

Dorota Fleszer

Wokół problematyki e-administracji

Roczniki Administracji i Prawa 14/1, 125-136

2014

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.

WOKÓŁ PROBLEMATYKI E-ADMINISTRACJI

Na rozwój *e-government* (zwanej także e-administracją, elektroniczną administracją) wpływ mają w szczególności zmiany zachodzące w społeczeństwie. „Wraz z upowszechnieniem edukacji społeczeństwo staje się coraz bardziej wykształcone oraz świadome swoich racji i widząc nieporadność państwa, domaga się poprawy jakości świadczonych usług publicznych oraz zmiany tradycyjnych biurokratycznych struktur”¹. Owe postulaty obejmują właściwie każdą przestrzeń działalności władzy publicznej, ale biorąc pod uwagę rolę administracji publicznej w życiu społeczeństwa i jej obecność w zasadzie w każdej sferze funkcjonowania, to właśnie od niej oczekuje zmodyfikowania i unowocześnienia metod i narzędzi działania. Stąd też „często zapowiadana i wciąż oczekiwana nowa administracja ma być: odbiurokratyzowana, odmiejscowiona, odformalizowana, otwarta, dostępna, transparentna, przejrzysta, jawna, efektywna, sprawna, szybka, interoperacyjna, zintegrowana, kompatybilna, aktywna, wyprzedzająca, użyteczna i przyjazna”². Dla powstania administracji publicznej o wszystkich tych cechach niezbędne jest przeprowadzenie w niej nie tylko zmian technicznych (wyposażenie w sprzęt komputerowy i odpowiednie programowanie), ale przede wszystkim wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych umożliwiających stosowanie nowych rozwiązań elektronicznych. Nie mniej istotna jest konieczność zmiany nastawienia pracowników administracji wyrażająca się przede wszystkim w gotowości do podejmowania nowych wyzwań i uczenia się. Elektroniczna administracja wymaga także przyjrzenia się na nowo strukturom organizacyjnym pod kątem ich adekwatności wobec stosowania nowych narzędzi pracy.

Przedmiotem niniejszej publikacji jest określenie zakresu pojęcia e-administracji oraz analiza jej funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem celów i zadań przed nią stawianych. Poruszona zostanie także problematyka organizacji e-administracji, która umożliwia wykorzystanie narzędzi informatycznych. Wskazane zostaną także bariery w rozwoju e-administracji. Pomijam zagadnienie e-usług administracji, a zwłaszcza kwestie związane z ustaleniem ich zakresu przedmiotowego i sposobu realizacji. Nie podejmuję również tematyki oprogramowania informatycznego i tworzenia platform cyfrowych.

POJĘCIE E-ADMINISTRACJI

Niezbędnym elementem każdej definicji e-administracji jest akcentowanie wykorzystania przez nią w swojej bieżącej działalności narzędzi informatycznych, a zwłaszcza Internetu. Trzeba jednak mieć na względzie to, że nie chodzi tu tyle o zinformatyzowanie ad-

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

¹ B. Koźuch, *Zarządzania publiczne*, Warszawa 2004, s. 16.

² G. Szyszka, B. Sliwczyński (red.), *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Poznań 2004, s. 86.

ministracji publicznej, ile o budowanie relacji z otoczeniem (petentami, przedsiębiorcami, obywatelami) z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies – ICT*). Zatem „na model elektronicznej administracji (e-administracji) składają się zelektronizowane relacje informacyjno-komunikacyjne zewnętrzne: urząd – obywatel, urząd – przedsiębiorca, urząd – usługodawca oraz wewnętrzne: urząd – urząd, urząd – pracownicy”³.

Podstawowym atrybutem e-administracji jest jej powszechna dostępność. Utożsamiana jest zazwyczaj z nieograniczonymi ramami czasowymi – urząd dostępny jest dla obywatela 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Jest to oczywiście istotna cecha e-administracji, ale przecież nie jedyna. Z punktu widzenia osoby korzystającej z usług administracji publicznej ważniejszą wydaje się zmiana sposobu załatwiania spraw urzędowych z wykorzystaniem rozwiązań informatycznych, uzyskiwanie informacji dostępnych na stronach www, co w konsekwencji powinno prowadzić do odmiejszczenia właściwości miejscowej organów administracji. Trafna wobec tego jest teza stawiana przez Z. Stempnakowskiego, według której cyfrowe urzędy nazywa produktami „na czasie” w administracji publicznej. Autor podkreśla także, że stają się one nowym wyzwaniem, bowiem obywatele oczekują uproszczenia sposobu kontaktowania się z jednostkami organizacyjnymi rządowymi i samorządowymi⁴.

Zgodzić się tutaj należy ze stanowiskiem J. Jankowskiego, zgodnie z którym w odróżnieniu od t-administracji (administracji tradycyjnej) e-administracja (administracja elektroniczna) stanowić ma elastyczny, otwarty i przyjazny mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidualnych spraw interesantów (w tym obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych i prawnych) oraz zaspokajania ich zbiorowych potrzeb. Działanie to w warstwie technologicznej wspomagane będzie przez interoperacyjne systemy teleinformatyczne (kompatybilne systemy elektronicznego obiegu dokumentów) oraz źródłowe rejestry publiczne (rozproszone i zintegrowane bazy danych)⁵. Usprawniając administrację technicznie, ułatwiając pracę urzędnikom, skracając czas załatwienia różnych spraw, należy mieć na uwadze obywatela, tak aby nie był już więcej postrzegany jako nośnik informacji, ale jako odbiorca usług publicznych⁶. M. Sakowicz stawia w związku z tym interesującą tezę, aby e-administrację rozumieć szerszej, a wręcz utożsamiać z *e-government* jako wspomagane przez systemy teleinformatyczne oraz źródłowe bazy danych działanie jednostek administracji publicznej w celu załatwienia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb interesantów⁷. Przychyłam się do tego poglądu. Moim zdaniem e-administrację nie można ograniczać jedynie do wewnętrznego usprawnienia pracy poprzez wyposażenie w odpowiedni sprzęt i oprogramowanie. Jest ono oczywiście niezbędne, bez niego o powstaniu elektronicznej administracji w ogóle nie może być mowy. Ale trzeba zrobić krok dalej. Powinno się dążyć do z informatyzowania

³ Ibidem, s. 86

⁴ Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółczesność informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007 r. s. 58 i podana tam literatura.

⁵ J. Janowski, *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009, s. 53.

⁶ D. Chromicka, *Instrukcje kancelaryjne w e-administracji*, [w:] G. Szpor (red.), *Prawne problemy informatyzacji administracji*, Warszawa 2008, s. 64-65.

⁷ M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, s. 79.

i zintegrowania będących w posiadaniu administracji publicznej baz danych (rejestrów publicznych). Zapewnienie do nich dostępu ma usprawniać i wpływać na szybkość realizacji zadań publicznych.

Przyjąć więc trzeba, że elektroniczna administracja jest odciążona od rutynowych czynności (należy do rozwijającego się sektora usług intelektualnych, gdzie większość czynności, podlegających zalgorytmizowaniu, wykonywanych dotąd bezpośrednio przez urzędników, została przejęta przez komputery), dysponuje bogatymi zasobami informacyjnymi (zmaterializowanymi w „artefaktach”, czyli w dokumentach, księgach, mapach, i skumulowanymi w wykształceniu ludzi), opiera się mniej na strukturach hierarchicznych, a bardziej na sieciowych⁸. Stąd też zasadnie elektroniczną administrację można postrzegać jako cel techniczny, mający służyć realizacji podstawowych celów społecznych. Informatyzację zaś administracji należałoby pojmować jako dynamiczny i specyficzny proces prowadzący do tych celów. Z jednej bowiem strony postępuje proces upowszechniania się technologii teleinformatycznych w administracji i poszerzania zakresu ich wykorzystania podczas dokonywania czynności biurowych, kancelaryjnych, urzędowych i prawnych, a z drugiej postępuje również proces prawnej reglamentacji tych zjawisk. Informatyzacja zatem obejmuje całokształt działań i procesów wdrażania informatyki dla administracji. Natomiast na elektroniczny obrót administracyjny składa się całokształt stosunków wymiany prawnej w obszarze publiczno-prawnym poddanych reglamentacji prawa elektronicznego obrotu administracyjnego. Jak informatyzacja jest warunkiem elektronizacji, tak prawo informatyczne warunkuje kształtowanie się prawa obrotu elektronicznego⁹.

W pełni podzielam tutaj stanowisko K. Celarek, zgodnie z którym jedną z podstawowych metod usprawniania administracji przez kierowanie jej w stronę komunikacji elektronicznej jest podniesienie świadomości o użyteczności elektronicznych rozwiązań. Chodzi tu zarówno o świadomość społeczeństwa, jak i świadomość pracowników instytucji publicznych¹⁰. Również A. Monarcha-Matlak formułuje pogląd, zgodnie z którym jednocześnie wdrażając profesjonalnie programy i projekty, w ramach długofalowej strategii należy także pamiętać o kompleksowym kształceniu i uświadamianiu społeczeństwa, jakie korzyści niosą z sobą nowe rozwiązania, wówczas obywatele sami będą zainteresowani efektywną i nowoczesną administracją. Sami będą także wspierali wysiłki modernizacyjne służące poprawie jakości usług administracyjnych¹¹. Bezcelowe jest bowiem podejmowanie jakichkolwiek działań mających zmodernizować funkcjonowanie administracji bez jednoczesnego zachęcenia bezpośrednich odbiorców jej usług do korzystania z nich. Reasumując: za kluczowe czynniki wskazujące na gotowość do *e-governmentu* uznać należy:

- infrastrukturę telekomunikacji – poziom infrastruktury musi być zależny od projektów e-administracji,
- bieżącą spójność i stosowanie ICT przez administrację – zrozumienie aktualnego stosowania ICT może świadczyć o gotowości rządu do zarządzania informacją i projektami *e-governmentu*, jak również o tym, czy struktura ICT odpowiada globalnym standardom,

⁸ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. nauk. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 275, 276; *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001.

⁹ J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, op. cit., Warszawa 2009, s. 14.

¹⁰ K. Celarek, *Prawne aspekty informatyzacji administracji*, Dąbrowa Górnicza 2009, s. 153.

¹¹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008 s. 203-204.

ponadto może pozwolić wysiłkom e-administracji, by wzrastały na poprzednich projektach komputeryzacji, które były pomyślne,

- ludzki kapitał w administracji – podstawą jest wystarczająca ilość wykwalifikowanego personelu ICT (kierowników ze zdobytym doświadczeniem i wprowadzających w życie rozwiązania ICT). Nie wszystko powinno być zlecane do wykonania sektorowi prywatnemu. Zmiana zarządzania musi być potraktowana jako nowy zwyczaj, wprowadzony do praktyki pracy,

- istniejące obecnie i przypuszczane zasoby budżetu – należy upewnić się, że potrzebne środki będą w pełni osiągalne przy realizacji celów *e-governmentu*. Poza tym jest też konieczna kontrola funduszy: czy je scentralizować, czy zdecentralizować, skonsolidować w jednym organie państwowym czy przydzielić do wielu departamentów,

- e-biznesowa atmosfera – aktualne środowisko e-biznesu, zawierające strukturę prawną i zabezpieczenie informacji jest kluczowym kryterium do oceniania gotowości. Ustanowienie ochrony i prawnych reform będzie potrzebne, by zapewnić m.in. prywatność, bezpieczeństwo i legalną identyfikację elektronicznego współdziałania i elektronicznych podpisów,

- gotowość urzędników na zmiany – kultura organizacji w rządzie jest ważnym aspektem e-gotowości. Zmniejszenie oporu urzędników i zwiększenie ich zaangażowania w ustalanie kierunków działania ma wpływ na to, jak szybko zostanie wprowadzony w życie *e-government*¹².

Trzeba mieć na uwadze, że „informatyka nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów administracji, z którymi nie może poradzić sobie sama administracja, jednak zarówno informatyka, jak i administracja są skazane na współpracę. Informatyka proponuje produkty, które znaczenia nabiorą dopiero wtedy, gdy będą wykorzystane przez administrację”¹³. Wobec tego specyfikując cele elektronicznej administracji publicznej należałoby wymienić przede wszystkim:

- podwyższenie świadomości społecznej dotyczącej korzyści z posługiwania się narzędziami teleinformatycznymi,

- wprowadzenie takich narzędzi informatycznych, które usprawnią i poprawią warunki życia społeczeństwa oraz komunikację społeczną,

- zapewnienie powszechniej dostępności zarówno technologii, usług społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętności korzystania z nich osób w trudnych warunkach życiowych,

- budowę procedur zapewniających bezpieczeństwo i zaufanie do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną,

- zapewnienie istotności i nieszkodliwości zarządzania treścią rozpowszechnianej informacji,

- umożliwienie uzyskania elektronicznej karty identyfikacyjnej oraz dostępu do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej w sposób elektroniczny.

¹² M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009 s. 36-37 i podana tam literatura.

¹³ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji ...*, op. cit., s. 209.

ORGANIZACJA E-URZĘDU

W literaturze wskazuje się, że zasadnicze przyczyny innowacyjnych zmian w zarządzaniu urzędami administracji publicznej koncentrują się na trzech podstawowych problemach:

- uwzględnienie oczekiwań społecznych co do jakości działania administracji (szczególnie na szczeblu lokalnym) i przejrzystości procedur administracyjnych,
- poszukiwanie narzędzi zarządzania dających możliwość dostosowania zakresu usług do społecznych oczekiwań i możliwości finansowych danego urzędu (czyli urzędów zapewniających analizę kosztów, efektywności działania),
- stały dopływ wiedzy dotyczący przykładów teoretycznych modeli dobrych praktyk z zakresu zarządzania sektorem publicznym (np. działania różnego typu programów dających możliwości realizowania i wspomagania wdrażania innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania)¹⁴.

J. Boć, pisząc o typach sytuacji prawnych jednostki w materialnym prawie administracyjnym, wśród czynników wpływających na jej sytuację prawną wymienia między innymi „proces technicznego usprawniania działalności administracji i jego konsekwencje w sferze kształtowania sytuacji obywatela”¹⁵. Istotne wytyczne w procesie wdrażania rozwiązań ICT daje M. Ganczar. Autorka problematykę tę ujmuje szeroko, stojąc na stanowisku, że proces wdrażania *e-governmentu* powinien stawiać w centrum obywatela i przedsiębiorcę, a przede wszystkim skupiać się na ich potrzebach. Pobierając naukę od sektora prywatnego, *e-government* winien nakierować swoje działanie na klientów, będąc zorientowanym na obsługę. Zgodnie z powyższym wizja e-administracji zakłada zaspokajanie owych potrzeb przy większym dostępie do informacji, zapewniając lepsze, jednakowe usługi i procedury względem społeczeństwa i przedsiębiorstw. Nawet jeśli w trakcie działania *e-government* będzie poszukiwał nowych sposobów, aby ulepszyć wewnętrzne procesy, to i tak w efekcie stworzy lepiej funkcjonującą administrację, mając na uwadze dobro społeczeństwa. Powszechność wykorzystania usług publicznych on-line uzależniona jest w dużym stopniu od poinformowania zainteresowanych podmiotów o ich istnieniu i o korzyściach, jakie się wiążą z ich stosowaniem. Brak wiedzy na ten temat nie przyczyni się do wzrostu zapotrzebowania na elektroniczne usługi publiczne, wręcz przeciwnie – to, co nowe i nieznanne, wzbudzi raczej nasz niepokój¹⁶. Pogląd ten zasługuje w pełni na poparcie. Nie ulega przecież wątpliwości, że podstawowym celem administracji jest zapewnienie efektywności, skuteczności, szybkości, a nade wszystko prawidłowości działania jej aparatu. „Rozpatrując bowiem zarządzanie w instytucjach administracji publicznej na gruncie teorii najważniejszy jest efekt ich działalności. Jest nim społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii, które tłumaczą określoną dziedzinę rzeczywistości. Instytucje publiczne, dostarczając poprzez odpowiednie narzędzia informatyczne niezbędną w tym zakresie wiedzę, pomagają bowiem obywatelom tę rzeczywistość racjonalizować”¹⁷.

¹⁴ S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2000, nr 2, za: M. Pietkiewicz, *Informatyzacja a jakość administracji w Polsce*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji*, Radom 2012 s. 283.

¹⁵ J. Boć, *Typy sytuacji prawnych jednostki w materialnym prawie administracyjnym – materiały konferencji*, Karpacz 1979 r. (za: I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984).

¹⁶ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 56.

¹⁷ J. Gołuchowski, A. Fraczkiewicz-Wronka (red), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym. Konwersje wie-*

Zgodzić się należy z I. Lipowicz, że postęp informatyczny wymusił również inny sposób administrowania i relacje między administracją a jednostką¹⁸. Oczywiście jest, że dla wcielenia idei e-administracji niezbędne jest przede wszystkim wyposażenie jej w odpowiednie systemy informatyczne i teleinformatyczne pełniące rolę elektronicznych biur, kancelarii, sekretariatów, kurierów i archiwów¹⁹. Na początku kontakty z administracją dotyczyły zapewnienia usług przez Internet, dostępu aplikacji do baz danych, następnie dostępu do wniosków, formularzy, wydawania wszelkiego rodzaju pozwoleń, zezwoleń, a w przyszłości mogą dotyczyć aplikacji związanych z głosowaniem²⁰. Ale dla „powstania w pełni zinformatywowanej administracji konieczna jest integracja tzw. *front office* z *back office*. *Front office* oznacza sferę zewnętrzną administracji (kontakt na linii urząd – obywatel), zaś *back office* to sfera wewnętrzna administracji (sfera niedostępna dla obywatela), gdzie dokonuje się przetwarzania dostarczanych informacji, tu też następuje wprowadzenie do systemu teleinformatycznego danego urzędu danych, które zostały dostarczone w tradycyjnej formie. Samo wdrażanie technik informatycznych w sferze wewnętrznej działalności administracji, stosowanie narzędzi informatycznych (oznaczających odpowiedni sprzęt jak i oprogramowanie) w wewnętrznych strukturach i procesach administracyjnych jest jedynie utworem tzw. wirtualnej biurokracji²¹.

Ogromnym ułatwieniem dla użytkownika jest umożliwienie świadczenia usług publicznych w formie *one-stop government* (*one-stop shop*). W tej koncepcji obywatele mają dostęp do świadczonych usług przez jeden punkt kontaktowy (w postaci sekretariatu lub wirtualnego portalu), nawet jeśli te usługi są wypełniane przez różne wydziały, urzędy i szczeble administracyjne. W koncepcji *one-stop shop* z punktu widzenia interesanta administracji publicznej przestaje istnieć podział funkcyjny na urzędy zajmujące się konkretnymi usługami. W tradycyjnych rozwiązaniach, chcąc wykonać daną czynność, np. otrzymać pozwolenie na budowę domu, należy „nabiegać się” po urzędach, wypełnić różne formularze i otrzymać wymagane zaświadczenia, potwierdzenia i pozwolenie. W przypadku jednego punktu dostępu pojedyncza interakcja rozwiąże ten problem, redukując liczbę wizyt w urzędzie oraz czas wykonywania usługi. Jeżeli obywatel chce wyświadczenia usługi, wybiera taki dostęp, który jest dla niego najdogodniejszy i najbardziej dostępny (portal gminny, centralny, telefon komórkowy, palmtop). Wysłana informacja jest wprowadzana do systemu, a następnie usługa jest świadczona poprzez *back-office*, o czym użytkownik jest zawiadamiany przez uzgodniony wcześniej kanał dostępu²².

dzy, AE Katowice 2008, s. 15-16, za: M. Pietkiewicz, *Informatyzacja a jakość administracji w Polsce*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Współczesne uwarunkowania europeizacji...*, op. cit., s. 284.

¹⁸ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 35 i n.

¹⁹ K. Kłosowska, *Ewolucja czynności faktycznych administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 167, por. D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, Infos. Biuro Analiz Sejmowych. Nr 18 z 5.07.2007 r., s. 2, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F-93CA/\\$file/infos_018.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F-93CA/$file/infos_018.pdf) z 27.08.2013 r.

²⁰ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji*, op. cit., s. 165-166.

²¹ K. Kłosowska, *Ewolucja czynności faktycznych...*, op. cit., s. 167, por. D. Grodzka, *E-administracja w Polsce...*, op. cit., s. 2,

²² M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008, s. 81.

Trzeba mieć cały czas na uwadze, że „elektroniczna administracja to nie tylko komunikacja obywatela z urzędem, ale również przekazywanie danych pomiędzy organami, lub też wewnątrz urzędu, tak aby odciążyć obywatela od potrzeby ciągłego dostarczania informacji i poświadczeń. Na płaszczyźnie elektronicznej zasada jednego okienka ogranicza kontakt obywatela tylko do jednego organu, który gromadzi dane potrzebne do załatwienia sprawy od innych organów i z własnego urzędu, a po jej rozstrzygnięciu przekazuje informacje w tym zakresie właściwym organom”²³.

Warto też szczególnie podkreślić, że „forma kontaktu elektronicznego sprawia, iż urząd otwarty dotychczas w określonych godzinach staje się dostępny 24 godziny na dobę. Odpada problem udawania się do fizycznego miejsca urzędu, oczekiwania w kolejce czy nawet ręcznego wypełniania niezbędnych formularzy. Klient jest więc zawsze pierwszy i natychmiast obsłużony. Można to uznać za swoisty ideał, do którego powinno się dążyć, zaś klient odbiera to w sposób pozytywny”²⁴. M. Sakowicz rozważa możliwość wyróżnienia koncepcji *one-stop shop* w skali mikro (gmina – centra obsługi interesanta) i makro (państwo na zasadzie jednego portalu, z którego korzystają obywatele. Zbudowanie takiego portalu jest ogromnym wyzwaniem, ale dzięki niemu obywatele nie potrzebują informacji, który urząd i który szczebel administracji załatwi sprawę²⁵.

BARIERY ROZWOJU E-ADMINISTRACJI

Wprowadzenie i zapewnienie sprawnego funkcjonowania e-administracji nie jest zadaniem łatwym. Bezpośrednim powodem są postawy wobec stosowania ICT. Według A. Monarchy-Matlak wyróżnia się cztery postawy (4 x „I” – ignorancja, izolacja, idealizacja, integracja). Pierwsza postawa przejawia się w ignorowaniu narzędzi ICT. Jest wynikiem braku podstawowych informacji o nowoczesnych technologiach. Druga postawa to postrzeganie ICT jako oddzielnego procesu reform, jako problem natury technicznej, a nie strukturalnej, za który odpowiedzialność ponoszą informatycy. Trzecia traktuje technologie ICT jako „lek na całe zło”. Takie idealistyczne spojrzenie jest właściwe osobom słabo obeznanym z nowoczesną technologią, wierzącym, że pomoże ona rozwiązać wszystkie problemy administracji. Czwarta postawa wiąże się z naturalnym włączeniem ICT do codziennej praktyki administracyjnej. Jest to postawa, która gwarantuje osiągnięcie pożądanego efektów w zakresie zastosowania ICT²⁶.

Na inne aspekty stanowiące bariery w rozwoju e-administracji zwraca uwagę A. Budziewicz-Guźlecka. Według Autorki należą do nich:

²³ G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*, Warszawa 2006, s. 94-95.

²⁴ Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółczesność informacyjna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 65 i podana tam literatura.

²⁵ M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii ...*, op. cit., s. 83.

²⁶ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji ...*, op. cit., s. 166.

- brak sprzężeń relacji wielu projektów teleinformatycznych o charakterze sektorowym i ponadsektorowym, np. ePUAP, PESEL 2, e-Deklaracje, e-Podatki.
- brak wystarczającej infrastruktury umożliwiającej urzędom łączność z obywatelami, firmami i innymi urzędami (wyposażenie w sprzęt, oprogramowanie oraz szerokopasmowy dostęp do Internetu), szczególnie na terenach słabiej zurbanizowanych,
- utrudniona synchronizacja prac nad informatyzacją kraju (brak sprawnej współpracy między resortami),
- zbyt niska wiedza o e-administracji,
- obawa urzędników przed utratą pracy,
- niechęć pracowników do wprowadzania zmian,
- mniejsze zaufanie ludzi z powodu błędów systemowych po pierwszym etapie wprowadzania e-administracji²⁷.

Natomiast według R. Przybyszewskiego barierami we wdrażaniu nowych technologii w administracji publicznej są:

- kadencyjność władz i ich uwarunkowania polityczne,
- brak lub niewielkie zaangażowanie w proces wdrażania ze strony najwyższego kierownictwa organizacji,
- niechęć lub niemożność zaangażowania w prace nad wdrażaniem systemu zarządzania jakością personelu bezpośrednio uczestniczącego w realizacji procesów, istotnych z punktu widzenia jakości realizowanych usług,
- złe doświadczenia lub fałszywe mniemanie na temat wymagań, jakie należy spełnić, złożoność procedur i kosztów związanych z wdrożeniem i utrzymaniem systemu,
- tradycyjna kultura organizacyjna i opór wobec zmian,
- trudności w określeniu standardów świadczenia usług (brak wzorców i mierników),
- złożoność uwarunkowań społecznych i powiązań organizacyjnych.²⁸

Z kolei I. Adamska rozpatruje przyczyny problemów w projektach IT czterech grupach, które zostały przedstawione w tabeli 1.

²⁷ A. Budziewicz-Guźlecka, *Rola e-administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2010, nr 598 Ekonomiczne problemy usług, nr 58, s. 350.

²⁸ R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009, za: M. Pietkiewicz, *Informatyzacja a jakość administracji w Polsce*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Współczesne uwarunkowania europeizacji...*, op. cit., s. 288.

Tabela 1. Przyczyny problemów w projektach IT

GRUPA I	<p style="text-align: center;">Rozwój, implementacja oraz dostarczanie usług publicznych drogą elektroniczną</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Złożone i niespójne procedury administracji publicznej. 2. Brak wspólnej strategii świadczenia usług publicznych wykonywanych drogą elektroniczną na poziomie centralnym. 3. Brak ogólnie stosowanych standardów dokumentów w postaci elektronicznej 4. Brak wymiany danych pomiędzy jednostkami administracji publicznej, a także między komórkami w obrębie jednostek administracji publicznej – ograniczone wykorzystanie rejestrów publicznych pomimo wejścia w życie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. 5. Brak doświadczenia we wdrażaniu systemów informatycznych. 6. Słaba koordynacja działań pomiędzy administracją rządową a samorządową. 7. Fragmentaryczne systemy informacyjne, brak integracji. 8. Brak współdzielenia informacji zgromadzonych przez administrację publiczną. 9. Słaba dynamika rozwoju portali administracji publicznej. 10. Struktura resortowa administracji publicznej. 11. Długotrwała procedura związana ze stosowaniem prawa zamówień publicznych. 12. Skomplikowane i niespójne procedury administracyjne dotyczące świadczenia usług za pomocą komunikacji elektronicznej. 13. Niespójne regulacje prawne dotyczące elektronicznej administracji, np. obligatoryjność wykorzystywania podpisu własnoręcznego przy załatwianiu wielu spraw administracyjnych. 14. Ograniczone zasoby zaangażowania w rozwój e-administracji. 15. Informatyzacja rozumiana jako komputeryzacja.
GRUPA II	<p style="text-align: center;">Popyt na usługi publiczne dostępne drogą elektroniczną oraz ich jakość</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brak jednolitego źródła informacji powodujący dezorientację obywateli. 2. Niechęć do udzielania informacji publicznej mimo funkcjonowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. 3. Brak odpowiedniej wiedzy o możliwości świadczenia usług publicznych przez Internet. 4. Niewystarczająca znajomość potrzeb użytkowników w zakresie e-administracji – brak zainteresowania rzeczywistymi oczekiwaniami użytkowników dotyczącymi e-usług. 5. Obawa przed wdrożeniem i wykorzystaniem nowych rozwiązań teleinformatycznych. 6. Brak spójnego podejścia do rozwoju usług administracji publicznej (duplikowania działań). 7. Brak kryteriów oceny jakości usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną. 8. Nikłe zaangażowanie obywateli w działania administracji publicznej we wszystkich szczeblach.

GRUPA III	Dostępność, łatwość wykorzystania systemu oraz umiejętności użytkowników
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niewystarczająca wiedza użytkowników w zakresie wykorzystania narzędzi teleinformatycznych, powodująca brak przekonania obywateli o skuteczności kontaktu elektronicznego z administracją publiczną. 2. Brak powszechnego zastosowania w jednostkach administracji publicznej bezpiecznego podpisu elektronicznego, czytników kart. 3. Duplikowanie informacji, chaos informacyjny w sieci. 4. Brak integracji lub utrudniona integracja systemów informatycznych ze względu na zastosowanie różnych technologii i standardów. 5. Obawa o bezpieczeństwo danych znajdujących się w systemach teleinformatycznych. 6. Ograniczony dostęp do sieci szerokopasmowych – duża grupa społeczeństwa jest wykluczona cyfrowo. 7. Brak zaufania do bezpieczeństwa przetwarzanych danych w ramach e-usług.
GRUPA IV	Nadawanie kierunku oraz koordynacja rozwoju systemu usług publicznych dostępnych drogą elektroniczną
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uwarunkowania polityczne mające wpływ na kierunki rozwoju e-administracji. 2. Skomplikowana i długotrwała procedura wdrażania nowych regulacji. 3. Brak koordynacji na poziomie centralnym działań administracji publicznej w zakresie budowy i rozwoju systemów teleinformatycznych oraz w zakresie rozwoju usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną. 4. Brak uwarunkowań prawnych dotyczących standardów świadczenia usług drogą elektroniczną. 5. Długotrwały proces prowadzący do inicjacji projektu oraz formalizacja działań.

Zródło: I. Adamska, *Problemy w projektach informatycznych realizowanych na potrzeby administracji publicznej*, „Czas Informacji” 2011, nr 2, s. 106-108.

Analizując bariery w rozwoju elektronicznej administracji, nie sposób nie uwzględnić nastawienia samej administracji: „Panuje przekonanie, że informatyzacja nie upraszcza, ale komplikuje życie urzędnikom, jest to wynik negatywnego nastawienia urzędników obawiających się utraty pracy, w części także nas, obywateli, którzy tradycyjnie wolimy wybrać się do urzędu”²⁹. Poza tym wykorzystywanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) łączy się z całościową modernizacją funkcjonowania urzędów administracji. Przejście z pracy papierowej na elektroniczną może wywoływać opór i stanowić utrudnienie dla części pracowników. Praca z dokumentami elektronicznymi stawia wyższe wymagania pracownikom administracji³⁰.

Wydaje się, że pomimo nie tylko trudności natury organizacyjnej, ale też oporu ze strony samych urzędników i obaw obywateli we wprowadzaniu i funkcjonowaniu elektronicznej administracji, od tego procesu nie ma odwrotu. Jego skutkiem będzie tworzenie e-urzędów. Jest to naturalna konsekwencja rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w którym coraz większą rolę odgrywa informatyka i Internet. Postulować zatem należy o przenosze-

²⁹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji...*, op. cit., s. 205-206.

³⁰ Ibidem, s. 203-204.

nie coraz większej ilości usług realizowanych przez administrację do sfery elektronicznej, ale po wcześniejszym dopracowaniu wymagań formalnych, aby można było w pełni z tych usług korzystać. Oczywiście to, jak szybko ten proces będzie postępował, zależy w dużej mierze od obywateli, czy z tych proponowanych nowoczesnych form realizacji usług będą korzystali. Wymaga to bowiem niewątpliwie pewnej dojrzałości i odpowiedniego poziomu umiejętności. W pełni rację należy przyznać A. Wilkowi, twierdzącemu, że należy przyjąć aktywną postawę wobec zachodzących zmian, tym bardziej angażując się w proces przemian, w im większym stopniu zdajemy sobie sprawę z wielkich możliwości nowego cyfrowego świata, jak i z ogromu pojawiających się zagrożeń. Obowiązkiem świadomych uczestników dokonujących się przemian jest tworzenie takich mechanizmów, które pozwolą na wzmocnienie pozytywnych zjawisk i osłabienie negatywnych oddziaływań³¹.

Bibliografia

- Boć J., *Typy sytuacji prawnych jednostki w materialnym prawie administracyjnym – materiały konferencji*, Karpacz 1979 r.
- Budzewicz-Guźlecka A., *Rola e-administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2010, nr 598, Ekonomiczne problemy usług, nr 58.
- Celarek K., *Prawne aspekty informatyzacji administracji*, Dąbrowa Górnicza 2009.
- Chromicka D., *Instrukcje kancelaryjne w e-administracji*, [w:] red. G. Szpor, *Prawne problemy informatyzacji administracji*, Warszawa 2008.
- Gołuchowski J., Fraczkiewicz-Wronka A. (red.), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym. Konwersje wiedzy*, AE Katowice 2008.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, Infos. Biuro Analiz Sejmowych. Nr 18 z 5.07.2007r., [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/\\$file/infos_018.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/$file/infos_018.pdf) z 27.08.2013 r.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009.
- Kłosowska K., *Ewolucja czynności faktycznych administracji*, [w:] red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Kożuch B., *Zarządzania publiczne*, Warszawa 2004.
- Kudrycka B. (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001.
- Lipowicz I., *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009.
- Pietkiewicz M., *Informatyzacja a jakość administracji w Polsce*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji*, Radom 2012.

³¹ A. Wilk, *Polska wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, [w:] T. Ząsepa (red.), *Internet – fenomen społeczeństwa informacyjnego*, Częstochowa 2001, s. 146.

Sakowicz M., *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2008.

Stempnakowski Z., *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.

Sibiga G., *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel - organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*, Warszawa 2006.

Szyska G., Śliwczyński B. (red.), *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Poznań 2004.

Wilk A., *Polska wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, [w:] T. Zasępa (red.), *Internet – fenomen społeczeństwa informacyjnego*, Częstochowa 2001.

Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2000, nr 2.

Streszczenie: Niezbędnym elementem każdej definicji e-administracji jest fakt wykorzystywania przez nią w swojej bieżącej działalności narzędzi informatycznych, a zwłaszcza Internetu. Poza tym niezbędnym atrybutem e-administracji staje się jej powszechna dostępność. Utożsamiana jest ona z nieograniczonymi ramami czasowymi – urząd dostępny jest dla obywatela 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Podkreśla się także jej elastyczność, otwartość i przyjazny mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidualnych spraw interesantów (w tym obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych i prawnych) oraz zaspokajania ich zbiorowych potrzeb. Ale e-administracja wymaga także odpowiedniej organizacji i kadry, która swoimi umiejętnościami i zaangażowaniem jej idee będzie potrafiła wprowadzać w życie.

Słowa kluczowe: e-administracja, informatyzacja, komunikacja elektroniczna

REGARDING THE ISSUES OF E-ADMINISTRATION

Summary: An indispensable element of each and every definition of e-administration is the fact of using by it, in its ongoing activity, computer tools, in particular, the Internet. Additionally, its common accessibility is becoming the indispensable attribute of e-administration. This is identified with unlimited temporal frameworks – the office if available to a citizen 24 hours a day and 7 seven days a week. What is also emphasized, is its flexibility, openness and a friendly mechanism ensuring the collaboration of employees of various levels in order to deal with the individual problems of clients (including citizens and entrepreneurs, natural and legal persons), and also meeting their collective needs. Nevertheless, e-administration also requires appropriate organization and staff, which, thanks to their abilities and dedication, will be able to put its ideas into practice.

Key words: e-administration, informatization, electronic communication