

Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk

E-administracja w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

e-government, e-administracja, ICT, Państwo 2.0, informatyzacja zintegrowana

E-government w dokumentach Polski i Unii Europejskiej

Wprowadzanie technologii informatycznych do powszechnego stosowania przez organy administracji w celu usprawnienia procedur urzędowych i poprawienia jakości obsługi petentów przebiega w Polsce nie bez trudności. Obecny stan debaty publicznej na temat wdrażania usług internetowych w sektorze publicznym dobrze oddają tytuły i fragmenty dotyczących omawianej kwestii artykułów prasowych z ostatnich lat: *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*: „Wielkie wizje i pieniądze zderzyły się z niekompetencją urzędników i indolencją polityków”¹, *eGovernment w Polsce nie istnieje*: „Nic nie da się załatwić w polskim urzędzie przez Internet od początku do końca. To surowy osąd, ale niestety zbieżny z tym jak z zewnątrz oceniają e-Administrację w Polsce”². *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*³, czy wreszcie *E-administracja? Chyba*

¹ I. Kacprzak, *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*, „Rzeczpospolita”, 3.05.2012, <http://www.rp.pl/artykul/16,869605-E-katastrofa-czyli-10-lat-malwersacji.html>, 7.01.2013.

² D. Bogucki, *eGovernment w Polsce nie istnieje*, „Computerworld Polska”, 31.01.2011, http://www.computerworld.pl/news/366786_1/eGovernment.w.Polsce.nie.istnieje.html, 7.01.2013.

³ *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*, tvn24.pl, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/elektroniczna-administracja-w-polsce-wielki-wstyd,207830.html>, 7.01.2013.

nie w Polsce!⁴. Przedstawione wyżej cytaty kreślą negatywny obraz dotychczasowych wysiłków w obszarze tworzenia polskiego *e-government*. Mimo iż wybrane kwestie, takie jak choćby poziom ochrony danych i prywatności osób korzystających z internetowych serwisów urzędów publicznych, zostały wysoko ocenione w ramach badania „Digitizing Public Services: Putting ambition into action”, przeprowadzonego w 2010 r. dla Komisji Europejskiej, w większości analizowanych kategorii polski *e-government* wypada gorzej od średniej unijnej⁵.

Przemysław Maj proponuje, by za *e-government* uznać „procesy związane z ewolucją władzy wykonawczej, legislacyjnej i judykacyjnej zachodzące pod wpływem sieci Internet”⁶. Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej, *e-government* oznacza stosowanie teleinformatyki (*Information and Communication Technologies – ICT*) w administracji publicznej i wiąże się ze zmianami organizacyjnymi oraz kształceniem kadr w celu zapewnienia lepszej obsługi obywateli i wzrostu gospodarczego⁷. Od powyższego szerokiego podejścia do zagadnienia odróżnić można wąskie podejście, stosowane w Stanach Zjednoczonych oraz państwach azjatyckich, które ogranicza elektroniczną administrację do kwestii poprawy dostępności usług elektronicznych świadczonych przez instytucje publiczne⁸.

Istotą wykorzystywania technologii informatycznych w pracy urzędów jest wzrost efektywności, zarówno w relacji z obywatelami (w obu kierunkach), jak i pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Stosowanie ICT ma pozwolić użytkownikom na całodobowy dostęp do wyselekcjonowanych usług, urzędom zaś ułatwić pracę, choćby przez możliwość wykorzystywania elektronicznych formularzy w miejsce papierowej korespondencji.

W ramach badań nad stopniem rozwoju *e-government*, prowadzonych cyklicznie w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przyjęto pięć poziomów zaawansowania elektronicznej administracji:

⁴ P. Lipiec, *E-administracja? Chyba nie w Polsce!*, NaTemat.pl, <http://pawellipiec.natemat.pl/12221,e-administracja-chyba-nie-w-polsce>, 7.01.2013.

⁵ *Digitizing Public Services: Putting ambition into action*, <http://www.epractice.eu/files/Digitizing%20Public%20Services%20in%20Europe%20Putting%20ambition%20into%20action%20-%209th%20Benchmark%20Measurement%20-%20December%202010.pdf>, 9.01.2013.

⁶ P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009, s. 66.

⁷ Europejskie Społeczeństwo Informacyjne. Portal tematyczny Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/information_society/tl/soccul/egov/index_pl.htm, 25.06.2012.

⁸ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] ... (red.), *Społeczeństwo Informacyjne*, „Studia BAS” 2009 nr 3, s. 58.

1. **Informacja online:** obywatel ma możliwość znalezienia w sieci informacji o danym urzędzie i świadczonych przez niego usługach;
2. **Informacja jednokierunkowa:** obywatel może uzyskać informacje o urzędzie i pobrać z jego strony internetowej niezbędne formularze;
3. **Interakcja dwukierunkowa:** obywatel może uzyskać informacje o urzędzie, pobrać z jego strony formularze i po wypełnieniu odesłać je drogą elektroniczną;
4. **Transakcja:** najwyższy stopień zaawansowania usług z zakresu *e-government*, charakteryzujący się pełną obsługą procesu, począwszy od pobrania niezbędnych informacji, a skończywszy na uiszczeniu opłat i uzyskaniu pozwoleń drogą elektroniczną;
5. **Personalizacja:** możliwość dostosowania usług przez użytkownika do własnych potrzeb i preferencji⁹.

W latach 2002–2003 elektroniczna administracja w Polsce nie osiągnęła pierwszego stopnia rozwoju, a więc poziomu informacji online. W 2006 r. serwisy internetowe urzędów umożliwiały obywatelom pewien stopień komunikacji dwukierunkowej (pobieranie i odsyłanie podstawowych formularzy). Odsetek usług publicznych umożliwiających transakcję (czwarty poziom interakcji), wyniósł w 2007 r. 25% (wobec 10% w 2004 r.)¹⁰. Proces budowy administracji elektronicznej w Polsce od początku nie postępował zatem zgodnie z oczekiwaniami władz i obywateli.

W najbliższych latach z problemami informatyzacji państwa mierzyć się będzie powołane w listopadzie 2011 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W opublikowanym przez nie w kwietniu 2012 r. dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” (omawianym szerzej w dalszej części artykułu) autorzy, tłumacząc przyczyny opóźnień, zwracają uwagę m.in. na niedostateczną współpracę „na poziomie rządowym, [...] prymat perspektywy techniczno-sprzętowej nad realizacją oczekiwanych funkcji, jakości i przyjaznych dla użytkownika aplikacji, [...] brak etapowości w planowaniu oraz wdrażaniu projektów, [...] nieprzejrzystość decyzji”¹¹. Konkluzje dokumentu zawierają zapowiedź przygotowania programu operacyjnego „Polska Cyfrowa”, który umożliwić ma nowe, kompleksowe podejście do kwestii informatyzacji państwa w latach 2014–2020¹².

⁹ Tamże, s. 61.

¹⁰ Tamże, s. 63.

¹¹ M. Boni (red.), *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Warszawa, kwiecień 2012, s. 11–15, http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf, 30.08.2012.

¹² Tamże, s. 89.

Na historię tworzenia rodzimej administracji elektronicznej składa się seria aktów prawnych, stawiających przed wdrażającymi je instytucjami ambitne zadania i zakładających utworzenie spójnego systemu informatycznego wspomagania zarządzania w perspektywie najbliższych lat. Począwszy od 2000 r. proces budowy cyfrowego zaplecza administracji publicznej był nastawiony na dostosowanie do wymogów prawa unijnego: Strategii Lizbońskiej, a także następujących po niej strategii eEurope 2002 oraz eEurope 2005, inicjatywy i2010 oraz kolejnych planów działania w obszarze administracji elektronicznej, formułowanych przez Komisję Europejską.

E-government w dokumentach Unii Europejskiej

- **Strategia Lizbońska**

Przyjęta w marcu 2000 r. Strategia zakładała, że do 2010 r. Unia Europejska będzie dysponowała najdynamiczniejszą i najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarką świata¹³. Jednym z podstawowych narzędzi służących osiągnięciu tego celu miała się stać budowa społeczeństwa informacyjnego otwartego dla wszystkich obywateli Wspólnoty. Według wydanego w 2003 r. unijnego raportu zatytułowanego *Does E-government Pay Off?* („Czy e-government się opłaca?”)¹⁴, rozwijanie usług e-administracji służyć miało zakładanemu przez Strategię Lizbońską wzrostowi konkurencyjności gospodarki, m.in. poprzez poprawę jakości informacji publicznej, możliwej dzięki sieciowym systemom zarządzania jakością, skróceniu czasu trwania procesów administracyjnych wskutek digitalizacji danych i przyspieszenia korespondencji między urzędem a obywatelem, a także dzięki redukcji kosztów związanej z automatyzacją działań¹⁵.

- **Strategia eEurope 2002**

Inicjatywa eEurope została uruchomiona przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w 1999 r. i zaowocowała powstaniem w czerwcu 2000 r.

¹³ F.-X. Chevallerau, *The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs*, European Communities, Brussels, February 2005, s. 6, http://www.cisco.com/web/DE/pdfs/publicsector/egov_competitiveness_02_05.pdf, 22.08.2012.

¹⁴ *Does E-government Pay Off?*, http://www.inst-informatica.pt/v20/ersi/13_ersi/documentos/Does%20e-Government%20pay%20off.pdf, 9.01.2013.

¹⁵ Tamże, s. 12–13.

dokumentu o nazwie *eEurope 2002 Action Plan*. Strategia zakładała działania w trzech podstawowych obszarach¹⁶:

- 1) tańszy, szybszy i bezpieczny internet,
- 2) inwestycje w ludzi i kompetencje,
- 3) stymulowanie korzystania z internetu.

- **Strategia eEurope 2005**

Kolejnym dokumentem strategicznym był przyjęty w 2002 r. plan działań *eEurope 2005: An information society for all*. Autorzy uznali, że istnieje fundamentalna potrzeba dostarczania użytkownikom szerokopasmowego internetu, jako czynnika umożliwiającego wdrażanie zaawansowanych sieciowych usług i aplikacji. Strategia zakładała m.in. usuwanie barier administracyjnych i „zachęcanie sektora publicznego do pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez szerokopasmowe łącza oraz poprawę jakości i rentowności usług publicznych”¹⁷.

- **Inicjatywa i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia**

Zgodnie ze strategiczną inicjatywą i2010, przyjętą w 2005 r., technologie informatyczne stanowią podstawę wzrostu gospodarczego i budowy społeczeństwa informacyjnego Unii Europejskiej¹⁸. Autorzy dokumentu za jeden z priorytetów w tym zakresie uznają polepszenie jakości usług online świadczonych przez administrację publiczną.

- **Plan działania w obszarze administracji elektronicznej na lata 2006–2010**

Plan stanowiący integralną część strategii Inicjatywa i2010 koncentrował się na pięciu obszarach priorytetowych, w tym na istotnych dla budowy *e-government* zagadnieniach inkluzywności e-administracji, walki

¹⁶ *Before i2010: eEurope initiative*, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm#eEurope_2003, 2.08.2012.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ *Inicjatywa i2010*, Serwis internetowy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (strona archiwalna), <http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/0/57773C853318B5ACC125729900439437?Open&RestrictToCategory=>, 22.08.2012.

z wykluczeniem cyfrowym oraz poprawy wydajności i efektywności usług świadczonych przez instytucje publiczne online¹⁹.

- **Europejska Agenda Cyfrowa**

Przyjęty w 2010 r. dokument postawił przed państwami członkowskimi jako cel główny „uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki internet i interoperacyjne aplikacje”²⁰. Autorzy agendy wskazują, że w 2009 r. 38% obywateli Unii Europejskiej korzystało z usług e-administracji. Zgodnie z założeniami Europejskiej Agendy Cyfrowej, państwa członkowskie zobowiązały się do pracy na rzecz wzrostu tego wskaźnika do 50% do 2015 r.²¹.

- **Plan Działania w obszarze administracji elektronicznej na lata 2011–2015**

Plan, przyjęty przez Komisję Europejską w 2010 r., wchodzi w skład Europejskiej Agendy Cyfrowej i zakłada wspieranie rządów państw członkowskich przez Komisję Europejską we wdrażaniu usług administracji elektronicznej poprzez tworzenie jednolitych kryteriów ewaluacyjnych oraz wymianę doświadczeń między państwami²².

***E-government* w polskich dokumentach rządowych**

Za cezurę czasową w uporządkowanej implementacji *e-government* w Polsce można uznać rok 2000, w którym ukazał się dokument Komitetu Badań Naukowych oraz Ministerstwa Łączności pt. „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Wcześniejsze działania w zakresie informatyzacji administracji można za autorami raportu „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” określić jako „etap informaty-

¹⁹ *ICT for Government and Public Services, Action Plan 2006–2010*, http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/action_plan/index_en.htm, 22.08.2012.

²⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska agenda cyfrowa”*, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>, 22.08.2012.

²¹ Tamże, s. 36.

²² *ICT for Government and Public Services, Action Plan 2011–2015*, http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/priorities_objectives/user_empowerment/1_inclusive_services/action_1/index_en.htm, 22.08.2012.

zacji spontanicznej”, czyli okres działań nieskoordynowanych, w którym poszczególne instytucje wdrażały określone rozwiązania w zależności od własnych potrzeb²³. KBN wraz z Ministerstwem za naczelne zadanie rządu w procesie kształtowania *e-government* uznały „stworzenie odpowiednich mechanizmów ekonomicznych, prawnych i administracyjnych dla zagwarantowania powszechnego dostępu do informacji, zapewnienia uczciwej konkurencji, umożliwienia zainteresowanym podmiotom korzystania z istniejących i przyszłych możliwości zastosowań teleinformatyki [...]”²⁴.

Kolejnymi przyjętymi przez rząd projektami były przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki na podstawie europejskiej strategii „eEurope – An Information Society for All” dokument „ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006” oraz następna jego wersja, „ePolska-2006. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”, która ukazała się pod auspicjami Ministerstwa Infrastruktury w 2002 r.²⁵

W grudniu 2003 r. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji opublikowało „Strategię informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006”. W 2006 r. rozpoczęło zaś prace projektowe związane z projektem „Wrota Polski”, wstępem do tworzenia Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), „zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych”²⁶, jednolitej platformy agregującej usługi świadczone drogą elektroniczną przez organy administracji publicznej.

- **Plan Informatyzacji Państwa do roku 2006
oraz Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010**

Plan Informatyzacji Państwa do roku 2006 postawił przed administracją publiczną zadania racjonalizacji wydatków publicznych w dziedzinie informatyzacji oraz tworzenia państwa nowoczesnego i przyjaznego dla obywateli²⁷, przy założeniu, że wszelkie realizowane w jego ramach dzia-

²³ M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 68.

²⁴ *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html>, 25.06.2012.

²⁵ *ePolska-2006. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/EEA3520B45039EFEC125721F002D0E4B/\\$file/epolska2006.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/EEA3520B45039EFEC125721F002D0E4B/$file/epolska2006.pdf), 26.06.2012.

²⁶ *Wrota Polski*, <http://www.msw.gov.pl/portal/pl/267/3897/>, 26.06.2012.

²⁷ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006*, Dz.U. z 2006 r. Nr 147, poz. 1064.

łania powinny być zgodne z zapisami Inicjatywy „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”²⁸. Priorytety Planu informatyzacji Państwa na rok 2006 utrzymane zostały w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010.

- **Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.**

Przyjęty w grudniu 2008 r. dokument w ramach obszaru „państwo” identyfikuje istotne dla rozwoju administracji elektronicznej cele strategiczne, tj. „udostępnienie szerokiego zakresu usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną” oraz „podniesienie efektywności administracji publicznej dzięki szerokiemu wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań informatycznych”²⁹. Strategia zakłada, że zrealizowanie powyższych celów doprowadzi w 2013 r. do sytuacji, w której „w administracji publicznej funkcjonują rozbudowane, zintegrowane i efektywne systemy informatyczne (*e-government*) tworzone z zachowaniem zasady neutralności technologicznej. 20 interaktywnych podstawowych usług jest świadczonych dla obywateli i podmiotów gospodarczych drogą elektroniczną, na poziomie umożliwiającym pełną interakcję z urzędem” zaś „systemy administracji działają w oparciu o spójną architekturę informatyczną”³⁰.

- **Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015**

Zgodnie z diagnozą przedstawioną w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015, „polska administracja publiczna działa w warunkach niedokończonej reformy przebudowy i usprawnienia struktur instytucji publicznych”³¹, a „skuteczniejsze zastosowanie oraz wykorzystanie najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych mogłoby ułatwić przeobrażenie polskiej administracji”³².

²⁸ Tamże.

²⁹ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, s. 24, http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia_Rozwoju_Spoleczenstwa_Informacyjnego_w_Polsce.pdf, 31.08.2012.

³⁰ Tamże, s. 26–27.

³¹ *Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia.. 2011 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*, http://bip.msw.gov.pl/download/4/9670/PIP_20112015_projekt_z_9_sierpnia_2011_r.pdf, 31.08.2012.

³² Tamże.

Według autorów tego planu, zasadniczą słabością uchwalanych wcześniej dokumentów był nieprecyzyjny opis celów stawianych przed administracją publiczną oraz brak wyraźnych, mierzalnych wskaźników umożliwiających rzetelną ocenę poziomu realizacji zadań. Plan miał w założeniu wychodzić naprzeciw tej potrzebie, wprowadzając dwie miary ewaluacji, a mianowicie: „nieprzekraczanie poziomu zatrudnienia w administracji publicznej osiągniętego w chwili uchwalenia Planu, niezależnie od zakresu czynności realizowanych przez administrację publiczną”³³ i „zmniejszenie o połowę dystansu do wiodących krajów europejskich w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego w międzynarodowych badaniach porównawczych na koniec okresu programowania”³⁴.

Polskie Towarzystwo Informatyzacji skrytykowało jednak ten plan za „proponowany system nadzoru i monitoringu zadań”, który „nie może być skuteczny, ponieważ zaproponowano podejście bazujące na niespójnym zestawie wskaźników”³⁵, a sam plan „w dużym stopniu zakłada, że realizacja projektów *e-government* byłaby dofinansowana ze środków funduszy europejskich, co nie znajduje pokrycia w zasadach stosowanych przez Komisję Europejską”³⁶.

• Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji

Brak koordynacji między poszczególnymi projektami informatyzacyjnymi jako jedną z podstawowych przyczyn dotychczasowych niepowodzeń procesu budowy e-administracji w Polsce wskazuje także raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji”.

Raport zakłada budowę spójnego Systemu Informacyjnego Państwa do roku 2020. Ma to być możliwe dzięki precyzyjnemu „określeniu architektury logicznej Systemu Informacyjnego Państwa”, któremu towarzyszyć będą konsultacje między poszczególnymi instytucjami. Prace wdrażające mają także uwzględniać standardy Unii Europejskiej. Autorzy „Państwa 2.0” zakładają również wyznaczenie kluczowych obszarów działania

³³ Tamże.

³⁴ Tamże.

³⁵ *Miażdżąca opinia PTI o projekcie Planu Informatyzacji Państwa*, http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/struktura_folderow_publicacji_na_witrynie/Archiwum-Aktualnosci/Archiwum-aktualnosci-2011/Miazdzaca-opinia-PTI-o-projekcie-Planu-Informatyzacji-Panstwa, 31.08.2012.

³⁶ Tamże.

administracji publicznej, które dotychczas nie zostały z informatyzowane, i stworzenie nowych projektów służących zmianie tego stanu rzeczy³⁷.

Badania empiryczne

Część druga artykułu jest poświęcona założeniom metodologicznym badania *e-government* w Polsce w ramach projektu badawczego „Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej”. Na podstawie założeń dotyczących postulowanego kształtu systemu e-administracji będzie zbudowany model teoretyczny, który posłuży odpowiedniemu doborowi wskaźników zastosowanych w badaniu ilościowym oraz jakościowym. Dzięki temu możliwe będzie praktyczne zweryfikowanie założeń, które są zawarte w dokumentach prawnych, w badaniu, którym zostaną objęte jednostki administracji samorządowej oraz rządowej. Opracowane wnioski z badań staną się jednocześnie podstawą do rekomendacji dla organów odpowiedzialnych za procedurę cyfryzacji administracji publicznej w Polsce.

Model teoretyczny

Z zaprezentowanych w poprzedniej części artykułu charakterystyk założeń *e-government* przywołanych w strategiach oraz planach działań (polskich i europejskich) wyłania się swego rodzaju „typ idealny” cyfrowej administracji, w weberowskim znaczeniu tego pojęcia. Na potrzeby badania w ramach wspomnianego projektu podjęto próbę stworzenia modelu teoretycznego *e-government*, opierając się na założeniach zawartych w aktach prawnych. W tym celu został wybrany dokument „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” pod redakcją Michała Boniego. Jest to najnowsza publikacja rządowa z tego zakresu, w związku z tym przyjęte w nim założenia oraz wizja cyfrowej administracji są najbardziej odpowiednie do projektowanego postępowania badawczego. Model teoretyczny *e-government* zbudowany na podstawie jego cech wyodrębnionych w powyższym dokumencie, będzie zatem traktowany jako wzorzec, którego wdrożenie umożliwi realizację zakładanych w programie celów oraz osiągnięcie postulowanych zmian i efektów.

³⁷ M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 69.

Model teoretyczny zbudowano, opierając się na cechach, które są własnościami definiowanego zjawiska. Aby móc stwierdzić, czy i w jakiej mierze one istnieją, do każdej z nich zostały dobrane wskaźniki, dzięki którym dana cecha będzie mogła być zmierzona lub scharakteryzowana. Na każdy wskaźnik składają się różne zmienne, które wpływają na jego zakres. W socjologicznej oraz politologicznej literaturze metodologicznej wyodrębnia się trzy główne rodzaje wskaźników: definicyjne, rzeczowe – empiryczne oraz rzeczowe – inferencyjne³⁸. Wskaźniki definicyjne odnoszą się do określonych kryteriów lub standardów obowiązujących prawnie albo zwyczajowo. Wskaźniki rzeczowe – empiryczne to cechy i zjawiska, które są obserwowalne i ujmowane statystycznie. Wskaźniki rzeczowe – inferencyjne natomiast to te, których nie można zaobserwować, ponieważ dotyczą „ukrytych wydedukowanych zmiennych”³⁹. Do cech modelu informatyzacji zintegrowanej zastosowano dwa rodzaje wskaźników: rzeczowe – empiryczne oraz rzeczowe – inferencyjne. Pierwszy rodzaj będzie potrzebny do przeprowadzenia badań ilościowych, natomiast drugi będzie miał zastosowanie przy konceptualizacji badań jakościowych. Zanim zostanie dokonana charakterystyka modelu, należy przedstawić założenia (zasady) jego funkcjonowania określone w przywoływanym dokumencie. Zdaniem jego autorów, bez wdrożenia tych zasad model nie będzie efektywny. Tak więc, najpierw przedstawione zostaną zasady wraz ze wskaźnikami do nich dobranymi, a następnie zostanie scharakteryzowany model informacji zintegrowanej. Zakładanym efektem jego sprawnego działania jest „administracja bardzo otwarta i dostępna”⁴⁰. W związku z tym trzy czynniki: wdrożenie i przestrzeganie zasad, zintegrowana informatyzacja oraz administracja otwarta i dostępna, są połączone relacjami, które tworzą system naczyń połączonych (schemat nr 1).

Brak wdrożenia albo przestrzegania zasad uniemożliwi działanie systemu informatyzacji zintegrowanej, przez co efekt w postaci administracji otwartej i dostępnej nie zostanie osiągnięty.

W dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” pojęciem kluczowym dla problematyki cyfrowej administracji jest wielokrotnie wspominana „informatyzacja zintegrowana”. Jest ona swego rodzaju wizją *e-government*, która ma być wdrożona na gruncie polskim. Według

³⁸ S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 2010, s. 165–170.

³⁹ A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2008, s. 178.

⁴⁰ M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 5.

autorów dokumentu, model informacji zintegrowanej będzie efektywny, jeżeli zostanie oparty na następujących zasadach⁴¹:

- 1) obiegu informacji,
- 2) nadzoru urzędnika nad obiegiem informacji,
- 3) odpowiedniego gospodarowania środkami w stosunku do uzyskanych efektów,
- 4) neutralności technologicznej (dostęp obywatela do usług administracji nie może być ograniczony przez stosowany przez niego system operacyjny).

Schemat nr 1. Relacje w „Państwie 2.0”



Oprac. własne: A. Dudzińska

Jak już wspomniano, istnienie i poprawne funkcjonowanie powyższych reguł ma umożliwić działanie modelu informacji zintegrowanej. W poniższej tabeli zostały wyodrębnione i zestawione cechy, wskaźniki oraz zmienne opisujące wskazane zasady.

⁴¹ Tamże, s. 2.

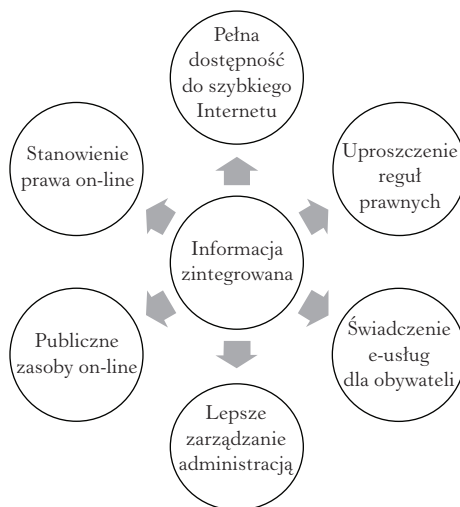
Tabela 1. Cechy, wskaźniki i zmienne zasad „informatyzacji zintegrowanej”

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
1.	Obieg informacji	- Czas przekazywania dokumentów - Czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej	Procentowy wzrost/spadek ilości czasu oczekiwania na wydanie decyzji
2.	Nadzór urzędnika nad obiegiem informacji	Kompetencje urzędników do sprawowania takiego nadzoru	- Kwalifikacje - Odbyte szkolenia - Efektywność - Umiejętność przekwalifikowania
3.	Odpowiednie gospodarowanie środkami wobec efektów	Ilość środków przeznaczonych na realizację efektu	Za niska/wysoka w stosunku do potrzeb
4.	Neutralność technologiczna	Ograniczenia dostępu	- Występują/ nie występują - Jakie są to ograniczenia

Oprac. własne: A. Dudzińska

Powyższe narzędzia (wskaźniki oraz zmienne) zostaną wykorzystane przy tworzeniu narzędzi badawczych w badaniu ilościowym oraz jakościowym.

Schemat 2. Model informatyzacji zintegrowanej



Oprac. własne: A. Dudzińska

Model informatyzacji zintegrowanej (*e-governmentu*) został zbudowany na podstawie następujących cech⁴² (zilustrowanych również powyżej na schemacie 2):

- 1) pełna dostępność obywateli do internetu szerokopasmowego,
- 2) uproszczenie reguł prawnych,
- 3) usługi elektroniczne dla obywateli,
- 4) lepsze zarządzanie administracją,
- 5) dostępność publicznych zasobów online,
- 6) stanowienie prawa online.

Podobnie jak w przypadku zasad, zmienne oraz wskaźniki mają na celu określić stopień występowania danej cechy oraz pomóc ustalić odchylenia od niej bądź też jej deformacje. Dobrze dobrane wskaźniki pozwolą stworzyć odpowiednie narzędzie pomiaru do badania ilościowego (ankieta elektroniczna) oraz jakościowej charakterystyki (scenariusz wywiadu pogłębionego). Analiza zebranych bogatych danych empirycznych pozwoli na szczegółową weryfikację założeń przyjętych przez autorów dokumentu „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” na poziomie zasad fundamentalnych dla działania modelu, jak również jego cech. Pomoże ona przede wszystkim określić stopień zaawansowania wdrażania „nowych” reguł przez administrację na różnych jej szczeblach oraz – co ważniejsze – gotowości do tych zmian. To z kolei pozwoli na podjęcie decyzji o korekcie lub kontynuacji przyjętego planu.

Tabela 2. Cechy, wskaźniki oraz zmienne modelu informatyzacji zintegrowanej

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
1.	Pełna dostępność obywateli do internetu szerokopasmowego	• Procentowy zasięg dostępu do internetu szerokopasmowego w gospodarstwach domowych	• Mały/średni/duży zasięg • Zróżnicowanie regionalne
2.	Uproszczenie reguł prawnych	• Zmniejszenie liczby regulacji prawnych • Uproszczenie języka regulacji prawnych	• Procentowe zmniejszenie regulacji prawnych • Liczba poprawnie wypełnionych formularzy/odrzuconych formularzy z powodów formalnych

⁴² Tamże, s. 3–4.

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
3.	Usługi elektroniczne dla obywateli	Liczba e-usług, z których można skorzystać	- Procentowy udział dostępnych e-usług w danej jednostce - Zróżnicowanie regionalne
4.	Lepsze zarządzanie administracją	- Elektroniczny obieg dokumentów - Bezpieczne przekazywanie danych	- Czy dokumenty są przekazywane - Rodzaje przekazywanych dokumentów - Ilość czasu potrzebna na przekazanie dokumentów
5.	Publiczne zasoby	Liczba zasobów, z których można korzystać online	Procentowy udział dostępnych zasobów w danym regionie
6.	Stanowienie prawa online	Liczba dostępnych projektów uchwał/ustaw	- Procentowy udział dostępnych projektów - Możliwości konsultacji projektów przez obywateli

Oprac. własne: A. Dudzińska

Zaprezentowane w obu tabelach wskaźniki oraz zmienne na obecnym etapie procesu badawczego mają charakter wstępny. Zgodnie z przyjętymi standardami metodologicznymi, badacze powinni pozostać czujni i wrażliwi na zmieniającą się rzeczywistość, by móc odpowiednio korygować wyjściowe założenia. Perspektywa metodologiczna przyjęta na potrzeby badań *e-government* w Polsce jest w literaturze określana mianem „perspektywy striangulowanej” Jej autor, Norman Denzin, twierdzi, że prosty podział na metody ilościowe i jakościowe jest bezużyteczny, wobec tego proponuje łączenie metod badawczych, definiując to jako „triangulację metodologiczną”. Co ważne, może ona mieć zastosowanie w obrębie metod (np. ilościowych) albo między metodami. Warunkiem koniecznym przyjęcia tej perspektywy jest analiza tego samego problemu empirycznego⁴³.

W niniejszym projekcie zostanie zastosowana triangulacja metodologiczna między metodami. Badanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej zostanie zastosowana metoda ilościowa, której podstawową techniką jest ankieta elektroniczna. Po zebraniu i opracowaniu danych

⁴³ M. Read, D. Marsh, *Łączenie metod ilościowych z jakościowymi*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 239.

nastąpi część druga, oparta na metodologii badań jakościowych. Podstawową zastosowaną techniką będzie ekspercki wywiad pogłębiony, oparty na scenariuszu rozmowy. Jednym z istotnych jego elementów będą wyniki badania ilościowego. Szczegółowe założenia obu części badania zostały scharakteryzowane poniżej.

Badanie ilościowe

Metody ilościowe w naukach społecznych mają zastosowanie przy obserwacji i pomiarze zmiennych określających badane zjawisko. Im większa jest liczba przypadków (w stosunku do liczebności populacji), tym większa jest pewność badacza, że obserwowane zjawisko nie jest przypadkowe. Dzięki statystycznym pomiarom jest możliwe formułowanie generalizacji na temat rzeczywistości⁴⁴. Zdając sobie sprawę z ograniczeń metod ilościowych oraz wątpliwości co do ich zastosowania do analizy rzeczywistości społecznej⁴⁵, postanowiono w niniejszym badaniu wykorzystać jedną z technik badań ilościowych – ankietę elektroniczną. Celem jej przeprowadzenia jest zebranie znacznej liczby „twardych” danych dotyczących stopnia wdrażania modelu informatyzacji zintegrowanej (*e-government*) na różnych poziomach administracji publicznej w Polsce. Część wyodrębnionych cech modelu wymaga wykonania stosownych pomiarów, aby dokonać w trakcie analizy porównań i zestawień. Badanie zostanie przeprowadzone w wybranych jednostkach administracyjnych różnego szczebla z uwzględnieniem reprezentatywności próby. Ankieta, która zostanie wysłana drogą elektroniczną do instytucji wchodzących w skład próby badawczej, poprzedzona będzie oficjalnym listem wyjaśniającym cele i zasady badania. Zdecydowanym ograniczeniem, z którego autorzy zdają sobie sprawę, jest trudny do przewidzenia stopień zwrotu ankiet. Zadeklarowana odmowa wypełnienia ankiety lub brak jej odesłania jest również cennym wskaźnikiem stopnia wdrażania cyfrowej administracji. Ankieta będzie skonstruowana na podstawie starannie dobranych wskaźników statystycznych, które pomogą określić rzeczywisty zasięg e-administracji i jej obecność w danej jednostce.

⁴⁴ P. John, *Metody ilościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 219.

⁴⁵ Por. np. tamże, s. 217–271.

Badanie jakościowe

Stosowanie metod jakościowych w naukach społecznych ma na celu przede wszystkim zrozumienie subiektywnych doświadczeń, znaczeń i praktyk badanych osób oraz umiejscowienie ich w kontekście społecznym. Badania jakościowe przyczyniają się do ułatwienia rozumienia i wyjaśniania zjawisk społeczno-politycznych⁴⁶. Podstawową techniką metod jakościowych jest wywiad pogłębiony. Pozwala on na swobodną wypowiedź rozmówcy, nieograniczanego przez kategorie narzucone przez badacza np. w kwestionariuszu wywiadu. Podstawą wywiadu jest scenariusz rozmowy, który zawiera spis ogólnych tematów, które mają pojawić się podczas badania, ale bez ustalonego porządku. Otwarty, elastyczny wywiad umożliwia badaczowi zadawanie dodatkowych pytań, próśb o doprecyzowanie i wyjaśnienie stosowanych przez rozmówcę pojęć. Próba badawcza w przypadku badania jakościowego jest niewielka. Badacz poza wywiadem ma możliwość obserwacji zachowań badanego oraz jego otoczenia społecznego, co ułatwia interpretację zebranego materiału. W ramach badań jakościowych możliwe jest również dokonywanie pewnych generalizacji. Jak twierdzi Fiona Devine: „[...] rzadko się [...] zdarza, że próba respondentów jest tak niereprezentatywna albo interpretacje tak mylące, że sugestie na temat szerszego zakresu wstępowania pewnych zjawisk byłby całkowicie bezpodstawne”⁴⁷. Odpowiednio zróżnicowana próba rozmówców jest podstawą powodzenia badań jakościowych.

W niniejszym badaniu wywiady pogłębione zostaną przeprowadzone z dwoma grupami rozmówców: pierwszą z nich będą eksperci pracujący nad implementacją e-administracji w Polsce, drugą zaś praktycy, czyli urzędnicy odpowiedzialni za wdrażanie odpowiednich procedur. W scenariuszu wywiadu zostaną zawarte tematy związane z opracowanymi danymi ilościowymi, z celami postawionymi w dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” oraz w projektach „Polska cyfrowa” i „Plan informatyzacji państwa”. Dyspozycja do rozmowy z praktykami będzie poszerzona o ich własne doświadczenia: trudności i sukcesy. Dodatkową techniką jakościową zastosowaną poza wywiadem pogłębionym będzie monitoring wybranych stron internetowych urzędów pod kątem przejrzys-

⁴⁶ F. Devine, *Metody jakościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 197–199.

⁴⁷ Tamże, s. 207.

stości, czytelności, funkcjonalności oraz zawartości. Ta obserwacja będzie cennym uzupełnieniem interpretacji zebranych danych empirycznych.

Opracowanie oraz analiza zebranych bogatych danych pozwoli na weryfikację założeń zaprezentowanych w modelu informatyzacji zintegrowanej oraz na wskazanie słabych i mocnych strony przyjętych strategii. W przygotowanej analizie znajdą się również rekomendacje związane z korektą, zaniechaniem bądź kontynuacją projektowanych zmian z obszaru tworzenia dobrej cyfrowej administracji.

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie zostało podzielone na dwie części⁴⁸. Pierwsza zawiera definicję e-administracji oraz chronologiczną prezentację dokumentów przyjętych przez organy Unii Europejskiej i Polski, kluczowych dla procesu jej tworzenia. Poszczególne dokumenty zostały zaprezentowane w zarysie.

Część druga została poświęcona założeniom metodologicznym badania *e-government* w Polsce w ramach projektu badawczego „Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej”.

Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk

E-GOVERNMENT IN POLAND

This study has been divided into two parts. First part contains the definition of e-government and a chronological presentation of documents adopted by the authorities of European Union and Poland, crucial to the process of its creation. Second part is devoted to the methodological assumptions of the study on e-government in Poland carried out as a part of the “Governance in Transnational Space” research project.

KEY WORDS: *e-Government, e-Administration, ICT, State 2.0, integrated informatization*

⁴⁸ Autorem części pierwszej jest Marek Gontarczyk, a autorką części drugiej jest Aleksandra Dudzińska.

Bibliografia

- M. Boni (red.), *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html>, 25.06.2012.
- P. John, *Metody ilościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
- P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009.
- S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 2010.
- M. Read, D. Marsh, *Łączenie metod ilościowych z jakościowymi*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
- Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia_Rozwoju_Spoleczenstwa_Informacyjnego_w_Polsce.pdf, 31.08.2012.

Tekst dedykowany pamięci dr. Piotra Bielawskiego

Wawrzyniec Konarski

Polityka i politycy w Polsce – analiza krytyczna¹

SŁOWA KLUCZOWE:

*rentierstwo polityczne, obsesja reelekcji, sondażokracja, partia-kartel,
partia doktrynerska*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Analiza bieżącej polityki polskiej pozwala na wyodrębnienie zestawu jej czterech cech szczególnych pozwalających nakreślić całościowy obraz tejże. Są nimi kolejno: *rentierstwo polityczne*, *sondażokracja*, *obsesja reelekcji* oraz nadanie dwom najważniejszym antagonistom w obecnym polskim systemie partyjnym odmiennych wizerunków: *partii-kartelu* oraz *partii doktrynerskiej*. W rezultacie pojawia się m.in. potrzeba zinterpretowania sposobu rozumienia podziału na *lewicę* i *prawicę* w Polsce w obecnej dobie. Stałe występowanie powyższych cech petryfikuje nadmiernie *oligarchiczny* i *trybalistyczny* charakter współczesnej polityki polskiej. Taka sytuacja może doprowadzić do negatywnych dla państwa konsekwencji społecznych na dużą skalę, postrzeganych w postaci kontinuum składającego się z kilku etapów. Najpierw zatem pojawiają się *społeczne: anomia* i *alienacja*, sygnalizując zachodzenie procesu *pasywnej kontestacji społecznej* wobec elity politycznej – tak rządzącej, jak i opozycyjnej. Statystycznym

¹ Artykuł niniejszy stanowi rozbudowaną wersję wystąpienia autora podczas obrad II Kongresu Politologii Polskiej, Poznań, 19–21 września 2012 r., przedstawionego – w dniu 20 września 2012 r. – w ramach panelu pt. „Politolog w procesie kreowania polityki i zachowań politycznych społeczeństwa”.