

Marek Kisilowski
Krzysztof Urbaniak

Politechnika Warszawska

WYKORZYSTANIE TECHNOLOGII INFORMACYJNYCH W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM W POLSCE

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie, że wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym jest procesem złożonym, wymagającym podejścia interdyscyplinarnego nauk społecznych i technicznych, ale zarazem wdrożone rozwiązania w sposób znaczący wpływają na budowanie administracji publicznej jako instytucji otwartej, elastycznej i współpracującej z obywatelami i przedsiębiorstwami. Sprawny, efektywny i wiarygodny system administracji publicznej wspiera rozwój społeczno-gospodarczy. Do jego właściwego funkcjonowania, wykorzystując narzędzia elektronicznej administracji, niezbędne jest upowszechnienie szybkiego i superszybkiego dostępu do Internetu i budowanie społeczeństwa informacyjnego poprzez szeroką edukację informatyczną.

Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga znacznie szerszego wykorzystania technologii informacyjnych, co z kolei stwarza konieczność interdyscyplinarnego podejścia do nauki administracji publicznej¹.

Żyjemy w epoce radykalnych przemian w zakresie nauki, wiedzy, technologii, komunikacji, ale również i wartości i kultur. XXI wiek to czas globalizacji i dynamicznego rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zastosowanie nowych technologii staje się podstawowym elementem walki konkurencyjnej współczesnych państw. W.M. Grudzewski i I.K. Hejduk podkreślają, że w dobie wszechstronnego rozwoju gospodarki do głównych wyznaczników globalizacji należy zaliczyć:

¹ Szerzej na temat kierunków zmian nauki w podejściu do administracji publicznej H. Izdebski: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7-21; S. Wrzosek: *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*. KUL, Lublin 2008.

- wzrost nauki i edukacji w generowaniu wiedzy, pomysłów i innowacji,
- rozwój technologii informacyjnych, telekomunikacyjnych oraz kompleksowej automatyzacji,
- zapewnienie ciągłych procesów restrukturyzacji,
- przetwarzanie wiedzy w nowe konstrukcje, receptury, technologie, rozwiązania organizacyjne².

Większość współczesnych produktów to skumulowana wiedza³, a wiedza zawsze tworzona jest przez ludzi, stanowiących „zasób” wiedzy, kwalifikacji, umiejętności zdolności i zdrowia jakim dysponuje kraj, region, przedsiębiorstwo⁴. Organizacja nawet najbardziej „inteligentna” nie tworzy wiedzy samodzielnie, bez ludzi, tzn. jednostek stanowiących kapitał ludzki organizacji. Aby sprostać konkurencyjności, konieczne staje się rozwijanie procesów innowacyjnych, zarówno przełomowych, jak i codziennych, „cyklicznych”, dających możliwości zmian szybszych i stwarzających szanse łączenia technologii, a równocześnie niewymagających tak wielkich nakładów finansowych i czasu.

Stawia to przed współczesnym społeczeństwem nowe wyzwania, takie jak:

- społeczeństwo informacyjne,
- gospodarka oparta na wiedzy,
- konieczność zarządzania wiedzą.

W obecnych czasach technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią podstawowe zaplecze wspierające proces, bez którego nie można wyobrazić sobie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jednak sama technologia, jej powszechność i rozwój nie jest jedynym czynnikiem gwarantującym efektywny rozwój społeczeństwa informacyjnego. Zależy on bowiem od wielu innych czynników wzajemnie uzupełniających się.

Ważnym podmiotem w całym procesie informatyzacji społeczeństwa jest świadomy swoich praw aktywny obywatel, dla którego upowszechnione technologie stanowią będą proste narzędzie pozwalające na osiągnięcie zamierzonych celów. Oznacza to, że z jednej strony powinien znajdować się aktywny obywatel dysponujący wiedzą i technologią, z drugiej równie ważnymi i wpływającymi na cały proces informatyzacji społeczeństwa elementami powinny być udostępniane elektroniczne usługi, uporządkowane, standaryzowane struktury i procedury oraz jasno sprecyzowane zadania i obowiązki administracji państwa.

² W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk: *Globalizacja, a kierunki rozwoju zarządzania*. „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2001, nr 1, s. 4-14; Idem: *Przedsiębiorstwo wirtualne*. Difin, Warszawa 2002, s. 11-21.

³ A. Toffler, H. Toffler: *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*. Zysk i S-ka, Poznań 1996; zob. też *Zarządzanie wiedzą*. Red. D. Jemielniak, A.K. Koźmiński. WAIp, Warszawa 2008.

⁴ S. Marciniak: *Rola państwa w gospodarce opartej na wiedzy*. Zeszyty Naukowe WAI NS PW. Warszawa 2006, z. 28, s. 101-115.

Istotnym problemem staje się zatem analiza czynników stymulujących oraz hamujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego żyjącego i funkcjonującego w otoczeniu rozwijających się intensywnie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych mających kluczowe znaczenie w procesie budowy społeczeństwa opartego o wiedzę.

Intensywny rozwój Internetu wpływający na łatwość komunikacji i szybką transmisję danych spowodował, iż szeroko zaczęto dostrzegać ten sposób przesyłania informacji jako kluczowy czynnik komunikacji międzyludzkiej występującej w różnych dziedzinach życia. Jednym z pierwszych był D. Stevenson, który jako pierwszy użył pojęcia ICT⁵ (Information and Communications Technology) w kontekście zastosowania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (teleinformatyki) w rozwoju szkolnictwa w Wielkiej Brytanii. Dziś również zarządzanie publiczne wymaga naukowego zaplecza, aby mądrze i racjonalnie wykorzystywać możliwości jakie stwarza ICT.

Konieczność aktywnej roli państwa w rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na rozwój społeczny oraz wzrost gospodarczy jest umiejętne pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji. Intensywny rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) oznacza, że dostęp do informacji staje się coraz szerszy i bardziej powszechny, ale jednocześnie brak określonych umiejętności i możliwości powoduje cyfrowe wykluczenie społeczne⁶. Ważne jest zatem, aby w sposób umiejętny wykorzystywać nowoczesne technologie ICT i za ich pomocą wpływać na ciągły rozwój intelektualny społeczeństwa i sprawne zarządzanie publiczne.

Do najważniejszych obszarów, w których powinno się dążyć do szerokiego w swym zakresie wykorzystywania nowoczesnych technologii teleinformatycznych, należy zaliczyć zarządzanie publiczne, gospodarkę, edukację oraz codzienne życie obywateli.

⁵ D. Stevenson: *Information and Communication Technology in UK Schools: An Independent Inquiry*. The Independent ICT in Schools Commission, London 1997.

⁶ Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa*. COM(2010) 245: http://szs.mac.gov.pl/portal/SZS/497/8846/Publikacja_Europejska_Agenda_Cyfrowa_w_pracach_i_planach_polskich_instytucji_rza.html (29.08.2012).

Rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce opiera się na trzech istotnych wskazaniach wstępnych⁷.

1. Podstawą rozwoju społeczeństwa informacyjnego mającego być aktywnym członkiem społeczności Unii Europejskiej jest racjonalne wykorzystanie teleinformatyki.

2. Administracja państwa powinna precyzyjnie określić swoje zadania związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w Polsce, jak również określić oczekiwania w stosunku do sektora teleinformatycznego i użytkowników.

3. Dla prawidłowego rozwoju społeczeństwa informacyjnego konieczna jest powszechna edukacja w zakresie efektywnego wykorzystywania środków teleinformatyki.

Są to trzy ważne aspekty mające wpływ na rozwój ekonomiczny, publiczny i społeczno-kulturowy społeczeństwa.

Technologie informacyjne i komunikacyjne, w których główną rolę odgrywa Internet, stanowią technologiczny środek wykonawczy, intensywnie stymulujący wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczno-kulturowy. W opracowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne przedstawia się jako główny czynnik mający wpływ na wzrost gospodarczy i wzrost produktywności w Unii Europejskiej (ok. 40%)⁸.

Należy zaznaczyć, że wobec badań i doświadczeń wymienione wcześniej czynniki rozwoju oraz wynikające z nich inne, dodatkowe, muszą jednocześnie występować i wzajemnie się uzupełniać. Tylko wtedy będzie możliwy rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa informacyjnego. Przyjęta przez MSWiA wizja rozwoju społeczeństwa informacyjnego zakłada działania w takich kierunkach i na rzecz takich obszarów, jak:

- technologia,
- człowiek,
- gospodarka,
- państwo⁹.

14 lipca 2000 roku Sejm RP podjął Uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce¹⁰. 17 lutego 2005 roku została uchwalona ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

⁷ Kongres Informatyki Polskiej. *Raport 2*. Poznań 1998.

⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Warszawa 2008. <http://szs.mac.gov.pl/> (29.08.2012).

⁹ Ibid., s. 2.

¹⁰ Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. „MP” 2000, nr 22, poz. 448.

Oceniając stan prawny i potrzeby społeczne w szczególności należy uwzględnić następujące zagadnienia:

- 1) zasady powszechnego dostępu i wykorzystania Internetu,
- 2) plan rozwoju edukacji informatycznej dzieci i młodzieży,
- 3) plan rozwoju edukacji informatycznej osób dorosłych, uwzględniający konieczność zdobywania nowych kwalifikacji w transformującej się gospodarce,
- 4) plany i priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, sprzyjające racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych, a także usprawniające kontakty obywatela z urzędem oraz samorządność lokalną,
- 5) metodykę rozwoju systemów teleinformatycznych uwzględniających wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa,
- 6) priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych wspomagających system finansowy państwa,
- 7) działania podejmowane przez państwo mające na celu rozwój systemów teleinformatycznych dla potrzeb ośrodków naukowych i ośrodków uniwersyteckich,
- 8) system ostrzegania przed zagrożeniami związanymi z nadużyciami i przestępstwami z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych i telekomunikacyjnych,
- 9) plan działań wspomagających wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego:
 - w administracji publicznej,
 - dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
 - dla rozwoju wsi,
 - w ochronie zdrowia,
 - w zwiększaniu dostępności do dóbr kultury,
 - w transporcie,
 - w ochronie środowiska,
 - dla zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego,
- 10) udział przedstawicieli Polski w międzynarodowych ustaleniach i działaniach standaryzujących zasady gospodarki elektronicznej.

Tak zwany raport Surdeja wskazuje, iż kluczowym czynnikiem rozwoju społeczeństwa jest Internet¹¹. Z przeprowadzonych przez Centrum im. Adama Smitha badań wynika¹², iż dostępność do technologii informacyjnych, a w szczególności do szerokopasmowego Internetu, cały czas stanowi barierę w łatwości dostępu do informacji i usług on-line, a tym samym w uczestniczeniu we wzajemnej interakcji obywateli i administracji publicznej.

¹¹ A. Surdej: *Barierzy rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2009, s. 6.

¹² *Ibid.*, s. 13.

Istotne staje się zatem zwiększenie dostępności obywateli do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich i w małych miastach. Jest to działanie mające na celu wyeliminowanie lub zminimalizowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego, jednocześnie stwarzające szansę rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw działających na tych obszarach, a także szerokiego dostępu do informacji i usług administracji publicznej.

Nadrzędną rolę w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego, zarówno w zakresie udostępniania usług elektronicznych, jak również w edukacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, powinno odgrywać państwo. Poprzez odpowiednio opracowane strategie, plany rządowe i ustawodawstwo możliwa jest budowa i oddziaływanie na informatyzację instytucji świadczących usługi publiczne zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw.

Konieczne staje się zatem ujednoczenie standardów, formatów i zasad komunikacji stanowiących łącznik pomiędzy administracją publiczną a obywatelem i przedsiębiorstwem.

E-administracja w Unii Europejskiej

Rozwój e-administracji w Europie i na świecie często podyktowany był i sterowany poprzez działania o charakterze politycznym. Publiczna debata nad powszechnym wykorzystaniem w życiu codziennym narzędzi, systemów i technik teleinformatycznych rozpoczęła się szerzej po opublikowaniu tzw. raportu Bangemanna¹³. Raport stał się punktem wyjścia i podstawą do stworzenia szerszej wizji polityki Unii dotyczącej rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Początki i podstawy polityki UE w dziedzinie rozwoju społeczeństwa informacyjnego zostały sformułowane wraz z opublikowaniem przez Komisję Europejską w grudniu 1993 roku Białej Księgi pod nazwą *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Way forward into the 21st century*¹⁴. W białej księdze Komisja Europejska po raz pierwszy zajęła się problematyką oraz zakresem wyzwań i możliwości dla Europy płynących z sektora informatycznego.

¹³ R. Bangemann et al.: *Europe and the Global Information Society*. Komisja Europejska, Bruksela 1994. [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/\\$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf) (29.08.2012).

¹⁴ Komisja Wspólnot Europejskich. *Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*. COM(93) 700. „Bulletin of the European Communities” 1993, Suppl. 6. http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf (29.08.2012).

Przełomowe znaczenie miało przyjęcie przez państwa członkowskie 23-24 marca 2000 roku tzw. Strategii Lizbońskiej¹⁵. Strategia obejmowała i łączyła zagadnienia zawierające się w interakcji w trzech płaszczyznach: gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska.

Realizacja celów Strategii Lizbońskiej możliwa była poprzez wprowadzenie zdefiniowanego programu eEurope, w których Komisja Europejska zawarła plany działania, wyznaczając ramy czasowe na ich realizację.

Pierwszym programem był program *eEurope 2002 – An Information Society for All*. Założenia do realizacji zostały ogłoszone podczas Szczytu w Feira w 2000 roku i zostały w całości poświęcone oddziaływaniu władz na rozwój Internetu. Założeniem programu było stworzenie szybkiego, bezpiecznego i taniego Internetu¹⁶ stymulującego rozwój zastosowań usług sieciowych oraz zwiększenie umiejętności obywateli w korzystaniu z nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Budowa społeczeństwa informacyjnego to między innymi rozwój elektronicznej administracji i świadczenie usług drogą elektroniczną. Dlatego 22 lutego 2001 roku został przedstawiony dokument *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*¹⁷, w którym zakładano utworzenie w sumie 45 usług publicznych zgrupowanych w dwóch kategoriach: usług przeznaczonych dla obywateli i usług przeznaczonych dla przedsiębiorstw. Wdrożenie i realizacja założeń zawartych w dokumencie eEurope wymagało ustalenia wymiernych ocen mówiących o stanie realizacji zadań. W związku z tym, zaproponowano tzw. wskaźniki¹⁸, które w łatwy i wymierny sposób wskazywały na poziom realizacji założonych celów.

Zaproponowane wskaźniki oceniające stan realizacji programu to:

- I. Informacja – informacja on-line na temat usługi publicznej.
- II. Interakcja – przesyłanie formularzy.
- III. Dwustronna interakcja – obróbka formularzy wraz z autoryzacją.
- IV. Transakcja – załatwienie sprawy, decyzja i dostawa (płatność).

¹⁵ A. Budzyńska et al.: *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002. http://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf dostęp 29.08.2012; zob. też M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. CeDeWu, Warszawa 2009.

¹⁶ M. Butkiewicz: *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*. Difin, Warszawa 2006.

¹⁷ Komisja Europejska. *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*. Bruksela 2001. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1189 (29.08.2012).

¹⁸ D. Grodzka: *E-administracja w Polsce*. „INFOS” 2007, nr 18, s. 1-4. [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) (29.08.2012).

W czerwcu 2005 roku Komisja Europejska przyjęła kolejną inicjatywę *i2010 – Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, w której określono kilka najważniejszych tematów mających szczególnie wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego, takich jak budowa jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej, zwiększenie znaczenia innowacji i inwestycji w badaniach nad technologiami telekomunikacyjnymi oraz stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego mającego szczególnie udział we wzroście i powstawaniu nowych miejsc pracy zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju¹⁹.

15 grudnia 2010 roku Komisja Europejska opublikowała *Plan działań na rzecz europejskiej administracji elektronicznej na lata 2011-2015. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz promowania inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji*²⁰. Dokument ten wskazuje działania, które powinny podejmować państwa członkowskie Unii Europejskiej, państwa akcesyjne i krajów kandydujących oraz krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w celu realizacji Deklaracji Ministrów w sprawie administracji elektronicznej przyjętej w Malmö 18 listopada 2009 roku, której celem jest, aby administracja publiczna wykorzystująca technologie informacyjne została uznawana przez społeczeństwa za otwartą, elastyczną i współpracującą z obywatelami i przedsiębiorstwami. Narzędzia e-administracji powinny służyć do podniesienia efektywności i wydajności oraz nieustającego doskonalenia usług publicznych w sposób, który zaspokaja różne potrzeby użytkowników, wspierając w ten sposób przekształcenie Europy w wiodącą gospodarkę opartą na wiedzy.

Plan jest elementem realizacji *Europejskiej Agendy Cyfrowej* (Digital Agenda for Europe), która jest jednym z siedmiu programów w ramach strategii reform gospodarczych *Europa 2020*. Celem *Agendy* jest wyznaczenie kierunków rozwoju i wskazanie działań w obszarze społeczeństwa informacyjnego, pozwalających na maksymalne wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności Internetu²¹.

¹⁹ Komisja Wspólnot Europejskich. *i2010. Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*. COM (2005) 229 końcowy. Bruksela 2005, s. 4. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF> (29.08.2012).

²⁰ Komisja Europejska. *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable & Innovative Government*. COM(210)743 Final. Brussels 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:pdf> (16.09.2013).

²¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Europejska Agenda Cyfrowa. Program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010-2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*. Warszawa 2010, s. 3. [http://szs.mac.gov.pl/download/56/11863/Europejska AgendaCyfrowa-wprowadzenieidokumenty-wyd2-FINAL.pdf](http://szs.mac.gov.pl/download/56/11863/Europejska%20AgendaCyfrowa-wprowadzenieidokumenty-wyd2-FINAL.pdf) (16.09.2013).

Powyższy *Plan* określa cztery priorytety polityczne dla wszystkich europejskich organów administracji publicznej:

1. Obywatele i przedsiębiorstwa zyskują silniejszą pozycję dzięki usługom administracji elektronicznej zaprojektowanym na potrzeby użytkowników, opracowanym we współpracy ze stronami trzecimi, jak również dzięki zwiększeniu dostępu do informacji publicznej, wzmocnieniu przejrzystości i skutecznym środkom zaangażowania interesariuszy w proces polityczny.

2. Mobilność w ramach jednolitego rynku jest wzmocniana przez bezproblemowe usługi administracji elektronicznej w zakresie założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, nauki, pracy, zamieszkania i przejścia na emeryturę w dowolnym miejscu w Unii Europejskiej.

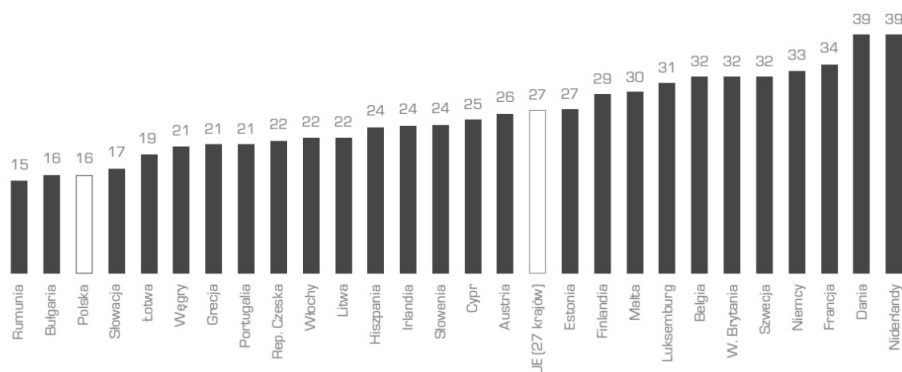
3. Efektywność i skuteczność jest możliwa dzięki ciągłym staraniom wykorzystania administracji elektronicznej w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, poprawy procesów organizacyjnych i promowania zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej.

4. Realizację priorytetów polityki umożliwi tworzenie odpowiednich warunków podstawowych oraz ustanowienie niezbędnych warunków prawnych i technicznych²².

Rozwój e-administracji w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Elektroniczna administracja odgrywa strategiczną rolę w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Działania w zakresie jej rozwoju muszą być koordynowane na szczeblu rządowym i realizowane zgodnie z opracowaną wcześniej strategią. Głównym zdaniem rozwoju elektronicznej administracji powinno być ułatwienie i usprawnienie komunikacji pomiędzy obywatelem lub przedsiębiorstwem a podmiotami publicznymi. Aby to zrealizować, konieczne jest rozszerzenie i upowszechnianie zakresu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, standaryzacja typów danych przetwarzanych on-line oraz szersza integracja systemów wykorzystywanych w podmiotach publicznych. W ostatnich latach w Polsce nastąpił wyraźny postęp w zakresie rozwoju elektronicznej administracji. Staje się tak dzięki między innymi upowszechnieniu możliwości korzystania przez obywateli z szerokopasmowego Internetu, wyrażonego współczynnikiem liczby łączy szerokopasmowych przypadających na 100 mieszkańców. Niestety najnowsze badania i wyniki wskazują, iż Polska na tle krajów Unii Europejskiej plasuje się prawie na ostatnim miejscu, wyprzedzając jedynie Bułgarię i Rumunię.

²² *Ministerial Declaration on eGovernment*. Malmö 2009, s. 2. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf> (16.09.2013).



Rys. 1. Współczynnik penetracji szerokopasmowych łączy stałych internetowych (lipiec 2011)

Źródło: Komisja Europejska. <http://www.mac.gov.pl> (15.09.2013).

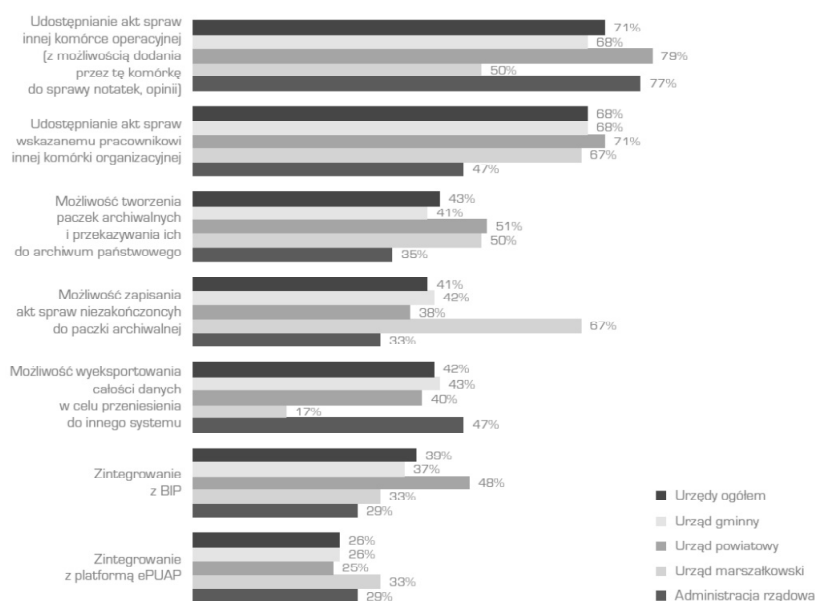
Dla statystycznego obywatela Unii Europejskiej udostępnionych jest około dziesięciu podstawowych usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, podczas gdy dla przeciętnego Polaka udostępnione są tylko cztery na dwadzieścia badanych. Niższy poziom rozwoju e-administracji reprezentuje większość „nowych” krajów członkowskich. Wyjątek stanowią: Estonia, Malta czy Słowenia, które obok Austrii, Szwecji i Wielkiej Brytanii znajdują się w czołówce państw udostępniających możliwość realizacji zadań poprzez elektroniczne usługi.

Do najczęściej wykorzystywanych usług publicznych on-line oraz związanych z tym procedur zaliczyć należy: uzyskiwanie dokumentów tożsamości, rejestrację przedsiębiorstw, działania związane z zamówieniami publicznymi, składanie deklaracji podatkowych przez osoby fizyczne, działania związane ze sprawami meldunkowymi²³.

Intensyfikacja rozwoju e-administracji spowodowała, że spośród 20 podstawowych usług publicznych w Polsce w pełni dostępnych on-line jest już 78,8% i nieznacznie ustępuje średniej w Unii Europejskiej²⁴.

²³ Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Red. S. Mazur, A. Płoszaj. SCHOLAR, Warszawa 2013.

²⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Załącznik 1: Diagnoza na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju 2020*. „Monitor Polski” 2012, poz. 882, s. 170-218. <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=A84E374BA17216534241FB205D150407?id=WMP20120000882&type=2> (16.09.2013).



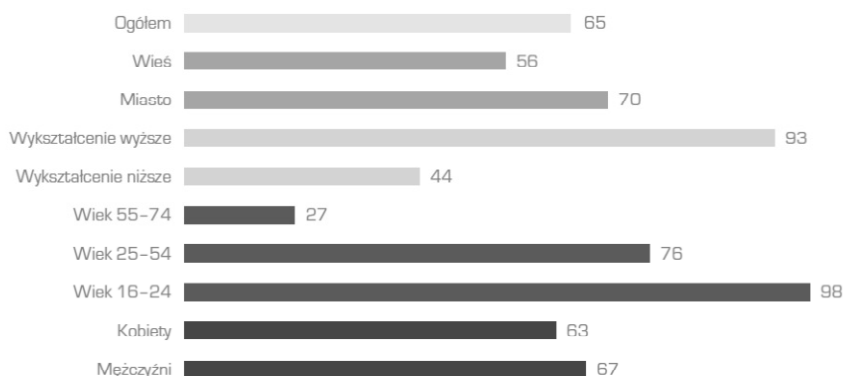
Rys. 2. Usługi dostępne w ramach wykorzystywania w Urzędach elektronicznych systemów zarządzania

Źródło: ARC Rynek i Opinia na zlecenie MSWiA.

Podstawową barierą w rozwoju elektronicznej administracji był i jest brak środków finansowych. Kolejnym czynnikiem utrudniającym wykorzystywanie przez obywateli usług on-line oraz wzajemnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami publicznymi jest brak wspólnych standardów wymiany dokumentów. W efekcie, stan taki skutkuje brakiem możliwości obustronnej wymiany danych oraz wzajemnej interakcji. Kolejnym głównym problemem, jaki pojawia się w każdym miejscu podczas analizy stanu informatyzacji społeczeństwa, jest ciągle niska świadomość interesantów w zakresie możliwości obsługi spraw za pośrednictwem narzędzi informatycznych. Jest to związane nie tylko z brakiem umiejętności obsługi i wykorzystywania nowoczesnych technologii²⁵, ale także z brakiem inicjatywy w dążeniu do nowoczesnych sposobów obsługi spraw oraz niedostatkiem wiedzy na temat liczebności i typów usług informatycznych udostępnianych w danej instytucji publicznej.

Pozytywnym elementem jest, że corocznie w Polsce spada odsetek osób, które nigdy nie miały kontaktu z Internetem. Z badań przeprowadzonych w 2010 roku przez GUS wynika, że z Internetu nigdy nie korzystało 35% mieszkańców Polski.

²⁵ *Spoleczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*. Red. A. Szewczyk. Difin, Warszawa 2007; zob. też M. Kowalczyk: *E-urząd w komunikacji z obywatelem*. WAIp, Warszawa 2009.



Rys. 4. Korzystający z Internetu w Polsce w 2010 roku (w %)

Źródło GUS, 2013.

Jak wynika z badań, największa aktywność widoczna jest wśród osób z wykształceniem wyższym lub osób młodych w wieku 16-24 lata oraz 25-54. Najmniej korzystającą z Internetu grupą osób są osoby w wieku 55-74 lata lub osoby zamieszkujące obszary wiejskie.

W całej Unii Europejskiej dostęp do Internetu miało w I kw. 2009 roku 65% gospodarstw domowych wobec 60% rok wcześniej, a dostęp do Internetu szerokopasmowego – odpowiednio: 56% wobec 49%. Podobne analogie zauważa dr Dominik Batorski z Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego Internauci to przede wszystkim ludzie młodzi – 56% stanowią osoby w wieku 16-34 lat. Natomiast wśród niekorzystających aż 73% to osoby powyżej 45 roku życia²⁶.

Ponad połowa internautów to osoby uczące się lub posiadające już wyższe wykształcenie. Natomiast ponad dwie trzecie niekorzystających to osoby z wykształceniem podstawowym lub zawodowym²⁷.

Korzystanie z Internetu jest też związane z wielkością miejscowości zamieszkania. Im większa miejscowość, tym więcej osób korzysta. Należy jednak podkreślić, że znaczenie wielkości miejsca zamieszkania jest mniejsze niż innych czynników, a dodatkowo jego znacznie maleje.

Osoby korzystające z Internetu nie tylko znacznie częściej pracują w porównaniu do tych, którzy z Internetu nie korzystają, ale dodatkowo znacznie częściej podejmują lepiej płatną lub dodatkową pracę, częściej podnoszą swoje

²⁶ D. Batorski: *Dwie Polski: użytkownicy internetu i osoby niekorzystające*. s. 6. Dokument niepublikowany. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PTS_Dwie_Polski_D_Batorski.pdf (29.08.2012).

²⁷ Ibid., s. 5.

kwalifikacje i umiejętności z myślą o możliwości lepszych zarobków. Internauci częściej zaczynają własną działalność gospodarczą. Jeśli porównamy wyłącznie osoby pracujące okaże się, że internauci częściej awansują²⁸.

Podsumowanie

Doświadczenia państw europejskich wskazują, że czynnikami mającymi decydujący wpływ na wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym jest przede wszystkim właściwa edukacja oraz zapewnienie szerokiego dostępu do Internetu.

Trzeba jednak podkreślić, że zadania minimalizowania dystansu cywilizacyjnego nie stanowiły wystarczająco istotnych elementów programów kolejnych rządów ostatniego dwudziestolecia. Jak słusznie podkreśla A.P. Wierzbicki, koncentrowano się przede wszystkim na bieżących wynikach ekonomicznych mających decydujący wpływ na wynik najbliższych wyborów²⁹.

Budowanie społeczeństwa wiedzy to proces długi i niestety wymagający nakładów finansowych. W chwili obecnej można by zapewne przeznaczyć znacznie większe sumy z funduszy europejskich na skoordynowane, planowe i perspektywiczne budowanie społeczeństwa informacyjnego i elektronicznego administracji w Polsce. Wymaga to jednak aktywności państwa i spójnej polityki w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym.

Niestety, mimo wielu działań i starań, poziom informatyzacji społeczeństwa plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Istnieje wiele problemów mających wpływ na spowolnienie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Do najważniejszych z nich należą: brak środków na wprowadzanie kosztownych systemów, brak odpowiednich usług elektronicznych, ograniczony dostęp do szerokopasmowego Internetu oraz niska świadomość obywateli o zakresie wykorzystania informatyki w różnych dziedzinach życia. Znacznie lepsza sytuacja przedstawia się w przypadku informatyzacji przedsiębiorstw, gdzie aktywność polskich przedsiębiorców nie odbiega od średniej europejskiej.

Strategicznym czynnikiem mającym wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego jest eGovernment³⁰ i informatyzacja sektora administracji publicznej kraju. Dowodem na to są uruchomione lub uruchamiane liczne sektorowe i ponadsektorowe programy oraz regulacje prawne związane z informatyzacją kraju.

²⁸ Ibid., s. 9.

²⁹ A.P. Wierzbicki: *Wizja i mechanizmy postępu*. W: *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*. T. I. Red. J. Kleer et al. PAN, Warszawa 2011, s. 147.

³⁰ D. Bogucki: *eGovernment w Unii Europejskiej*. „Elektroniczna Administracja” 2005 nr 1; zob. też M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. CeDeWu, Warszawa 2009.

Wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Przede wszystkim musi to dotyczyć procesów zarządczych, w których łączy się problematyka techniczna, ekonomiczna i prawnicza. Podejmowanie decyzji w tym zakresie wymaga tworzenia zespołów opartych na specjalistach z różnych dyscyplin i z różnym podejściem do analizy zjawiska. Także wsparcie intelektualne dla procesów władczych i zarządczych oraz dla rozwoju zasobów ludzkich w administracji publicznej wymaga tworzenia ontologii wieloaspektowej, wiedzy ustrukturalizowanej i systemów informacyjnych, które pozwolą sprawnie korzystać ze zgromadzonych informacji.

Wielodyscyplinowość administracji publicznej pociąga za sobą wiele problemów również w sferze definiowania procesów zarządzania wiedzą. Często wynikają one z różnego sposobu definiowania pojęć bądź używania innych znaczeń dla tych samych pojęć w różnych dziedzinach wiedzy.

Niestety, na styku prawa, ekonomii i nauk inżynierskich wstępuje bardzo wiele różnic pojęciowych. Wpływa to niekorzystnie na gromadzenie, a następnie poszukiwanie, upowszechnianie i wykorzystanie wiedzy w organizacji. Twórcy ontologii dla administracji publicznej muszą sobie zdawać sprawę z tych ograniczeń, a użytkownicy umieć dokonać translacji pojęć do swojego aparatu pojęciowego.

Bibliografia

- Bangemann R. et al.: *Europe and the Global Information Society*. Komisja Europejska, Bruksela 1994. [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAD4A71590C125723500494242/\\$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf)
- Batorski D.: *Dwie Polski: użytkownicy internetu i osoby niekorzystające*. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PTS_Dwie_Polski_D_Batorski.pdf
- Bogucki D.: *eGovernment w Unii Europejskiej*. „Elektroniczna Administracja” 2005 nr 1.
- Budzyńska A. et al.: *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002. http://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf
- Butkiewicz M.: *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*. Difin, Warszawa 2006.
- eEuropa+ 2003. Wspólne działania na rzecz wdrożenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie*, 2001. http://kbn.icm.edu.pl/cele/eeurope/eeurope_pl.pdf
- Ganczar M.: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. CeDeWu, Warszawa 2009.
- Grodzka D.: *E-administracja w Polsce*. „INFOS” 2007, nr 18, s. 1-4. [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/\\$file/infos_018.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/$file/infos_018.pdf)

- Grudzewski W.M., Hejduk I.K.: *Globalizacja a kierunki rozwoju zarządzania*. „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2001, nr 1.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K.: *Przedsiębiorstwo wirtualne*. Difin, Warszawa 2002.
- Izdebski H.: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Komisja Europejska. *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*. Bruksela 2001. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1189
- Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa*. COM(2010) 245. http://szs.mac.gov.pl/portal/SZS/497/8846/Publikacja_Europejska_Agenda_Cyfrowa_w_pracach_i_planach_polskich_instytucji_rza.html
- Komisja Europejska. *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable & Innovative Government*. COM(210)743 Final. Brussels 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:pdf>
- Komisja Wspólnot Europejskich. *Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*. COM(93) 700. „Bulletin of the European Communities” 1993, Suppl. 6. http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf
- Komisja Wspólnot Europejskich. *i2010. Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*. COM (2005) 229 końcowy. Bruksela 2005, s. 4. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF>
- Kongres Informatyki Polskiej: *Raport 2*. Poznań 1998.
- Kowalczyk M.: *E-urząd w komunikacji z obywatelem*. W AiP, Warszawa 2009.
- Marciniak S.: *Rola państwa w gospodarce opartej na wiedzy*. Zeszyty Naukowe W AiNS PW, Warszawa 2006, z. 28.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: *Europejska Agenda Cyfrowa. Program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010-2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*. Warszawa 2010, s. 3. <http://szs.mac.gov.pl/download/56/11863/EuropejskaAgendaCyfrowa-wprowadzenieidokumenty-wyd2-FINAL.pdf>
- Ministerial Declaration on eGovernment*. Malmö 2009, s. 2. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Załącznik 1: Diagnoza na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju 2020*. „Monitor Polski” 2012, poz. 882, s. 170-218. <http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=A84E374BA17216534241FB205D150407?id=WMP20120000882&type=2>
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Warszawa 2008. <http://szs.mac.gov.pl/>

- Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym.* UNDP, Warszawa 2002. http://books.google.pl/books?id=6JN2zkntmFUC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju.* Red. A. Szewczyk. Difin, Warszawa 2007.
- Stevenson D.: *Information and Communication Technology in UK Schools: An Independent Inquiry.* The Independent ICT in Schools Commission, London 1997.
- Surdej A.: *Barriere rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce.* Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2009.
- Toffer A., Toffler H.: *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali.* Zysk i S-ka, Poznań 1996.
- Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce.* „MP” 2000, nr 22, poz. 448.
- Wierzbiński A.P.: *Wizja i mechanizmy postępu.* W: *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy.* T. I. Red. J. Kleer et al. PAN, Warszawa 2011.
- Wrzosek S.: *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji.* KUL, Lublin 2008.
- Zarządzanie wiedzą.* Red. D. Jemielniak, A.K. Koźmiński. WaiP, Warszawa 2008.
- Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe.* Red. S. Mazur, A. Płoszaj. SCHOLAR, Warszawa 2013.

THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC

Summary

Efficient public management in the knowledge society requires common implementation of information technology (IT). This situation increases the need for an interdisciplinary attitude to the public administration as a discipline integrating administrative law, informatics, economy, and political sciences.

Access to a broadband Internet, development of e-administration, as well as education become key issues both in Poland and Europe. Polish results are not very satisfying in this range, so acceleration of development in the areas mentioned above seems to be indispensable.