestety, w Polsce dopiero od niedawna mamy do czynienia z wykorzystywaniem potencjału sieci internetowych przez instytucje publiczne do poprawy jakości dostarczania informacji oraz ulepszania świadczonych przez nie usług. Elektroniczny urząd – inaczej nazywany e-urzędem, stał się powszechny najpierw w krajach zachodnich, w których implementacja sieci Internet do życia publicznego jest bardzo daleko posunięta.

E-urząd to użytkowanie sieci opartej na aplikacjach umożliwiających dostęp do informacji publicznych i ich dostarczanie, jak również dających możliwość świadczenia usług obywatelom (*government to citizens* – G2C), w ramach biznesu (*government to business* – G2B) i innym instytucjom państwowym (*government to government* – G2G)⁵.

Obecnie najpopularniejszą formą funkcjonowania e-urzędu jest biuletyn informacji publicznej świadczący usługi w zakresie redystrybucji informacji publicznej za pośrednictwem stron internetowych. Wraz ze rozwojem Internetu i wzrostem popularności usług świadczonych za pośrednictwem stron w sieci wzrasta popyt na usługi publiczne świadczone drogą elektroniczną. Kolejnym krokiem w rozwoju e-urzędu będzie umożliwienie obywatelom przeprowadzania transakcji z urzędem – załatwianie spraw urzędowych za pośrednictwem portali internetowych. Obecnie, przykładowo w urzędzie miejskim miasta Szczecin można złożyć za pośrednictwem strony internetowej większość wniosków, należy je jednak potwierdzić podpisem elektronicznym, co w wielu wypadkach jest jeszcze problemem. Poza złożeniem wniosku za pośrednictwem strony internetowej można zarezerwować termin wizyty w urzędzie, sprawdzić stan realizacji sprawy, czy też otrzymać odpowiedź na najczęściej zadawane pytania. Usługi tak świadczone stają się coraz częściej powszechne w polskich urzędach miejskich.

⁵ M. Pirog, C. Johnson, S. Kioko, *The Expanding Role & Efficacy of E-Government Innovations in US Social Services*, Conferences materials from: VIII International Scientific Conference *Modernization of Economic and Social Development*, Higher School of Economics, Moscow 2007.

Aby skorzystać z elektronicznej formy załatwiania spraw w urzędzie miejskim w Szczecinie, należy⁶:

1. Otworzyć i wypełnić formularz znajdujący się na stronie internetowej urzędu.
2. Sprawdzić poprawność wypełnionego formularza.
3. Złożyć podpis elektroniczny (opcjonalnie).
4. Wysłać wypełniony formularz do e-Kancelarii Urzędu Miasta.

Następnie formularz jest automatycznie przekazywany do Biura Obsługi Interesantów (BOI), gdzie pracownik potwierdza fakt przyjęcia, wysyłając e-mail z potwierdzeniem na adres poczty elektronicznej wskazany we wniosku. Jeżeli podany adres jest błędny, wówczas nie zostanie rozpatrzony wniosek. Na tym przykładzie widać, jak wdrażana w praktyce jest idea społeczeństwa informacyjnego.

3. Rozpowszechnienie technologii informacyjnych w polskim społeczeństwie

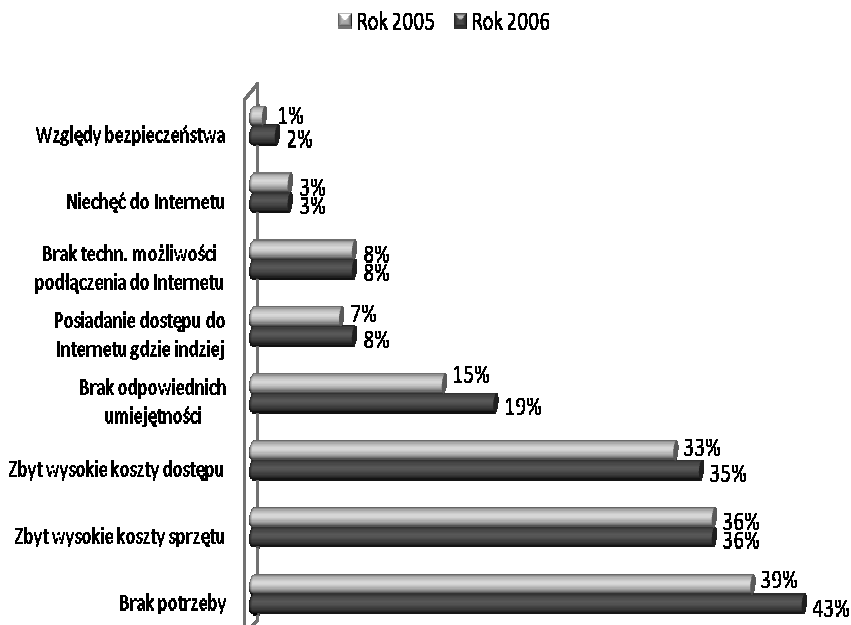
Rozpowszechnienie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych zmienia sposób, w jaki ludzie komunikują się ze sobą, pozyskują informacje, nabywają towary i usługi oraz spędzają wolny czas. Komputery, odtwarzacze i nagrywarki DVD, radiofonia i telewizja cyfrowa, telefony komórkowe i Internet wykorzystują sygnały cyfrowe do przekazu różnego typu informacji (tekst, grafika, dźwięk, obraz wideo). Zastosowanie tych urządzeń i technologii w szkołach wpływa na zmianę procesu nauczania, a w administracji państwowej i przedsiębiorstwach – na proces produkcji dóbr i usług, sposób świadczenia pracy i jej wydajność, a także przyczynia się do powstawania nowych produktów, umiejętności, zawodów. Zmiany te łatwo zauważyć w gospodarce i w społeczeństwie, które w epoce cyfrowej zyskały wyróżniające je nazwy: gospodarka oparta na wiedzy oraz społeczeństwo informacyjne⁷.

W roku 2006 zaobserwowano w Polsce bardziej dynamiczny niż w latach 2004–2005 wzrost udziału gospodarstw domowych wyposażonych w komputery, posiadających dostęp do Internetu oraz nowoczesne telefony komórkowe pozwalające na korzystanie z globalnej sieci. O ile w 2005 roku odnotowano w każdej z tych kategorii wzrost o cztery punkty procentowe w stosunku do 2004 roku,

⁶ *Spoleczeństwo informacyjne. Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w 2006 r., notatka informacyjna z wyników badań GUS*, <http://www.stat.gov.pl>, 2007.

⁷ *Ibidem*.

o tyle w latach 2005–2006 tempo to nieznacznie wzrosło, osiągając maksymalnie osiem punktów procentowych w przypadku telefonów komórkowych z dostępem do Internetu. Wyrażając ten przyrost w liczbach bezwzględnych, można stwierdzić, że od 2004 roku liczba gospodarstw domowych wyposażonych w komputer wzrosła o ponad milion sto tysięcy, w telefon komórkowy z dostępem do Internetu – o prawie półtora miliona, a w przypadku dostępu do Internetu – o ponad 1,2 miliona⁸.



Rys. 1. Przyczyny braku dostępu do Internetu w domu w latach 2005–2006
Źródło: dane GUS, badanie wykorzystania ICT w gospodarstwach domowych.

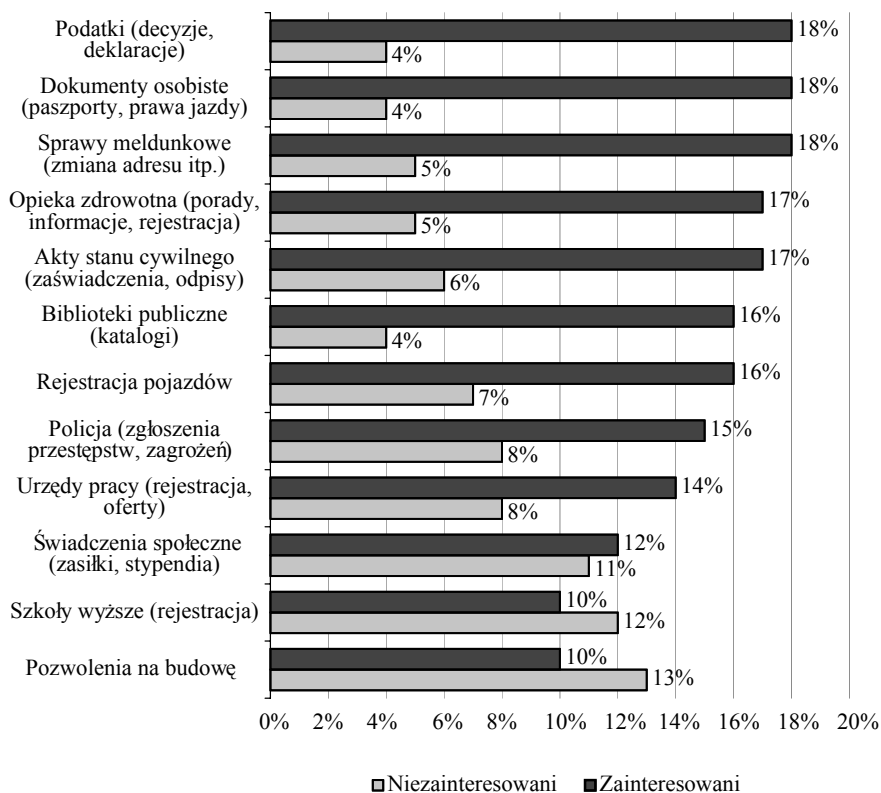
4. Internet jako forma kontaktowania się z administracją publiczną – wyniki badań GUS

Zgodnie z informacjami zawartymi w raporcie z badań przeprowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, w 2006 roku ponad połowa internautów w wieku od 16 do 74 lat (56%) była zainteresowana kontaktowaniem się z urzędami przez Internet, z czego 14% korzystało już z takiej formy. W tej samej grupie znalazło się 44% osób niezainteresowanych częściowym zastąpieniem kontaktów osobistych przez elektroniczne. Oznacza to, że 6% ogółu mieszkańców

⁸ *Ibidem.*

Polski korzystało z e-administracji, prawie 17% chciałoby korzystać, a 17,5% nie jest tym zainteresowanych⁹.

Podstawową barierą w korzystaniu z usług e-administracji jest brak dostępu do Internetu wśród 64% gospodarstw domowych w Polsce. Z obawy o bezpieczeństwo danych, z usług e-administracji nie korzystało 9% mieszkańców naszego kraju w przedziale wieku 16–74 lata; prawie tyle samo z powodu braku osobistego kontaktu oraz odpowiedniej oferty lub informacji o takiej możliwości załatwienia sprawy. Kolejnym ograniczeniem dla 7% respondentów była ocena wykorzystania Internetu w kontaktach z administracją jako zbyt skomplikowanej formy załatwiania spraw urzędowych¹⁰.



Rys. 2. Zainteresowanie korzystaniem z usług e-administracji według rodzaju spraw urzędowych

Źródło: dane GUS, badanie wykorzystania ICT w gospodarstwach domowych.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

Oferta usług administracji publicznej dostępnych przez Internet nie jest bogata. Spośród 12 rodzajów spraw urzędowych wymienionych w badaniu, 3% osób korzystało z katalogów bibliotek publicznych. Z pozostałych usług korzystało od 0 do 1%, a więc są to dane praktycznie w granicach błędu statystycznego. Co dziesiąty respondent zapytany o chęć korzystania z takiej oferty deklarował swoje zainteresowanie. I tak, 18% chciałoby mieć możliwość załatwiania przez Internet spraw związanych z podatkami, dokumentami osobistymi (dowody osobiste, paszporty, prawa jazdy itp.) oraz z zameldowaniem. Nieco mniej – 17% korzystałoby z usług zwrotnych i zgłaszałoby drogą elektroniczną potrzebę uzyskania zaświadczenia czy odpisu aktu stanu cywilnego¹¹.

Podsumowanie

Obserwacja otoczenia i prowadzone badania wyraźnie wskazują, iż koncepcja e-urzędu jest w fazie rozwoju. Jest to początek głębokich zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, szczególnie na styku obywatel–e-urząd. Przyspieszony sposób funkcjonowania społeczeństwa powoduje coraz większy ubytek czasu, który może być przeznaczony na kontakt i załatwianie spraw urzędowych. Rozwój technologii informacyjnych umożliwia stopniowe zaoszczędzenie czasu obywatela i przeniesienie punktu ciężkości na sprawność systemu informacyjnego i obiegu informacji w e-urzędzie.

E-urząd wymaga także zmian jakościowych kadr obsługujących system, w którym nie jest możliwe odłożenie sprawy do szuflady. Identyfikacja i śledzenie postępu załatwianych spraw to także kontrola ze strony społeczeństwa sprawności funkcjonowania urzędu. Nie można jednocześnie zapominać o pozytywnym aspekcie funkcjonowania e-urzędu. Im mniej bezpośrednich kontaktów z urzędnikami i anonimowego załatwiania spraw, tym mniejsze prawdopodobieństwo zaistnienia patologii i korupcji.

Literatura

- Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., Räfte R., *Innovation in the Public Sector*, Public Report 2003, no. D9.
- Morgan K., *Regional renewal: the development agency as animateur*, w: H. Halkier, M. Danson, C. Damborg, *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publisher, London 1998.

¹¹ *Ibidem*.

Osimo D., Nyiri L., Bianchi A., Centeno C., *The e-public sector as an active partner in the innovation system*, Institute for Perspective Technological Studies, DG JRC, European Commission, Sevilla 2006.

Spoleczeństwo informacyjne. Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w 2006 r. Notatka informacyjna z wyników badań GUS, <http://www.stat.gov.pl>, 2007.

Strategia lizbońska droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

E-GOVERNMENT AN INNOVATIVE PARTNER IN INFORMATION SOCIETY

Summary

Local governments play important role in the development of information society. In the article authors are trying to present public information system and its' role in the society. The article is a short synthesis of existing E-government solutions. E-government is broadly described as the creation and delivery of information and services inside government and between government and the public using electronic information and communication technologies. The article shows many challenges that face the evolution of E-government. Citizens are worried about privacy and security, so government will have to be clear about how database information will be used and shared. This innovation is now in the process of being rolled-out statewide.

Translated by Marcin Kepa