

Malwina Popiołek

Bariery rozwoju e-administracji w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 105, 161-168

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.

MALWINA POPIOŁEK

Uniwersytet Opolski

BARIERY ROZWOJU E-ADMINISTRACJI W POLSCE

Wprowadzenie

Rozwój elektronicznej administracji jest współcześnie jednym z najważniejszych postulatów mających na celu tworzenie struktur społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. E-administracja, najprościej mówiąc, ma zoptymalizować działanie administracji publicznej poprzez umożliwienie obywatelom załatwienia wielu spraw i formalności za pomocą Internetu. Jednym z podstawowych założeń funkcjonowania *e-government* jest usprawnienie kontaktowania się z władzami wszystkich szczebli w celu u efektywnienia procedur związanych z załatwianiem spraw urzędowych¹.

Elektroniczna administracja to jednak nie tylko nowoczesna forma realizacji transakcji urzędowych, jak bowiem zauważa A. Haręża: „Dotychczasowa koncepcja wykonywania przez administrację publiczną zadań oraz świadczenia usług uległa istotnemu przewartościowaniu. Wyraża się ono w swoistej inwersji sfery podmiotowej stosunków publicznoprawnych, w efekcie której administracja została „obciążona” obowiązkami współdziałania z podmiotem zainteresowanym (wnioskodawcą, stroną). Organy administracji publicznej realizują określone zadania na różnym szczeblu oraz w sposób przedmiotowo zróżnicowany. Z tego względu klient administracji dzięki uprawnieniu do korzystania z usług publicznych dostępnych także za pośrednictwem komunikacji elektronicznej może swobodnie skorzystać z przysługujących mu praw podmiotowych”². Jak więc widać, zastosowanie

¹ D. Grodzka: *E-administracja w Polsce*, w: *Spoleczeństwo informacyjne*, red. D. Grodzka, Studia BAS Kancelarii Sejmu nr 3(19), Warszawa 2009, s. 59.

² A. Haręża: *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik naukowy: Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26.

technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w administracji w założeniu ma na celu nie tylko oszczędność czasu i pieniędzy, ale także poprawę jakości życia obywateli oraz zmniejszenie obciążeń urzędników³.

1. E-administracja w społeczeństwie informacyjnym

Idea rozwoju elektronicznej administracji jest obecna w polityce Unii Europejskiej już od wczesnych lat 90. XX wieku. Upowszechnianie *e-government* ma bardzo duże znaczenie w procesie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. To z kolei stanowi jeden z priorytetów w polityce unijnej. Powszechna informatyzacja, wprowadzanie innowacyjności, upowszechnianie nowych mediów oraz efektywne korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) mają zapewnić Unii Europejskiej konkurencyjność na arenie międzynarodowej⁴.

Poziom rozwoju poszczególnych struktur społeczeństwa informacyjnego jest regularnie monitorowany przez różne instytucje i organizacje. Stopień zaawansowania e-administracji stanowi ważny komponent wielu zestawień oceniających rozwój społeczeństwa informacyjnego w danym państwie. Badaniem rozwoju e-administracji w poszczególnych krajach zajmuje się m.in. ONZ. W publikowanym okresowo raporcie *E-government Survey* oceniane są różne czynniki, takie jak np. gotowość poszczególnych państw do implementacji nowoczesnych rozwiązań w zakresie e-administracji (ang. *e-Government Readiness Index*). Wskaźnik owej gotowości ustalany jest na podstawie trzech wskaźników cząstkowych: wskaźnika infrastruktury telekomunikacyjnej, wskaźnika stron WWW oraz wskaźnika kapitału ludzkiego. Strony internetowe ocenia się pod kątem dostarczania przez nie właściwych informacji i narzędzi ułatwiających internetowy kontakt obywateli z poszczególnymi jednostkami administracyjnymi. Badania uwzględniają także np. poziom e-umiejętności obywateli⁵.

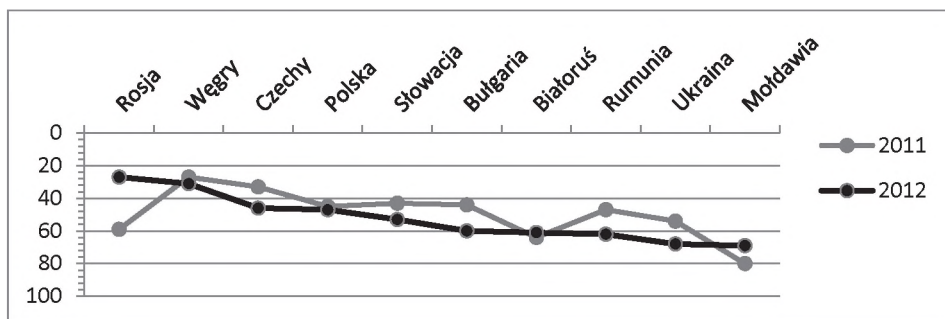
W opublikowanym w 2012 roku raporcie ONZ *E-government Survey 2012*, dotyczącym informatyzacji procesów zarządzania państwami, Polska znalazła się na 47. miejscu w rankingu światowym *E-government Development Index*. W badaniach oceniono 190 państw. Wyższe lokaty niż Polska uzyskały m.in.: Kazachstan, Słowenia, Chorwacja i Węgry⁶. Na rysunku 1 zaprezentowane są pozycje wybranych państw europejskich w rankingu *E-government Development Index* w latach 2011-2012.

³ D. Grodzka: *E-administracja w Polsce...*, s. 60-61.

⁴ K. Doktorowicz: *Europejski model społeczeństwa informacyjnego*, Katowice 2005, s. 159.

⁵ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce...*, s. 70.

⁶ <http://technologia.dziennik.pl/hitech/artykuly/381924,raport-onz-polska-e-administracja-jest-zacofana.html> [dostęp 07.12.2012].



Rys. 1. Pozycja w rankingu rozwoju e-administracji (E-government Development Index) poszczególnych krajów Europy Wschodniej

Źródło: *E-government survey 2012*, <http://www.egov.pl> [dostęp 7.12. 2012].

Jak widać, pozycja Polski w rankingu E-government Development Index w 2012 roku nie prezentuje się najlepiej. Pozytywną ocenę ONZ uzyskaliśmy jedynie w zakresie używania przez władze różnego rodzaju portali społecznościowych do kontaktu z obywatelami. Najgorzej w naszym kraju oceniona została infrastruktura teleinformatyczna. Zdaniem ekspertów brak sprawnej i efektywnej interwencji w tej dziedzinie może spowodować, że w przyszłości pozycja Polski w rankingu rozwoju e-administracji będzie jeszcze słabsza⁷.

2. E-administracja w Polsce

Integracja ze strukturami Unii Europejskiej w znacznym stopniu zintensyfikowała procesy informatyzacji w Polsce. Wprowadzenie w życie idei *e-government* zaczęło następować jeszcze przed akcesją. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, ze zm.) wprowadziła obowiązek publikowania informacji dotyczących działalności poszczególnych organów administracyjnych i innych jednostek wykonujących zadania publiczne w formie publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). W dalszej kolejności określone zostały m.in. warunki stosowania podpisu elektronicznego, a także możliwość elektronicznego świadczenia usług⁸.

W Polsce jednostki odpowiedzialne za informatyzację administracji publicznej zmieniały się na przestrzeni czasu. W 2003 roku utworzono Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. Do jego zadań należało m.in. wspomaganie edukacji informatycznej, a także tworzenie struktur elektronicznej administracji. W 2005 roku dział informatyzacji przeniesiony został do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Admini-

⁷ *Ibidem*.

⁸ D. Grodzka: *E-administracja w Polsce...*, s. 73.

stracji⁹. W 2011 roku w wyniku podziału MSWiA utworzone zostało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Zgodnie z założeniami ma ono zajmować się m.in. informatyzacją administracji publicznej, realizacją zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie informatyzacji, wspieraniem inwestycji w dziedzinie informatyki, zastosowaniem technologii informatycznych w społeczeństwie informacyjnym, najogólniej rzecz ujmując wspieraniem rozwoju społeczeństwa informacyjnego¹⁰.

W 2002 roku przedstawiona została koncepcja „Wrota Polski”. Jak czytamy na stronie internetowej www.msw.gov.pl: „»Wrota Polski« zostały zaproponowane jako nazwa zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych, a w szerszym znaczeniu jako nazwa projektu, symbolizującego otwarcie Polski na nowe techniki, współpracę z innymi krajami oraz otwarcie państwa na potrzeby obywateli”¹¹. W ramach projektu „Wrota Polski” realizowane miały być usługi zarówno dla osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Priorytet stanowiły m.in. rozliczenia podatkowe, zamówienia publiczne, rozliczenia ubezpieczeń, uzyskiwanie dokumentów i inne¹². Realizacja projektu nie przebiegała jednak zgodnie z założeniami i z uległa znacznemu opóźnieniu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) projekt przygotowany był w sposób nierzetelny i zawierający błędy merytoryczne¹³.

3. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP)

Kontynuacją „Wrota Polski” jest projekt e-PUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), który ma rozwijać założenia i realizować pierwotne cele „Wrót Polski”¹⁴. Zarówno ePUAP, jak i projekt STAP (Sieć Teleinformatyczna Administracji Publicznej) przewidziano w planach związanych z informatyzacją państwa na lata 2007-2010. W 2009 roku w raporcie NIK realizacja obu projektów oceniona została bardzo krytycznie. Zwrócono uwagę m.in. na brak postępów w realizacji projektu STAP, a także wiele uchybień w kwestii realizacji projektu ePUAP, m.in. niepełną funkcjonalność oraz liczne błędy uniemożliwiające jego funkcjonowanie. Ogólna ocena wskazywała na brak wyraźnych postępów w kwestii rozwoju struktur e-administracji¹⁵.

⁹ *Spoleczeństwo informacyjne*, red. J. Papińska-Kacperek, Warszawa 2008, s. 528.

¹⁰ <http://mac.gov.pl/o-nas/> [dostęp 05.01.13].

¹¹ <http://www.msw.gov.pl/portal/pl/267/3897/> [dostęp 05.01.13]

¹² Zob.: *Spoleczeństwo informacyjne...*, s. 538.

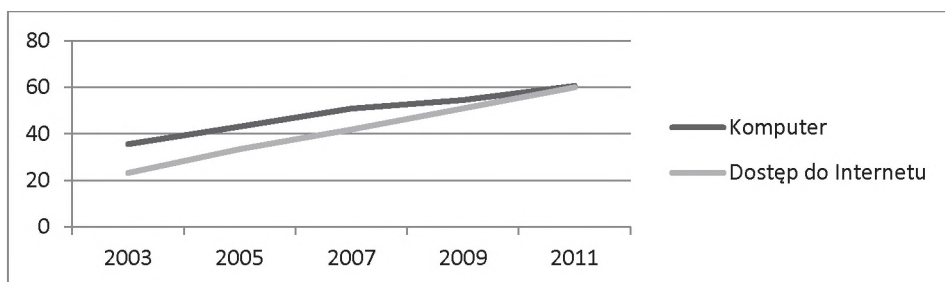
¹³ *Ibidem*, s. 538.

¹⁴ <http://www.eadministracja.pl/forum-kobiet/wrota-polski> [dostęp 05.01.13]

¹⁵ D. Grodzka: *E-administracja w Polsce...*, s. 75.

4. Bariery rozwoju e-administracji w Polsce

Obserwując realizację planów i projektów informatyzacji w Polsce nietrudno dojść do wniosku, że budowa elektronicznej administracji w naszym kraju regularnie napotyka wiele przeszkód. D. Batorski wyróżnia miękkie i twarde bariery upowszechniania ICT. Twarde związane są z czynnikami infrastrukturalnymi, takimi jak brak dostępu do ICT. Miękkie z kolei dotyczą czynników związanych z kapitałem ludzkim, a więc z wiedzą i e-umiejętnościami obywateli¹⁶. Analogicznie do tego podziału można by także wyróżnić miękkie i twarde bariery rozwoju *e-government*. Twarde należałoby powiązać z infrastrukturą teleinformatyczną, wyposażeniem w odpowiedni sprzęt i oprogramowaniem, dostępem do szerokopasmowego Internetu, a także odpowiednimi regulacjami prawnymi w zakresie funkcjonowania *e-government*. Jednym z największych problemów utrudniających znacząco rozwój społeczeństwa informacyjnego jest wykluczenie cyfrowe. Na rysunku 2 przedstawiony jest dostęp gospodarstw domowych do ICT w Polsce w latach 2003-2011.



Rys. 2. Dostęp gospodarstw domowych do ICT w Polsce w latach 2003-2011 (%)

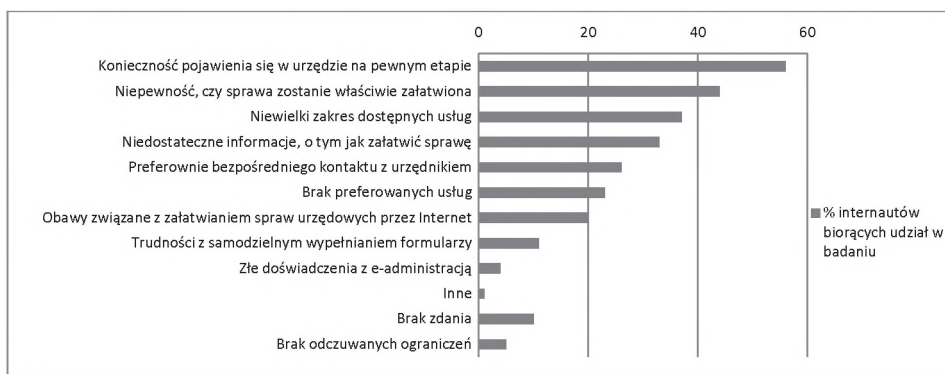
Źródło: *Diagnoza społeczna 2011*.

Pomimo zmniejszającego się z roku na rok wykluczenia cyfrowego w Polsce, nadal blisko 40% gospodarstw domowych nie ma komputera i dostępu do Internetu. Wykluczeni cyfrowo z e-administracji nie korzystają wcale lub korzystają w ograniczonym stopniu, a przez to mogą być zagrożeni wykluczeniem społecznym (gorzej poinformowani, z ograniczonym dostępem do zasobów publicznych). Jak bowiem stwierdza K. Doktorowicz: „Interaktywność usług informacyjno-komunikacyjnych na poziomie indywidualnym i grupowym bardzo wzrasta. Europejscy użytkownicy nowych mediów pozbawieni dostępu do infrastruktury, ograniczeni zbyt wysokimi kosztami bądź spotykający się z ofertą produktów i usług nie-

¹⁶ D. Batorski: *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, w: *Spółeczeństwo informacyjne...*, s. 228.

zgodną ze standardami kulturowymi i społecznymi mogą w istotny sposób hamować rozwój społeczeństwa informacyjnego w Europie”¹⁷.

Z danych zawartych w raporcie *Spoleczeństwo informacyjne w liczbach*, sporządzonego w 2010 roku na potrzeby istniejącego wówczas Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA, wynika, że usługi e-administracji nadal są w naszym kraju niedostatecznie dostosowane do potrzeb odbiorców. Na rysunku 3 zaprezentowane są wskazywane przez internautów bariery w załatwianiu spraw w e-urzędach.



Rys. 3. Bariery w załatwianiu spraw urzędowych przez Internet (zdaniem internautów)

Źródło: <http://www.egov.pl> [dostęp 20.10.2012].

Jednym z najczęściej dostrzeganych przez badanych problemów jest niski poziom pełnej transakcyjności usług, czyli brak możliwości załatwienia danej sprawy w całości przez Internet. Polska e-administracja nadal w dużym stopniu polega na interakcji jednokierunkowej¹⁸. Wśród miękkich, a więc związanych z e-umiejętnościami, motywacją oraz wiedzą obywateli, barier rozwoju *e-government* w Polsce dominuje brak zaufania do e-urzędów, różnego rodzaju obawy związane z załatwianiem ważnych spraw za pomocą Internetu, trudności z wypełnianiem elektronicznych formularzy, a także preferowanie bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem.

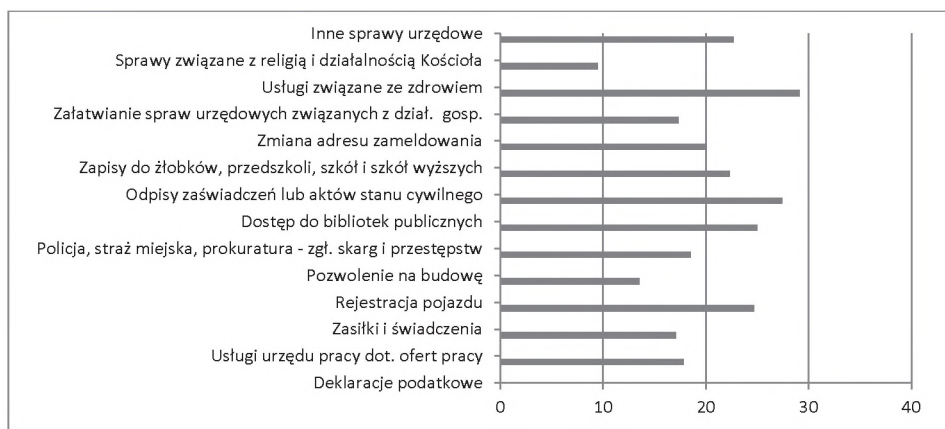
Z badań przeprowadzonych na potrzeby raportu *Diagnoza społeczna 2011*¹⁹ wynika, że zainteresowanie e-usługami nie zmieniło się wyraźnie w ciągu kilku ostatnich lat. Istnieje wprawdzie tendencja wzrostowa, ale nie jest ona zbyt duża. Biorąc pod uwagę zwiększający się sukcesywnie dostęp Polaków do ICT, można

¹⁷ Cyt. K. Doktorowicz: *Europejski model...*, s. 160-161.

¹⁸ Więcej na temat poziomów interakcyjności e-administracji zob.: D. Grodzka, *E-administracja w Polsce...*

¹⁹ *Rada Monitoringu Społecznego*, w: *Diagnoza społeczna 2011*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011, s. 326.

powiedzieć, że jest wręcz znikoma²⁰. Na rysunku 4 zaprezentowany jest odsetek gospodarstw domowych zainteresowanych pełną transakcyjnością w zakresie poszczególnych usług.



Rys. 4. Zainteresowanie usługami publicznymi dostępnymi przez Internet – odsetek osób, które daną sprawę chciałyby w całości załatwić przez sieć

Źródło: *Diagnoza społeczna 2011*.

Jak wynika z badań, Polacy najbardziej zainteresowani są e-usługami związanymi ze zdrowiem, które to z kolei są nadal stosunkowo słabo dostępne²¹. W 2013 roku uruchomiona została platforma eWUŚ (Elektroniczna Weryfikacja Uprawnień Świadczeniobiorców) sprawdzająca, czy pacjent jest ubezpieczony, i umożliwiająca rejestrację w przychodni bez konieczności okazywania dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie²². Niewątpliwie może znacznie to ułatwić procedurę rejestracji, pod warunkiem jednak że system będzie działał prawidłowo.

Podsumowanie

Jak pokazują rankingi, Polska zdecydowanie nie jest przodownikiem w kwestii rozwoju *e-government*. Pomimo że e-administracja w naszym kraju nieustannie się rozwija, to jednak biorąc pod uwagę postępy innych krajów w tej dziedzinie, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Nadal dużym problemem są twarde, a więc związane z rozwojem infrastruktury, bariery rozwoju *e-government*. Zbyt wiele usług e-administracji ma charakter jednokierunkowy i konieczne jest pojawienie się

²⁰ *Ibidem*, s. 327.

²¹ *Ibidem*.

²² <http://www.ewus.csioz.gov.pl/pacjenci> [dostęp 09.01.13].

osobiście w urzędzie na pewnym etapie realizacji transakcji. Jednak jak wynika z sondaży, warto mieć na uwadze także walkę z barierami miękkimi, gdyż obywatele często nie mają zaufania do e-urzędów lub wolą swoje sprawy załatwić w sposób tradycyjny. Niewątpliwie konieczne jest usprawnienie procesów informatyzacji w Polsce, nie tylko po to, aby nadrobić dystans do pozostałych krajów UE, ale także w celu poprawienia jakości funkcjonowania administracji w ogóle.

Literatura

1. Doktorowicz K., *Europejski model społeczeństwa informacyjnego*, WUŚ, Katowice 2005.
2. Haręza A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik naukowy: Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1.
3. *Rada Monitoringu Społecznego*, w: *Diagnoza społeczna 2011*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2011.
4. *Społeczeństwo informacyjne*, red. D. Grodzka, Studia BAS, Kancelarii Sejmu nr 3 (19), Warszawa 2009.
5. *Społeczeństwo informacyjne*, red. J. Papińska-Kacperek, PWN, Warszawa 2008.
6. www.dziennik.pl
7. www.eadministracja.pl
8. www.ewus.csioz.gov.pl
9. www.egov.pl
10. www.gov.pl
11. www.mac.gov.pl
12. www.msw.gov.pl

BARRIERS TO THE DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT IN POLAND

Summary

In the era of the information society, development of e-government is one of the biggest challenges for many countries around the world. Level of e-government is a very important indicator of advanced information society structures in the country. Progress of e-government often faces many different obstacles. The article obstacles to the development of e-government in Poland – selected issues focuses on issues relating to some problems associated with development of e-government in Poland.

Translated by Malwina Popiołek