

Maria Ewa Szatlach

Rozwój e-zarządzania (*e-governance*) na poziomie lokalnym w wybranych miastach Unii Europejskiej

W państwach członkowskich Unii Europejskiej relacje pomiędzy władzą i obywatelami podlegają ciągłej ewolucji. Kiedy w latach 90. XX wieku wielu polityków dostrzegło deficyt demokracji i brak odpowiednich relacji pomiędzy państwem i obywatelami, jednym z kluczowych problemów w procesie rekonstrukcji i legitymizacji władzy stał się proces dostarczania przez sektor publiczny przejrzystych, otwartych i efektywnych usług¹. Pojawiły się wtedy próby wprowadzenia reform zorientowanych na rynek – Nowego Publicznego Zarządzania (*New Public Management – NPM*) w sektorze publicznym². Globalizacja stworzyła znakomitą możliwość interaktywnych inicjatyw związanych z wprowadzeniem zmian i usprawnień w relacjach władza – obywatele. Stąd globalnym trendem w administracji publicznej stało się zastosowanie nowych technologii bazujących na Internecie i stronach WWW w obszarze dostarczania usług publicznych.

Demokracja ciągle boryka się z problemem kryzysu partycypacji politycznej, a w konsekwencji kryzysu legitymizacji podstawowych instytucji³. Instrumentami naprawy demokratycznego systemu politycznego w opinii znawców problematyki wydają się być nowe formy relacji państwo-obywatel powstałe dzięki rozwojowi technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Owe technologie informacyjne

¹ Zob. m.in.: *Managing across Levels of Government, Part One: Overview*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 1997, s. 5–15.

² R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999, s. 51–52.

³ Zob. szerzej: T. Kuczur, *Samorząd terytorialny jako formalnoprawna instytucja władzy lokalnej*, [w:] *Oblicza władzy lokalnej*, F red. T. Kuczur, J. Nocoń, Bydgoszcz 2007, s. 33–59.

i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies – ICT*) są pojęciem szerszym niż Internet, bo oznaczają również telefony komórkowe, systemy wideokonferencyjne oraz przesyłanie listów drogą elektroniczną. Nowe technologie zaspokajają różne potrzeby użytkowników i realizują swoje funkcje w różny sposób, ale ich wspólnym mianownikiem jest cyfrowy charakter przetwarzania informacji i bazowanie na technologii mikroprocesorowej⁴. Pojęciem bezpośrednio związanym z ICT jest rewolucja informacyjna. Odnosi się ona do zakresu i głębokości zmian powodowanych przez ICT w życiu codziennym obywateli oraz powstaniem społeczeństwa informacyjnego, czyli systemu społecznego, którego sposób funkcjonowania został radykalnie zmieniony przez nowe technologie, a jego kluczową charakterystyką jest informacja, jej produkowanie, przetwarzanie, przesyłanie, upowszechnianie oraz posiadanie⁵. Z kolei wyjątkowe atrybuty Internetu, jego kompatybilny charakter oraz komplementarność wobec innych technik wyszukiwania, przesyłania, przechowywania informacji oraz kompleksowość jego skutków społecznych, powodują, że jest on sprawnym narzędziem rozwoju i funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy⁶.

Rozwój Internetu jest wyjątkowym fenomenem wpływającym na codzienne życie ludzi na całym świecie. Zmienia on zasady i reguły życia społecznego i instytucjonalnego, a jako narzędzie dobrego zarządzania wpływa na wzrost przejrzystości i efektywności usług publicznych oraz na decyzje podejmowanych przez urzędników.

W wydanej w 2005 r. *Encyklopedii socjologicznej* Internet zdefiniowany jest następująco: „Z technicznego punktu widzenia Internet to sieć sieci, czyli globalna sieć komputerowa – zespół komputerów, ich zasobów i urządzeń peryferyjnych połączonych liniami transmisji danych – łącząca komputery na całym świecie i umożliwiająca użyt-

⁴ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2004, s. 12.

⁵ Ibidem, s. 12.

⁶ *Zastosowanie Internetu w społeczeństwie informacyjnym*, red.: A. Grzywak, A. Kaczyński, Dąbrowa Górnicza 2008, s. 4.

kownikom szybką komunikację. Internet może skupiać dowolną liczbę komputerów zintegrowanych za pośrednictwem modemów, łączy satelitarnych, światłowodów, linii radiowych i innych dróg przesyłowych. Oparty jest na wspólnym systemie adresowania (każdy komputer sieci ma swój niepowtarzalny numer identyfikacyjny) i wspólnym protokole komunikacyjnym (język, którego używają komputery) nazywanym TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol)⁷. Główną funkcją Internetu jest wyszukiwanie i pozyskiwanie informacji udostępnianych przez instytucje i osoby prywatne. Informacje są gromadzone przede wszystkim w systemie usług internetowych znanych jako WWW (World Wide Web), czyli ogólnoświatowa pajęczyna⁸.

Internet nie jest receptą na wszystkie problemy, jednak stwarza wiele możliwości rozwoju zarówno obywatelom, jak i władzom samorządowym:

- obniża koszty komunikowania się dzięki poczcie elektronicznej i komunikatorom internetowym,
- zapewnia prosty i tani dostęp do informacji, wiedzy i ekspertów,
- ułatwia pozyskiwanie funduszy unijnych,
- ułatwia korzystanie z usług internetowej bankowości,
- ułatwia zdobywanie wykształcenia i doskonalenia umiejętności (e-learning),
- otwiera szeroki rynek produktów i usług,
- pozwala wykonywać pracę na odległość,
- upraszcza i przyspiesza funkcjonowanie lokalnych instytucji poprzez wykorzystanie narzędzi e-urzędu w zakresie obsługi mieszkańców i obiegu dokumentów lub tworzenie systemów szybkiego ostrzegania,
- zwiększa aktywność obywateli – umożliwia wymianę doświadczeń i uczestnictwa w grupach, środowiskach i społecznościach

⁷ Definicja podana za: J. Hofmoll, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009, s. 63.

⁸ Ibidem, s. 64; *Prawo Internetu*, red. P. Podrecki, Warszawa 2004, s. 22–23.

- o wspólnych zainteresowaniach i celach, również poprzez oddawanie głosu w lokalnych internetowych sondach,
- stwarza obywatelom możliwość taniego kontaktu z urzędem lokalnym oraz załatwienie wielu spraw urzędowych bez wychodzenia z domu⁹.

Na pierwszy rzut oka obecność samorządów w Internecie jest dobrze widoczna, ponieważ wszystkie władze lokalne starają się mieć swoją sieciową wizytówkę. Sposób wykorzystania własnej witryny jest jednak najczęściej pasywny, co może sugerować pewną ostrożność i niezajomość wykorzystania wszystkich możliwości stwarzanych przez Internet. Wydaje się, że na pierwszy plan wysuwa się informacja, a w mniejszym stopniu dostarczanie usług publicznych drogą elektroniczną. Najczęściej w Internecie można znaleźć szczegółowe informacje na temat kompetencji poszczególnych wydziałów urzędu, godzinach ich urzędowania czy dokumenty potrzebne do załatwienia spraw urzędowych. Niektóre władze samorządowe traktują strony WWW jako elektryczne biuletyny i tablice ogłoszeń bez ewentualnego kontaktu zwrotnego z mieszkańcami oraz archiwa zawierające istotne dokumenty przyjęte przez samorząd i stenogramy posiedzeń rady miasta¹⁰.

Przed definicyjnym rozwinięciem pojęcia e-zarządzanie zasadne jest zidentyfikowanie źródła strategicznej roli tej kategorii. Była nim strategia lizbońska, unijna inicjatywa powstała jako reakcja na przejawy słabości gospodarki europejskiej w stosunku do gospodarki amerykańskiej¹¹. Za główny czynnik sprawczy amerykańskich sukcesów gospodarczych uznawano dyfuzję technologii informacyjnej, powstanie społeczeństwa informacyjnego oraz kształtowanie się zrębów tzw. nowej gospodarki. Niski wzrost gospodarki unijnej był spowodowany, jak uznawano, brakiem deregulacji sektora telekomunikacyjnego, co powodowało ograniczenie innowacji płynących z technologii infor-

⁹ *Internet w promocji małej gminy. Doświadczenia programu wieś aktywna. Budowanie społeczeństwa informacyjnego e-VITA*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2006, s. 2.

¹⁰ L. Porębski, op.cit., s. 132–133.

¹¹ M. E. Szatlach, *Próba adaptacji Unii Europejskiej do procesów globalizacji na przykładzie strategii poprawy konkurencyjności gospodarczej*, [w:] *Bariery rozwoju na progu XXI wieku*, red. T. Wallas, Warszawa 2007, s. 45–57.

macyjnych. Odpowiedzią na te słabości miał być program szybkiej dyfuzji technologii informacyjnej i technologicznej w obszarze społecznej edukacji informacyjnej oraz przygotowanie rozwiązań w sferze wsparcia technologią informacyjną administracji, czyli e-zarządzania poprzez:

- przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski aktów prawnych regulujących zasady handlu elektronicznego, płatności elektronicznych, praw autorskich w Internecie, świadczenie usług finansowych przez Internet,
- integrację i liberalizację rynków telekomunikacyjnych, zwiększenie konkurencji w zakresie lokalnego dostępu do Internetu,
- podłączenie do Internetu wszystkich szkół w UE i udzieleniu pomocy nauczycielom w nabyciu umiejętności korzystania z sieci,
- zapewnienie ogólnego dostępu do usług publicznych przez Internet,
- rozwój sieci telekomunikacyjnych na jak najwyższym poziomie¹².

E-zarządzanie najogólniej definiowane jest jako możliwość zdalnej (najczęściej poprzez sieć internetową) realizacji spraw obywatelskich w kontaktach: obywatel – urząd, obywatel – jednostki samorządowe i obywatel – kontakty polityczne¹³.

Uniwersytet Nauk Stosowanych w Bernie przedstawia następującą definicję: *e-zarządzanie obejmuje wsparcie dla relacji, procesów oraz udziału politycznego zarówno w ramach jednostki administracyjnej wszystkich poziomów oraz pomiędzy jednostkami administracji i wszystkimi ich interesariuszami, łącznie z obywatelami, przedsiębiorstwami i innymi organizacjami. Obejmuje ona zapewnienie niezbędnych środków współdziałania poprzez kanały elektroniczne*¹⁴. Unia Europejska proponuje z kolei następującą definicję: *e-zarządzanie oznacza wykorzystanie informacji oraz technik komunikacyjnych w urzędach publicznych w połączeniu ze zmianą organiza-*

¹² *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Maluszyńska, B. Gruchman, Warszawa 2005, s. 231.

¹³ A. Grandys, *Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Dialog europejski Zachód–Wschód. Polityka – Gospodarka – Społeczeństwo*, red. A. Stępień-Kuczyńska, T. Jałmużny, Toruń 2006, s. 399.

¹⁴ *Ibidem*, s. 399.

cyjną oraz nowymi umiejętnościami w celu usprawnienia usług publicznych, procesów demokratycznych oraz wzmocnienie wsparcia polityk publicznych¹⁵. Z kolei według Kate Oakley e-zarządzanie jest zbiorem procesów technologicznych, które wpływają na zmiany w dostarczaniu usług publicznych i wzrost interakcji pomiędzy obywatelami a władzą¹⁶.

E-zarządzanie postrzegane jest także jako forma działania instytucji rządowych i samorządowych, oparta na wszechstronnym wykorzystaniu technologii informacyjnych (Internet, multimedia, teleinformatyka) w procesach funkcjonalnych. Model ten obejmuje relacje zewnętrzne zachodzące między urzędem a odbiorcą oraz relacje wewnętrzne zachodzące wewnątrz urzędu. Pełna lista usług e-zarządzania dotyczy następujących obszarów: podatki od osób fizycznych, pośrednictwo pracy, ubezpieczenia społeczne, dokumenty tożsamości, prawa jazdy, paszporty, rejestracja pojazdów, pozwolenia na budowę, zgłoszenia na policję, biblioteki publiczne, akty urodzenia, zgonu i małżeństwa, rejestracja kandydatów do wyższych szkół oraz służba zdrowia¹⁷.

E-zarządzanie, jak już wspomniano, jest pojemnym terminem zawierającym prawie wszystkie elementy technologii informacyjnej i komunikacyjnej (ICT). Organizacja Narodów Zjednoczonych i ASPA (*the American Society for Public Administration*) zdefiniowały e-zarządzanie jako wykorzystanie Internetu do dostarczania obywatelom rządowych informacji i usług¹⁸. E-zarządzanie zdefiniowane jest przez OECD jako zastosowanie narzędzi ICT, szczególnie Internetu, jako narzędzia w celu osiągnięcia lepszego zarządzania¹⁹.

Problematykę e-zarządzania rozpatruje się w węższym i szerszym obszarze. Węższy obszar e-zarządzania dotyczy głównie usług online. Natomiast w obszarze szerszym wymaga ono zmian organizacyjnych w administracji publicznej używającej ICT w celu wprowadzenia no-

¹⁵ Ibidem, 399–400.

¹⁶ K. Oakley, *What is E-Governance?*, „E-Governance Workshop”, 10–11 June 2002.

¹⁷ A. Grandys, op.cit., s. 401.

¹⁸ Zob. szerzej: *E-Government: At Global Perspective*, UN/ASP, New York 2002, s.5–13.

¹⁹ Zob.: *The E-Government Imperative: Main Findings*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 2003, 5–14.

wych koncepcji e-zarządzania. Pierwszy obszar łączy e-zarządzanie z zastosowaniem e-handlu w sektorze publicznym, który koncentruje się na usługach transakcyjnych. Raport ONZ definiuje e-handel jako zastosowanie dokumentów w formie elektronicznej, a nie papierowej, dla realizacji funkcji gospodarczych czy zarządzania (takich jak finanse, logistyka), które wymagają wewnętrznej wymiany informacji, zobowiązań czy środków pieniężnych pomiędzy organizacjami i poszczególnymi jednostkami. Powyższa definicja podkreśla, że e-handel nie jest tylko kwestią biznesową. E-handel w obszarze sektora publicznego powiązany jest również z jednostronnym przekazywaniem informacji obywatelom (co w literaturze określane jest jako *funkcja billboardowa*) i prowizją e-usług. Z kolei drugi, szerszy aspekt, dotyczy możliwości komunikacyjnych i organizacyjnych Internetu w sektorze publicznym, dzięki któremu większa ilość informacji bardzo szybko dostarczana jest obywatelom, zwiększa się przejrzystość i odpowiedzialność władz lokalnych, socjalna inkluzja i możliwość monitorowania działań rządu przez obywateli, co z kolei powoduje wzrost ich zaufania do demokratycznych instytucji i procedur.

Idea e-zarządzania, czy też *government online*, pojawiła się po raz pierwszy w najbardziej zaawansowanych technologicznie państwach Zachodu w latach 90. XX wieku, głównie w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Australii. Na poziomie Unii Europejskiej, pomimo głębokiego docenienia demokratycznego potencjału ICT, początkowo większość dyskusji skoncentrowała się na problemach efektywności i dostawie usług. Główne zadania strategiczne dla e-zarządzania w Europie Komisja Europejska określiła w następujących dokumentach: strategia rozwoju *Europejskiego Społeczeństwa Informacyjnego* „*e-Europa 2002*”, kontynuacji strategii „*e-Europa 2005*” oraz rozwinięcie strategii z 2005 r. *Europejskie Społeczeństwo Informacyjne 2010*. W założeniach strategicznych przyjęto cztery etapy rozwoju e-zarządzania. Poziom pierwszy, informacyjny, miał dotyczyć ogólnodostępnego serwisu informacyjnego administracji publicznej. Na drugim etapie, interakcyjnym, miało dochodzić do możliwości biernego pobierania formularzy i aplikacji. Etap trzeci, dwustronna

interakcja, miał umożliwić przetwarzanie formularzy i ich autoryzację. Na poziomie czwartym miało dochodzić do obsługiwanie transakcji, podejmowania decyzji online, dostarczania usług oraz obsługi płatności²⁰.

Projekt europejskiego społeczeństwa informacyjnego pojawił się na początku lat 90.XX wieku. Był to proces zainspirowany przez dwa czynniki: po pierwsze, amerykańska Narodowa Inicjatywa dotycząca Struktury Informacyjnej (*the U.S. National Information Infrastructure Initiative – NIII*) z początku lat 90. miała bezpośredni wpływ na wiele państw i międzynarodowych organizacji. UE nie była w tym względzie wyjątkiem. Główne zasady NIII znalazły odzwierciedlenie w równoległych europejskich inicjatywach wyrażonych w takich dokumentach, jak Raport Bangemanna²¹ i eEurope²². Po drugie, doceniono olbrzymi potencjał nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zaangażowana technologia miała być kluczem do wzrostu gospodarczego i globalnej konkurencji.

Idea powstania europejskiego społeczeństwa informacyjnego pojawiła się podczas spotkania Rady UE w Kopenhadze w 1993 r. Pod koniec roku Komisja opublikowała Białą Księgę na temat przyszłego wzrostu gospodarczego i problemów związanych z zatrudnieniem²³. Biała Księga podkreślała znaczenie ewolucji w kierunku społeczeństwa informacyjnego w przyszłej Europie. Podstawową ideą było rozpoczęcie promowania szerokiej europejskiej infrastruktury w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności oraz tworzenia nowego rynku pracy. W rezultacie powstał jeden z najważniejszych dokumentów lat 90., nazwany Raportem Bangemanna, który oficjalnie uznał powstanie społeczeństwa informacyjnego za jeden z priorytetów strategii UE. Po opublikowaniu Raportu zaistniała potrzeba

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob.: *Office, Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council*, ISPO, European Union, Brussels, 26 May 1994, s. 12–25.

²² Zob.: *eEurope: An Information Society for Us All. Communication*, European Union, 1999, 5–15.

²³ Zob.: *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Courses for Entering into the XXIst Century*, European Commission, White Paper, COM, 1993, s.5–7.

zdefiniowania bardziej konkretnych działań. Komisja przedstawiła Plan Działania pt. *Europe's Way to the Information Society: An Action Plan*²⁴ dotyczący stworzenia generalnych zasad działania w wielu obszarach powiązanych ze społeczeństwem informacyjnym: regulacji, sieci, usług i aspektów społecznych. Plan działania, będący drugim etapem powstania społeczeństwa informacyjnego, został ogłoszony w 1996 r. i dotyczył działań w czterech obszarach: poprawy jakości środowiska biznesowego, wzmocnienia europejskiej bazy naukowej przez inwestowanie w badania, edukację i naukę, zintegrowanej polityki społecznej i bezpieczeństwa oraz sprostanie wyzwaniom stojącym przed promocją społeczeństwa informacyjnego w skali globalnej.

Pod koniec lat 90. Komisja zaproponowała nową inicjatywę pod nazwą *e-Europe: An Information Society for All*. Inicjatywa ta koncentrowała się na dziesięciu priorytetowych działaniach dotyczących takich obszarów, jak tani Internet, dostęp do Internetu, e-handel (*e-commerce*), e-usługi (szczególnie w zakresie oświaty i opieki zdrowotnej) oraz e-zarządzanie. Komisja wprowadziła *Działanie e-Europa* w czerwcu 2000 r. Plan był podstawą strategii związanej z likwidacją głównych barier dostępu do Internetu w Europie²⁵. Plan działania e-Europa był widoczną zmianą w nastawieniu do Internetu w porównaniu z Raportem Bange-manna, ponieważ proponował, żeby państwa członkowskie i Komisja skoncentrowały się na osiągnięciu trzech celów: łatwiejszego, szybszego i bezpiecznego Internetu, inwestowanie w kapitał ludzki i stymulowanie zastosowania Internetu.

Jednym z obszarów priorytetowych UE w zakresie inicjatywy e-Europa, jak już wspomniano, był *government online*, który dotyczył problemów związanych z demokracją. Priorytet ten głosił, że lepszy dostęp do informacji publicznej sprawia, że Internet jest najbardziej efektywnym narzędziem ułatwiającym codzienne życie obywateli i zachęcającym do szerszego udziału w społeczeństwie informacyjnym²⁶.

²⁴ Zob.: *Europe's Way to the Information Society: An Action Plan*, European Commission, COM 1994, s. 5–7.

²⁵ Zob.: *E-Europe Action Plan. Prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council*, European Commission, June 2000, s. 5–7.

²⁶ A. Nowosad, *E-Europa, szansa czy zagrożenie*, [w:] *Zastosowanie...*, s. 178.

Na początku XXI wieku wyzwaniem dla rządów wielu państw stały się takie przekształcenia, które spowodowałyby aktywne zaangażowanie obywateli w działalność demokratyczną i poprawę zaufania obywatelskiego do władzy. Ciekawym przykładem tego rodzaju inicjatywy jest program DALI (*Delivery and Access to Local Information and Service*)²⁷ realizowany przez dziewięć miast europejskich w sześciu państwach członkowskich i wspierany przez Komisję Europejską. Podstawowym celem projektu było zwiększenie dostępności informacji o samorządzie oraz realizowanych przez niego usługach za pomocą stworzenia otwartego elektronicznego systemu informacyjnego. Miało się to przełożyć na poprawienie sprawności procedur biurokratycznych, zwiększenie udziału obywateli w procesie decyzyjnym na szczeblu lokalnym oraz efektywniejsze wykorzystywanie zasobów samorządów. Program DALI obejmował sieciowe udostępnienie wszystkim obywatelom kilku podstawowych stron WWW:

- informacji o funkcjonowaniu administracji lokalnej,
- informacji o bieżących wydarzeniach i zagadnieniach dotyczących społeczności lokalnej,
- otwartych for dyskusyjnych, które miały najistotniejsze znaczenie dla zwiększania aktywności obywatelskiej. Fora te obejmowały przeprowadzanie sondaży, tworzenie list dyskusyjnych, przeprowadzanie sieciowych debat z udziałem reprezentantów władz, organizacji lokalnych i ekspertów,
- archiwum obejmującego całą zawartość pozostałych elementów systemu²⁸.

Proces wprowadzania elementów ICT w struktury samorządu lokalnego w państwach Unii Europejskiej od początku nie był jednolity. Jego tempo i zakres zależał od polityki państwa w zakresie budowania społeczeństwa informacyjnego, zasobności społeczeństwa, stopnia rozwoju infrastruktury technicznej, itp. W literaturze wymienia się sześć podstawowych rozwiązań²⁹:

²⁷ L. Porębski, op.cit., s. 134.

²⁸ Ibidem, s. 134–138.

²⁹ Ibidem, s. 144–145.

- zintegrowany elektroniczny dostęp do informacji polegający na tym, że informacje pochodzące z różnych wydziałów urzędu są dostępne na jednej witrynie internetowej lub jednym telefonicznym centrum informacyjnym, a w przypadku korzystania z Internetu istnienie możliwości wydrukowania formularzy urzędowych i innych dokumentów, które są umieszczone w sieci w wersji elektronicznej,
- zintegrowana baza danych w ramach obszarów funkcjonalnych. Oznacza ona, że szerokie sfery aktywności administracji (ochrona zdrowia, sprawy osobowe, handel) łączą swe bazy danych tak, aby były one dostępne z jednego miejsca. Klient poszukujący wielu różnych informacji jest w stanie je zebrać bez konieczności odwiedzania różnych urzędów. Klient może np. poszukiwać wolnych miejsc pracy oferowanych przez administrację publiczną czy zamawiać kopię aktu urodzenia,
- realizacja usług i udostępnianie informacji poprzez sieci lokalne. Sieci w społecznościach lokalnych (tworzone przez władze samorządowe i inicjatywy niezależne) posiadają opcję zadawania pytań i zgłaszania wątpliwości pod adresem urzędników, czyli posiadają sieciową skrzynkę kontaktową i pracownika odpowiedzialnego za jej obsługę,
- linie funkcjonalne w strukturach administracji oznaczają, że klient kontaktuje się w celu załatwienia wszystkich spraw urzędowych wyłącznie z jednym urzędnikiem (strategia *one stop shop*), którego stanowisko jest początkiem „linii funkcjonalnej”. Korzystając z narzędzi opartych o ICT urzędnik przesyła konkretne kwestie do różnych wydziałów, gdzie zostają załatwione,
- kioski sieciowe – jest to sieć dostępnych przez całą dobę w miejscach publicznych kiosków sieciowych, gdzie klient może uzyskać informacje i realizować określone usługi drogą elektroniczną. Dzięki możliwości korzystania z kart płatniczych kioski pozwalają na dokonywanie przelewów na konto urzędu, np. opłacanie kar, rejestracja samochodu, odnowienie ważności prawa jazdy. Sieć interaktywnych kiosków ułatwia monitorowanie przestęp-

ców przebywających na zwolnieniach warunkowych. Pozwala klientom na samodzielne wypełnianie wzorów oficjalnych dokumentów prawnych w formie akceptowanej przez sądy rodzinne i cywilne,

- inteligentne karty – odbiorcy różnych typów usług publicznych są wyposażeni w indywidualne wielofunkcyjne karty, w których zakodowane są dane personalne i dane dotyczące zakresu świadczeń przysługujących posiadaczowi. Karty wykorzystywane są do wypłaty zasiłków opieki społecznej w dowolnym bankomacie i niekoniecznie w całości. Dane te mogą być zmieniane, uaktualniane, itp.

Oczywiście powyższa klasyfikacja nie może być traktowana rozłącznie. W konkretnych aplikacjach można spotkać równoczesne zastosowanie elementów kilku rozwiązań. Najbardziej oczywistym przykładem jest możliwość wykorzystania inteligentnych kart w kioskach sieciowych. Należy też pamiętać, że ciągły rozwój ICT pozwala na elektroniczną integrację coraz większej ilości usług. Potencjalne możliwości zastosowania idei e-zarządzania obejmuje coraz szersze spektrum życia społecznego. Wszędzie tam, gdzie obywatel wchodzi w urzędowe relacje z agendami państwa lub instytucji publicznych, nowe technologie są w stanie w istotny sposób zmodyfikować formułę i zakres koniecznych kontaktów. Oznacza to, że w najbliższej przyszłości to właśnie e-zarządzanie ma szansę stać się dla obywatela najbardziej namacalnym przejawem zmian powodowanych przez nowe technologie w sferze życia publicznego.

W literaturze występuje podział na trzy główne modele e-zarządzania w kontekście interakcji pomiędzy władzą a obywatelami, które Andrew Chadwick i Christopher May określili jako: kierowniczy (*managerial*), konsultacyjny (*consultative*) i partycypacyjny (*participatory*)³⁰. Podstawą ich wyodrębnienia były istotne różnice w sześciu obszarach: rola władzy, główni aktorzy i ich interesy, kanały przepływu informacji, główne

³⁰ A. Chadwick, Ch. May, *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: „e-Government” in the United States, Britain, and the European Union*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, vol. 16, no. 2, April 2003, s. 272.

mechanizmy interakcji pomiędzy władzą i obywatelami, problemy z zastosowaniem ICT oraz określona logika każdego z systemów.

Jeśli chodzi o pierwszy model, kierowniczy, technologie ICT są w nim postrzegane jako jakościowe usprawnienie technologii już istniejących. Nie zmienił się zakres usług publicznych, ale stają się one bardziej efektywne, co oznacza zwiększoną prędkość ich dostaw połączoną z redukcją kosztów. Biurokracja staje się szybsza i bardziej wydajna. Władza tworzy bazy danych określanych jako społeczne. Głównymi aktorami tego systemu są władza, obywatele, podmioty gospodarcze oraz media. Przepływ informacji odbywa się jednostronnie – od władzy do obywateli bądź od obywateli do władzy, ale główna uwaga skoncentrowana jest na usprawnieniu przepływu informacji w ramach administracji publicznej. Głównymi mechanizmami są: regulacje podatkowe za pomocą Internetu, realizacja zobowiązań, *one stop shop*, gromadzenie i przekazywanie informacji osobowych i gospodarczych, dostarczanie przez władzę informacji na temat swojej działalności do mediów i opinii publicznej. Model ten traktuje informację jako relatywnie prostą i jednostronną, a nie złożoną i generowaną w drodze dyskursu. Państwo postrzegane jest jako autorytarne źródło informacji umieszczanej na stronach internetowych, a rola obywateli w tym kontekście nie jest tak ważna jak rola władzy, ponieważ to państwo kieruje aktywnością społeczną³¹.

Model konsultacyjny jest przeciwieństwem modelu kierowniczego. W tym przypadku technologie ICT usprawniają komunikację pomiędzy obywatelami a władzą. Informacja jest postrzegana jako źródło i narzędzie, które może być użyte do usprawnienia polityki i zarządzania. Wykorzystując prędkość sieci internetowej władza zapoznaje się z opinią wyborców, a to pomaga jej w podejmowaniu decyzji. System konsultacyjny oznacza przejście od najniższego poziomu kontaktu z obywatelami do poziomu interakcji i konsultacji pomiędzy władzą i obywatelami. W przeciwieństwie do poprzedniego modelu w tym przypadku występuje większa partycypacja demokratyczna³².

³¹ Ibidem, s. 277–278.

³² Ibidem, s. 279.

Podczas gdy dwa poprzednie modele podkreślają wertykalne przepływy komunikacji, model partycypacyjny jest bardziej kompleksowy, horyzontalny i oznacza się wielokierunkową interaktywnością. Wszyscy obywatele mają możliwość udziału w podejmowaniu decyzji. System ten zwraca się uwagę na efekt synergii rozumianej jako współpracę wszystkich obywateli posiadających swój punkt widzenia w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Wszystkie informacje są dostępne opinii publicznej, a przepływ informacji jest kompleksowy – pomiędzy obywatelami, obywatelami i władzą oraz władzą i obywatelami³³.

Współcześnie e-zarządzanie stało się jednym z najważniejszych narzędzi prowadzenia polityki. Dzięki technologii ICT odpowiednio „zainwestowanej” w zarządzanie administracja publiczna może sprawniej realizować cele związane z tzw. *good governance* (dobrym zarządzaniem). W literaturze przedmiotu zwraca się dużą uwagę na fakt, że wprowadzenie e-zarządzania powoduje również przeciwdziałanie i likwidację korupcji. Na fakt walki z korupcją poprzez e-zarządzanie wskazują autorzy zajmujący się implementacją e-zarządzania w państwach rozwijających się³⁴.

E-zarządzanie, w wyniku rozwoju technologii ICT, ma istotny wpływ na sektor publiczny, który powinien cechować się:

- otwartością i przejrzystością, dzięki czemu zarządzanie państwem jest zrozumiałe i przewidywalne, otwarte na współpracę z obywatelami i kontrolę z ich strony,
- dobrą służbą całemu społeczeństwu, a więc powinien być przyjazny obywatelowi. Usługi tego sektora powinny być skierowane na obywateli oraz podmioty gospodarcze, a nie na potrzeby biurokracji, i dlatego nikt nie powinien być z nich wykluczony czy marginalizowany,

³³ Ibidem, s. 280–282.

³⁴ Jednym z takich skorumpowanych państw jest Etiopia. W 2007 r. przeprowadzono tam badania na temat czynników generujących korupcję i potencjał e-zarządzania w walce z korupcją – R. D. Pathak, G. Singh, R. Belwal, R. F. I. Smith, *E-governance and Corruption-developments and Issues in Ethiopia*, „Public Organization Review, vol. 7, Issue 3, September 2007, s. 199–205.

- produktywnością i efektywnością, która zapewnia możliwie najwyższą jakość usług dla obywateli i podmiotów gospodarczych przy możliwie najniższych kosztach podatników, co powoduje tańszą i szybszą obsługę społeczeństwa³⁵.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka etapów e-zarządzania, będących miarą stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego i poziomem transformacji agend i organizacji rządowych:

- etap billboardu,
- etap częściowej dostawy usług,
- etap portalu z pełni wykonalnymi i zintegrowanymi dostawami usług,
- etap z pełną integracją e-usług przekraczającą bariery administracyjne,
- etap interaktywnej demokracji³⁶.

Etap pierwszy jest podstawową formą e-zarządzania i zastosowania ICT dla przekazywania informacji po prostu przez ich umieszczanie na stronach WWW. Etap drugi jest dwutorową komunikacją zwrotną. Na tym etapie władza stosuje system poczty elektronicznej, jak również technologie przetwarzające dane. W trzecim etapie władza włącza usługi i transakcje online, które zastępują urzędników. Na etapie czwartym władza dokonuje prób zintegrowania różnych usług publicznych wertykalnie i horyzontalnie. Piąty etap zawiera promocję partycypacji politycznej, bazującej na systemie WWW, w którym rządowe strony internetowe zawierają takie narzędzia e-zarządzania, jak e-demokracja, omówiona w dalszej części opracowania.

Jakie czynniki wpływają na efektywność funkcji e-zarządzania w administracji publicznej? Staje się oczywistym, że proces wprowadzania e-zarządzania może być trudniejszy niż sądzili optymiści. Międzynarodowe rankingi pokazują, że niektóre państwa wyprzedzają w tym wzglę-

³⁵ M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 60.

³⁶ L. Torres, V. Pina, B. Acerete, *E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, vol. 19, no. 2, April 2006, s. 282-285.

dzie inne, i są to głównie członkowie OECD³⁷. Na powyższe pytanie próbowali odpowiedzieć Lourdes Torres, Vincente Pina i Basilo Acerete, którzy przeprowadzili badania dotyczące efektywności zastosowania ITC w urzędach 35 miast Unii Europejskiej i wyniki badań przedstawili w artykule *E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens*³⁸. Pod uwagę zostały wzięte miasta powyżej 500 tysięcy mieszkańców reprezentujące około 80% całej populacji Unii Europejskiej. Badania empiryczne skoncentrowały się na następujących wymiarach e-zarządzania: e-usługach (67 pozycji), e-demokracji (60 pozycji) oraz stopniu zaawansowania zastosowania WWW – WM – *Web maturity* (6 pozycji). E-usługi były miarą zastosowania Internetu w dostarczaniu usług obywatelom. E-demokracja odnosiła się do czynności, które wpływały na wzrost zaangażowania obywateli. Z kolei *Web maturity* zawierało te aspekty stron WWW, które zapewniały korzyści obywatelom odwiedzającym strony internetowe (głównie przyjazny charakter i łatwość korzystania).

E-usługi zostały podzielone na kilka grup:

- usługi ogólne – np. zatrudnienie w sferze publicznej, zaopatrzenie publiczne, zmiany w danych osobowych, dowody identyfikacyjne, mandaty drogowe, odwoływanie się od mandatów drogowych, rejestr rzeczy zagubionych, rejestracja (ślubów, narodzin i zgonów), akty ślubów, urodzin i zgonów, rejestracja spółek cywilnych, rejestracja wyborców, różnego rodzaju pozwolenia (np. na demonstrację w miejscu publicznym), usługi pogrzebowe i cmentarne,
- usługi edukacyjne – przedszkola i szkoły municypalne,
- usługi związane z opieką zdrowotną i środowiskiem, np. biuro konsumenckie, zapewnienie wyżywienia, zarządzanie różnego rodzaju odpadami i śmieciami, kontrola gleb, licencje sanitarne, skargi na hałas, graffiti, itp., informacje dotyczące drzew, po-

³⁷ A. Meijer, S. Zouridis, *E-Government is an Institutional Innovation*, [w:] *Information and Communication Technology and Public Innovation: Assessing the ICT-driven Modernization of Public Administration*, V. J. Bekkers, H. V. Duivenboden, M. Thaens, Amsterdam 2006, s. 21–40.

³⁸ L. Torres, V. Pina, B. Acerete, op.cit., s. 277–302.

rzuconych samochodów, zanieczyszczeniu wód, dostawy wody pitnej, rejestracja psów i innych zwierząt, pozwolenia na posiadanie zwierząt,

- kwestie budowlane – zakaz parkowania, pozwolenia na budowę, plany, granty na budowę lub renowację, rady osiedlowe, inspekcje, rozbiórki, kupno własności publicznej, opłaty za wynajem, prace prywatne wpływające na drogi publiczne,
- usługi społeczne – np. telepomoc, usprawnienia dla niepełnosprawnych, granty, opieka domowa, dostawy posiłków, pomoc pielęgniarstwa w domu,
- usługi w zakresie zarządzania budynkami – np. zapłata za działalność biznesową, zapłata podatków, zasiłki, parkingi dlazydentów, parkingi dla niepełnosprawnych, opłaty za komunikację publiczną, miejsca na spotkania i kongresy, targowiska i handel w miejscach publicznych, korzystanie z ulic i miejsc publicznych dla celów komercyjnych, licencje na taxi,
- usługi dotyczące kultury, czasu wolnego i sportu – np. katalog bibliotek, rezerwacja książek, rezerwacja sportowych przyrzędów, bilety na imprezy publiczne, pozwolenie na filmowanie³⁹.

Jeśli chodzi o e-demokrację, podziału dokonano w trzech wymiarach:

- wymiar polityczny – informacje o burmistrzu (notka biograficzna, zbiór przemówień, e-mail, numer telefonu, fotografia, adres), informacje o pozostałych członkach urzędu miasta (e-maile, numery telefonów, fotografie, adresy), sesje plenarne, nagrania wideo, wiadomości prasowe i fotograficzne, działania komisji, struktura i funkcje władzy, informacje dla wyborców, mediów, partii politycznych, kandydatów i innych,
- odpowiedzialność finansowa – dane statystyczne, konsolidacja finansowa, wskaźniki finansowe, raporty audytowe, raporty na temat finansów, informacje o budżecie – wydatkach, wpływach, księgowości, długach i płynności finansowej, itp.,
- dialog obywatelski – np. sugestie i skargi na temat usług pu-

³⁹ Ibidem, s. 282–283.

blicznych, fora dyskusyjne, zaangażowanie i partycypacja demokratyczna, dostępność językowa i dla ludzi niepełnosprawnych, projekty i strategie, publikacje, linki do rządowych stron WWW, e-promocja miasta i biznesu, informacje turystyczne, agenda miasta, e-inicjatywy, adres mailowy dostępny dla obywateli⁴⁰.

Analiza rezultatów pozwoliła autorom badań na wysunięcie kilku głównych wniosków. Najczęstszą usługą oferowaną przez władze municypalne było płacenie podatków (w ponad 86% miast), a większość władz lokalnych w zakresie wprowadzenia e-zarządzania osiągnęła tzw. etap billboardowy, relatywnie mniejsza grupa osiągnęła etap interaktywnej komunikacji, a tylko kilka miast weszło w etap transakcji usługowych i finansowych (*transact stage*). Lokalna władza często używa Internetu w celach informacyjnych, ale rzadziej jako środka interaktywnej komunikacji (*two-way communication*). W celu przyspieszenia procesu dostaw usług online Komisja Europejska zaaprobowwała listę dwunastu e-usług publicznych dla obywateli jako swego rodzaju przewodnik (benchmarking). Większość z nich jest już oferowana online przez ponad 50% badanych miast (podatki dochodowe, biblioteki publiczne, szukanie pracy, dokumenty personalne, wnioski na pozwolenie na budowę, akty urodzin i ślubów, zmiany miejsca zamieszkania). Pozostałe (zasilki opieki społecznej, rejestracja samochodów, zgłoszenia na policję, zapisywanie się do szkół wyższych, usługi zdrowotne) nie zawsze wchodzi w kompetencję władz lokalnych badanych miast⁴¹.

Badane miasta zostały podzielone na cztery grupy w zależności od stopnia zaawansowania wprowadzenia e-zarządzania:

- miasta, w których większość usług zawiera kategorie interaktywnej komunikacji i transakcje usługowe i finansowe. Zaliczono do nich Wiedeń, Stuttgart, Birmingham, Monachium, Saragossę, Essen, Barcelonę i Sheffield. We wszystkich tych miastach władze lokalne dostarczają mieszkańcom największą ilość usług przez Internet,

⁴⁰ Ibidem, s. 284–285.

⁴¹ Ibidem, s. 289–290.

- miasta, gdzie występują usługi interaktywnej komunikacji oraz transakcje usługowe i finansowe, ale pewna ilość usług może zostać zaklasyfikowana do etapu billboardowego. Do tych miast zaliczono Londyn, Dublin, Cardiff, Genuę, Kolonię, Walencję, Glasgow, Edynburg, Amsterdam, Berlin, Madryt i Luksemburg,
- miasta, które pozostały na etapie billboardu: Leeds, Sewilla, Hamburg, Bruksela, Frankfurt, Rzym,
- miasta, w których zaobserwowano najniższy poziom usług na poziomie interaktywnej komunikacji i transakcji usługowych i finansowych: Belfast, Lizbona, Lyon, Marsylia, Neapol, Mediolan, Paryż i Palermo⁴².

Analiza danych pokazała, że wszystkie urzędy miejskie były zaangażowane w inicjatywy e-zarządzania, aczkolwiek na różnym poziomie rozwoju. Autorzy badań stwierdzili, że nie istniał żaden wyraźny związek pomiędzy stylem zarządzania administracją publiczną i rozwojem e-usług. Inny wniosek dotyczył kwestii, czy e-zarządzanie w istotny sposób spowoduje w przyszłości wzrost udziału mieszkańców w życiu publicznym i czy w ogóle ma ono wpływ na e-demokrację. Wydaje się, że w większości inicjatyw związanych z e-zarządzaniem władze lokalne postrzegały ludzi jako istoty bierne, od których się czegoś wymaga albo coś im się daje, a nie jak obywatele, którzy mogą uczestniczyć aktywnie w życiu społecznym zbiorowości lokalnej. Większość informacji na stronach WWW w wymiarze politycznym koncentrowała się głównie na osiągnięciach burmistrza i rządzącej partii. Zatem nawet jeśli e-zarządzanie w wymiarze politycznym wzmacnia przejrzystość i odpowiedzialność władzy lokalnej, promuje szerzenie informacji i wpływa na wzrost zaangażowania, na zastosowanie stron WWW duży mają wpływ urzędnicy decydujący o tym, jakie informacje przekazać obywatelom i w jaki sposób.

Podsumowując, w latach 90. i na początku wieku XXI władze lokalne państw Unii Europejskiej znacznie rozszerzyły swoją obecność w Internecie, a obywatele mają łatwiejszy dostęp do oficjalnych informacji i prowadzenia szerokiego wachlarza transakcji za pomocą

⁴² Ibidem, s. 290.

Internetu. Obywatele spodziewają się, że nowe technologie informacyjne i komunikacyjne zwiększą transparentność i odpowiedzialność władz i wpłyną na szersze interakcje pomiędzy obywatelami i władzą. Porównanie stron WWW przeprowadzone przez hiszpańskich naukowców sugeruje, że ICT odniosło sukces głównie w obszarze e-usług aniżeli e-demokracji, która wymaga zmian w kierunku modeli zorientowanych na większy udział obywateli w życiu lokalnym oraz zmianie relacji władza – obywatel w celu wyjścia naprzeciw potrzebom obywateli w sposób bardziej efektywny i przejrzysty.