

Leszek Porębski

Katedra Politologii i Historii Najnowszej, Wydział Humanistyczny, AGH, Akademia Górniczo-Hutnicza, ul. A. Gramatyka 8A, 30-071 Kraków; e-mail: leszekpo@agh.edu.pl

ROZWÓJ ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI JAKO ELEMENT ZRÓŻNICOWANIA REGIONALNEGO

Streszczenie: Konsekwencje wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies* – ICT) stanowią istotny aspekt refleksji nad istotą przemian współczesnej demokracji. Tekst prezentuje rezultaty badań dotyczących poziomu zaawansowania elektronicznej administracji w polskich instytucjach samorządowych, prowadzonych w latach 2005–2012. Analizie poddano oficjalne witryny wszystkich powiatów ziemskich oraz gmin w województwach wielkopolskim i świętokrzyskim. Wyniki wskazują, że na obydwu poziomach samorządu lokalnego sukcesywnie rośnie wykorzystanie możliwości stwarzanych przez ICT. Jednocześnie utrzymują się regionalne różnice pomiędzy kierowaną do mieszkańców ofertą samorządów w zakresie elektronicznej administracji. Oznacza to, że sposób wykorzystania ICT przez samorządy stanowi dodatkową płaszczyznę cyfrowego wykluczenia na poziomie regionalnym.

Słowa kluczowe: demokracja lokalna, samorząd terytorialny, technologie informacyjne i komunikacyjne, elektroniczna administracja.

DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT AS AN ELEMENT OF REGIONAL DIVERSITY

Summary: The impact of ICT use is an important aspect of studies concerning the transformation of contemporary democracy. The paper presents results of the research project on the development of e-government in Polish self-government institutions, carried out between 2005 and 2012. Websites of all Polish territorial counties as well as all the communes in two voivodships were analyzed within the project. Results of the research indicate that the sophistication of the ICT use grows at both levels of self-government. At the same time significant regional differences in the development of e-government can be observed. Thus, the mode ICT is used by self-government institutions is the additional dimension of digital divide at local level.

Keywords: local democracy, local government, ICT, e-government.

Istota elektronicznej administracji

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies* – ICT) są już od wielu lat przedmiotem analiz realizowanych w bardzo różnych perspektywach badawczych. Z punktu widzenia politologii kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie: Jak ICT zmieniają funkcjonowanie państwa i systemu politycznego? Dla sumarycznego opisu tego

typu zmian zazwyczaj używane jest pojęcie „elektroniczna demokracja”. Termin ten ma wiele definicji – często akcentujących bardzo różne kwestie¹. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółowe rozważania terminologiczne, na potrzeby tego tekstu można przyjąć, że elektroniczna demokracja to system, w którym trwale i intensywnie wykorzystuje się ICT do realizacji podstawowych procesów i procedur demokratycznych. Oczywiście oznacza to, że owo pojęcie nie ma charakteru dychotomicznego, lecz stopniowalny. W empirycznych realiach nie mamy w istocie do czynienia z podziałem na demokracje elektroniczne i całkowicie izolowane od ICT, ale raczej z większą lub mniejszą intensywnością wykorzystania nowych technologii w sferze polityki.

W zakres przedmiotowy tak rozumianej elektronicznej demokracji wchodzi kilka istotnych obszarów. Do najważniejszych z nich należą: dostępność informacji i proces komunikacji politycznej, mobilizacja i partycypacja polityczna oraz dystrybucja usług publicznych. Ta ostatnia kwestia odgrywa kluczową rolę w kontekście administracji elektronicznej.

Termin „elektroniczna administracja” (*e-government*) bywa często utożsamiany z procesem dystrybucji usług przez instytucje publiczne (zob. np. Edmiston 2003; Holzer, Kim 2006; Berntzen, Olsen 2009). W tym ujęciu e-administracja oznacza wyłącznie ten aspekt interakcji z władzą, w którym obywatele (występujący zarówno jako osoby fizyczne, jak i np. przedsiębiorcy) uczestniczą jako odbiorcy różnego typu świadczeń i serwisów oraz – zwrotnie – osoby dostarczające państwu należnych mu danin. Dotyczy to wszelkich urzędowych kontaktów z instytucjami publicznymi różnych szczebli, związanych z płaceniem podatków, wyrabianiem dokumentów, uzyskiwaniem decyzji administracyjnych czy przyznawaniem i odbiorem świadczeń socjalnych.

Elektroniczna administracja może też być jednak rozumiana znacznie szerzej. Za jej elementy, poza sferą dystrybucji usług publicznych, uznawane są wszelkie wykorzystujące ICT procesy ułatwiające obywatelom odgrywanie aktywnej, podmiotowej roli w ich relacjach z instytucjami publicznymi. W grę wchodzi więc zwiększenie zakresu dostępności informacji, ułatwienie komunikacji z reprezentantami władzy czy tworzenie elektronicznych kanałów debaty publicznej. Długofalowym celem tak rozumianej e-administracji jest w tym przypadku „transformacja procesu rządzenia tak, by stał się on naprawdę zorientowany na obywatela” (Carbo, Williams 2004, s. 95). W istocie budowa procedur elektronicznej administracji ma nie tylko podnieść efektywność funkcjonowania instytucji publicznych, lecz – przede wszystkim – silnie wpłynąć na model współczesnej demokracji. ICT są więc w znacznie większym stopniu narzędziem przekształcania państwa niż technologiczną innowacją pozwalającą na usprawnienie działania biurokracji.

Tego typu szerokie ujęcie traktuje e-administrację jako ten aspekt elektronicznej demokracji, który związany jest z działalnością instytucji publicznych.

¹ Literatura dotycząca zarówno znaczenia samego terminu, jak i dyskusji wokół istoty elektronicznej demokracji jest wyjątkowo obszerna. Na ten temat zob. np. Moore 1999; King 2006; Vedel 2006; Norris 2007; Nowina-Konopka 2008; Margolis, Moreno-Riano 2009; Porębski 2012.

Podmiotami odgrywającymi w tym kontekście kluczową rolę jest zarówno administracja rządowa, jak i wszystkie struktury samorządowe. Ich aktywność, realizowana za pomocą nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych i obejmująca interakcje z obywatelami, stanowi istotę e-administracji. W taki właśnie – rozszerzający – sposób rozumiany będzie fenomen elektronicznej administracji w dalszej części tego tekstu.

Cel, zakres i metoda badań

Empiryczna analiza fenomenu e-administracji może brać pod uwagę różne perspektywy badawcze. Trzy z nich mają najistotniejsze znaczenie. Pierwszą jest ocena stopnia rozwoju infrastruktury technicznej, uregulowań prawnych oraz czynników związanych z poziomem edukacji i ogólnym rozwojem cywilizacyjnym. Wszystkie te zmienne warunkują możliwość efektywnego wykorzystania ICT i często określane są mianem elektronicznej gotowości (*e-readiness*). Odzwierciedlają one społeczny i ekonomiczny kontekst, w którym funkcjonuje elektroniczna administracja, a w konsekwencji także szanse na to, że wykorzystanie nowych technologii przez instytucje publiczne doprowadzi do realnych zmian w relacjach państwo–obywatel.

Drugi model badań koncentruje się na stopniu, w jakim obywatele korzystają z udostępnionych im procedur e-administracji, dotyczy więc popytu na wykorzystanie ICT w kontaktach z instytucjami publicznymi. Istotnym elementem tego rodzaju analizy jest ocena poziomu satysfakcji klientów oraz zgłaszanych przez nich uwag i opinii.

Trzecie wreszcie podejście badawcze poddaje analizie sieciową ofertę kierowaną przez instytucje publiczne do obywateli. Efektem tego typu studiów jest wskazanie stopnia zaawansowania rozwoju elektronicznej administracji z perspektywy podaży informacji i usług dostępnych w sieci. Ten model analizy najsilniej akcentuje aktywność instytucji i urzędów oraz sposób, w jaki odpowiadają one na wyzwania związane ze spektakularnym rozpowszechnieniem ICT.

Punktem wyjścia dla projektu badawczego, którego wyniki zostaną zaprezentowane na kolejnych stronach niniejszego tekstu, było pytanie dotyczące właśnie tego, jaką rolę odgrywają nowe technologie w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Ujmując rzecz precyzyjniej: do czego wykorzystuje się Internet w tym wymiarze aktywności urzędów, który skierowany jest do obywateli. Z tego punktu widzenia naturalnym przedmiotem analizy stały się oficjalne strony internetowe urzędów, ciągle stanowiące podstawowe – a często jedyne – narzędzie obecności instytucji publicznych w sieci.

Analizie postanowiono poddać stosunkowo rzadko badane w kontekście elektronicznej administracji struktury samorządowe². W pierwszym etapie badań były

² Zdecydowana większość analiz e-administracji biorących pod uwagę dostępność usług (a więc ich podaż) dotyczy instytucji rządowych i ich agend. Taki charakter mają np. badania realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej przez firmę Capgemini (zob. np. *Digitizing Public Services...* 2010) oraz publikowany cyklicznie raport Departamentu ds. Ekonomicznych i Społecznych ONZ (zob. *United Nations E-Government Survey...* 2010).

to powiaty ziemskie. Wybór powiatów związany był głównie z ich stosunkowo krótką obecnością w polskim systemie politycznym i w przestrzeni publicznej. Interesujące wydawało się więc dokonanie oceny, na ile sieć wykorzystywana jest do standardowych kontaktów z obywatelami przez powiatowe władze samorządowe dopiero budujące model swego funkcjonowania. Równie istotne było jednak sprawdzenie, jaką rolę odgrywają nowe technologie w aktywnym kształtowaniu przez samorządy tożsamości lokalnej, wtedy gdy – jak w przypadku powiatów ziemskich – znacząco wykracza ona poza granice miejscowości zamieszkania, która ciągle stanowi podstawowy element identyfikacji regionalnej dla zdecydowanej większości mieszkańców Polski³. W celu zachowania jednorodności próby podjęta została decyzja o wyłączeniu z analizy powiatów grodzkich, a więc największych miast. W sensie prawnym obydwie typy powiatów są tymi samymi jednostkami samorządowymi, jednak z punktu widzenia ekonomicznego, demograficznego czy społecznego to zupełnie różne podmioty.

W roku 2004 przeprowadzono pilotażową analizę zawartości oficjalnych witryn wybranych powiatów ziemskich. Na jej podstawie sformułowana została koncepcja, zgodnie z którą poprzez swoje strony internetowe władze samorządowe realizują cztery podstawowe funkcje: informacyjną, promocyjną, konsultacyjną i usługową.

Funkcja informacyjna jest adresowana przede wszystkim do mieszkańców i dotyczy udostępniania informacji o funkcjonowaniu samorządu, a także o strukturze, zadaniach i trybie pracy urzędu. Funkcja promocyjna wiąże się z tworzeniem wizerunku regionu i kierowana jest głównie do osób spoza regionu. Obejmuje ona dwa podstawowe elementy. Po pierwsze, w grę wchodzi prezentowanie walorów turystycznych, kulturalnych czy przyrodniczych powiatu – co jest ważne głównie z punktu widzenia indywidualnych użytkowników sieci. Po drugie zaś, władze samorządowe mogą promować swój region jako miejsce odpowiednie dla prowadzenia biznesu i przyjazne inwestorom. W tym przypadku grupą docelową są firmy i przedsiębiorcy zainteresowani rozwijaniem swej działalności. W zakres funkcji promocyjnej wchodzi także oczywiście udostępnianie treści witryny w językach obcych. Funkcja konsultacyjna jest związana bezpośrednio z lokalną debatą publiczną i rolą samorządu jako podmiotu stymulującego aktywność społeczną obywateli. Adresatem tego aspektu oferty sieciowej władz lokalnych są przede wszystkim mieszkańcy, a podstawowy sposób realizacji tej funkcji polega na udostępnianiu w Internecie różnych narzędzi pozwalających im wypowiadać się na tematy lokalne, dyskutować o ważnych z punktu widzenia społeczności kwestiach czy komentować konkretne decyzje władz samorządowych. Ostatnia funkcja realizowana przez samorządy dzięki swej ofercie sieciowej jest tożsama z pojęciem wąsko rozumianej elektronicznej administracji, traktowanym jako synonim procesu dystrybucji usług publicznych za pomocą Internetu. Funkcja ta może obejmować różne poziomy zaawansowania, takie jak możliwość wy-

³ Jak wynika z badań przeprowadzonych wśród mieszkańców województwa podkarpackiego, 60% spośród nich czuje się mocno związanych z Polską, 55% – z miejscowością, w której mieszkają, 29% – ze swoją gminą, 27% – z Podkarpaciem, a tylko 18% – z powiatem; zob. Stopa 2008, s. 174.

drukowania formularzy urzędowych z witryny urzędu, przesłania wypełnionego formularza w trybie *online*, płacenie w sieci należności wobec urzędów itp.

W celu empirycznej oceny poziomu, na jakim samorządy powiatowe realizują opisane funkcje, stworzone zostało narzędzie badawcze – Kwestionariusz Oceny Zawartości Witryn Instytucji Samorządowych (KOZWIS). Kwestionariusz ten ma charakter ilościowy i analizuje oceniane kwestie w kategoriach binarnych (0/1). KOZWIS nawiązuje do koncepcji badań zawartości witryn sieciowych znanej jako Wielokryterialny System Oceny Serwisów Internetowych (*Website Attribute Evaluation System* – WAES) i wykorzystywanych wielokrotnie w analizach stron instytucji publicznych (zob. np. Ferber, Foltz, Pugliese 2003). Każdej z czterech funkcji przypisano konkretną liczbę szczegółowych kryteriów dotyczących dostępności na witrynie wybranych typów informacji i/lub narzędzi⁴. Liczba kryteriów spełnianych przez analizowaną witrynę (wyrażana jako liczba uzyskanych punktów) pełni funkcję ilościowego wskaźnika stopnia realizacji zadań poddanych ocenie w ramach badania.

W latach 2005–2009 przeprowadzono pierwszy etap badań, w ramach którego analizie za pomocą KOZWIS poddano oficjalne witryny wszystkich polskich powiatów ziemskich (jest ich 314). Wyniki tej fazy projektu dostarczyły danych dotyczących m.in. zróżnicowania co do poziomu zaawansowania oferty sieciowej władz powiatowych w ramach poszczególnych województw. W celu oceny, na ile terytorialne różnice w stopniu rozwoju elektronicznej administracji obecne na poziomie powiatów dotyczą także innych szczebli samorządu, przeprowadzono drugi etap badań. W jego ramach, z pomocą KOZWIS, przeanalizowano oficjalne witryny władz we wszystkich gminach województw wielkopolskiego i świętokrzyskiego. Ta faza projektu realizowana był w latach 2010–2012, a badaniu poddano witryny 222 gmin wielkopolskich i 101 gmin świętokrzyskich⁵.

Elektroniczna administracja na szczeblu powiatu. Zróżnicowanie regionalne

Analiza witryn powiatów ziemskich przeprowadzona w latach 2005–2009 dostarczyła bardzo obszernych danych dotyczących zaawansowania procedur elektronicznej administracji dostępnych na stronach władz samorządowych. Podstawowe informacje prezentuje tabela 1. Ogólny poziom wykorzystania możliwości stwarzanych przez Internet jest niezbyt wysoki, choć wraz z upływem lat widać wyraźny postęp. O ile w roku 2005 średni wynik uzyskany przez statystyczny powiat (liczony jako odsetek wszystkich punktów możliwych do zdobycia) wynosił tylko 40%, to w roku 2009 wzrósł do prawie 48%. Oznacza to poprawę o około jedną piątą.

⁴ KOZWIS obejmował w sumie 54 kryteria. Poza czterema głównymi funkcjami dotyczyły one także obecności na witrynach materiałów multimedialnych oraz dostępności witryn dla osób niepełnosprawnych. Kwestionariusz znajduje się w: Porębski 2012, s. 215–219.

⁵ W obydwóch etapach badania, w przypadku niedostępności witryny konkretnego samorządu (w związku z awarią, przebudową itp.) analizie poddawano Biuletyn Informacji Publicznej starostwa powiatowego lub urzędu gminy.

Tab. 1. Średnia liczba punktów uzyskanych przez powiat jako % punktów możliwych do uzyskania w latach 2005–2009 (N = 314)

	2005	2006	2007	2008	2009
Punkty ogółem	40,02	39,98	44,21	46,05	47,76
Funkcja informacyjna	49,30	47,95	53,14	54,42	55,38
Funkcja promocyjna	46,86	51,16	55,00	56,00	56,00
Funkcja konsultacyjna	26,56	29,85	32,28	36,57	34,29
Funkcja usługowa	19,33	11,50	17,00	19,00	28,75

Źródło: Porębski 2012, s. 137.

Wyniki dotyczące stopnia realizacji poszczególnych funkcji wskazują, że najsilniejszą stroną sieciowej oferty witryn samorządowych są funkcje informacyjna oraz promocyjna. Tylko w ich przypadku w ostatnim roku prowadzenia badań poziom wykorzystania możliwości stwarzanych przez sieć przekroczył 50%. Oznacza to, że ponad połowa kryteriów analizowanych w ramach KOZWIS została spełniona. Znacznie gorzej wyglądała dostępność na witrynach samorządowych narzędzi umożliwiających prowadzenie w sieci debaty lokalnej. Poziom realizacji odnoszącej się do tych kwestii funkcji konsultacyjnej wyniósł w roku 2009 zaledwie nieco ponad 34%. Co więcej, tylko dla tej funkcji odnotowano niewielkie obniżenie osiąganych rezultatów pomiędzy rokiem 2008 a 2009. Zdecydowanie najłabszą stroną internetowej oferty samorządów powiatowych okazała się funkcja usługowa. Mimo że właśnie w zakresie elektronicznej dystrybucji usług publicznych odnotowano w latach 2005–2009 największy postęp (z poziomu ok. 19% w roku 2005 do ok. 29% pięć lat później)⁶, to stopień realizacji tej funkcji przez cały okres funkcjonowania projektu był wyraźnie najniższy.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego tekstu najistotniejsze znaczenie mają oczywiście wyniki uzyskane przez poszczególne witryny powiatowe z uwzględnieniem różnic regionalnych. Średnie wyniki dla witryn powiatowych z poszczególnych województw, w latach 2005, 2007 i 2009, prezentuje tabela 2. Uwzględnionych zostało w niej pięć województw o najwyższych i pięć o najniższych wynikach w poszczególnych latach.

Zaprezentowane wyniki skłaniają do sformułowania co najmniej dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze, znacznie większa stabilność wyników charakteryzuje samorządy powiatowe z województw będących liderami w klasyfikacji. Wśród pięciu najlepszych wyników w poszczególnych latach aż trzy województwa (małopolskie, wielkopolskie, podkarpackie) pojawiają się w każdym z trzech zestawień. W przypadku samorządów powiatowych uzyskujących rezultaty najgorsze mamy do czynienia ze znacznie wyższą zmiennością. Tylko witryny powiatów z woj. świętokrzyskiego we wszystkich latach znajdują się wśród pięciu najgorszych województw (dwukrotnie zamykając stawkę, a raz zajmując miejsce przedostatnie). Dowodzi to, że grupa regionów o najwyższym zaawansowaniu

⁶ Drastyczny spadek realizacji funkcji usługowej odnotowany pomiędzy rokiem 2005 a 2006 był efektem zmian w kwestionariuszu badawczym związanych z wprowadzeniem dodatkowego kryterium – dotyczącego możliwości dokonywania opłat za usługi publiczne w formie elektronicznej.

elektronicznej administracji na poziomie powiatów ziemskich jest dosyć wyraźnie ukształtowana i trudno wedrzeć się do tego grona⁷. Z kolei województwa, w których samorządy powiatowe charakteryzuje słabe wykorzystywanie możliwości stwarzanych przez sieć, znacznie częściej wymieniają się miejscami i opuszczają stawkę maruderów.

Tab. 2. Województwa o najwyższych i najniższych wynikach uzyskanych w badaniu witryn samorządów powiatowych w latach 2005, 2007 i 2009 (średni wynik w województwie jako % punktów możliwych do uzyskania; N = 314)

2005		2007		2009	
Wyniki najwyższe					
małopolskie	42,93	małopolskie	48,33	małopolskie	54,14
opolskie	42,62	wielkopolskie	47,63	wielkopolskie	53,56
wielkopolskie	41,80	podkarpackie	45,07	zachodniopomorskie	50,40
podkarpackie	41,58	mazowieckie	45,00	kujawsko-pomorskie	48,84
zachodniopomorskie	39,22	śląskie	44,44	podkarpackie	48,79
Wyniki najniższe					
kujawsko-pomorskie	35,38	kujawsko-pomorskie	41,00	podlaskie	42,51
lubuskie	35,16	lubelskie	40,35	opolskie	41,42
lubelskie	34,33	podlaskie	40,02	warmińsko-mazurskie	40,51
warmińsko-mazurskie	33,73	pomorskie	39,53	świętokrzyskie	39,35
świętokrzyskie	31,56	świętokrzyskie	34,70	pomorskie	37,79

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Porębski 2012, s. 188.

Po drugie, wyraźnie rosną różnice pomiędzy województwami najlepszymi i najgorszymi. W roku 2005 średni wynik witryn powiatowych w pierwszym w klasyfikacji woj. małopolskim był lepszy od rezultatu zamykających stawkę powiatów z woj. świętokrzyskiego o 11,37 punktu procentowego (p.p.). Ten sam wskaźnik wzrósł w roku 2007 do 13,63 p.p., a w roku 2009 – do 16,35 p.p.⁸ Innymi słowy, powiaty w regionach najlepiej radzących sobie z wykorzystaniem Internetu w znacznie szybszym tempie rozszerzają swoją sieciową ofertę niż powiaty pozostające w tym zakresie na końcu stawki. Warto zwrócić uwagę, że średni rezultat uzyskany w roku 2009 przez powiaty z województwa o wyniku najniższym w kraju był aż o ponad 5 p.p. niższy od wyniku powiatów z województwa liderującego w roku 2005 (odpowiednio 37,79 i 42,93).

Tendencja do pogłębiania się różnic regionalnych w zakresie zaawansowania serwisów elektronicznej administracji na witrynach powiatowych jest jeszcze wyraźniejsza, jeśli wziąć pod uwagę nie wyniki sumaryczne, lecz poziom realizacji poszczególnych funkcji (zob. tab. 3). Tylko w przypadku funkcji konsultacyjnej w ciągu pięciu lat prowadzenia badań różnica pomiędzy województwami najlepszym i najgorszym była stabilna i wynosiła niespełna 15 p.p. W odniesie-

⁷ Wyjątkiem są powiaty z woj. kujawsko-pomorskiego, które jeszcze w roku 2007 zajmowały dwunaste miejsce w skali kraju, by w dwa lata później awansować na pozycję czwartą.

⁸ W roku 2009 liderem pozostawały ciągle powiaty małopolskie, a ostatnią pozycję zajęły powiaty z woj. pomorskiego.

niu do trzech pozostałych funkcji można zaobserwować radykalne powiększenie dystansu pomiędzy regionem-liderem a tym, w którym elektroniczna administracja na poziomie samorządowym jest rozwinięta najslabiej. W latach 2005–2009 dystans ten w zakresie funkcji informacyjnej i usługowej wzrósł dwukrotnie – z 15 do 30 p.p.⁹

W przypadku funkcji promocyjnej mamy do czynienia z największą różnicą pomiędzy liderami i maruderami. O ile w 2005 r. wynosiła ona ponad 27 p.p., to pięć lat później wzrosła do ponad 42. W liczbach bezwzględnych w roku 2005 najlepiej radziły sobie z promocją powiaty z woj. podkarpackiego (59,85 pkt – liczonych jako odsetek wszystkich punktów możliwych do uzyskania w ramach tej funkcji), a najgorzej – samorządy powiatowe w woj. lubuskim (32,14). W 2009 r. najlepsze w zakresie sieciowej promocji w całym kraju powiaty z woj. dolnośląskiego osiągały wynik średnio ponad 75 pkt (75,50), a w tym samym czasie wynik witryn samorządów powiatowych w woj. podlaskim, najslabiej w Polsce wykorzystujących promocyjny potencjał Internetu, nieznacznie przekraczał 33 pkt (33,33).

Tab. 3. Różnica pomiędzy województwami o najwyższych i najniższych wynikach uzyskanych w badaniu witryn samorządów powiatowych w latach 2005 i 2009, w ramach poszczególnych funkcji

Funkcja	2005 Różnica pomiędzy średnim wynikiem województwa najlepszego i najgorszego (liczonym jako % punktów możliwych do uzyskania)	2009 Różnica pomiędzy średnim wynikiem województwa najlepszego i najgorszego (liczonym jako % punktów możliwych do uzyskania)
Informacyjna	15,05	30,91
Promocyjna	27,71	42,17
Konsultacyjna	14,62	14,86
Usługowa	15,33	30,25

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: Porębski 2012, s. 223–226.

Przytoczone liczby wskazują, że w ciągu pięciu lat prowadzenia badań zdecydowanie poprawił się stopień realizacji funkcji promocyjnej wśród najlepszych samorządów, podczas gdy samorządy najslabsze ciągle tkwiły na tym samym – wyjątkowo niskim – poziomie zaawansowania promocji w sieci. Jak wspomniano wcześniej, bardzo zbliżona dynamika kształtowania różnic regionalnych dotyczyła także funkcji informacyjnej i usługowej.

Przeprowadzenie badań w kolejnych pięciu latach pozwoliło także na stworzenie sumarycznego rankingu poziomu zaawansowania sieciowej oferty samorządów powiatowych w poszczególnych województwach. Dane te, wraz z oceną dynamiki zmian wyników osiągniętych w latach 2005–2009 przez powiaty w kon-

⁹ W przypadku funkcji informacyjnej, w liczbach bezwzględnych, w roku 2005 najlepsze były powiaty z woj. opolskiego (50,00), a najgorsze – z woj. świętokrzyskiego (34,95); w roku 2009, odpowiednio, województwa: kujawsko-pomorskie (75,24) i świętokrzyskie (44,33). Dla funkcji usługowej, w roku 2005: wielkopolskie (25,66) i pomorskie (10,33), a w roku 2009: małopolskie (43,50) i warmińsko-mazurskie (13,25).

kretnych województwach prezentuje tabela 4. Spośród szesnastu województw aż czternaście poprawiło pomiędzy rokiem 2005 a 2009 ogólny wynik osiągany w badaniach. Powiaty w dwóch województwach – opolskim i pomorskim – osiągnęły w ostatnim roku realizacji projektu rezultat minimalnie gorszy niż pięć lat wcześniej. Warto jednocześnie zauważyć, że wśród tych, w których zanotowano postęp, w pięciu średni rezultat w roku 2009 – liczony jako odsetek wszystkich punktów możliwych do zdobycia – był o więcej niż 10 p.p. lepszy niż w roku 2005. Co ciekawe, liderami są w tym zakresie powiaty w województwach kujawsko-pomorskim i lubelskim, które w ogólnym rankingu sytuują się na relatywnie niskich pozycjach. Dowodzi to dużej zmienności wyników osiąganych w kolejnych latach przez samorządy powiatowe w tych regionach.

Tabela 4. Ranking województw na podstawie wyników uzyskanych w badaniu witryn samorządów powiatowych oraz dynamika zmian w latach 2005–2009 (średni wynik jako % punktów możliwych do uzyskania; N = 314)

Województwo	Średni wynik (2005–2009)	Zmiana w okresie 2005–2009
1. Małopolskie	47,39	+11,21
2. Wielkopolskie	46,74	+11,76
3. Podkarpackie	45,47	+7,21
4. Opolskie	43,18	-1,20
5. Mazowieckie	43,10	+9,18
6. Łódzkie	42,64	+4,34
7. Zachodniopomorskie	42,21	+11,18
8. Śląskie	42,09	+9,49
9. Dolnośląskie	42,01	+6,64
10. Kujawsko-Pomorskie	41,95	+13,46
11. Lubelskie	41,66	+13,34
12. Lubuskie	39,86	+8,44
13. Pomorskie	39,72	-1,25
14. Podlaskie	39,47	+6,18
15. Warmińsko-Mazurskie	38,63	+6,78
16. Świętokrzyskie	33,53	+6,23

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Porębski 2012, s. 188, 192.

W sumarycznej ocenie zaawansowania elektronicznej administracji na poziomie powiatowym w latach 2005–2009 wyraźnie przewodzą samorządy z trzech województw, osiągających zbliżone rezultaty. Liderem w skali kraju jest woj. małopolskie, na drugim miejscu plasuje się woj. wielkopolskie, a na trzecim – woj. podkarpackie. Jeszcze bardziej jednoznaczna jest sytuacja na dole rankingu. Regionem, w którym powiaty zdecydowanie najsłabiej radzą sobie z wykorzystaniem potencjału sieci, jest woj. świętokrzyskie. Różnica pomiędzy wynikiem powiatów świętokrzyskich a bezpośrednio je wyprzedzających powiatów z Warmii i Mazur przekracza 5 p.p. i jest zbliżona do różnicy pomiędzy prowadzącą w rankingu Małopolską a siódmym w klasyfikacji woj. zachodniopomorskim. Woj. świętokrzyskie z jednej strony, a województwa małopolskie, wielkopolskie i podkarpackie – z drugiej stanowią więc przeciwne bieguny poziomu zaawansowania elektronicznej administracji na poziomie samorządów powiatowych.

Elektroniczna administracja na szczeblu gminy. Zróżnicowanie regionalne

Zróżnicowanie regionalne wyników badań przeprowadzonych na szczeblu powiatów stało się punktem wyjścia dla drugiego etapu projektu, zrealizowanego w latach 2010–2012. Jego istotą była próba odpowiedzi na pytanie, czy różnice regionalne w kierowanej do mieszkańców sieciowej ofercie samorządów powiatowych utrzymują się także na najniższym poziomie samorządu terytorialnego, czyli w gminie. Ze względów technicznych nie było możliwe objęcie badaniami witryn wszystkich gmin (w Polsce jest 2479 gmin [*Rocznik statystyczny...* 2011]). W związku z tym badania postanowiono ograniczyć do dwóch województw zajmujących skrajne pozycje w prezentowanym powyżej rankingu witryn samorządów powiatowych. Były to województwa: małopolskie (lider rankingu) oraz świętokrzyskie (zajmujące ostatnie miejsce). W momencie rozpoczynania badań (marzec–kwiecień 2010) okazało się, że w przypadku woj. małopolskiego relatywnie duża liczba gmin nie miała witryn firmowanych przez władze samorządowe lub istniejące witryny znajdowały się w przebudowie i nie były dostępne do analizy. W tej sytuacji „w zastępstwie” woj. małopolskiego zdecydowano się poddać analizie witryny gmin w woj. wielkopolskim (zajmującym drugie miejsce w rankingu powiatowym), w którym opisany problem miał znacznie mniejszy zakres. Ogółem badaniu za pomocą KOZWIS¹⁰ poddano oficjalne witryny 101 gmin w woj. świętokrzyskim oraz 222 gmin w woj. wielkopolskim¹¹.

Podstawowe rezultaty badań prezentuje tabela 5. Z punktu widzenia wyniku sumarycznego, we wszystkich analizowanych latach utrzymuje się dosyć wyraźna przewaga gmin wielkopolskich. Co więcej, o ile witryny samorządów z woj. wielkopolskiego w każdym kolejnym roku poprawiały nieco swój wynik, o tyle w przypadku woj. świętokrzyskiego w roku 2012 nastąpił pewien regres w porównaniu z rokiem poprzednim. Mimo to różnica pomiędzy ogólnym wynikiem gmin w obydwu województwach uległa w okresie badań niewielkiemu zmniejszeniu. W 2010 r. wynosiła ona 5,33 p.p., a dwa lata później – 4,63 p.p. Sytuacja ta jest przede wszystkim efektem bardzo powolnego rozszerzania oferty gmin wielkopolskich w kolejnych latach, podczas gdy samorządy świętokrzyskie zdecydowanie – aż o 3,85 p.p. – poprawiły swój wynik pomiędzy rokiem 2010 i 2011.

Model rozwoju e-administracji na poziomie gmin, wyłaniający się na podstawie badań, jest bardzo zbliżony do wzorca zaprezentowanego wcześniej w odniesieniu do powiatów. Samorządy zdecydowanie najlepiej radzą sobie z dostarczaniem informacji oraz z sieciąową promocją. Tylko dla tych dwóch funkcji wykorzystywana jest mniej więcej połowa możliwości poddanych analizie za pomocą KOZWIS. Znacznie gorzej udaje się wzmacnianie debaty lokalnej i włączanie obywateli w życie społeczności lokalnych (funkcja konsultacyjna), a wyraźnie najsłabszą stroną gminnej oferty w sieci jest elektroniczna forma dostarczania usług publicznych.

¹⁰ Kwestionariusz został dostosowany do badań witryn gminnych i uległ niewielkim zmianom (obejmował w sumie 53 kryteria).

¹¹ W woj. świętokrzyskim z badań wyłączono będące formalnie gminą miasto Kielce, a w woj. wielkopolskim, mające ten sam status, Poznań, Konin, Kalisz i Leszno.

Tab. 5. Wyniki badania witryn gmin w województwach świętokrzyskim i wielkopolskim w latach 2010–2012 (średni wynik jako % punktów możliwych do uzyskania)

	2010		2011		2012	
	W	Ś	W	Ś	W	Ś
Wynik ogółem	47,17	41,84	48,52	45,69	49,23	44,60
Funkcja informacyjna	51,75	48,12	54,25	51,25	54,41	50,62
Funkcja promocyjna	51,85	44,42	53,14	50,14	53,71	48,57
Funkcja konsultacyjna	33,28	32,14	38,85	38,14	39,42	35,71
Funkcja usługowa	35,25	21,50	32,25	23,25	32,00	20,25

W – woj. wielkopolskie (N = 222), Ś – woj. świętokrzyskie (N = 101)

Źródło: opracowanie własne

Także przy analizie stopnia realizacji poszczególnych funkcji widoczny jest wyraźnie wyższy poziom zaawansowania elektronicznej administracji w gminach woj. wielkopolskiego. W ciągu trzech lat badań, w przypadku każdej z czterech funkcji, wynik uzyskany przez witryny gmin świętokrzyskich ani razu nie był wyższy od rezultatu gmin wielkopolskich. W roku 2012 zdecydowanie największa przewaga samorządów z regionu Wielkopolski dotyczyła funkcji usługowej, najmniejsze różnice pomiędzy obydwo ma województwami występowały z kolei w przypadku funkcji konsultacyjnej i informacyjnej.

W okresie 2010–2012 gminy wielkopolskie najbardziej (o ponad 6 p.p.) poprawiły swą sieciową ofertę w zakresie funkcji konsultacyjnej, a gminy świętokrzyskie – w przypadku funkcji promocyjnej (o ponad 4 p.p.). Jednocześnie w przypadku gmin w obydwu badanych województwach pomiędzy rokiem 2010 a 2012 doszło do obniżenia stopnia realizacji funkcji usługowej. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne w przypadku Wielkopolski, w której każdy kolejny rok realizacji projektu przynosił niższy wynik, a rezultat z 2012 jest gorszy o ponad 3 p.p. od tego z roku 2010.

Dystrybucja usług publicznych na drodze elektronicznej jest jedynym spośród analizowanych aspektów sieciowej oferty samorządów gminnych, w przypadku którego mamy do czynienia z regresem¹². Sam fakt spadku zaawansowania stopnia realizacji funkcji usługowej w kolejnych latach dowodzi, że proces nasycania życia publicznego nowymi technologiami ma przebieg znacznie bardziej skomplikowany niż mogło się to wydawać jeszcze kilkanaście lat temu. Nie brakowało wtedy pełnych optymizmu opinii entuzjastów rewolucji informacyjnej sugerujących, że ICT przez samą logikę swego funkcjonowania wymuszają niejako swoją

¹² Warto pamiętać, że realizacja funkcji usługowej najsilniej spośród wszystkich analizowanych aspektów wykorzystania Internetu jest zdeterminowana przez czynniki niezależne od władz samorządowych. Możliwość załatwiania spraw urzędowych w sieci jest zależna od decyzji legislacyjnych przyjmowanych na szczeblu ogólnokrajowym (przykładem są choćby regulacje dotyczące elektronicznego podpisu), udostępnienia przygotowywanych centralnie konkretnych rozwiązań w zakresie oprogramowania (takich jak Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ePUAP) itd. Regres w sferze realizacji funkcji usługowej na poziomie gmin można więc zapewne przynajmniej częściowo przypisywać problemom, na których rozwiązanie władze lokalne miały ograniczony wpływ.

obecność we wszystkich sferach życia codziennego. Ta naiwna wersja technologicznego determinizmu, przynajmniej w odniesieniu do e-administracji, nie ma zastosowania. W procesie wykorzystywania nowych technologii przez instytucje publiczne – choćby na poziomie gminy – nie ma żadnego automatyzmu, konieczny jest natomiast konkretny wysiłek, przekładający się na podejmowane decyzje, wydatkowane środki i sporo zaangażowania. W przypadku ich niedostatku zakres sieciowej oferty ulega ograniczeniu.

W kontekście głównego tematu niniejszego tekstu istotne znaczenie ma oczywiście także pytanie, na ile zaobserwowane na poziomie gmin różnice w rozwoju elektronicznej administracji w województwach świętokrzyskim i wielkopolskim obecne są także w przypadku samorządów powiatowych w tych regionach. Ponieważ badania na poziomie powiatów realizowane były w innych latach niż analiza gmin, porównane zostały ze sobą wyniki najbardziej zbliżone czasowo, a więc z 2009 r. (ostatni rok pierwszej fazy projektu) dla witryn powiatowych, oraz z 2010 r. (pierwszy rok realizacji drugiej fazy projektu) dla witryn gminnych. Zestawienie podstawowych wyników prezentuje tabela 6.

Wyższy poziom zaawansowania sieciowej oferty samorządów w woj. wielkopolskim w stosunku do woj. świętokrzyskiego, zaobserwowany w przypadku analizy zawartości witryn gminnych, potwierdza się także w odniesieniu do powiatów. We wszystkich prezentowanych kategoriach lepsze wyniki uzyskały witryny samorządów wielkopolskich. Co ciekawe, różnice pomiędzy obydwoma województwami są w przypadku wyników witryn powiatowych zdecydowanie większe. Różnica pomiędzy średnim wynikiem sumarycznym uzyskanym przez witryny powiatowe w obydwu analizowanych województwach wynosiła w roku 2009 ponad 14 p.p. na korzyść Wielkopolski. Analogiczna przewaga witryn gminnych w roku 2010 była prawie trzykrotnie mniejsza (5 p.p.).

Jeśli chodzi o dwie funkcje – informacyjną i promocyjną – wyniki witryn powiatów z woj. wielkopolskiego są zdecydowanie wyższe niż analogicznych samorządów świętokrzyskich (różnica wynosi ponad 22 p.p.). W odniesieniu do tych właśnie funkcji powiaty świętokrzyskie zostają zdecydowanie bardziej w tyle niż gminy z tego samego województwa. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w przypadku funkcji usługowej. Przewaga powiatów wielkopolskich jest tu minimalna (3,25 p.p.), podczas gdy gminy wielkopolskie wyprzedzają gminy świętokrzyskie w sferze elektronicznego dostarczania usług publicznych aż o 13,75 p.p.

Jeśli uszeregować wyniki uzyskane przez gminy i powiaty w obydwu województwach w kategoriach liczb bezwzględnych, to okaże się, że najwyższy poziom zaawansowania elektronicznej administracji reprezentują powiaty wielkopolskie. Na drugim miejscu plasują się wielkopolskie gminy, trzecie miejsce zajmują gminy świętokrzyskie, a najgorzej radzą sobie z wykorzystaniem ICT powiaty z woj. świętokrzyskiego. Gminy świętokrzyskie przegrywają więc rywalizację z wielkopolskimi, ale jednocześnie ich witryny prezentują bogatszą ofertę sieciową niż witryny powiatów, w których skład same wchodzi. Jeśli wziąć pod uwagę, że gminy to jednostki znacznie mniejsze, to bogatsza oferta witryn gminnych w stosunku do powiatowych w tym samym regionie może zaskakiwać.

Brak jednak danych z innych badań, które umożliwiłyby precyzyjną ocenę, na ile sytuację występującą w woj. świętokrzyskim można uznać za nietypową. Ten wątek wykorzystania ICT przez instytucje samorządowe ciągle czeka na szerszą eksplorację.

Tab. 6. Różnice pomiędzy wynikami badania witryn powiatów i gmin w województwach wielkopolskim i świętokrzyskim (średni wynik jako % punktów możliwych do uzyskania)

	Witryny powiatowe (2009)			Witryny gminne (2010)		
	W	Ś	Różnica (W – Ś)	W	Ś	Różnica (W – Ś)
Wynik ogółem	53,56	39,35	14,21	47,17	41,84	5,33
Funkcja informacyjna	63,43	44,33	22,10	51,75	48,12	3,63
Funkcja promocyjna	67,66	44,83	22,83	51,85	44,42	7,43
Funkcja konsultacyjna	39,14	32,85	6,29	33,28	32,14	1,14
Funkcja usługowa	28,25	25,00	3,25	35,25	21,50	13,75

W – woj. wielkopolskie (N = 222), Ś – woj. świętokrzyskie (N = 101)

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Wyniki badań zawartości witryn samorządowych przedstawione we wcześniejszych częściach tekstu pozwalają na sformułowanie kilku wniosków o charakterze ogólnym. Po pierwsze, stopień wykorzystania ICT przez instytucje samorządowe, przekładający się na poziom zaawansowania elektronicznej administracji, sukcesywnie rośnie. Niezależnie od krótkotrwałych wahań i problemów z realizacją konkretnych funkcji, ogólna tendencja jest czytelna. Zarówno samorządy powiatowe, jak i gminne coraz lepiej radzą sobie z rozszerzaniem swojej – skierowanej do użytkowników nowych technologii – oferty. Tempo tego procesu jest różne w przypadku poszczególnych aspektów wykorzystania sieci i w przypadku konkretnych samorządów, niewątpliwie jednak fałszywe byłoby twierdzenie, że rewolucja informacyjna omija instytucje publiczne na szczeblu lokalnym.

Po drugie, wyraźne są regionalne różnice w poziomie zaawansowania samorządowej elektronicznej administracji. Dotyczą one zarówno poziomu powiatów, jak i gmin. Oznacza to, że istnieje relatywnie trwały podział na regiony, w których sieciowa oferta samorządów różnych szczebli jest bogata, i takie, gdzie pozostaje ona znacznie bardziej ograniczona. Zakres wspomnianych różnic nie jest identyczny. W prezentowanych w tekście badaniach powiaty świętokrzyskie znacznie bardziej pozostawały w tyle za swymi odpowiednikami z Wielkopolski, niż miało to miejsce w przypadku gmin. Co więcej, w perspektywie kilkuletniej różnice pomiędzy powiatami uległy wyraźnemu pogłębieniu, podczas gdy te między gminami nieznacznie się zmniejszyły. Tempo nadrabiania dystansu na poziomie gmin jest jednak na tyle wolne, że ciągle można mówić o utrzymującym się silnym regionalnym zróżnicowaniu.

W konsekwencji – po trzecie – trzeba uznać, że wykorzystanie nowych technologii przez polskie samorządy stanowi obecnie dodatkową płaszczyznę wy-

kluczenia cyfrowego. Mieszkańcy konkretnych regionów są w istotnym zakresie ograniczeni w dostępie do owoców rewolucji informacyjnej. Nawet bowiem jeżeli mają oni do dyspozycji komputery pracujące w sieci, to ilość treści i poziom zaawansowania serwisów udostępnianych przez samorządowe instytucje publiczne różnych szczebli są w ich miejscach zamieszkania zdecydowanie mniejsze niż w innych częściach kraju. To zjawisko wyjątkowo niepokojące, bo dotyczy kwestii kluczowych z punktu widzenia jakości demokracji – dostępności informacji na temat funkcjonowania władzy lokalnej oraz interakcji obywateli z wybranymi przez siebie przedstawicielami. Silne zróżnicowanie regionalne w wykorzystaniu ICT przez samorzady sprawia, że nowe technologie zamiast – zgodnie z oczekiwaniami – wzmacniać procedury demokratyczne, prowadzą do powstania swoistej „demokracji dwóch prędkości”. W efekcie pogłębia się polaryzacja pomiędzy różnymi częściami kraju w odniesieniu do modelu funkcjonowania systemu demokratycznego w społecznościach lokalnych.

Bibliografia

- Berntzen L., Olsen M., 2009, *Benchmarking E-Government: A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies*, Proceedings of the Third International Conference on Digital Society, Cancun, February 1–7, s. 77–82.
- Carbo T., Williams J., 2004, „Models and metrics for evaluating local electronic government systems and services”, *Electronic Journal of e-Government*, t. 2, nr 2, s. 95–104, <http://www.ejeg.com/volume2/issue2> [dostęp: 25.04.2013].
- Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action*, 2010, 9th Benchmark Measurement, December, <http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/2010-egovernment-benchmark> [dostęp: 25.04.2013].
- Edmiston K., 2003, „State and local e-government: Prospects and challenges”, *American Review of Public Administration*, t. 33, nr 1, s. 20–45.
- Ferber P., Foltz F., Pugliese R., 2003, „The politics of state legislature Web sites: Making e-government more participatory”, *Bulletin of Science, Technology & Society*, t. 23, nr 3, s. 157–167.
- Holzer M., Kim S.T., 2006, *Digital Governance in Municipalities Worldwide (2005). A Longitudinal Assessment of Municipal Websites through the World*, Newark, NJ.: National Center for Public Productivity, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan022839.pdf> [dostęp: 25.04.2013].
- King J., 2006, „Democracy in the information age”, *Australian Journal of Public Administration*, t. 65, nr 2, s. 16–32.
- Margolis M., Moreno-Riano G., 2009, *Prospect of Internet Democracy*, Farnham: Ashgate Publishing Group.
- Moore R., 1999, „Democracy and cyberspace”, w: B. Hague, B. Loader, (red.), *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*, New York: Routledge.
- Norris D., 2007, „E-democracy and e-participation among local governments in the United States”, w: *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting, New York: United

- Nations, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026527.pdf> [dostęp: 25.04.2013].
- Nowina-Konopka M., 2008, *Rola internetu w rozwoju demokracji w Polsce*, Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Porębski L., 2012, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Rocznik statystyczny województw 2011*, 2011, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rs_rocznik_stat_wojew_2011.pdf [dostęp: 13.11.2012].
- Stopa M., 2008, „Region w procesach globalizacji. Badanie tożsamości regionalnej mieszkańców województwa podkarpackiego”, w: Z. Rykiel (red.) *Nowa przestrzeń społeczna w badaniach socjologicznych*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*, 2010, New York: United Nations, http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E_Gov_2010_Complete.pdf [dostęp: 25.04.2013].
- Vedel T., 2006, „The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions”, *Parliamentary Affairs*, t. 59, nr 2, s. 226–235.