

Piotr Nadybski

Elektroniczna administracja w Polsce – ograniczenia i bariery

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w
Legnicy 9, 31-40

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.

Piotr Nadybski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy

Elektroniczna administracja w Polsce – ograniczenia i bariery

STRESZCZENIE

Pomimo znacznych nakładów finansowych na cele związane z E-Administracją w Polsce jej rozwój jest wciąż daleki od oczekiwań obywateli. Jedną z przyczyn takiego stanu jest znaczna fragmentacja systemów informatycznych. W dniu dzisiejszym praktycznie każda instytucja posiada własną bazę danych. To wszystko powoduje, że planowanie scentralizowanych systemów przetwarzania danych jest mocno skomplikowane i kosztowne. Innym problemem jest wciąż niedostatecznie rozwinięta infrastruktura internetowa w Polsce. Obserwator pobieżnie analizujący to zagadnienie może dojść do wniosku, że sytuacja w tej chwili wygląda nie najgorzej. I rzeczywiście, w przeciwieństwie do sytuacji sprzed kilku lat w dniu dzisiejszym większość obywateli może sobie pozwolić na opłacenie abonamentu za Internet. Nie zmienia to jednak faktu, że dalej istnieje w Polsce bardzo wiele obszarów (głównie wiejskich i mniej zaludnionych), których mieszkańcy pozbawieni są taniego, szerokopasmowego dostępu do globalnej sieci. Kolejne poruszane w artykule zagadnienia to niska świadomość społeczna dotycząca elektronicznych usług administracji publicznej oraz niski poziom kompetencji kadry administracji publicznej oraz skomplikowane, niezrozumiałe i czasem niespójne procedury prawne.

Słowa kluczowe: E-Administracja, usługi publiczne, ograniczenia, rozwój.

1. Internet jako powszechne medium komunikacyjne

Sieci komputerowe dawno przestały być domeną zarezerwowaną dla naukowców wymieniających się przy ich pomocy wynikami badań laboratoryjnych. Dzięki rozwojowi kolejnych standardów, technologii korzystanie z sieci stawało się coraz prostsze, przestało wymagać wiedzy fachowej. Większość obecnie uruchamianych w Internecie projektów jest tak tworzona, by korzystanie z nich było uproszczone do minimum i intuicyjne dla użytkownika. Wraz ze wzrostem popularności wszelkiego rodzaju usług sieciowych, zwiększającym się gronem klientów oraz zgodnie z podstawowymi założeniami gospodarki wolnorynkowej do walki o klienta włączyły się kolejne korporacje, szukając sukcesu na rynku sprzętu i oprogramowania związanego z sieciami.

To zaowocowało tym, że wszystko, co potrzebne przeciętnemu użytkownikowi Internetu do tego, żeby z niego skorzystać, jest relatywnie tanie i proste w obsłudze, a tym samym

powszechnie dostępne. Stan ten już dawno wykorzystwały komercyjne przedsiębiorstwa, które odkryły, że Internet daje ogromne możliwości rozwoju, pozyskiwania nowych klientów oraz dostarczania im nowego typu produktów, które wcześniej były niemożliwe, albo przynajmniej prostszą i tańszą metodę dostarczenia klientowi tradycyjnego produktu. Trend ten widać bardzo wyraźnie od wielu już lat. Jego apogeum nastąpiło w tak zwanej „erze dotcomów” (*Dot-com bubble*¹), która datowana jest mniej więcej na lata 1995–2000. Wiadomo powszechnie, jak skończyło się przeszacowanie wartości spółek nie mających nic konkretnego do zaoferowania, oprócz nazwy kończącej się na „.com” (z j. angielskiego *dot-com*) – wielkim załamaniem, w efekcie którego olbrzymia część z nich zniknęła z rynku. Wydarzenia te nie spowodowały jednakże odwrócenia rynku od Internetu. Klienci zauważyli korzyści wynikające z tzw. „e-gospodarki”. Doświadczenia te wymusiły bardziej zdroworozsądkowe podejście do kolejnych inwestycji. Gwałtowna rewolucja zastąpiona została powolniejszą ewolucją, na skutek której jakość i różnorodność oferty komercyjnych usług świadczonych za pośrednictwem Internetu systematycznie rosła. I tak na dzień dzisiejszy dzięki temu medium bardzo dużą część codziennych spraw można zrealizować bez wychodzenia z domu, używając jedynie komputera, a coraz częściej nawet nowoczesnego telefonu lub tabletu. Dokonujemy zakupów, otrzymujemy porady z bardzo wielu dziedzin życia, komunikujemy się prywatnie ze znajomymi oraz służbowo ze współpracownikami. Przykładem oddającym zainteresowanie społeczeństwa wykorzystaniem nowoczesnych technologii w celu uproszczenia sposobu korzystania z tradycyjnych usług jest bankowość i jej elektroniczna forma. Według raportu NETB@NK Związku Banków Polskich za III kwartał 2011 banki w Polsce posiadają 17 361 877 aktywnych kont z dostępem przez Internet i blisko 10 milionów klientów regularnie korzystających z bankowości elektronicznej². Postawić można tezę, że olbrzymia ilość usług komercyjnych posiada w dniu dzisiejszym w pełni funkcjonalne odpowiedniki bazujące na Internecie jako medium komunikacyjnym, z których korzysta znaczący odsetek mieszkańców Polski. Odmiennie natomiast wygląda sytuacja w zakresie kontaktów obywatela z wszelkimi organami państwowymi, zarówno centralnymi, jak i samorządu terytorialnego.

2. Pojęcie e-administracji (e-government)

Jednym z obszarów, którego wciąż nie udało się w znaczącym stopniu z informatyzować, pomimo wielu dyskusji prowadzonych na ten temat, zapewnień ze strony wysokiej rangi urzędników państwowych o zaangażowaniu w zagadnienie, szeregu szeroko zakrojonych programów, polskich jak i realizowanych w ramach struktur Unii Europejskiej, oraz idących za tym nakładów finansowych jest właśnie administracja publiczna.

W powszechnym użyciu funkcjonuje określenie „Elektroniczna Administracja”, określane również jako „e-administracja” czy z języka angielskiego „e-Government”. To, co kryje się pod tym ogólnym terminem, właściwie oddaje poniższa definicja:

„Elektroniczna administracja (e-administracja, e-government) to wykorzystanie

¹ J.K. Galbraith, T.Hale, *Income Distribution and the Information Technology Bubble*, University of Texas Inequality Project, “Working Paper” 2004, nr 27.

² *Netb@nk raport bankowość internetowa i płatności bezgotówkowe III kwartał 2011 r.*, Związek Banków Polskich, http://www.zbp.pl/photo/!Struktura/Archiwum/Konferencje_Prasowe/2011.20.20/Raport_NetBank_2011.12.20.pdf [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa. W unijnych planach e-administracja jest elementem szerszej koncepcji – rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy – wpisującej się w postulaty Strategii Lizbońskiej³.

Według powyższej definicji jest to zbiór wszelkich procesów, rozwiązań technicznych, a także uwarunkowań i możliwości prawnych, które pozwalają na korzystanie z funkcjonalności administracji publicznej za pośrednictwem środków teletransmisji. Zamiast iść do Urzędu Skarbowego złożyć zeznanie PIT i stać w długiej kolejce, petent może wypełnić odpowiedni formularz na stronie internetowej. Zamiast iść osobiście lub dzwonić do urzędu, petent sprawdza decyzję wydaną w odpowiedzi na jego wniosek na odpowiednio przygotowanej w tym celu witrynie. Reasumując: zamiast poświęcać swój własny czas, czas urzędników, marnować zasoby ludzkie, materiałowe, petent musi jedynie skorzystać z odpowiednio przygotowanego do tego celu systemu informatycznego. Oczywiście konieczne jest, by urzędnik (rozumiany w tym przypadku jako pracownik urzędu czy innej instytucji administracji publicznej, który przetwarza dane) również posiadał odpowiednie narzędzia informatyczne, które pozwolą na interakcję z systemem, a za jego pośrednictwem – z petentem.

W założeniu zastosowanie narzędzi informatycznych oraz Internetu ma pozwolić na uproszczenie procedur, ograniczenie biurokracji, a tym samym skrócenie kolejek, odciążenie pracowników administracji publicznej i zwolnienie petentów z konieczności spędzania czasu w urzędach. W efekcie spodziewać się w ten sposób należy znacznego usprawnienia funkcjonowania administracji, istotnej redukcji kosztów oraz – na zasadzie skutku dodatkowego – zwiększenia wydajności gospodarki na skutek skrócenia czasu podejmowania decyzji administracyjnych, zwolnienia pracowników z obowiązku wykonywania tradycyjnych czynności związanych z kooperacją z organami państwowymi itp. Szacuje się, że samo wprowadzenie we wszystkich krajach Unii Europejskiej rozwiązania pozwalającego na elektroniczne wystawianie i przysyłanie faktur powinno przynieść 50 miliardów euro oszczędności rocznie⁴. Reasumując, wprowadzenie e-administracji powinno przynieść cały szereg korzyści, zarówno dla państwa, jak i dla jego obywateli.

3. Stan obecny elektronicznej administracji w Polsce

Częściowe wyniki raportu Najwyższej Izby Kontroli, która aktualnie bada stan realizacji projektów dotyczących wdrażania e-administracji w Polsce, są jednoznaczne⁵. Pomimo

³ E-administracja w Polsce, Wydawnictwo Sejmowe Biura Analiz Sejmowych, „Infos” 5 lipca 2007 r., [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) [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

⁴ Na podstawie: I. Straus, T. Tuulik, *Establishing A Company Takes Only Two Hours In Estonia*, artykuł z kwietnia 2007 r., <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=4760> [dostęp: 7 maja 2007 r.] oraz Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010: przyspieszenie wprowadzenia elektronicznych usług administracji publicznej w Europie i korzyścią dla wszystkich*, COM(006) 73 wersja ostateczna.

⁵ *Słony rachunek za 12 informatycznych prac rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” 13 grudnia 2011 r.

znacznych nakładów finansowych, między innymi na usługi doradcze, ekspertyzy i studia wykonywalności, większość prac wciąż jest niedokończona. Z 28 przewidzianych projektów relatywnie sprawnie funkcjonuje zaledwie 5 z nich, wbrew zapowiedziom instytucji rządowych, które mówiły o tym, że do końca 2011 r. będzie można sprawnie wydawać dokumenty, rejestrować działalność gospodarczą czy poszukiwać pracy. Niestety, większość z tych wdrożeń wciąż jest daleka od ukończenia. Nawet tam, gdzie dostępne są już poprawnie działające rozwiązania techniczne, nadal występują problemy innej natury. Bardzo często wdrożenie narzędzi elektronicznych powoduje jedynie powstawanie dodatkowych obciążeń dla petenta, urzędy natomiast tworzą podwójną dokumentację.

Pomimo powyższych faktów nie można mimo wszystko zapomnieć o pewnych sukcesach w zakresie wdrażania e-administracji. W chwili obecnej dość sprawnie funkcjonują trzy witryny: e-Inspektorat ZUS, e-Deklaracje.gov.pl oraz e-Sad.gov.pl. Tylko za pośrednictwem tej drugiej, obsługiwanej przez Ministerstwo Finansów, blisko milion Polaków złożyło deklarację podatkową za rok 2010. Funkcjonuje również ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej). Jest to system informatyczny, dzięki któremu obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe za pośrednictwem Internetu, natomiast przedstawiciele podmiotów publicznych – bezpłatnie udostępniać swoje usługi w postaci elektronicznej. Ideą przyświecającą budowie ePUAP było stworzenie jednego, łatwo dostępnego i bezpiecznego elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych. Portal dostępny jest pod adresem www.epuap.gov.pl⁶.

Opisane przykłady udowadniają, że Polacy są generalnie otwarci na nowości i chętnie korzystają z innowacyjnych rozwiązań, o ile zaproponowana im zostanie usługa wysokiej jakości i w przystępnej formie. Co zatem powoduje, że zaledwie tak niewielka część realizowanych projektów może zostać uznana za sukces, a wciąż relatywnie niewielki odsetek społeczeństwa korzysta z e-Government?

Problem pierwszy: rozproszenie istniejących systemów

Proces informatyzacji polskich urzędów i służb publicznych trwa od wielu już lat. W tym czasie udało się skonstruować cały szereg systemów informatycznych, z których korzystają Urzędy Skarbowe, samorządy terytorialne, ZUS, istnieje baza KRS, REGON i wiele innych. Działają one w większości poprawnie, pracownicy posiadają doświadczenie w ich użytkowaniu. Problem polega jednak na tym, że tworzą one samodzielne tzw. silosy informacyjne, nazywane też systemami sektorowymi⁷. Oznacza to, że zawierają one ograniczony zbiór danych, stanowiący jedynie opis wybranego fragmentu rzeczywistości. Natomiast format tych danych jest specyficzny dla określonego systemu i zazwyczaj niekompatybilny z pozostałymi systemami. Każdy ze wspomnianych systemów tworzony był jako zamknięta całość, z założenia nieprzystosowana do współpracy z innymi systemami. Zapewnienie współdziałania tych heterogenicznych środowisk wymaga stworzenia właściwych modeli komunikacji pomiędzy obiektami rozproszonymi (lub wykorzystania istniejących, powszechnie stosowanych, np. SOAP) lub wytworzenia nowego oprogramowania i konwersji danych do formatu nowego systemu. W pierwszym przypadku konieczne jest stworzenie dodatkowych

⁶ Definicja z http://epuap.gov.pl/wps/portal/E2_OePUAP [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

⁷ D. Bogucki, *eGovernment w Polsce nie istnieje*, „Computerworld” 31 stycznia 2011 r., <http://www.computerworld.pl/news/366786/eGovernment.w.Polsce.nie.istnieje.html> [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

rozwiązań, nazywanych systemami horyzontalnymi, które stanowiąc będą interfejs między poszczególnymi podsystemami. Gdyby szukać analogii w tradycyjnym świecie, to można indywidualne systemy porównać do odseparowanych od siebie wodą wysp. Systemy horyzontalne stanowiąc tutaj natomiast będą swoisty most, który łączy je ze sobą. Dzięki temu pełna funkcjonalność pierwotna systemów pierwotnych zostaje zachowana przy jednocześnie możliwej interoperacyjności. Z technicznego punktu widzenia jest to proces pracochłonny, gdyż wymaga szczegółowej analizy poszczególnych systemów, typów i specyfiki danych w nich przechowywanych (czy dane się zmieniają; jeśli tak, to z jaką częstotliwością; jak krytycznym parametrem jest ewentualna zwłoka w ich aktualizacji w systemie centralnym itp.) oraz ich funkcjonalności (np. które dane pobierać z których systemów w przypadku ich występowania w więcej niż jednym miejscu). W dalszej kolejności należy stworzyć model systemu, który będzie realizował nowe, centralne zadania. Na tym etapie konieczne jest doprecyzowanie całego szeregu parametrów, zarówno technicznych – jak chociażby zagadnienia związane z wybranymi informatycznymi rozwiązaniami czy kierunkami przepływów danych (na przykład czy konieczne jest, by dane przepływały jedynie z systemów lokalnych do centralnego, czy w obie strony), jak i proceduralnych i prawnych (określenie między innymi kto, jaka instytucja jest odpowiedzialna za nowo powstający system lub jego wybrane fragmenty).

Alternatywne rozwiązanie to stworzenie zupełnie nowego systemu, który jedynie integruje funkcjonalność dotychczasowych rozwiązań. W teorii zarządzania projektami informatycznymi strategia ta definiowana jest jako całościowa i polega na implementacji nowego systemu i równoczesnej rezygnacji ze starego. Bardzo często jednak nie jest możliwe zupełnie porzucenie istniejących systemów, a już na pewno zgromadzonych w nich danych. Konieczne jest zatem migrowanie zbiorów danych pomiędzy bazami danych, co też nie jest zadaniem trywialnym. Większym problemem w tym obszarze mogą być natomiast aspekty nietechniczne – opracowanie nowych procedur pracy z oprogramowaniem czy kwestia tak podstawowa, jak przystosowanie kadry do zmiany systemu. Problem czynnika ludzkiego potrafi być w takich okolicznościach decydujący, a nieumiejętnie przeprowadzony proces wdrożenia, nie poparty odpowiednimi szkoleniami personelu, może na długi czas znacznie ograniczyć produktywność firmy czy instytucji. Stworzenie spójnej platformy elektronicznej administracji publicznej w Polsce zdecydowanie wymaga projektowania na poziomie centralnym.

Problem drugi: infrastruktura internetowa w Polsce

Osoby nie korzystające z Internetu można podzielić na trzy kategorie: nie posiadające możliwości technicznych (brak odpowiednich usług w miejscu zamieszkania, pracy), nie posiadające zdolności finansowej (koszt zakupu komputera, opłacenie abonamentu za Internet przewyższa możliwości finansowe gospodarstwa domowego) albo osoby z wyboru (zazwyczaj kieruje tym ograniczona świadomość, są to często ludzie starsi, posiadający niskie wykształcenie).

Z perspektywy mieszkańca miasta problem pierwszy praktycznie nie istnieje. W chwili obecnej ludność mieszkająca w miastach ma do dyspozycji cały szereg technologii pozwalających na dostęp do sieci Internet. Od tradycyjnych sieci PSTN (ang. *Public Switched Telephone Network* – publiczna komutowana sieć telefoniczna) przez telewizje kablowe, liczne sieci osiedlowe, coraz powszechniej budowane nowoczesne, szybkie sieci miejskie oraz wciąż udoskonalaną infrastrukturę operatorów sieci komórkowych, aż po publiczne,

darmowe punkty dostępne, które można znaleźć coraz częściej w centrach handlowych, restauracjach, w miejscach publicznych. Duża podaż usług skutkuje wysoką jakością i relatywnie niskimi cenami dostępu do sieci Internet.

Sytuacja zmienia się niestety diametralnie, gdy tylko opuścimy gęsto zamieszkały obszar miejski. Według opublikowanych przez GUS 17 maja 2011 r. danych dotyczących obszarów wiejskich, jedynie 42,8% gospodarstw wiejskich posiadało dostęp do Internetu⁸. Statystyka ta i tak nieco zaciemnia rzeczywisty obraz. Według danych udostępnionych przez UKE w roku 2010 jedynie 5 z 2500 gmin w Polsce posiadało ponad 50-procentowy udział łącz szeroko pasmowych, czyli takich, które pozwalają na swobodne korzystanie z nowoczesnych usług w Internecie.⁹ Niewielkie zagęszczenie ludności powoduje, że rentowność prywatnych inwestycji jest znikoma. Infrastruktura jest droga, niezależnie od wybranego medium (kable światłowodowe, stacje bazowe sieci bezprzewodowe), a ograniczona ilość klientów powoduje, że koszt budowy infrastruktury w przeliczeniu na jednego mieszkańca (klienta) jest tak wysoki, że operator nie ma możliwości odzyskania poniesionych na budowę i utrzymanie instalacji nakładów finansowych w dowolnie długim odcinku czasu.

To powoduje, że o ile w obszarze dużych, zamożnych osiedli tworzących aglomeracje wokół większych miast szansa na poprawę sytuacji jest znaczna, o tyle niewielkie osady mają minimalne perspektywy objęcia nowoczesnymi projektami komercyjnymi. Jediną szansą dla nich jest w zasadzie tylko odpowiednia polityka państwa, które sfinansuje, przynajmniej częściowo, nowoczesną infrastrukturę na tych terenach. Biorąc jednak pod uwagę inne statystyki ujęte w cytowanym powyżej raporcie GUS, dotyczące odsetka gospodarstw nie mających chociażby dostępu do kanalizacji, wodociągów, instalacji gazowej, dróg utwardzonych, nie trudno się domyśleć, że w większości wypadków wójtowie gmin uznają rozbudowę czy modernizację innej infrastruktury niż informatyczna za bardziej priorytetową.

Nie zmienia to jednak faktu, że powszechnie dostępny i tani dostęp do Internetu jest niezbędny w procesie budowania społeczeństwa informacyjnego. Natomiast bez aktywnego udziału państwa, uwzględniając dostępne dzisiaj technologie i związane z nimi koszty, dotarcie z nowoczesną siecią we wszystkie zamieszkałe obszary naszego kraju będzie bardzo trudne.

Problem trzeci: niska świadomość i brak wiedzy

Podstawową miarą sukcesu każdego wdrożenia jest rzeczywiste wykorzystanie wprowadzonych rozwiązań przez użytkowników. Syntetyczna analiza korzyści, polegająca na wypunktowaniu atutów nowego systemu, stanowi dobry materiał do zamieszczenia w sprawozdaniach i statystykach, natomiast często nie odzwierciedla realnego stanu. W raporcie z debaty *Perspektywy rozwoju elektronicznej administracji w Polsce*¹⁰, której organizatorami były Fundacja Wspomagania Wsi, Mazowieckie Stowarzyszenie Gmin na rzecz Rozwoju, Społeczeństwa Informacyjnego i Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, za jedną z głów-

⁸ *Obszary wiejskie w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Olsztyn 2011.

⁹ *Internet w polskich gminach nadal wolny*, „Komputer Świat” 30 września 2010 r., <http://www.komputerswiat.pl/novosci/internet/2010/39/internet-w-polskich-gminach-nadal-wolny.aspx> [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

¹⁰ *Perspektywy rozwoju elektronicznej administracji w Polsce*, http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=357&Itemid=3 [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

nych przyczyn obecnego stanu uznano niską świadomość społeczną, zarówno petentów, jak i pracowników administracji publicznej: „Definiując bariery, uczestnicy debaty najwięcej uwagi poświęcili sferze świadomości i edukacji. Ich zdaniem najsilniejszą barierą zastosowania rozwiązań e-administracji jest brak umiejętności, niewystarczający poziom wiedzy oraz świadomości społecznej – widoczny zarówno po stronie urzędników, jak i obywateli i przedsiębiorców, jako odbiorców usług administracji publicznej. Wynika stąd brak potrzeby społecznej stosowania rozwiązań elektronicznej administracji, a także niska ocena przydatności i brak motywacji do korzystania z takich rozwiązań. Część uczestników zauważyła jednak, że ta skomplikowana forma dostępnych usług jest najważniejszą przeszkodą w ich wykorzystaniu, a nie brak umiejętności użytkowników”¹¹.

Cytowany fragment pokazuje, jak istotnym zagadnieniem jest kształtowanie świadomości społecznej oraz dbanie o odpowiedni poziom wiedzy, zarówno samej kadry zatrudnionej w sferze administracji publicznej, jak i całego społeczeństwa. Okazuje się, że nawet najdoskonalsze systemy informatyczne nie odniosą sukcesu, jeśli ich wdrożenie nie będzie poparte dbaniem o stosowną wiedzę ich użytkowników. Dlatego też konieczne jest podjęcie aktywności przynajmniej w dwóch obszarach.

Pierwszy z nich to kampania społeczna, wykorzystująca chociażby media, która uświadomi społeczeństwu istnienie funkcjonujących już w Polsce usług elektronicznej administracji. Należy społeczeństwu zaprezentować ideę przyświecającą e-Government, przekonać go do tego, że warto z tego typu usług korzystać, między innymi dla własnych korzyści w postaci chociażby zaoszczędzonego czasu i uproszczonych procedur. Bardzo ważne w tym miejscu jest, by reklamować usługi, które faktycznie już działają i w dodatku działają poprawnie. W przeciwnym wypadku, jeśli pierwszy kontakt społeczeństwa dotyczył będzie produktu wadliwego, nieprzetestowanego należycie, nieintuicyjnego w obsłudze, to efekt edukacyjny może być odwrotny od zamierzonego. Użytkownicy zniechęcą się, a kolejna próba przekonania ich do odwiedzenia stron internetowych instytucji publicznej w celu załatwienia sprawy przez e-urząd będzie znacznie trudniejsza.

Równie istotne jest szkolenie samej kadry, która stoi po drugiej stronie narzędzi e-administracji. Tylko kompetentni, dobrze wyszkoleni pracownicy dzięki pełnemu zrozumieniu koncepcji poszczególnych elementów systemu są w stanie wykorzystać ich potencjał. Narzucenie konieczności używania rozwiązań, których użytkownik nie zna, nie rozumie, bardzo negatywnie wpływa na produktywność. Po pierwsze samodzielne odkrywanie niuansów różnych aplikacji wymaga bardzo dużo czasu i samozaparcia, po drugie może wywoływać swoistą barierę psychologiczną w postaci negatywnego nastawienia i traktowania nowości jak tzw. „zła konieczność”. Ważnym zagadnieniem jest również ciągłe szkolenie kadry menadżerskiej administracji. Tylko odpowiednio wykwalifikowani, posiadający dostatecznie szeroki horyzont wiedzy dyrektorzy i kierownicy na różnych szczeblach są w stanie prawidłowo planować właściwe przedsięwzięcia.

Problem czwarty: wysoki poziom komplikacji procedur i ich niespójność

Okazuje się, że w wielu przypadkach to nie wymienione wcześniej problemy techniczne stanowią największą bolączkę budowanej w Polsce e-administracji. Jest nią panująca powszechnie, wysoce rozwinięta biurokracja. „Kult dokumentu papierowego i pieczętki”

¹¹ *Perspektywy rozwoju elektronicznej administracji...*, dz. cyt., s. 2.

został wskazany w cytowanym już dokumencie¹² jako jeden z największych hamulców elektronicznej administracji. Pomimo jasnego sformułowania w art. 220 k.p.a.¹³ zakazu urzędy wciąż wymagają od petentów dostarczania szeregu załączników i zaświadczeń w postaci papierowej. I to w sytuacjach, gdy niezbędne dane są łatwe do uzyskania przez urzędnika za pośrednictwem narzędzi elektronicznych. Powszechne jest też tworzenie równoległej dokumentacji papierowej, w zasadzie tylko na potrzeby kontroli i udokumentowania pracy. Niejednokrotnie brakuje również jasno określonych procedur współpracy pomiędzy urzędami. W takich sytuacjach petent wykorzystywany jest jako swojego rodzaju medium transmisyjne, którego zadaniem jest przetransportowanie dokumentu zawierającego określone informacje pomiędzy zaangażowanymi w sprawę instytucjami. Przykładem jest chociażby wymóg dostarczania odpisu z księgi wieczystej, który w chwili składania może być już nieaktualny, kiedy najaktualniejsza baza dostępna jest w sieci.

Problem ten częściowo wiąże się z wymienionym wcześniej zagadnieniem, mianowicie kwestią poziomu wiedzy i świadomości urzędników. Niejednokrotnie urzędnicy zwyczajnie nie wiedzą, na co sobie i petentowi mogą pozwolić w kwestii elektronicznego obiegu dokumentów. Z drugiej zaś strony – wynika to poniekąd z rozbieżności różnych przepisów prawa, które z jednej strony pozwalają na zastąpienie dokumentów tradycyjnych elektronicznymi, czasem wręcz tego nakazują, z drugiej zaś – wymuszają jednak na urzędach prowadzenie dokumentacji papierowej. Istniejące przepisy prawne i realizujące je procedury powinny być zatem przeanalizowane pod kątem możliwości implementacji w systemach informatycznych, a przede wszystkim spójności pomiędzy sobą. Jeśli wykryta zostanie przeszkoda uniemożliwiająca informatyzację procesów (rozumianych jako zestaw zadań do wykonania przez urząd), należałoby zastanowić się nad odpowiednią adaptacją tych procedur do nowych warunków.

Kolejnym problemem jest kwestia tzw. podpisu elektronicznego. Klasyczne podejście do bezpieczeństwa systemów informatycznych zakłada cztery kryteria: poufność, integralność, wiarygodność i dostępność. W typowych rozwiązaniach kwestię między innymi wiarygodności czy poufności można zrealizować przy wykorzystaniu narzędzi kryptograficznych. Odbiorca otrzymując podpisany przy ich pomocy dokument, ma pewność, że nadawcą tego dokumentu jest faktycznie ten, kto się za niego podaje. Warunkiem jest zaufanie do samego mechanizmu podpisu oraz organu, który wydał stosowne klucze bądź certyfikaty. Na tym założeniu bazuje idea podpisu elektronicznego. W Polsce kwestie te reguluje ustawa o podpisie elektronicznym¹⁴. Dokument ten wprowadza w użycie bezpieczny podpis cyfrowy na równych prawach z podpisem tradycyjnym. Pozwala to podpisanym w ten sposób dokumenty, przetwarzane w systemach informatycznych, traktować na równi z papierowymi, które poświadczono odręcznym podpisem. Oczywiście jest to niezbędne do tego, by móc mówić o elektronicznej administracji jako substytucie klasycznej. Ustawa zakłada jednak, że za bezpieczny jest uznawany jedynie tzw. podpis kwalifikowany. Jego wadą jest to, że wymaga on certyfikatu wystawionego przez „Zaufaną Stronę Trzecią”, czyli zatwierdzony przez

¹² *Perspektywy rozwoju elektronicznej administracji...*, dz. cyt., s. 2.

¹³ *Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Art. 220, par. 1. Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych)”.

¹⁴ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. nr 130, poz. 1450).

Ministra Gospodarki i ujęty w *Rejestrze kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne związane z podpisem elektronicznym*¹⁵ prowadzonym przez Narodowe Centrum Certyfikacji. Problem z podpisem elektronicznym stanowi dość złożona procedura jego uzyskiwania i obsługi, co za tym idzie, dość znaczne koszty, które musi ponieść użytkownik. W typowym przypadku mogą one wynieść kilkaset złotych rocznie. W przypadku firm kwota ta zazwyczaj nie stanowi bariery, natomiast dla osoby prywatnej wydatek tej wielkości w celu złożenia kilku dokumentów w skali roku może być sporym i nieuzasadnionym obciążeniem. Pewnym remedium na to ograniczenie ma być „Profil Zaufany ePUAP”¹⁶, który nie wymaga udziału instytucji trzecich, a jedynie jednorazowego potwierdzenia autentyczności profilu przez urzędnika w wybranej przez petenta placówce. Wydaje się, że popularyzacja i powszechne akceptowanie tego mechanizmu w publicznych platformach internetowych może znacząco przyczynić się do wzrostu prędkości rozwoju e-administracji w Polsce.

4. Podsumowanie

Idea wdrożenia elektronicznej administracji w Polsce jest z całą pewnością pomysłem dobrym i wysiłki w celu jej realizacji są właściwe. Implementacja przewidywanych w tym aspekcie rozwiązań bez wątpienia ułatwi komunikację obywatela z organami państwowymi, uprości wiele procedur, co z kolei pozytywnie wpłynie na sposób postrzegania państwa przez jego mieszkańców. Przy okazji pozwoli to osobom prywatnym oraz przedsiębiorstwom zaoszczędzić czas i pieniądze. Usprawnienia wymaga jednak sam proces przeprowadzania zmian. Okazuje się, że nawet nie ograniczenia w budżetowaniu tego typu przedsięwzięć stanowią największe źródło ograniczeń. Co roku na ten cel w Polsce przeznaczane są znaczne sumy pieniędzy, które w perspektywie kilku lat pozwoliłyby stworzyć stabilny i sprawnie działający system. Komplikacje jednakże częstokroć mają podłoże organizacyjne. Wiele procedur, przepisów prawa i ich niezależna interpretacja powodują niejednokrotnie paradoksalne sytuacje, w których zdezorientowani są zarówno petenci, jak i urzędnicy reprezentujący państwo. Niewłaściwe z globalnej perspektywy jest rozdrobnienie poszczególnych tworzonych systemów informatycznych. Taka ich budowa znacząco utrudnia integrację na poziomie centralnym. A ta z kolei niezbędna jest do stworzenia spójnej platformy e-administracji w Polsce. Dlatego też tak bardzo istotne jest, by traktować proces rozbudowy e-administracji z perspektywy całego kraju i unikać planowania na poziomie lokalnym. Takie podejście do zagadnienia powinno pozwolić na minimalizację kosztów wdrożenia, podnieść jakość tworzonych systemów (choćby przez zapewnienie wyższych kompetencji kadry projektującej czy większe nakłady na planowanie) oraz zapewnić wyższy poziom kompatybilności wszystkich komponentów.

¹⁵ <http://www.nccert.pl/podmioty.htm> [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

¹⁶ *Informacja prasowa o profilu zaufanym*, <http://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/7fc3740049a-85d7a81b0c17a09ed4025/Materia%C5%82+informacyjny+o+profilu+zaufanym+2012+10+23.pdf?MID=AJPERES&CACHEID=7fc3740049a85d7a81b0c17a09ed4025&CACHEID=7fc3740049a85d7a81b0c17a09ed4025> [dostęp: 16 lutego 2012 r.].

SUMMARY

E-Government in Poland – limitations and barriers

Despite the huge financial outlay for this purpose e-Government in Poland is still far from expectation of citizens. There is more than single reason of such situation. One of them is a fragmentation of IT systems that are currently in use. Almost any of public institutions has own database. It makes planning and implementing of central solutions much more complicated and expensive. Another reason is Internet access infrastructure in Poland. Comparing the current situation with even that few years ago, observer can draw a conclusion that at the moment it doesn't look bad. And it really doesn't. Most citizens of Poland can now afford to buy and pay monthly charge for Internet. But on the other hand, there are still many areas of country (mostly rural areas), where people living there cannot gain broadband Internet access. Low public awareness can be pointed as another barrier to full implementation of e-Government. To achieve success at this field there is a need to conduct informational campaign as well as appropriate trainings for employees of public offices. Another factor pointed in the article are complicated and unclear law procedures related to document workflow and electronic signature.

Key words: e-Government, public services, limitations, development.