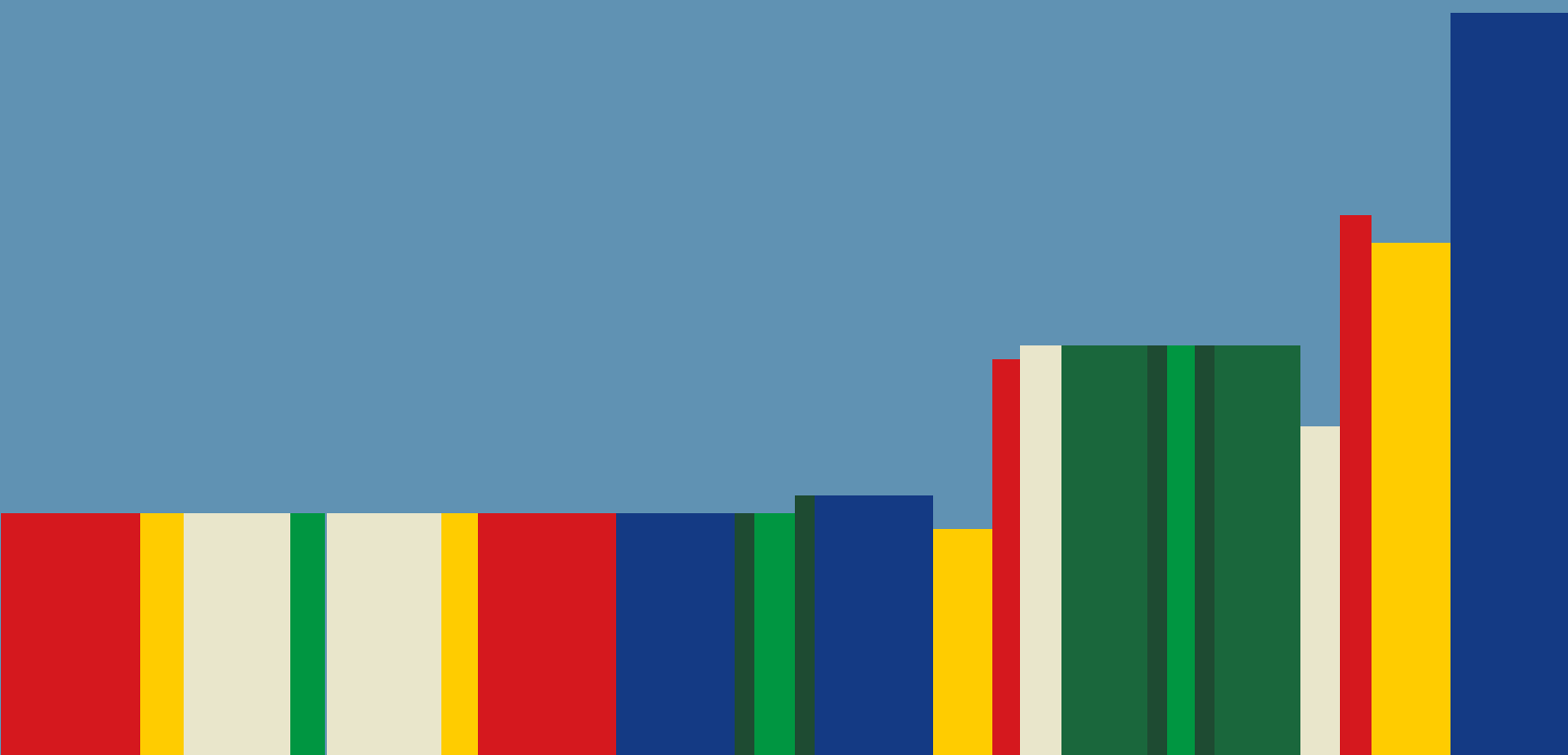


TRENDY ROZWOJOWE
I ZMIANY GOSPODARCZE W REGIONIE

RAPORT

Technologie
informacyjno-komunikacyjne
a samorząd lokalny
i rozwój lokalny
w województwie mazowieckim

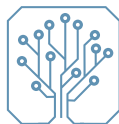


KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





TRENDY ROZWOJOWE
I ZMIANY GOSPODARCZE W REGIONIE

TECHNOLOGIE INFORMACYJNO- KOMUNIKACYJNE

A SAMORZĄD LOKALNY I ROZWÓJ LOKALNY
W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Klaudia Peszat,
Adam Płoszaj,
Dominik Batorski

Warszawa 2012



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Publikacja przygotowana i wydana w ramach projektu badawczego pt.
„Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie”

Projekt realizowany na podstawie umowy Nr UDA-POKL.08.01.02-14-35/10-00 o dofinansowanie Projektu ***Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie*** w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytetu VIII. *Regionalne kadry gospodarki*, Działania 8.1. *Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie*, Poddziałania 8.1.2. *Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zawartej w dniu 2.02.2011 r. pomiędzy Województwem Mazowieckim, w imieniu którego działa Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, a firmą MGG Conferences Sp. z o.o.

Koordynator projektu:

Danuta Bluj, MGG Conferences Sp. z o.o.

Kierownik merytoryczny zespołu badawczego:

Dominik Batorski, Uniwersytet Warszawski ICM

Tytuł publikacji:

Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny
w województwie mazowieckim

Autorzy:

Klaudia Peszat, Uniwersytet Warszawski
Adam Płoszaj, EUROREG Uniwersytet Warszawski,
Dominik Batorski, Uniwersytet Warszawski ICM

Redakcja naukowa:

Dominik Batorski, Uniwersytet Warszawski ICM

Redakcja językowa:

Elżbieta Michalak

Projekt graficzny, szablony wydawnicze:

Marta Gierych

Skład i przygotowanie do druku:

detep Maria Jakubowska, www.detep.pl

Copyright by Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych

ISBN: 978-83-63557-00-3



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych
3.0 Polska

Wydawca:

MGG Conferences Sp. z o.o., ul. Rakowiecka 43a m. 6, 02-521 Warszawa
www.mgg-conferences.pl

SŁOWO WSTĘPNE

Polska w ostatnich dwóch dekadach doświadczyła głębokich zmian społeczno-gospodarczych. O ich dynamice i kierunku zadecydowało kilka czynników. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku kluczową rolę odegrały transformacja ustrojowa i rozwój gospodarki rynkowej. W ostatnim czasie istotne znaczenie zyskał proces integracji europejskiej – dołączenie Polski do wspólnego rynku oraz napływ funduszy europejskich. Niebagatelny wpływ na sytuację gospodarczą kraju ma także otwarcie europejskiego rynku pracy dla Polaków, które wywołało silną falę emigracji zarobkowej.

Coraz istotniejszym czynnikiem zmian staje się postępujący rozwój i upowszechnienie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Odmienne niż w przypadku akcesji do Unii Europejskiej zmian tych nie wywołuje żadne pojedyncze wydarzenie. Są one związane z wprowadzaniem w życie zaawansowanych rozwiązań technicznych i mają bardzo subtelny charakter.

Warto podać kilka przykładów zmian, jakie pociągają za sobą te rozwiązania. I tak nowe technologie przeprofilowują zapotrzebowania na kompetencje na rynku pracy. Cenione jeszcze do niedawna umiejętności tracą na wartości, a w ich miejsce pojawiają się inne, znacznie bardziej pożądane i cenne.

Łatwiejszy przepływ informacji, a także obniżenie kosztów komunikacji i transportu na większe odległości przyczyniają się do zwiększenia zasięgu konkurencyjności – firmy lokalne coraz częściej rywalizują z firmami z innych krajów, i to zarówno na rynkach regionalnych, jak i wychodząc na rynek globalny.

Nowe technologie przyczyniają się do zmian w zakresie organizacji pracy. Wymuszają także tworzenie nowych modeli biznesowych. Zwiększająca się liczba produktów w postaci cyfrowej (m.in. treści, oprogramowanie), w połączeniu z łatwością ich kopiowania, sprawia, że coraz trudniej jest sprzedawać te dobra w formie konfekcjonowanej na nośnikach fizycznych. Tę formę obrotu wypierają modele oparte na sprzedaży usług (np. SaaS – oprogramowanie jako usługa). Jako usługa oferowane zaczyna być nie tylko oprogramowanie, widoczne jest to również w przypadku sprzętu (np. leasing).

Technologie informacyjno-komunikacyjne doprowadziły do epokowych przemian w komunikowaniu się, dając możliwość upowszechniania informacji bez pośrednictwa tradycyjnych mediów, a także wymiany informacji i komunikacji dwukierunkowej. Dzięki Internetowi firmy mogą tworzyć własne kanały komunikacji, skierowane bezpośrednio do obecnych i przyszłych klientów. Ten potencjał porozumiewania się każdego z każdym prowadzi też do innego zjawiska, a mianowicie malejącej roli pośredników. Doskonale ilustruje to rynek książki, gdzie sprzedaż elektroniczna szybko zyskuje kosztem tradycyjnych księgarni. Rośnie też liczba tytułów publikowanych w modelu „self-publishing”, bez udziału klasycznych wydawców. Podobnie tracą znaczenie pośrednicy instytucjonalni – na przykład pośrednictwo pracy w coraz większym stopniu opiera się na wykorzystaniu Internetu, ograniczając tym samym rolę urzędów pracy.

Zasygnalizowane przykłady zmian to tylko niewielki fragment złożonego i zmieniającego się dynamicznie kontekstu funkcjonowania firm, instytucji i organizacji oraz sposobu, w jaki mogą one

działać. Zmieniający się świat wymaga od działających w nim podmiotów wysokich zdolności adaptacyjnych. Jednym z najważniejszych narzędzi umożliwiających skuteczną adaptację jest niewątpliwie zrozumienie istoty zachodzących procesów. Do tej pory brakowało usystematyzowanej wiedzy o roli technologii informacyjno-komunikacyjnych w przemianach społeczno-gospodarczych w Polsce. Lukę tę wypełnia seria opracowań powstałych w wyniku projektu „Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie”, zrealizowanego w ramach poddziałania 8.1.2. Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Celem projektu było usystematyzowanie wiedzy i wielu rozproszonych badań na temat wpływu rozwoju i upowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych na zmiany społeczno-gospodarcze. Tak powstała seria kilkunastu raportów tematycznych. Raporty zawierają zarówno analizy o charakterze diagnostycznym, jak i elementy prognostyczne, wskazujące już teraz na widoczne zjawiska i procesy, które w niedalekiej przyszłości mogą wydatnie zyskać na popularności i znaczeniu. Opracowania zawierają też rekomendacje dla różnego rodzaju podmiotów – firm, urzędów i organizacji.

Projekt realizowany jest w województwie mazowieckim i koncentruje się na tym regionie. Niemniej jednak autorzy często analizują dane dotyczące całej Polski, a także innych krajów. Jest to uzasadnione, ponieważ analizowane trendy mają bardziej ogólny, ponadregionalny charakter.

Niniejszy raport poświęcony jest problematyce wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach samorządu lokalnego. Zawiera szczegółowe analizy stanu obecnego i zmian, jakie nastąpiły w ostatnich latach w zakresie informatyzacji urzędów województwa mazowieckiego, a także jej efektów w pracy urzędów. Mimo stopniowej poprawy sytuacji, administracja w niewielkim stopniu wykorzystuje potencjał, jaki dają nowe technologie. Choć wyniki badań dotyczących stosunku Polaków do korzystania z rozwiązań z zakresu e-administracji wskazują na umiarkowane zainteresowanie, to jednak kluczowe znaczenie mają rozwiązania ICT usprawniające pracę wewnątrz samej administracji, a nie na jej styku z obywatelami czy firmami. Autorzy raportu szczegółowo analizują funkcjonowanie narzędzi informowania o pracy urzędów i komunikacji z obywatelami – BIP-ów i stron internetowych. Wskazują także na bariery w rozwoju e-administracji. W ostatniej części raportu zebrano przykłady dobrych praktyk i ciekawych zastosowań nowych technologii w administracji, które mogą się stać inspiracją w poszukiwaniu nowych rozwiązań.

Dominik Batorski
kierownik merytoryczny projektu

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	7
2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w administracji publicznej na poziomie lokalnym ...	9
3. Uwarunkowania rozwoju e-administracji na poziomie lokalnym	11
4. Polacy i e-administracja	13
5. Informatyzacja urzędów gmin województwa mazowieckiego	16
5.1. Infrastruktura ICT	17
5.2. Dostęp do Internetu	19
5.3. Komórka informatyczna w urzędzie	21
5.4. Kompetencje pracowników	22
5.5. Wydatki na informatyzację	24
5.6. Wykorzystywanie technologii informatycznych	26
5.7. Działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego	32
5.8. Wpływ informatyzacji na pracę urzędów	34
5.9. Bariery rozwoju e-administracji	36
6. Biuletyny informacji publicznej gmin województwa mazowieckiego	39
6.1. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego	40
7. Strony własne gmin województwa mazowieckiego	58
8. Zawartość BIP oraz stron własnych a sytuacja społeczno-gospodarcza gmin województwa mazowieckiego.....	61
9. Perspektywy rozwoju – dobre praktyki	67
9.1. Telewizja miejska – Issy-les-Moulinneaux	67
9.2. Personalizacja usług – Manchester	67
9.3. Portal Konsultacje społeczne – Warszawa	68
9.4. Konsultacje społeczne on-line – Bristol	69
9.5. Zgłaszanie problemów on-line – Londyn	69
9.6. Serwis Naprawmyto.pl – projekt ogólnopolski	70
9.7. Internet przeciw korupcji – Seul	70
9.8. Zintegrowany system informacji o korzystających z opieki społecznej – Nowy York ...	71

9.9. Sprostowania i polemiki w obszarze działalności prezydenta miasta – Poznań	71
9.10. Elektroniczny system rezerwacji wizyt – Bemowo	72
9.11. System bezpiecznych płatności internetowych – Vancouver	73
9.12. Obsługa odszkodowań za straty poniesione w wyniku klęsk żywiołowych – Dolna Austria ...	73
9.13. Powiadomienia SMS o zmianie organizacji ruchu drogowego – Warszawa	74
10. Podsumowanie	75
Bibliografia	77
O autorach	79
O projekcie	81

1 WSTĘP

Technologie informacyjne i komunikacyjne są istotnym czynnikiem kształtującym współczesność. Ich znaczenie jest widoczne w wielu aspektach życia społecznego i gospodarczego. Bardzo szybko stały się także obowiązkowym elementem obecnym w instytucjach władzy lokalnej. Dzisiaj trudno sobie wyobrazić, żeby urzędy miast czy gmin nie miały strony internetowej, funkcjonującej co najmniej jako wizytówka. Jednak technologie informacyjne i komunikacyjne wkraczają w świat lokalnego samorządu i lokalnej administracji publicznej w bardziej zdecydowany sposób i intensywnie przekształcają funkcjonowanie tych instytucji. Dotyczy to dwóch zasadniczych wymiarów. Po pierwsze, wymiaru wewnętrznego działania urzędów. Po drugie, kontaktów urzędu z jego otoczeniem, w szczególności z obywatelami (klientami urzędu), lecz także z innymi urzędami. W bardziej technicznym ujęciu wymiary te można określić jako front-office i back-office. Front-office stanowi tę część urzędu, która jest odpowiedzialna za bezpośredni kontakt z obywatelem (wymiana informacji, przekazywanie danych i dokumentów), natomiast back-office jest to sfera, która odpowiada za gromadzenie i przetwarzanie informacji (m.in. rejestry, archiwa, bazy danych, systemy informacji przestrzennej). Ta pierwsza odpowiada za przekazywanie informacji na zewnątrz, natomiast druga za sprawny obieg informacji w ramach instytucji publicznej. Zauważmy, że w tym ujęciu kontakty między urzędami będą aktywnością w ramach back-office.

Z punktu widzenia obywateli najbardziej widocznym aspektem informatyzacji jest oczywiście możliwość internetowej komunikacji z urzędem. Powoli standardem staje się możliwość załatwienia spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu, bez potrzeby wizyty w urzędzie. W realiach polskich to ostatnie stwierdzenie może się wydawać zbyt optymistyczne, choć z drugiej strony trudno zaprzeczyć takiemu trendowi, przynajmniej przyjmując dłuższą perspektywę czasową. Jednakże równie ważnym aspektem, często warunkującym sprawność elektronicznej obsługi klientów, jest informatyzacja wewnętrznych procesów w urzędach, w tym elektroniczny obieg dokumentów między różnymi urzędami (czyli back-office). Informatyzacja urzędów wymaga z kolei zarówno odpowiedniej infrastruktury, jak i kompetencji urzędników, a także np. odpowiednich rozwiązań prawnych. Informatyzacja wymaga oczywiście również odpowiednich nakładów finansowych – brak wystarczających środków w budżetach gmin może być istotną przeszkodą w szybkim wprowadzaniu nowoczesnych rozwiązań.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę diagnozy niektórych aspektów informatyzacji administracji publicznej na poziomie lokalnym w województwie mazowieckim oraz kontekstu społeczno-gospodarczego tego procesu. Ponadto istotnym elementem opracowania jest przedstawienie wybranych (subiektywnie) przykładów zaawansowanego wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji lokalnej. Mogą one stanowić inspirację dla informatyzacji urzędów miast i gmin województwa mazowieckiego.

Badanie opiera się przede wszystkim na wynikach kilku badań empirycznych. Po pierwsze, wykorzystano dane z raportów badania stanu informatyzacji urzędów w Polsce, przygotowywanych na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (pierwsza edycja na zlecenie Minister-

stwa Nauki i Informatyzacji). Raporty te opracowywane są na podstawie wyników szerokich badań ankietowych, obejmujących reprezentatywną grupę urzędów (w tym urzędów gmin), i umożliwiają analizy na poziomie wojewódzkim. Do 2011 roku wykonano cztery edycje tego badania, obejmujące w sumie okres 2003–2010 (por. MNil 2004; MSWiA 2008; MSWiA 2009; MSWiA 2011).

Po drugie, w raporcie przedstawiane są wyniki własnego badania ankietowego (por. Peszat 2010) urzędów gmin województwa mazowieckiego, przeprowadzonego w 2010 roku. Na ankiety wysłane elektronicznie odpowiedziało 139 gmin, co stanowi 44% wszystkich gmin województwa.

Po trzecie, w opracowaniu wykorzystywane są wyniki ogólnopolskiego badania „Diagnoza społeczna” (por. Batorski 2009; 2011; www.diagnoza.com) oraz wyniki badania przeprowadzonego w 2008 roku w urzędach gmin i powiatów województwa mazowieckiego (Szpor i in. 2008).

Po czwarte, część dotycząca zawartości Biuletynów Informacji Publicznej urzędów gmin województwa mazowieckiego opiera się na wynikach własnego badania BIP (por. Peszat 2010), przeprowadzonego w lutym 2010 roku. Do oceny zawartości stron BIP zastosowano metodę zero-jedynkową, czyli poprzez stwierdzenie, czy dana informacja znajduje się na stronie, czy też nie. Zakres informacji, który był brany pod uwagę w badaniu, obejmował 15 elementów: dane teleadresowe, godziny pracy urzędu, strukturę organizacyjną urzędu, dokumenty strategiczne, akty prawa miejscowego, budżet, protokoły posiedzeń rady, oświadczenia majątkowe, zamówienia publiczne, informacje o sposobie załatwienia sprawy, możliwość pobrania wniosków, informacje o stanie rozpatrzenia sprawy, rejestry i ewidencje, aktualności, wnioszek o udostępnienie informacji publicznej.

Opracowanie rozpoczyna ogólna charakterystyka powiązań między administracją publiczną, szczególnie lokalną, a technologiami informacyjno-komunikacyjnymi. Następna część poświęcona jest omówieniu uwarunkowań rozwoju e-administracji na poziomie lokalnym. Rozdział „Polacy i e-administracja” w syntetyczny sposób przedstawia skalę korzystania z usług e-administracji oraz zapotrzebowanie na tego typu usługi. Dalej omawiane są wybrane aspekty informatyzacji gmin województwa mazowieckiego, w niektórych aspektach w ujęciu dynamicznym dla lat 2003–2010. W kolejnych częściach przedstawiana jest charakterystyka biuletynów informacji publicznej oraz stron własnych mazowieckich gmin, a także związek między ich jakością a charakterystykami społeczno-gospodarczymi gmin województwa mazowieckiego, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowań w przestrzeni województwa. Przedostatnia część zawiera omówienie ciekawych, godnych naśladowania przykładów zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez władze lokalne – jest to w istocie przegląd dobrych praktyk, na których podstawie można wyobrazić sobie kierunki rozwoju informatyzacji urzędów gmin i miast województwa mazowieckiego. Opracowanie kończy krótkie podsumowanie.

2 TECHNOLOGIE INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

W ostatnich latach istotnym zmianom ulega model zarządzania w samorządzie terytorialnym. W tym procesie ważną rolę odrywają technologie informacyjne i komunikacyjne (ang. *Information and Communication Technologies* – ICT) (Borins i in. 2007). Wzrost znaczenia i wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej stał się przedmiotem licznych badań i publikacji skupiających się na różnych aspektach tego zjawiska. Najczęstszym przedmiotem zainteresowania badaczy jest wpływ ICT na efektywność działania urzędów, szczególnie w wymiarze usprawnienia świadczenia usług i kontaktów administracji z obywatelami, poprzez dostarczanie informacji i usług za pomocą technologii teleinformatycznych (tzw. e-government). Innym popularnym wątkiem naukowego dyskursu jest wykorzystywanie ICT do wzmacniania demokratycznych procesów zachodzących na różnych szczeblach administracji publicznej (tzw. e-governance). W tym ujęciu nacisk kładziony jest na demokrację i uczestnictwo obywateli w podejmowanych decyzjach i działaniach władz. Wykorzystanie ICT może służyć modernizacji lokalnej polityki informacyjnej. Polityka informacyjna samorządu to nie tylko kwestia informowania o działaniach władz oraz przepływ informacji na linii urząd–obywatel, lecz także świadoma i planowa działalność władz, zmierzająca do usprawnienia procesu przepływu informacji i zwiększenia efektywności jej wykorzystania, czy też mówiąc jeszcze bardziej ogólnie, do całościowego zarządzania wiedzą w urzędzie. Dzięki dwustronnej wymianie informacji (komunikacji) dochodzi do współpracy samorządu z obywatelami, co umożliwia większą partycypację mieszkańców i innych podmiotów w sprawach publicznych, a także zwiększa możliwość udziału w życiu gminy i wpływu na podejmowane przez władze lokalne decyzje (za pośrednictwem np. konsultacji społecznych w formie sondaży, ankiet, forum czy też wyborów i referendum przeprowadzanych drogą elektroniczną).

Istotnym aspektem działania elektronicznych systemów informacji i usług publicznych jest dążenie do wygodnego korzystania z nich przez obywateli. Coraz częściej stosowane są systemy skierowane do określonych grup odbiorców, a jednocześnie ujednolicone pod względem tematycznym. Popularny staje się model oparty na koncepcji *one-stop-shop*. Polega ona na integracji świadczeń oraz dopasowania do różnych preferencji dostępu do tych usług ich odbiorcom, tj. zapewnienia świadczenia usług poprzez Internet, SMS, telewizję satelitarną bądź bezpośredni kontakt w urzędzie. Najważniejszą kwestią w tym systemie jest to, że obywatel załatwia swoją całą sprawę za pomocą jednego punktu dostępowego (np. portalu internetowego), nawet jeśli wymaga to udziału różnych jednostek organizacyjnych. Wystarczy zgłoszenie sprawy w jednym przewidzianym do tego celu miejscu, a dalej sprawa jest już kierowana odpowiednio przez zintegrowany system. Ciekawym podejściem jest oparcie konstrukcji systemu na zmieniających się w ciągu życia potrzebach obywateli, tj. zdefiniowanych konkretnych sytuacjach w życiu mieszkańca (metoda *life events*) lub przedsiębiorstwa (metoda *business events*). Poszczególne sprawy grupowane są według poszczególnych zagadnień, jak np. narodziny, edukacja, zatrudnienie, finanse i podatki, opieka społeczna. Dzięki temu system mo-

że być lepiej dostosowany do indywidualnych potrzeb użytkowników, którzy w łatwy sposób mogą odszukać potrzebne informacje i skorzystać z usług.

Systemy informacji i usług publicznych zmieniają się wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zmieniają się też cele i priorytety w dziedzinie ICT. Zwraca się m.in. uwagę na konieczność dostosowania prowadzonych działań do zmieniających się rozwiązań tele-informacyjnych, w tym szerokopasmowego Internetu i sieci bezprzewodowych, a także na dostosowanie tych działań do potrzeb użytkowników, którzy tworzą tę „wirtualną rzeczywistość” (EC 2007). Działania te mają nadal na celu uproszczenie procedur świadczenia usług publicznych przez urząd, ale o ile jeszcze kilka lat temu najważniejszym celem wykorzystania ICT w administracji była digitalizacja zasobów informacyjnych, o tyle dziś dąży się do stworzenia odpowiednich warunków do swobodnej dyskusji pomiędzy obywatelami a władzą publiczną.

Korzyści wynikające z wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji są istotne i różnorodne (por. np. Stempnakowski 2007). Można przyjąć dwie perspektywy postrzegania tych korzyści. Po pierwsze, perspektywę urzędu. Po drugie, perspektywę obywateli (klientów urzędu).

Wśród najważniejszych korzyści informatyzacji z perspektywy urzędu gminy należy wymienić:

- Łatwiejszy dostęp do informacji i dokumentów (wszystkie dane, analizy, raporty i inne informacje mogą być zamieszczone na wewnętrznym serwerze urzędu, dzięki czemu dostęp do nich mogą mieć wszyscy pracownicy).
- Możliwość tworzenia obszernych, ale jednocześnie stosunkowo prostych w obsłudze baz danych dotyczących różnych obszarów kompetencji urzędu, w tym baz informacji przestrzennej.
- Usprawnienie komunikacji między urzędnikami, komórkami organizacyjnymi czy też różnymi urzędami (elektroniczny obieg dokumentów).
- Przyspieszenie procedur związane z szybszą wymianą informacji, łatwiejszym dostępem do informacji, korzystaniem ze standardowych formularzy oraz innych narzędzi.
- Lepsza kontrola działań dzięki bieżącemu monitoringowi procedur, realizacji zadań.
- Niższe koszty działalności związane z szybszą i łatwiejszą realizacją zadań, procedur (należy jednak pamiętać, że informatyzacja wymaga często znaczących nakładów inwestycyjnych, a także wydatków bieżących, zatem oszczędności finansowe występują raczej w średnim lub długim okresie).
- Promocja gminy (miasta) w sieci – nowy kanał promocji, który umożliwia dotarcie do szerszej grupy odbiorców, w tym potencjalnych inwestorów, turystów czy przyszłych mieszkańców.

Z perspektywy obywatela najważniejsze korzyści informatyzacji urzędu gminy to:

- Łatwiejszy, szybszy dostęp do informacji (przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej urzędu).
- Wygodniejsze załatwianie spraw urzędowych – w tym przypadku wpływ mają zarówno rozwiązania z zakresu front-office (np. możliwość załatwienia całości sprawy przez Internet), jak i z zakresu back-office (ogólne sprawniejsze działanie urzędu).

- Zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych, które mogą skorzystać z usług bez konieczności pojawiania się w urzędzie.
- Pozytywne efekty mogą być również dostrzegane w funkcjonowaniu demokracji lokalnej. Dzięki lepszemu dostępowi do informacji zwiększa się przejrzystość prowadzonych przez samorządy polityk, co umożliwia również lepszy monitoring działań władz lokalnych przez mieszkańców. Internet staje się prostym narzędziem wyrażania opinii, dzięki czemu umożliwia partycypację społeczną na większą skalę, wspierając tym samym model demokracji uczestniczącej.

3 UWARUNKOWANIA ROZWOJU E-ADMINISTRACJI NA POZIOMIE LOKALNYM

Poziom rozwoju e-administracji w poszczególnych jednostkach terytorialnych jest zróżnicowany. W polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu zanalizowanych zostało wiele czynników wyjaśniających taki stan. Jednym z nich jest ogólna sprawność administracji i skłonność do podejmowania działań innowacyjnych (Swianiewicz 2006). Wai Ho Wong i Eric Welch (2004) uważają, że tam gdzie administracja już wcześniej wykazywała się większą sprawnością i efektywnością, tam również jest większe prawdopodobieństwo wykorzystywania nowych technologii do komunikacji z obywatelami. Jednakże, jak wskazuje Rabia Karakaya (2003), może być też odwrotnie, tj. większa szansa na zastosowanie innowacyjnych działań wyłania się w jednostkach, które przeżywają kryzys. W takich samorządach pojawia się większa gotowość do poniesienia ryzyka związanego z innowacją, wynikająca z potrzeby wprowadzenia szybkich zmian, dlatego rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych może w takich gminach następować szybciej.

Harald Baldershaim (2004) na podstawie badań w krajach skandynawskich (Dania, Szwecja, Norwegia i Finlandia) warunkuje innowacyjność samorządu typem przywództwa. W jednostkach, w których pozycja lidera jest silna i spersonalizowana, częściej można się spodziewać działań innowacyjnych, natomiast w jednostkach, w których pozycja ta jest słaba albo przywództwo jest rozmyte, kolektywistyczne, występuje mniejsza skłonność do innowacji. Poza ogólną skłonnością do innowacji istotnym czynnikiem różnicującym u Harald Baldershaima jest wielkość jednostki samorządowej, mierzona liczbą ludności. Większe jednostki częściej wykorzystują Internet do komunikacji z obywatelami, z jednej strony dlatego, że znacząco obniża to koszty funkcjonowania samorządu, z drugiej natomiast dlatego, że mają większy potencjał do wprowadzania innowacji.

W polskiej literaturze przedmiotu próbę wyjaśnienia różnic w wykorzystaniu narzędzi internetowych w polskich gminach podjął Paweł Swianiewicz. Na podstawie wyników badań przedstawił trzy główne czynniki różnicujące:

- wielkość gminy mierzoną liczbą ludności,
- poziom wykształcenia ludności,
- skłonność lidera lokalnego do innowacji.

Wielkość gminy (liczba ludności) okazuje się istotna statystycznie, co można tłumaczyć dwojako. Z jednej strony jako łatwość dostępu do Internetu, która jest większa w dużych miejscowościach, z drugiej zaś urząd w większej gminie zatrudnia więcej pracowników, spośród których łatwiej jest oddelegować kilku z nich do obsługi serwisów internetowych urzędu.

Okazuje się, że skłonność liderów lokalnych do innowacji jest również niezwykle ważna dla rozwoju elektronicznej administracji, chociaż jak wynika z wielu badań, w Polsce jest ona niska (Bednarz, Kulawczuk 2008, s. 17–23). Paulina Bednarz i Anna Szcześniak uważają, że negatywne nastawienie władz może wynikać z niewiedzy, braku kompletnej informacji czy niezrozumienia, lecz także ze strachu przed kompromitacją i poniesieniem porażki w przypadku nieumiejętności wykorzystania innowacyjnych narzędzi. Zwracają uwagę, że wielu liderów nie widzi też potrzeby wprowadzania zmian i nie ma świadomości, jakie korzyści mogą one przynieść. Jako istotne powody przeciwstawiania się zmianom autorki wymieniają też obawę przed zwiększeniem wymagań i zakresu obowiązków oraz koniecznością zmiany dotychczasowych przyzwyczajeń.

W porównaniu do badań skandynawskich Haralda Baldersheima oprócz liczby mieszkańców jednostki i skłonności liderów do innowacyjności równie istotnym czynnikiem okazuje się poziom wykształcenia społeczności lokalnej. Im większy jest odsetek ludności z wyższym wykształceniem, tym większa jest skłonność do korzystania z Internetu, a co za tym idzie również z elektronicznej administracji. Z „Diagnozy społecznej 2009” jednoznacznie wynika, że wykształcenie ma ogromne znaczenie dla korzystania z komputerów i Internetu. Wykształcenie całej społeczności lokalnej przekłada się także na wykształcenie pracowników administracji samorządowej, dlatego ma ono istotny wpływ zarówno na stronę oferującą usługi publiczne, jak też ich odbiorców.

Ponadto w wynikach badania przeprowadzonego przez Pawła Swianiewicza nie znalazła potwierdzenia teza dotycząca wielkości gminy mierzonej jej obszarem oraz zamożności jednostek samorządowych. Wielkość dochodów budżetów lokalnych nie wykazała istotnego związku statystycznego z wykorzystaniem technik informatycznych przez administrację. Można natomiast przypuszczać, że w samorządach dysponujących większymi środkami finansowymi będzie również większa skłonność do działań innowacyjnych, a także większa możliwość przeznaczenia środków na infrastrukturę teleinformatyczną, jednakże nie znalazło to potwierdzenia w badaniach.

Z kolei czynnik dotyczący wielkości obszaru jednostki terytorialnej okazuje się mało istotny, mimo że wydawać by się mogło, iż większy popyt na usługi elektroniczne będzie w jednostkach bardziej rozległych obszarowo, w których wykorzystanie Internetu w kontaktach z urzędem mogłoby znacznie usprawnić załatwianie spraw, w tym skrócić czas poświęcony na dojazd.

Ważnym elementem jest również strona popytowa, czyli zainteresowanie ze strony mieszkańców i przedsiębiorców możliwością załatwiania spraw za pomocą narzędzi teleinformatycznych. Stosunkowo niska dostępność wielu usług i niemożność całkowitego załatwienia sprawy przez Internet może zniechęcać do wykorzystywania tego medium w kontaktach z urzędem. Bardzo ważnym czynnikiem jest też nieumiejętność korzystania z komputerów i Internetu oraz brak motywacji i potrzeby nauczania się. Jak pokazuje „Diagnoza społeczna 2009” (Batorski 2009), to już nie twarde czynniki, takie jak brak dostępnej infrastruktury czy środków finansowych, stanowią główną barierę korzystania z komputerów i Internetu, ale miękkie czynniki, takie jak brak motywacji oraz umiejętności korzystania z nich.

Dyskutowany jest również związek między rozwojem ICT a społeczeństwem obywatelskim. Charakterystyczny dla polskiego społeczeństwa ogólny brak zainteresowania sprawami publicznymi nie sprzyja budowie bardziej efektywnej i innowacyjnej administracji publicznej (być może w pewnym stopniu wynika to z braku dobrej informacji publicznej, małej otwar-

tości i przejrzystości działania administracji). Jak dowodzi Robert Putnam (1993), instytucje publiczne działają lepiej wtedy, gdy występuje większa współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami w jednostce terytorialnej (administracja, mieszkańcy, przedsiębiorcy) i gdy społeczność lokalna wykazuje zainteresowanie tym, co się dzieje w gminie, oraz jest otwarta na zmiany. Badania regionalnego zróżnicowania sprawności instytucjonalnej administracji samorządowej potwierdzają tę tezę (Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000). Istnieje wysoka dodatnia korelacja pomiędzy wskaźnikiem społeczeństwa obywatelskiego a sprawnością instytucjonalną administracji. Mniejsze znaczenie ma druga teza Roberta Putnama, dotycząca modernizacji, która mówi o tym, że sprawność instytucjonalna jest zależna od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego. Można zatem stwierdzić, że to rozwój społeczeństwa obywatelskiego warunkuje wyższą sprawność instytucji publicznych, w tym wykorzystywania nowoczesnych narzędzi, niż modernizacja społeczno-ekonomiczna.

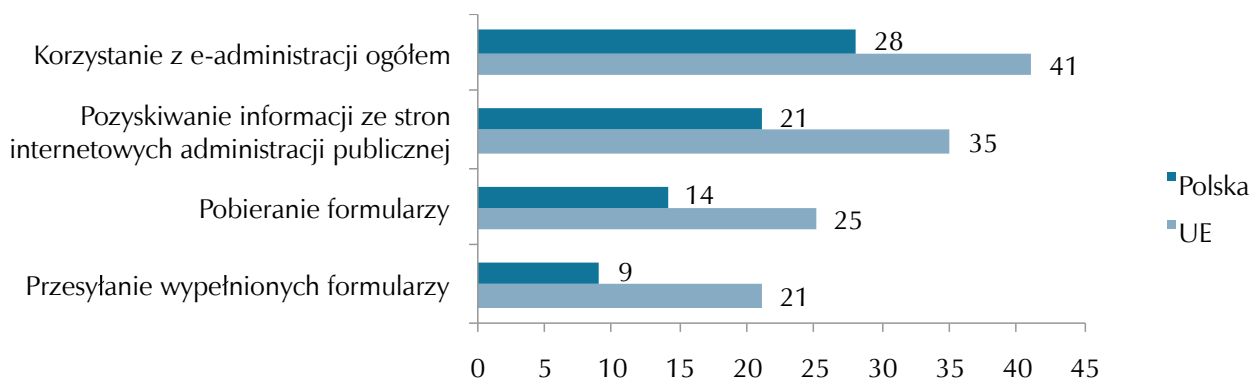
4 POLACY I E-ADMINISTRACJA

Istotnym uwarunkowaniem rozwoju e-administracji, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym, jest zapotrzebowanie na tego typu rozwiązania. Aby e-administracja mogła działać, konieczna jest społeczna gotowość i chęć do korzystania z usług publicznych świadczonych za pomocą sieci. Na stan e-administracji wpływa zatem zarówno podaż e-usług (zależna w dużej mierze od władzy publicznej), jak i popyt na e-usługi (zależny od poziomu kompetencji informatycznych społeczeństwa oraz dostępu do technologii informacyjnych i komunikacyjnych). Strona podaźowa ulega powoli poprawie i z pewnością będzie się dalej rozwijała. Coraz większe znaczenie zyskuje również informatyzacja procesów w obrębie samej administracji – jest to czynnik wpływający zarówno na podaż e-usług, jak i na ogólną efektywność działania administracji. W całym niniejszym opracowaniu uwaga skupiona jest właśnie na stronie podaźowej, a w szczególności na podaży e-usług. Niemniej jednak, wobec powyższych obserwacji, warto zwrócić uwagę także na ogólne zapotrzebowanie na e-usługi (szczegółowe omówienie społecznych aspektów i uwarunkowań informatyzacji w Polsce można znaleźć w raportach „Diagnozy społecznej”).

Rozpocznijmy od kontekstu międzynarodowego. Udział korzystających z e-administracji wśród osób korzystających z Internetu jest w Polsce wyraźnie niższy niż w całej Unii Europejskiej. W Polsce w 2011 r. jedynie 28% korzystających z Internetu w jakikolwiek sposób skorzystało z e-administracji, podczas gdy w całej Unii było to 41% korzystających z Internetu (różnica 13 pkt. proc.) (por. rys. 1). W każdym analizowanym aspekcie korzystania z e-administracji rozdzźwięk pomiędzy wartościami dla Polski i dla UE jest zauważalny. Warto również podkreślić, że najwyższe odsetki dotyczą ogólnego, enigmatycznego „korzystania z e-administracji”. Następną w kolejności kategorią jest bardzo prosta użyteczność „pozyskiwanie informacji ze stron administracji publicznej” (21% dla Polski, 35% dla UE). Natomiast w przypadku bardziej zaawansowanych form wskaźniki są niskie: pobieranie formularzy oraz przysyłanie wypełnionych formularzy. Warto też zauważyć, że w Polsce bardzo mało osób korzysta z najbardziej zaawansowanej z analizowanych form – jedynie 9% osób w kontaktach z administracją publiczną przesyła przez Internet wypełnione formula-

rze (średnia dla UE wynosi 21%). Wynika to zapewne zarówno z braku kompetencji czy braku zaufania do tego typu rozwiązania, jak również – a może przede wszystkim – z tego, że wiele polskich urzędów nie oferuje takiej możliwości.

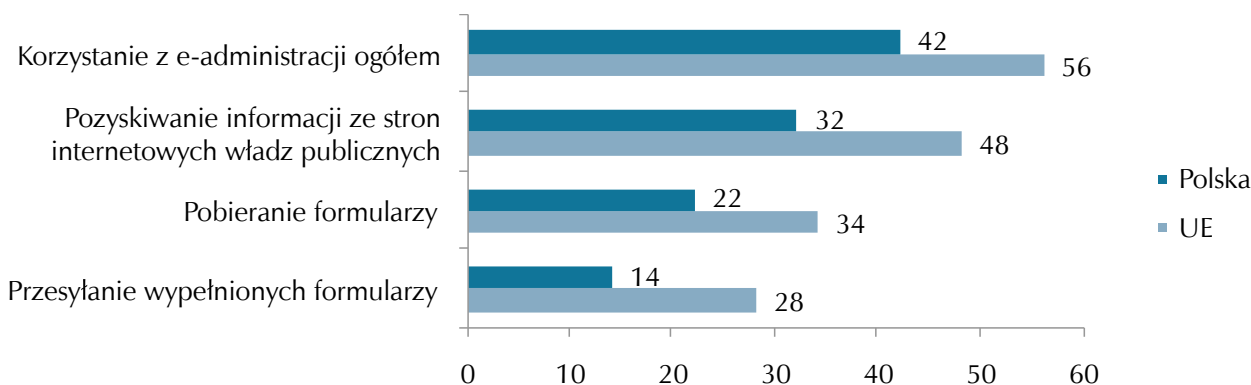
Rysunek 1. Osoby korzystające z Internetu w kontaktach z administracją publiczną (2011 r.) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Korzystanie z Internetu w kontaktach z administracją publiczną jest w pewnej mierze uwarunkowane dostępem do nowoczesnych technologii sieciowych, w tym przede wszystkim do szybkiego, szerokopasmowego Internetu. Wśród osób posiadających dostęp do sieci szerokopasmowej korzystający z Internetu w kontaktach z administracją publiczną zarówno w Polsce, jak i w UE stanowią licznieszą grupę niż osoby nieposiadające dostępu do sieci szerokopasmowej. W Polsce w 2011 r. 42% osób posiadających dostęp do sieci szerokopasmowej korzystało w jakikolwiek sposób z e-administracji, w UE natomiast było to aż 56% tej grupy (por. rys. 2). Również w innych analizowanych aspektach Polska wyraźnie odstaje od średniej UE. Wydaje się zatem, że kwestie dostępu do najnowszych (i również droższych) rozwiązań technicznych mają pewne znaczenie, ale nie jest to znaczenie zasadnicze. Zauważmy, że wśród osób cieszących się szerokopasmowym dostępem do Internetu jedynie 14% wykorzystuje tę możliwość do przesyłania wypełnionych formularzy (wobec dwukrotnie wyższej średniej dla UE).

Rysunek 2. Korzystanie z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających dostęp do sieci szerokopasmowej (2011 r.) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Ważnym aspektem debaty dotyczącej rozwoju e-administracji jest zainteresowanie obywateli korzystaniem z Internetu do załatwiania swoich spraw z organami administracji publicznej.

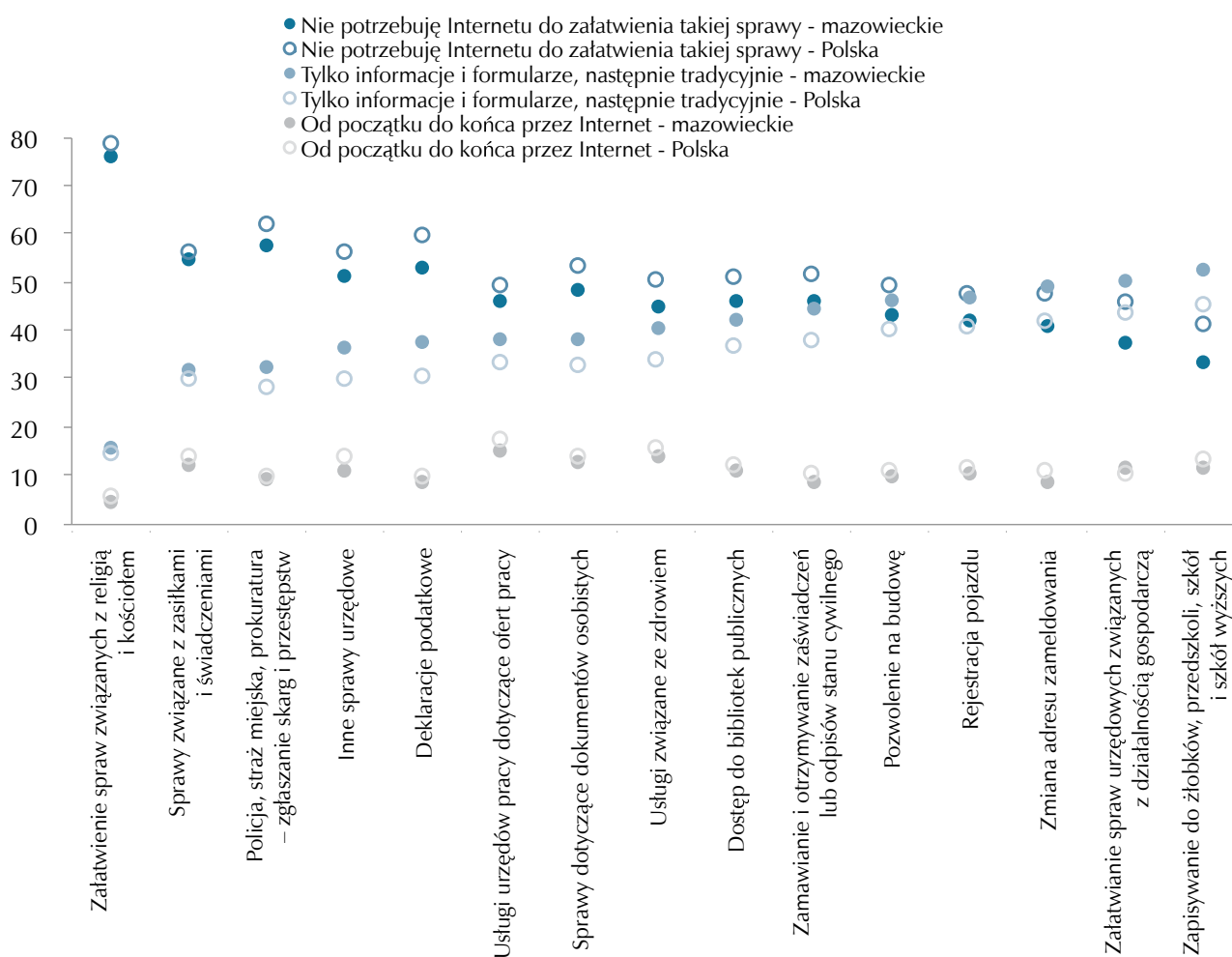
Brak zainteresowania obywateli uczyni bowiem budowę takich możliwości bezcelową. Zgodnie z wynikami badań „Diagnozy społecznej 2011” zainteresowanie obywateli załatwieniem danej sprawy za pomocą Internetu jest silnie zróżnicowane. W zależności od rodzaju procedury zainteresowanie załatwieniem jej w pełni przy użyciu Internetu deklaruje od 14% mieszkańców Polski, w przypadku spraw związanych z religią i kościołem, do 45,3%, w zakresie zapisywania do żłobków, przedszkoli, szkół i szkół wyższych (por. rys. 3). Zauważmy, że nawet w przypadku spraw, które najchętniej byłyby załatwiane przez Internet od A do Z, odsetek osób zainteresowanych takim rozwiązaniem nie przekracza połowy populacji. Znaczna część społeczeństwa po prostu nadal chce chodzić do urzędów, i innych instytucji publicznych i załatwiać swoje sprawy, kontaktując się z urzędnikami z krwi i kości.

W przypadku Mazowsza wartości dotyczące poszczególnych grup spraw są od 2 do 8 punktów procentowych wyższe, ale i tutaj wartości powyżej 50% osiągają jedynie sprawy urzędowe związane z działalnością gospodarczą oraz zapisywanie do żłobków, przedszkoli, szkół i szkół wyższych. Obiema tymi grupami spraw zainteresowane są osoby niebędące w pełni reprezentatywnymi dla całości populacji. Zarówno przedsiębiorcy, jak i ludzie młodzi (bo głównie tacy są studentami oraz posiadają dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym) wykazują wyższe kwalifikacje w zakresie korzystania z Internetu. Ogólne wysokie wyniki województwa mazowieckiego w porównaniu ze średnią krajową są zapewne zasługą mieszkańców Warszawy (wraz z obszarem metropolitalnym). Z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać, że w peryferyjnych obszarach Mazowsza omawiane wskaźniki są niższe niż średnia krajowa, z kolei w przypadku Warszawy są zapewne znacząco wyższe niż średnia województwa mazowieckiego.

Wykorzystanie Internetu jedynie jako źródła informacji o sposobie załatwienia danej sprawy i do pobrania formularzy deklaruje od 7,4 do 17,4% Polaków. Najmniej osób deklaruje korzystanie z Internetu w sprawach związanych z kościołem i religią, a najwięcej w zakresie wyszukiwania ofert pracy na stronach urzędów pracy. Wartości uzyskiwane dla Mazowsza są bardzo zbliżone do średniej krajowej (zazwyczaj nieco niższe).

W zależności od typu sprawy od 41,3 do 78,7% mieszkańców Polski i od 35,1 do 76,5% mieszkańców Mazowsza deklaruje, że nie potrzebuje Internetu do załatwiania swoich spraw administracyjnych. Znaczna grupa osób woli załatwiać swoje sprawy w sposób tradycyjny, co można tłumaczyć na kilka sposobów. Po pierwsze, brakiem kompetencji w zakresie korzystania z Internetu. Po drugie, może to wynikać z braku zaufania do tego sposobu załatwiania spraw i chęci posiadania poświadczenia złożenia danego wniosku, opatrzonego odpowiednią pieczęcią. W końcu przyczyną może być też przeświadczenie, że osobiste stawiennictwo w urzędzie pozwoli na załatwienie sprawy „od ręki”, a w przypadku Internetu trzeba będzie czekać dłużej.

Rysunek 3. Deklaracje chęci wykonania danej czynności przy wykorzystaniu Internetu (w % osób przewidujących załatwienie danej sprawy)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych „Diagnozy społecznej 2011”.

Znaczne zróżnicowanie zainteresowania załatwianiem poszczególnych rodzajów spraw przez Internet może być cenną wskazówką dla decydentów, w jakich kierunkach w pierwszej kolejności rozwijać e-usługi. Należy jednak pamiętać, że wraz z dostępnością usług publicznych świadczonych przez Internet oraz łatwością skorzystania z nich rośnie również zainteresowanie nimi. W pierwszym roku, w którym była możliwość złożenia zeznania rocznego PIT przez Internet (2009), skorzystało z tego zaledwie około 80 tys. osób. Tymczasem trzy lata później, już na koniec lutego – na dwa miesiące przed ostatecznym terminem – złożonych było ponad 5 mln deklaracji.

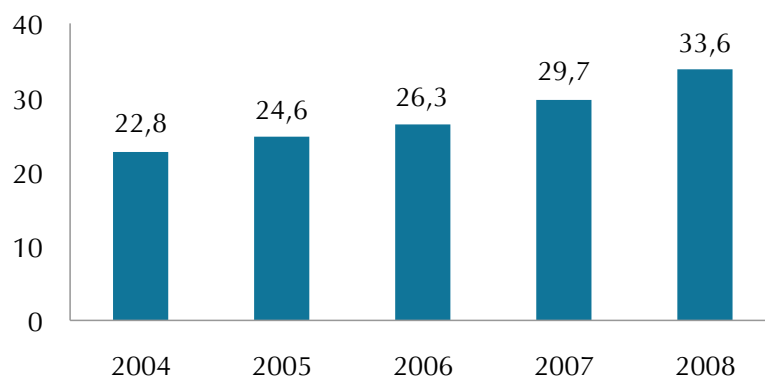
5 INFORMATYZACJA URZĘDÓW GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Niniejsza część raportu ma na celu dokonanie diagnozy stanu informatyzacji urzędów gmin województwa mazowieckiego, w tym również kompetencji urzędników. Są to bowiem kluczowe zagadnienia dla rozwoju elektronicznej administracji.

5.1. Infrastruktura ICT

Podstawowym wskaźnikiem oceny stanu infrastruktury ICT może być średnia liczba komputerów przypadająca na urząd. W gminach województwa mazowieckiego w latach 2004–2008 obserwowany był systematyczny wzrost liczby komputerów w urzędach. W 2008 r. w każdym urzędzie gminy były średnio 34 komputery, podczas gdy w 2004 r. tylko 23 (por. rys. 4).

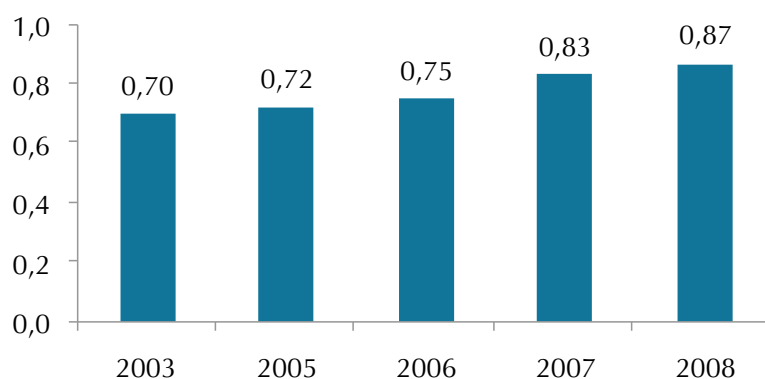
Rysunek 4. Średnia liczba komputerów przypadająca na urząd gminy w woj. mazowieckim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2008, MSWiA 2009.

O rzeczywistym stanie komputeryzacji administracji świadczy również liczba komputerów przypadająca na jednego pracownika. W samorządach gminnych województwa mazowieckiego wyniosła ona 0,87 w 2008 r., co stanowi wzrost prawie o 0,2 punkta w porównaniu do 2003 r. (por. rys. 5).

Rysunek 5. Średnia liczba komputerów przypadająca na jednego pracownika urzędu gminy w woj. mazowieckim

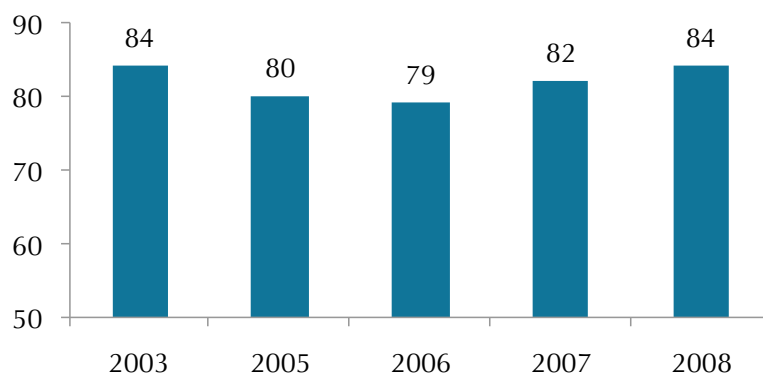


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Poza odpowiednim wyposażeniem urzędów w infrastrukturę ICT niezbędne jest również wykorzystanie sprzętu komputerowego przez samych pracowników. Z badania ankietowego z 2008 r. wynika, że 84% pracowników samorządu gminnego województwa mazowieckiego wykorzystuje w pracy komputer przynajmniej raz w tygodniu. Wskaźnik ten utrzymuje się na podobnym poziomie od 2003 r. (por. rys. 6). Podobnych wyników dostarczają badania przeprowadzone w 2008 r. w urzędach gmin i powiatów województwa mazowieckiego (Szpor i in. 2008). Pokazały one, że 90% urzędników miało komputer na biurku. Niewykluczone, że sytuacja gdy mniej

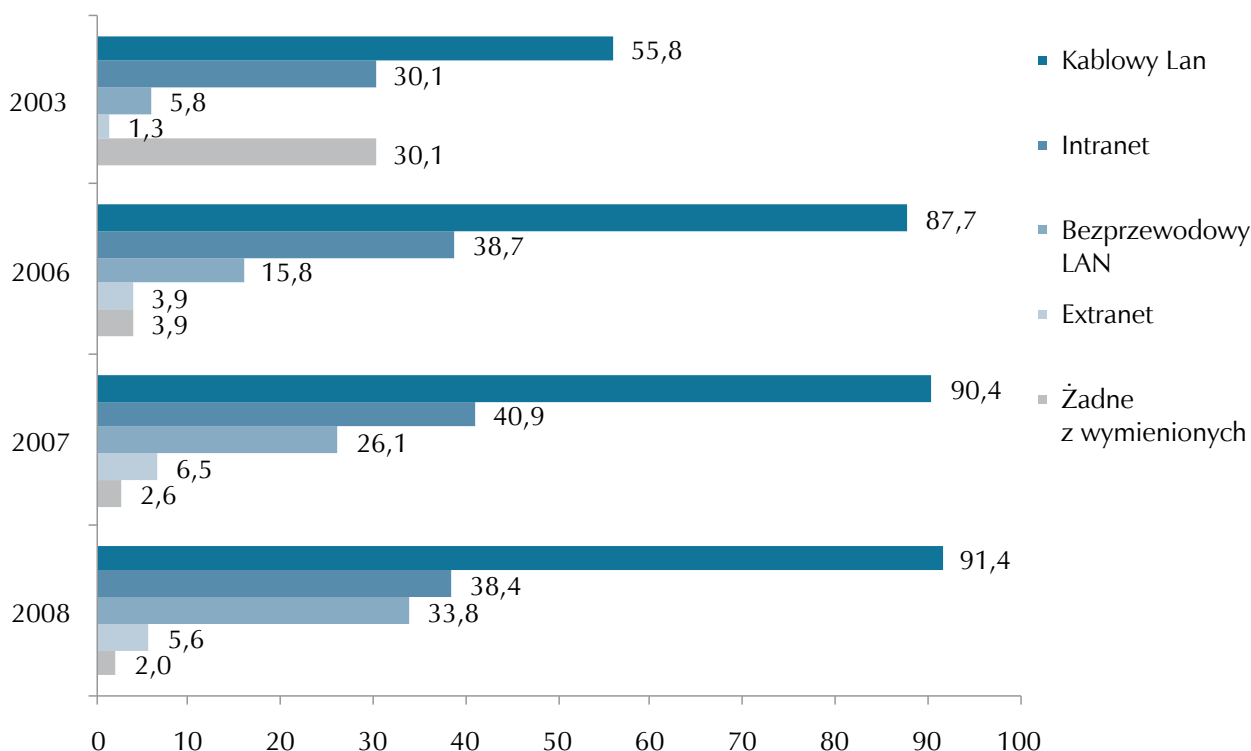
więcej dziesięć do kilkunastu procent pracowników urzędów nie korzysta w pracy z komputera, jest poziomem „naturalnym”, w końcu nie wszystkie osoby zatrudniane przez jednostki administracji to urzędnicy wykonujący prace biurowe.

Rysunek 6. Pracownicy urzędów gmin woj. mazowieckiego wykorzystujący w pracy komputer przynajmniej raz w tygodniu (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Rysunek 7. Wybrane technologie informacyjne i komunikacyjne w gminach woj. mazowieckiego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Na przestrzeni lat można zaobserwować upowszechnianie wykorzystania w administracji publicznej różnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. W urzędach gmin województwa mazowieckiego najczęściej wykorzystywanym rozwiązaniem sieciowym było połączenie kablowe LAN, którego znaczenie bardzo wzrosło w latach 2003–2008 (55,8% gmin wykorzystujących

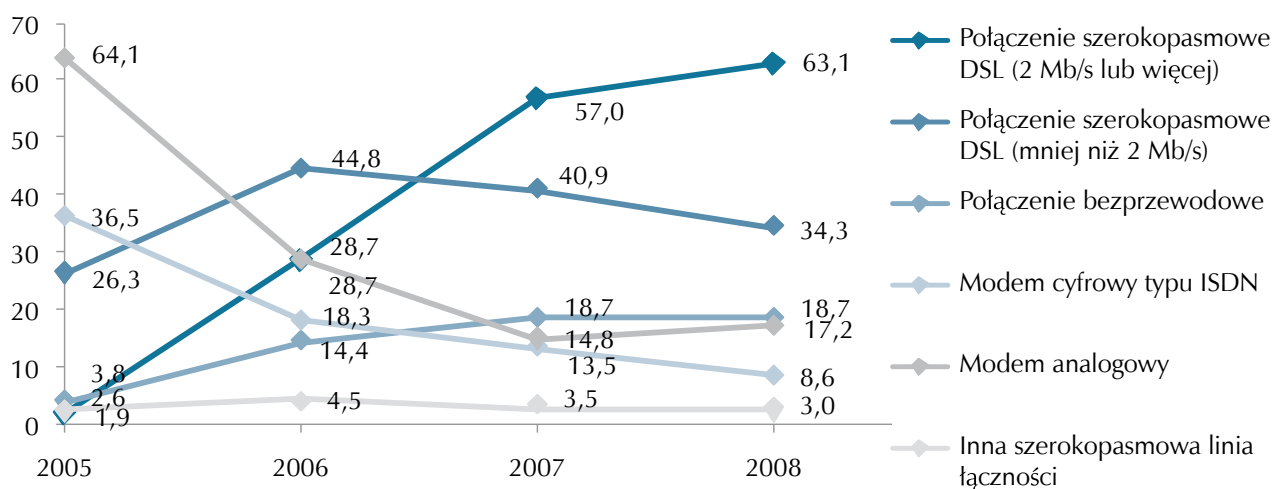
technologię ICT w 2003 r. przy 91,4% w 2008 r.) (por. rys. 7). Drugim istotnym narzędziem jest Intranet, z którego korzysta 38,4% gmin województwa, jednakże jego wykorzystanie pozostaje praktycznie na stałym poziomie. W ostatnich latach znacznie wzrosła również popularność połączenia bezprzewodowego LAN, z którego w 2008 r. korzystał już co trzeci urząd gminy. Extranet nadal jest rozwiązaniem stosowanym bardzo rzadko, chociaż następuje powolny wzrost jego wykorzystania (w 2008 r. miało go ok. 5% gmin). Warto też podkreślić, że znacząco spadła liczba urzędów gmin, które nie posiadają żadnej z wymienionych technologii – z 30% w 2003 r. do 2% w 2008. Ponadto na przestrzeni lat stopniowo wzrasta w urzędach częstość stosowania mechanizmów zabezpieczających. Najczęściej stosowanymi mechanizmami zabezpieczającymi w urzędach były ochrona antywirusowa (99,3% w 2007, 99,7% w 2008) oraz firewall (89,8% w 2007 i 92,1% w 2008). Przechowywanie kopii zapasowych oraz serwery rezerwowe wykorzystywane były w urzędach znacznie rzadziej (odsetki odpowiednio: 18,2% w 2007 i 19,3% w 2008 oraz 13,3% w 2007 i 17,1% w 2008).

5.2. Dostęp do Internetu

W urzędach gmin województwa mazowieckiego obserwowany jest bardzo wysoki wzrost wykorzystania szerokopasmowych połączeń z Internetem o wysokiej przepustowości (por. rys. 8). W 2005 r. udział gmin korzystających z łączy o przepustowości powyżej 2 Mb/s sięgał zaledwie 2,3%, a w 2008 r. już 63,1%. Coraz większą popularnością cieszą się również połączenia bezprzewodowe, z których w 2008 r. korzystało 18,7% urzędów gmin, przy zaledwie 3,8% w 2005 r. Z oczywistych względów tracą na znaczeniu wolniejsze łącza, w tym przede wszystkim modemy analogowe.

Sytuacja województwa mazowieckiego na tle Polski jest jednak relatywnie gorsza, ponieważ pod względem wykorzystania przez urzędy lokalnej administracji publicznej łączy szerokopasmowych o przepustowości większej niż 2 Mb/s zajmuje ono ostatnią pozycję wśród województw (MSWiA 2011).

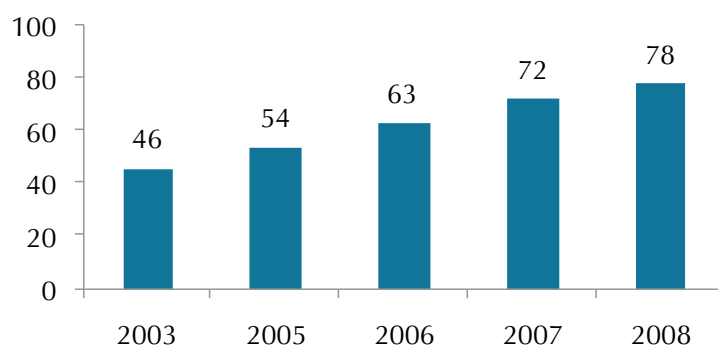
Rysunek 8. Sposoby połączenia z Internetem w urzędach gmin woj. mazowieckiego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Bardzo ważną kwestią w ocenie stanu informatyzacji administracji jest – poza wyposażeniem w odpowiednią infrastrukturę – wykorzystanie jej przez samych pracowników urzędów. W latach 2003–2008 nastąpił znaczny wzrost (o ponad 30% punktów procentowych) odsetka pracowników urzędów gmin województwa mazowieckiego wykorzystujących w pracy komputer z dostępem do Internetu przynajmniej raz w tygodniu (por. rys. 9). Należy jednak zauważyć, że pytanie to może być obarczone pewnym błędem, ponieważ dotyczy jedynie kwestii korzystania w pracy z komputera z dostępem do Internetu, a nie korzystania z Internetu. Nie zmienia to natomiast pozytywnego wydźwięku obserwowanego trendu coraz powszechniejszego wykorzystywania Internetu przez urzędników.

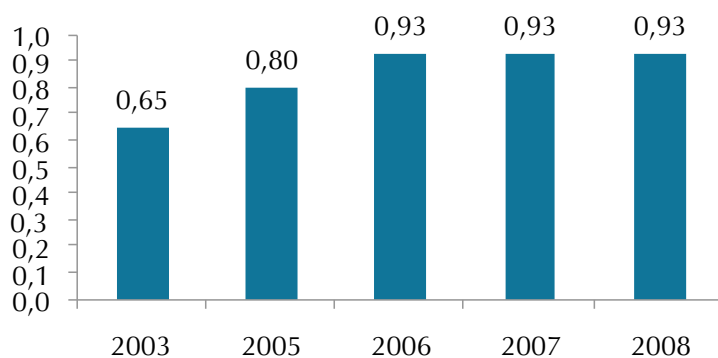
Rysunek 9. Pracownicy urzędów gmin woj. mazowieckiego wykorzystujący w pracy komputer z dostępem do Internetu przynajmniej raz w tygodniu (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Obserwowane są również pozytywne zmiany pod względem dostępności komputerów w urzędach w stosunku do liczby pracowników wykorzystujących w pracy Internet. Średnia liczba pracowników urzędów gmin korzystających z Internetu przypadająca na jeden komputer w badanym okresie znacznie wzrosła, sięgając już w 2006 r. 0,93 i utrzymując ten poziom przez następne lata (por. rys. 10).

Rysunek 10. Średnia liczba pracowników urzędu gminy korzystających z Internetu przypadająca na jeden komputer w woj. mazowieckim



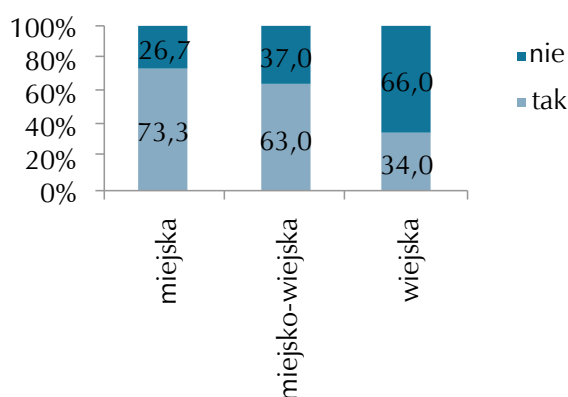
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Internet w urzędach jest też szansą na wykonywanie pracy zdalnej. Aż co trzeci urzędnik gmin i powiatów Mazowsza deklarował w 2008 r. korzystanie przynajmniej od czasu do czasu z możliwości pracy zdalnej (Szpor i in. 2008).

5.3. Komórka informatyczna w urzędzie

Do sprawnego funkcjonowania elektronicznej administracji niezbędne są właściwe struktury organizacyjne odpowiedzialne za informatyzację w urzędzie. Najlepszym rozwiązaniem jest oczywiście wyodrębnienie oddzielnej komórki informatycznej. W polskich urzędach lokalnej administracji publicznej widoczny jest stabilny, ale jednak nieznaczny wzrost w tworzeniu tego typu instytucji. W 2008 r. własną komórkę informatyczną posiadało 47,9% urzędów w Polsce, podczas gdy w 2003 r. 41,1%. Trudno jednak oczekiwać, aby w każdym urzędzie była wyodrębniona taka jednostka – niektóre urzędy są po prostu za małe, żeby sensowne i konieczne było tworzenie odrębnej komórki organizacyjnej. Obecnie działające komórki informatyczne w urzędach gminnych i powiatowych nie są jednostkami dużymi – w większości przypadków zatrudniona jest w nich tylko jedna osoba (65,5% urzędów posiadających komórkę informatyczną w 2008 r.).

Rysunek 11. Specjalna komórka organizacyjna odpowiedzialna za informatyzację wg typu gminy – woj. mazowieckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Z własnego badania ankietowego z 2010 r. wynika, że zdecydowanie częściej taką wyodrębnioną komórkę informatyczną posiadają gminy miejskie (73,3% gmin miejskich) oraz gminy miejsko-wiejskie (63% gmin miejsko-wiejskich) niż gminy wiejskie, w których zaledwie w 1/3 przypadków istnieje taka komórka (por. rys. 11). Potwierdza to m.in. ogólnopolskie badanie z 2008 r. (MSWiA 2009), które pokazuje, że im większa jednostka terytorialna, tym częściej posiada osobną komórkę odpowiedzialną za informatyzację, a także bardziej rozbudowaną, z większą liczbą pracowników. W przypadku gmin wiejskich taka komórka najczęściej składa się tylko z jednej osoby – informatyka, który sprawuje samodzielne stanowisko i zajmuje się wszystkimi sprawami dotyczącymi informatyzacji w urzędzie: serwisem sprzętu komputerowego, obsługą serwera, konfiguracją oprogramowania, archiwizacją danych, administrowaniem strony internetowej i strony BIP, a nawet szkoleniem pracowników w zakresie obsługi nowego oprogramowania komputerowego. Zakres obowiązków informatyków należy uznać za zbyt duży, szczególnie w sferze zarządzania zasobami informacyjnymi. Informatyzacja bowiem to nie tylko cyfryzacja procedur administracyjnych, ale też (co jest najważniejsze) zmiana organizacji i sposobu zarządzania zasobami informacyjnymi. Jest to kompleksowe

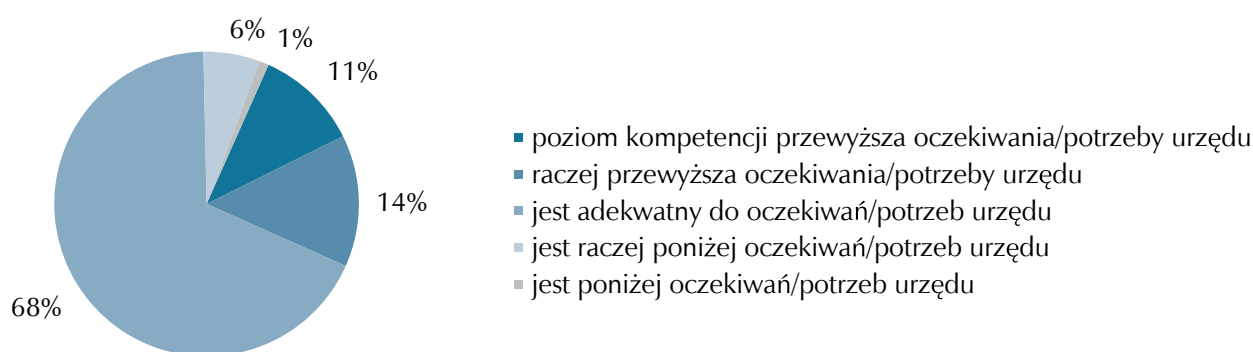
i długoterminowe przedsięwzięcie, za które odpowiedzialne powinny być władze gminy, a nie informatycy, o czym większość samorządów niestety zapomina.

Niewykluczone, że w dłuższej perspektywie dobrym rozwiązaniem problemów wielu, szczególnie małych, gmin byłoby funkcjonowanie oparte na rozwiązaniach z obszaru cloud computing. Byłoby to o tyle rozsądne, że wiele rozwiązań i narzędzi potrzebnych samorządom jest takich samych we wszystkich gminach. W szczególności administrowanie stronami internetowymi, BIP itp. mogłoby się odbywać poza gminami, a urzędnicy mogliby się ograniczyć do dbania o wartość informacyjną tych serwisów.

5.4. Kompetencje pracowników

Powodzenie informatyzacji zależne jest w dużej mierze od wiedzy i umiejętności pracowników organizacji. Urząd nawet z najlepszymi narzędziami teleinformatycznymi nie będzie mógł dobrze funkcjonować, jeśli pracownicy nie będą umieli właściwie ich wykorzystywać. Z badania poziomu kompetencji służb informatycznych w odniesieniu do postawionych przed nimi zadań wynika jednak, że zdecydowana większość pracowników ma kompetencje adekwatne do oczekiwań i potrzeb urzędu (68%) lub nawet je przewyższa (25%), co należy ocenić bardzo pozytywnie (por. rys. 12). Województwo mazowieckie pod tym względem nie odbiega od średniej krajowej (różnice na poziomie +/- 1%). Należy jednak pamiętać, że jest to samoocena urzędów, można się zatem spodziewać, że jest w jakiejś mierze zawyżona.

Rysunek 12. Ocena poziomu kompetencji służb informatycznych urzędu w odniesieniu do postawionych przed nimi zadań



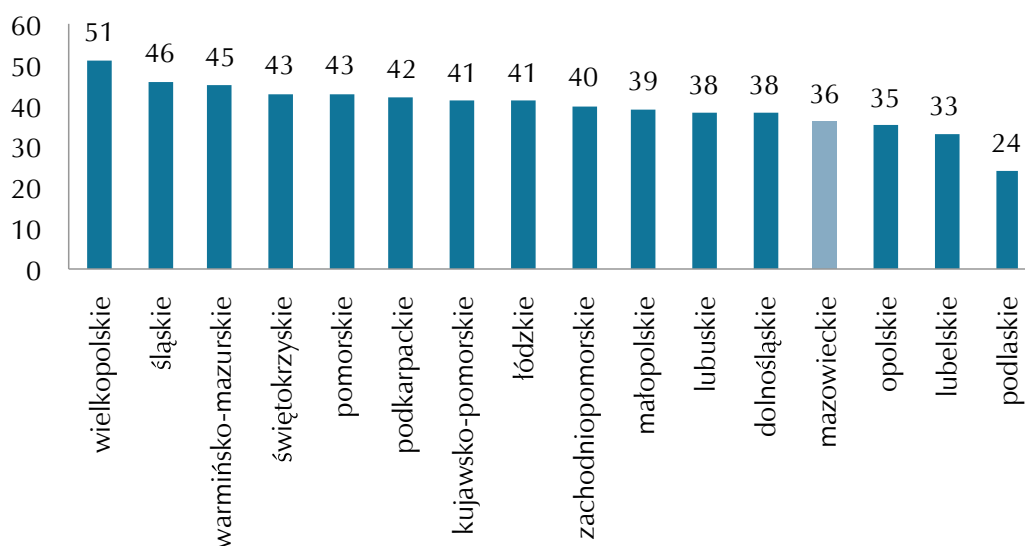
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Oprócz kompetencji samych osób odpowiedzialnych za informatykę zasadnicze znaczenie dla informatyzacji urzędów mają też kompetencje kadry zarządzającej w danym urzędzie. Mają one bowiem kluczowe znaczenie dla organizacji pracy w jednostce. Choć w 2008 roku 79% badanych urzędników samorządów województwa mazowieckiego deklarowało, że ich przełożeni wykorzystują środki komunikacji elektronicznej i tylko 16% twierdziło, że w urzędzie przynajmniej jedna osoba na kierowniczym stanowisku nie korzysta na co dzień z komputerów, to jednocześnie aż 84% deklarowało, że w ich pracy niezbędne jest używanie dokumentów w postaci papierowej, a tylko 16% twierdziło, że może się posługiwać wyłącznie dokumentami w postaci elektronicznej.

(Szpor i in. 2008). Stan ten może wynikać z tego, że zaledwie 18% urzędników twierdzi, że wójt lub burmistrz osobiście używają komputera do dekretacji bądź przekazania dokumentów. Pokazuje to, że choć wykorzystanie komputerów i Internetu jest w urzędach powszechne, to niekoniecznie przekłada się na rzeczywiste wykorzystanie możliwości, jakie dają te technologie.

Do osiągnięcia odpowiedniego poziomu kompetencji w zakresie ICT niezbędne są oczywiście stałe szkolenia (jest to istotne również dlatego, że wykorzystywane technologie i narzędzia w obszarze informatyki szybko się rozwijają, zmieniają). W województwie mazowieckim obowiązkowych szkoleń informatycznych nowych pracowników urzędów gminnych i powiatowych było znacznie mniej niż w innych województwach (13 lokata z wynikiem 36%, podczas gdy w województwie wielkopolskim, pierwszym pod tym względem wśród polskich regionów, wskaźnik ten wynosił 51%) (por. rys. 13).

Rysunek 13. Obowiązkowe szkolenia informatyczne nowych pracowników administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



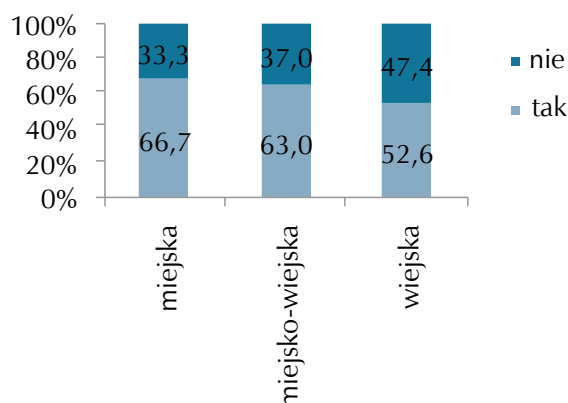
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Z własnego badania ankietowego z 2010 r. wynika, że biorąc pod uwagę szkolenia wszystkich pracowników – nie tylko nowo zatrudnionych, jak w przypadku danych omawianych wyżej – prawie 57% gmin w województwie mazowieckim w latach 2007–2009 prowadziło szkolenia dla swoich pracowników z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Najczęściej szkolenia były prowadzone w gminach miejskich (66,7%) i miejsko-wiejskich (63%), rzadziej natomiast w gminach wiejskich, gdzie tylko 52,6% gmin przeprowadziło szkolenia na ten temat (por. rys. 14).

Szkolenia pracowników urzędów gminnych woj. mazowieckiego najczęściej dotyczyły wdrażania e-urzędu, elektronicznego obiegu dokumentów oraz prowadzenia BIP i stron własnych. Z reguły jedna gmina uczestniczyła w kilku szkoleniach dotyczących informatyzacji. Przydatność szkoleń nie była badana, jednakże respondenci z jednej z gmin podkreślali (w części ankiety umożliwiającej swobodną wypowiedź), że pracownicy urzędu uczestniczyli w wielu bardzo różnych szkoleniach, ale oceniają je jako mało przydatne. Nie można wysuwać wniosków na podstawie jednost-

kowego przypadku, ale z pewnością należy zaznaczyć, że szkolenia, w których uczestniczą gminy, powinny być odpowiednio dobierane do ich własnych potrzeb.

Rysunek 14. Szkolenia pracowników urzędów gminnych w woj. mazowieckim z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych (lata 2007–2009) według typu gminy (w %)

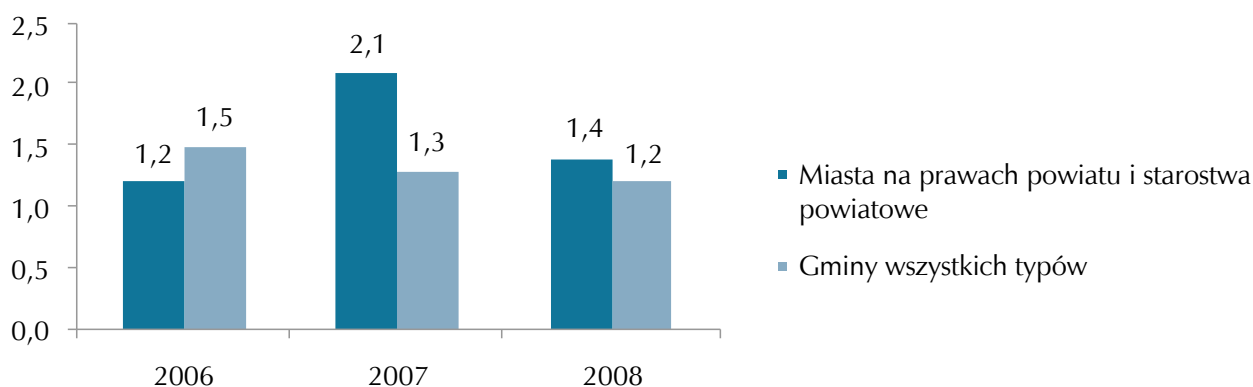


Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

5.5. Wydatki na informatyzację

Informatyzacja urzędów wymaga oczywiście odpowiednich nakładów finansowych. W latach 2006–2008 na informatyzację przeznaczano średnio 1,2%–2,1% środków z budżetów urzędów gmin i powiatów województwa mazowieckiego (por. rys. 15). W poszczególnych latach nakłady są zróżnicowane, ale trudno wskazać jakiś wyraźny trend spadkowy lub wzrostowy.

Rysunek 15. Średni procent budżetu urzędu przeznaczany na informatyzację (urzędy gminne i powiatowe woj. mazowieckiego) (w %)

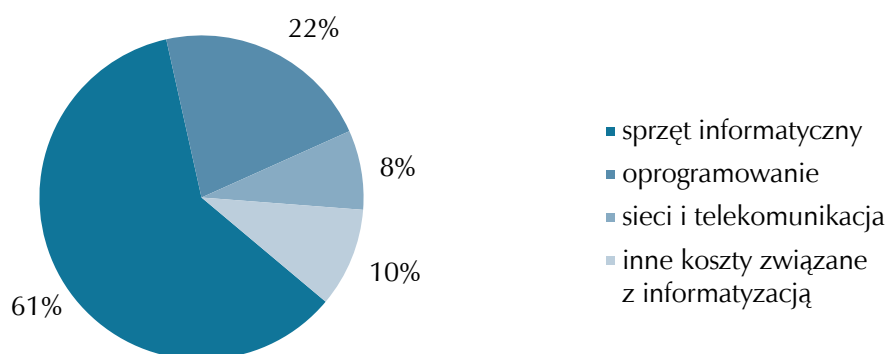


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2008, MSWiA 2009.

W 2010 r. urzędy gminne i powiatowe województwa mazowieckiego wydały na informatyzację średnio 304 tys. zł, przy średniej krajowej wynoszącej 385 tys. zł (MSWiA 2011). Większość środków stanowiły wydatki inwestycyjne (57%), jednak w porównaniu do średnich wydatków ogólnokrajowych były one znacznie niższe (o ok. 62 tys. zł). Wydatki inwestycyjne

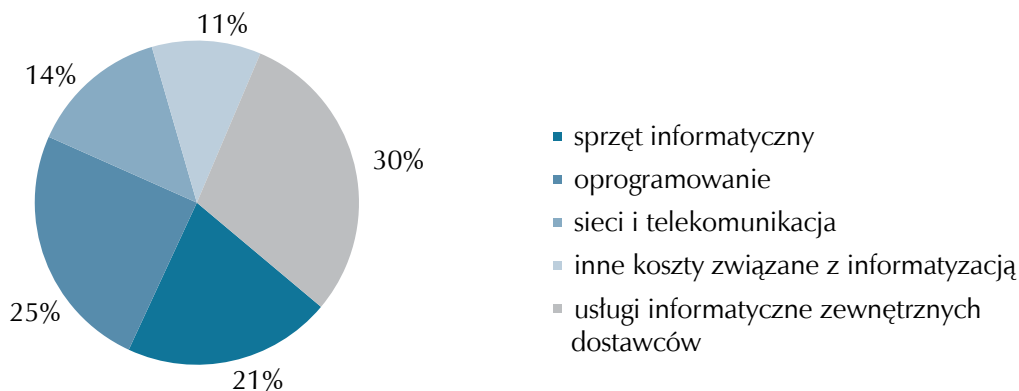
w urzędach gmin i powiatów województwa mazowieckiego dotyczyły w większości wydatków na sprzęt informatyczny (61%) oraz oprogramowanie do niego (22%) (por. rys. 16). Zdecydowanie mniejsze środki przeznaczono na sieć i telekomunikację (8%) oraz inne inwestycje związane z informatyzacją, w tym szkolenia (10%). Wśród wydatków bieżących największą część środków przeznaczano na usługi informatyczne zewnętrznych dostawców (30%) oraz utrzymanie oprogramowania (25%) i sprzętu informatycznego (21%) (por. rys. 17).

Rysunek 16. Udział poszczególnych rodzajów wydatków inwestycyjnych związanych z informatyzacją w urzędach gminnych i powiatowych woj. mazowieckiego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Rysunek 17. Udział poszczególnych rodzajów wydatków bieżących związanych z informatyzacją w urzędach gminnych i powiatowych woj. mazowieckiego (w %)

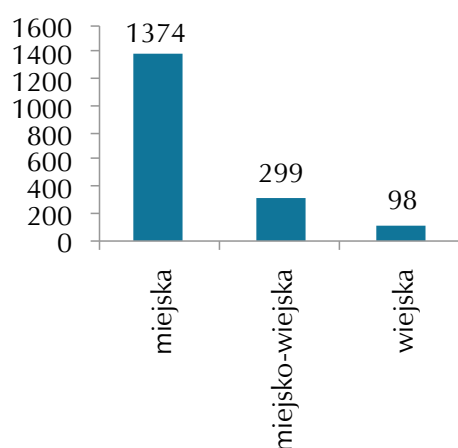


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Warto także przeanalizować nakłady finansowe ponoszone przez poszczególne typy gmin. Wielkość środków przeznaczonych przez urzędy gminne w województwie mazowieckim na informatyzację w latach 2006-2009 jest bardzo zróżnicowana w zależności od typu gminy (por. rys. 18). Większe wydatki zostały poniesione przez gminy miejskie, dla których średnia wyniosła prawie 1,4 mln zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich około 300 tys. zł, a w wiejskich tylko około 100 tys. zł. Widać zatem, że budżety na informatyzację w mniejszych gminach województwa mazowieckiego były raczej skromne.

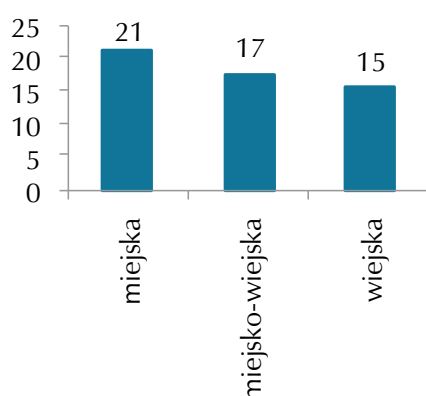
Wydatki na informatyzację w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie są już tak bardzo zróżnicowane, ale cały czas widać wyraźną przewagę miast (por. rys. 19). W gminach miejskich wynoszą one 21 zł na osobę, w miejsko-wiejskich 17 zł na osobę, w gminach wiejskich już tylko 15 zł na osobę. Zróżnicowanie przedstawione na poprzednim wykresie wynika zatem przede wszystkim z wielkości jednostek terytorialnych. Gminy miejskie (duże) mają zdecydowanie większe potrzeby (posiadają bardziej rozbudowaną strukturę) niż gminy wiejskie zatrudniające stosunkowo niewielką liczbę pracowników. Miasta często dysponują także większymi środkami, które mogą przeznaczyć na ten cel.

Rysunek 18. Nakłady finansowe poniesione na informatyzację urzędu wg typu gminy (w tys. zł) – woj. mazowieckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Rysunek 19. Nakłady finansowe poniesione na informatyzację urzędu wg typu gminy (w zł per capita) – woj. mazowieckie



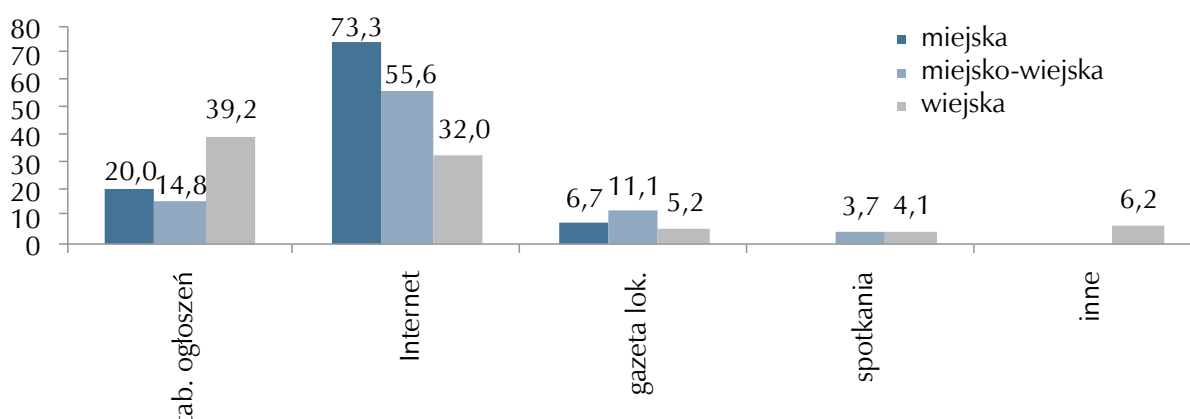
Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

5.6. Wykorzystywanie technologii informatycznych

Władze lokalne województwa mazowieckiego wykorzystują różne sposoby informowania mieszkańców o bieżących sprawach gminy (por. rys. 20). Najczęściej jednak wskazują, że głównym narzędziem wykorzystywanym do tego celu jest Internet (49% gmin), a na drugim miejscu tablice ogłoszeń w urzędzie (38,8%). Gazeta lokalna i bezpośrednie spotkania z mieszkańcami są mniej istotne. Wys-

tępują dość duże różnice w sposobach informowania mieszkańców w zależności od typu gminy. W gminach miejskich największe znaczenie ma Internet (73,3% gmin), podczas gdy wśród gmin wiejskich odsetek ten wynosi zaledwie 32%. Gminy wiejskie wykorzystują częściej tradycyjne formy informacji, tj. głównie tablice ogłoszeń (39,2% gmin) oraz bezpośrednie spotkania (4,1% gmin). Cyfryzacja kontaktów urzędników gminnych z obywatelami jest zatem przede wszystkim fenomenem miejskim, podczas gdy w niektórych gminach wiejskich nadal silnie trzymają się tradycyjne kanały komunikacji, z tablicą ogłoszeń na korytarzu w urzędzie gminy na czele.

Rysunek 20. Główny sposób informowania mieszkańców o bieżących sprawach gminy (w %) – woj. mazowieckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Ważnym aspektem informatyzacji administracji publicznej, poza możliwością komunikowania się za pomocą Internetu na linii urząd–mieszkańcy, jest komunikacja wewnątrz samego urzędu oraz pomiędzy różnymi urzędami (back-office). Bardzo ważne w procesie unowocześniania administracji jest wprowadzanie elektronicznego obiegu dokumentów, który docelowo powinien zastąpić tradycyjny, czasochłonny i drogi system obiegu papierowego. Liczba urzędów korzystających z elektronicznego obiegu dokumentów systematycznie wzrasta, w 2010 r. osiągnęła 41% (w 2003 r. było to zaledwie 10% urzędów w Polsce). Inne badania prowadzone w województwie mazowieckim w 2008 r. pokazują, że ledwie w 29% urzędów funkcjonował elektroniczny system obiegu dokumentów. Jednak inne dane wskazywały, że jego możliwości nie były w pełni wykorzystywane i wciąż dominowały dokumenty papierowe (Szpor i in. 2008). Obserwowane jest jednak słabnące tempo wprowadzania elektronicznego obiegu od 2008 r., w którym odsetek urzędów korzystających z elektronicznego systemu obiegu dokumentów wynosił już 40%.

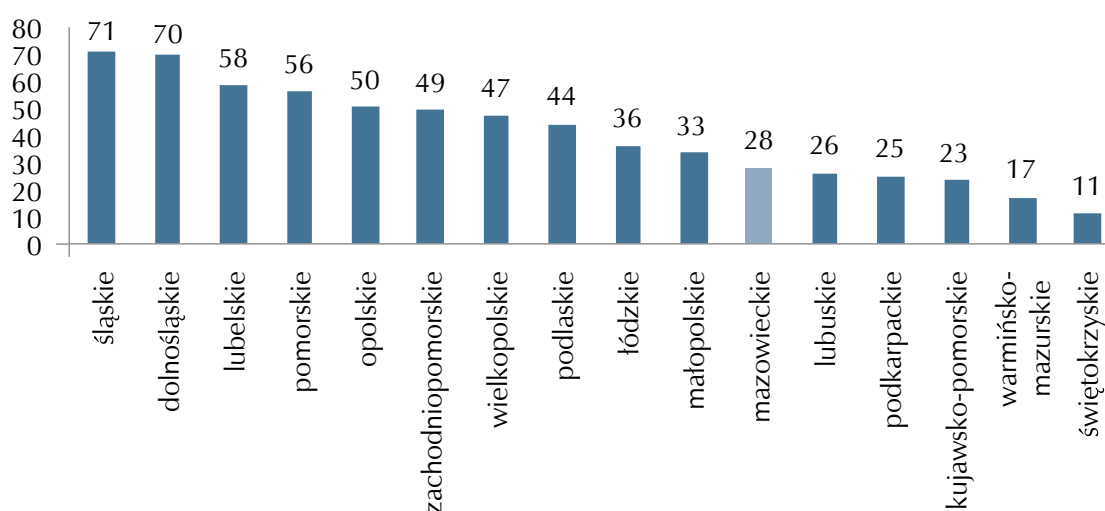
Urzędy stosujące elektroniczny obieg dokumentów znacznie częściej wykorzystują go do wewnętrznego obiegu niż do kontaktów z innymi urzędami, co wynika również z możliwości, jakie dają zastosowane rozwiązania techniczne. W 2008 r. tylko 25,7% urzędów stosujących elektroniczny obieg dokumentów miało możliwość przekazywania dokumentów drogą elektroniczną do innych urzędów. Z możliwości tej korzystało jedynie około 35% z tych urzędów.

Dużym utrudnieniem w rozwoju elektronicznej administracji jest brak zintegrowania systemu elektronicznego obiegu dokumentów z innymi systemami: 40% urzędów posiadających elektroniczny

obieg dokumentów miało ten system zintegrowany z BIP, natomiast w przypadku 25% urzędów system elektronicznego obiegu dokumentów zintegrowany był z platformą e-PUAP.

W województwie mazowieckim poziom wdrożenia systemów elektronicznego obiegu dokumentów w urzędach gminnych i powiatowych jest znacznie niższy niż w całej Polsce (zaledwie 28% urzędów gminnych i powiatowych dysponuje takimi systemami, co plasuje województwo dopiero na 11 pozycji wśród polskich regionów) (por. rys. 21). Natomiast porównując funkcjonalności systemów elektronicznego obiegu dokumentów wdrożone w urzędach, można powiedzieć, że województwo mazowieckie nie odstaje od średniej krajowej. Przykładowo w 42% urzędów w województwie mazowieckim, które wdrożyły elektroniczny obieg dokumentów, system ma moduł tworzenia tzw. paczek archiwalnych i przekazywania ich do Archiwum Państwowego (o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2c ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach), a 43% pozwala wyeksportować całość danych w celu przeniesienia do innego systemu (w próbie ogólnopolskiej jest to odpowiednio 43% i 42%).

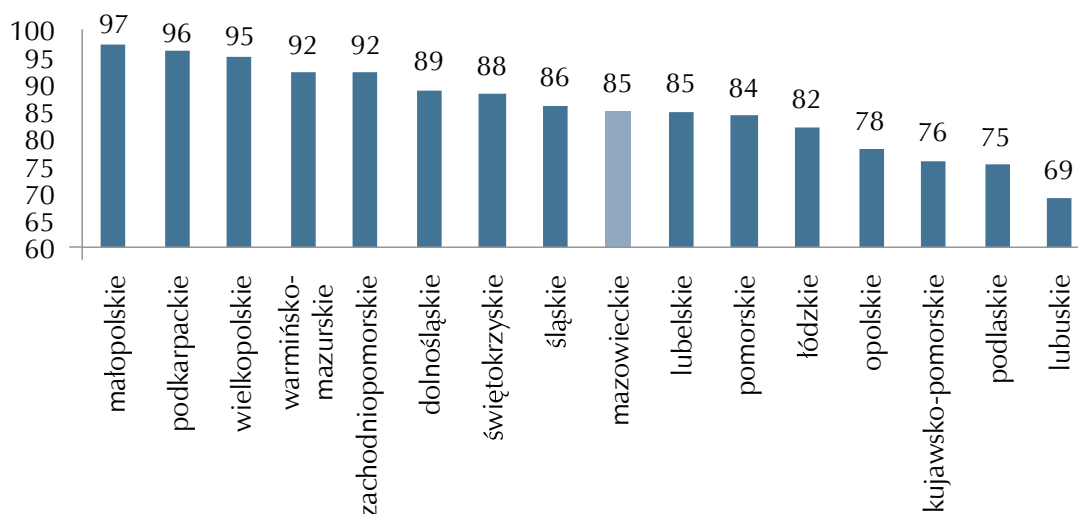
Rysunek 21. Korzystanie z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją przez urzędy administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Co ciekawe, zastępowanie tradycyjnego papierowego obiegu dokumentów w urzędach administracji lokalnej systemem elektronicznego obiegu jest procesem bardzo powolnym. Zdecydowana większość urzędów gminnych i powiatowych na Mazowszu prowadzi podwójny obieg dokumentów. Podwójny obieg dokumentów występuje bardzo często – orientacyjnie w ponad 50% spraw w 85% urzędach, co plasuje województwo na 9 pozycji wśród pozostałych regionów (por. rys. 22). Wydaje się zatem, że informatyzacja urzędów na razie nie przenosi ich ze świata analogowego do cyfrowego, a raczej tworzy cyfrową nadbudowę nad analogową, papierową, bazą. Jak wspomniano wcześniej, często wynika to z tego, że kadra kierownicza korzysta z elektronicznego obiegu w stopniu ograniczonym. Nie dziwi zatem, że informatyzacja może być postrzegana negatywnie, jako dodatkowe obciążenie. Ponadto omawiane dane mogą sugerować, że informatyzacja, przynajmniej czasami, jest niewykorzystaną szansą na przebudowanie procesów realizowanych w urzędach, tzn. stare rozwiązania są po prostu przenoszone bądź duplikowane w nowej, cyfrowej formie.

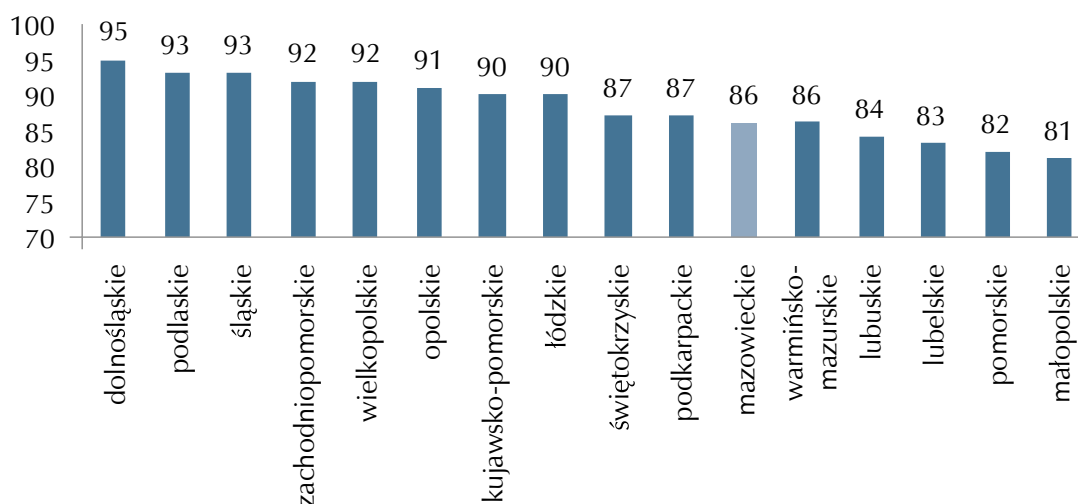
Rysunek 22. Prowadzenie podwójnego obiegu dokumentów* w urzędach administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



* Tzn. te same dokumenty są przetwarzane zarówno w ramach tradycyjnego obiegu papierowego, jak i systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Rysunek 23. Posiadanie elektronicznej skrzynki podawczej przez urzędy administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)

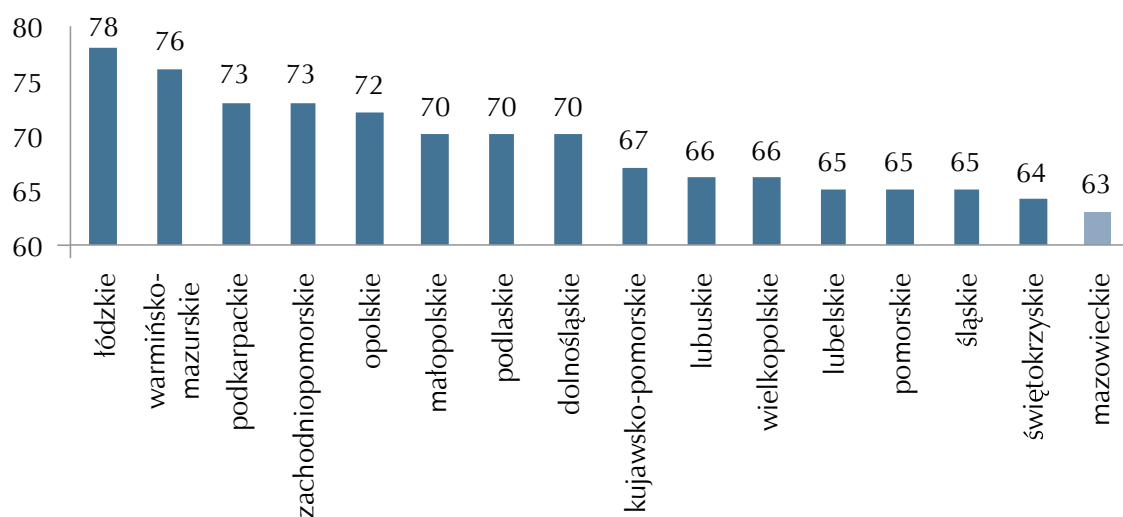


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Innym aspektem informatyzacji urzędów jest elektroniczna skrzynka podawcza – posiada ją 86% urzędów gmin i powiatów w województwie mazowieckim, co plasuje województwo dopiero na 11 pozycji wśród pozostałych regionów (por. rys. 23). Przy składaniu dokumentów drogą elektroniczną istotną kwestią jest stosowanie mechanizmów uwierzytelniania odbiorcy. W 2008 r. takie mechanizmy były stosowane w 71% urzędów, podczas gdy w 2006 r. jedynie w 17,1% urzędów. Najczęściej stosowanym zabezpieczeniem był podpis elektroniczny, który w 2008 r. był wykorzystywany w 76,7% urzędów, a rok wcześniej tylko w 21%. Znacznie rzadziej urzędy wykorzystywały szyfrowanie w celu zapewnienia poufności (w 2008 r. – 22,3%) lub inne mechanizmy uwierzytel-

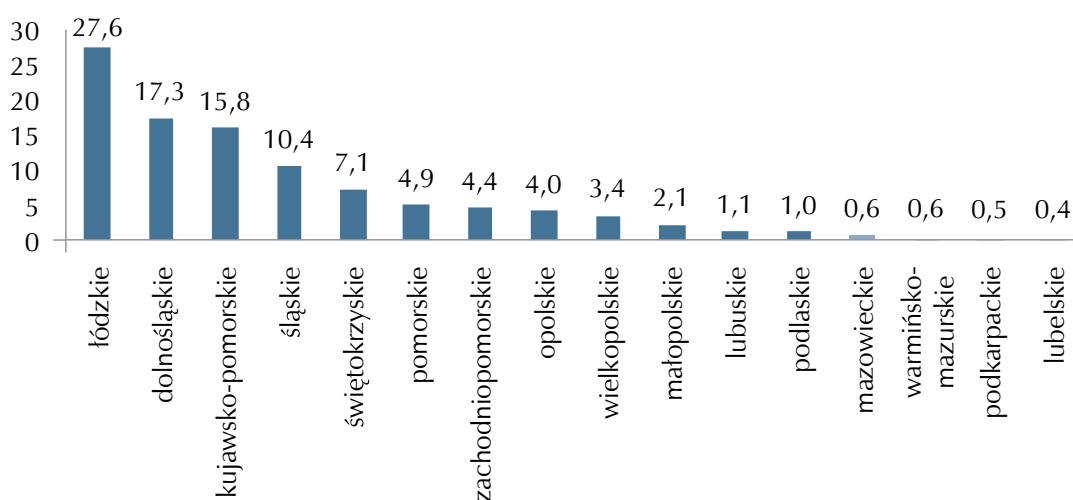
niania, takie jak kod PIN czy systemy haseł (w 2008 r. – 14,7%). Mazowsze znajduje się na ostatnim miejscu w Polsce pod względem odsetka gmin i powiatów, w których dokumenty elektroniczne są podpisywane przez kierowników urzędów (63%), co można interpretować jako relatywnie małe osobiste zaangażowanie liderów lokalnych w kwestie informatyzacji (por. rys. 24).

Rysunek 24. Podpisywanie dokumentów elektronicznych przez kierowników urzędów gminnych i powiatowych (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Rysunek 25. Średnia liczba dokumentów elektronicznych otrzymanych na elektroniczną skrzynkę podawczą w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2011 r. (uwzględniono urzędy gminne i powiatowe posiadające elektroniczną skrzynkę podawczą)

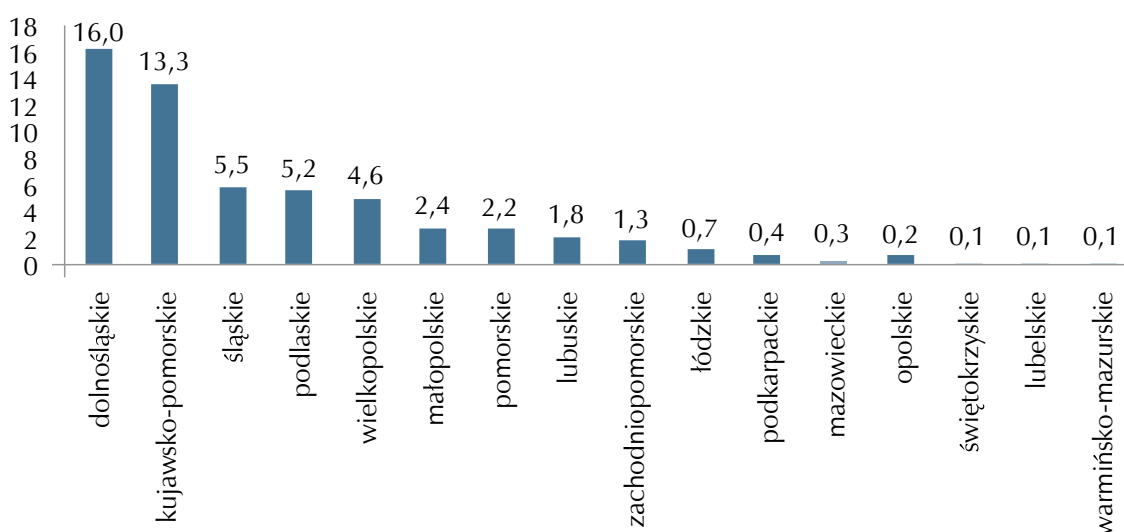


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Województwo mazowieckie charakteryzuje się również bardzo niskim zainteresowaniem elektroniczną skrzynką podawczą. W 2011 r. średnia liczba dokumentów elektronicznych otrzymanych na elektroniczną skrzynkę podawczą w okresie od 1 stycznia do 31 maja w urzędach gminnych i powiatowych wyniosła 0,6 dokumentów, podczas gdy w pierwszym województwie łódzkim było to 27,6 dokumentów (por. rys. 25). Średnia liczba dokumentów elektronicznych wysyłanych z urzędu

za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, z wyłączeniem urzędowego poświadczenia odbioru, w badanym okresie jest jednak jeszcze niższa i wynosi 0,3 dokumentów, podczas gdy w najwyższej sytuowanym województwie dolnośląskim – 16 (por. rys. 26). Omawiane dane pokazują, że obecnie elektroniczne skrzynki podawcze w urzędach lokalnej administracji samorządowej w zasadzie nie są wykorzystywane – dotyczy to zarówno województwa mazowieckiego, jak i pozostałych województw.

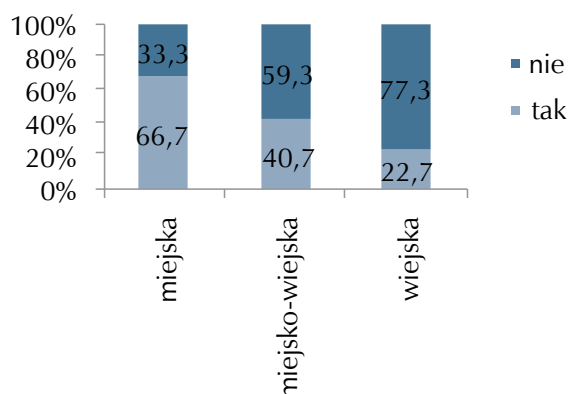
Rysunek 26. Średnia liczba dokumentów elektronicznych wysłanych za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej (z wyłączeniem urzędowego poświadczenia odbioru) w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2011 r. (uwzględniono urzędy gminne i powiatowe posiadające elektroniczną skrzynkę podawczą)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Warto przyjrzeć się również sytuacji w poszczególnych typach gmin województwa mazowieckiego. Z własnego badania ankietowego przeprowadzonego w 2010 r. wynika, że elektroniczny obieg dokumentów wprowadziło 2/3 ankietowanych urzędów miejskich (por. rys. 27). Najłabiej wypadły gminy wiejskie – 22,7% z nich korzysta z tego systemu. Co ciekawe, na trzy miasta na prawach powiatu, które wzięły udział w ankiecie, jedynie Warszawa posiada elektroniczny obieg dokumentów. Zarówno Płock, jak i Radom nie wprowadziły takiego systemu.

Rysunek 27. Korzystanie z elektronicznego obiegu dokumentów według typu gminy – woj. mazowieckie

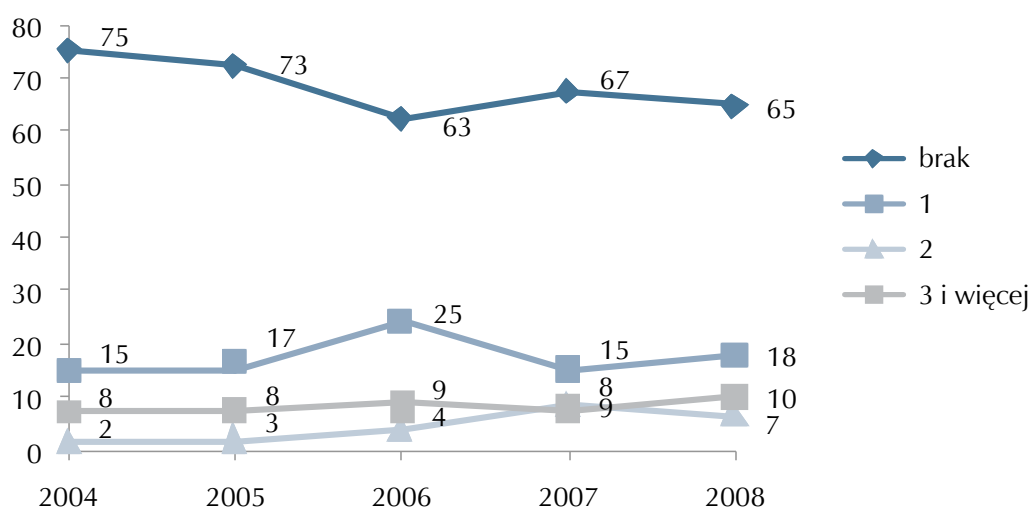


Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

5.7. Działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Jednym z podstawowych działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej na obszarach narażonych na wykluczenie cyfrowe. Należy do niej również sieć Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (PIAP), tj. powszechnie dostępnych punktów wyposażonych m.in. w stanowiska komputerowe z łączem internetowym, zlokalizowanych np. w gminnych domach kultury, szkołach, gminnych centrach informacji, urzędach czy innych miejscach skupiających społeczności lokalne (UKE 2011). Województwo mazowieckie nie posiada dobrze rozwiniętej sieci PIAP (65% gmin województwa nie miało żadnego PIAP-u w 2008 r.). Najczęściej na terenie gminy działał jeden PIAP (18%), ale powoli rośnie również liczba gmin, które posiadają 3 lub więcej PIAP-ów (10% gmin w 2008 r.) (por. rys. 28). Wydaje się jednak, że znaczenie tego rodzaju infrastruktury dla społeczności lokalnych będzie spadać w związku z upowszechnianiem Internetu w gospodarstwach domowych, a także z rosnącą popularnością dostępu mobilnego. Można się zatem spodziewać, że w dłuższym okresie liczba PIAP-ów w gminach raczej będzie się zmniejszać.

Rysunek 28. Publiczne Punkty Dostępu do Internetu (PIAP) w gminach województwa mazowieckiego (w % gmin)

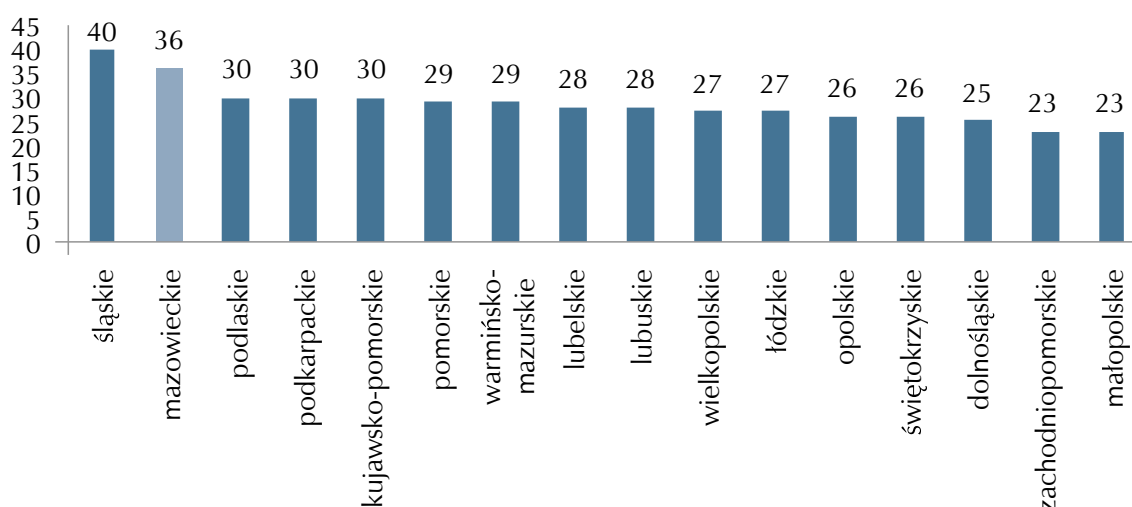


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MNiI 2004, MSWiA 2008, MSWiA 2009.

Ważnym działaniem w zakresie budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest również prowadzenie kursów i szkoleń informatycznych dla obywateli, mających na celu nabycie praktycznych umiejętności korzystania z narzędzi teleinformatycznych. Województwo mazowieckie pod względem organizacji lub wsparcia kursów i szkoleń informatycznych dla obywateli wypada bardzo dobrze w skali kraju – 36% urzędów gmin i powiatów organizuje lub wspiera szkolenia informatyczne – plasując się tym samym na 2 pozycji w kraju, za województwem śląskim (40% urzędów gmin i powiatów) (por. rys. 29).

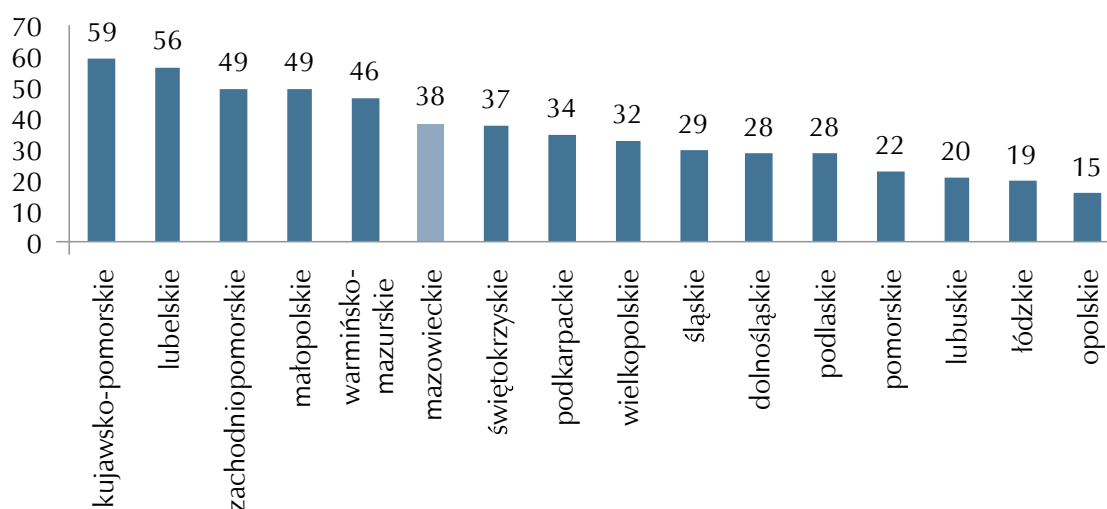
Jednak w przypadku działań promujących korzystanie z Internetu wśród osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym województwo mazowieckie wypada nieco gorzej, zajmując pozycję w środku stawki województw, z 38% urzędów gminnych i powiatowych prowadzących takie działania (por. rys. 30). W najbardziej aktywnych pod tym względem województwach kujawsko-pomorskim i lubelskim ponad połowa gmin prowadzi takie działania (odpowiednio 59% i 56%).

Rysunek 29. Organizacja lub wsparcie kursów i szkoleń informatycznych dla obywateli przez urzędy administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

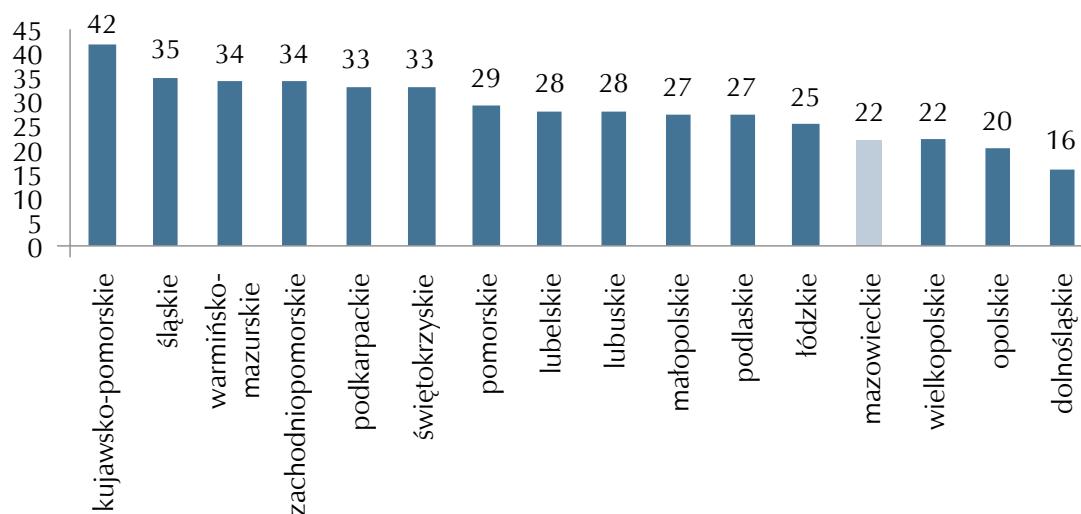
Rysunek 30. Prowadzenie działań promujących korzystanie z Internetu wśród osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym przez urzędy administracji samorządowej (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

Działania podejmowane w zakresie budowy infrastruktury informatycznej, w tym sieci szerokopasmowych, mogą być wykonywane we współpracy z lokalnymi dostawcami Internetu, co pozwala z jednej strony ograniczać koszty, z drugiej natomiast efektywniej wykonywać zadania związane ze zwiększaniem dostępności do Internetu społeczności lokalnych. Urzędy gmin i powiatów województwa mazowieckiego w bardzo niewielkim stopniu współpracują z lokalnymi dostawcami Internetu (22% gmin i powiatów deklaruje taką współpracę), co plasuje województwo znacznie poniżej średniej i aż o 20 punktów procentowych niżej od pierwszego w tym zestawieniu województwa kujawsko-pomorskiego, w którym 42% gmin i powiatów podejmuje taką współpracę (por. rys. 31).

Rysunek 31. Współpraca z lokalnymi dostawcami Internetu w celu wspierania budowy sieci szerokopasmowych (urzędy gminne i powiatowe łącznie) (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

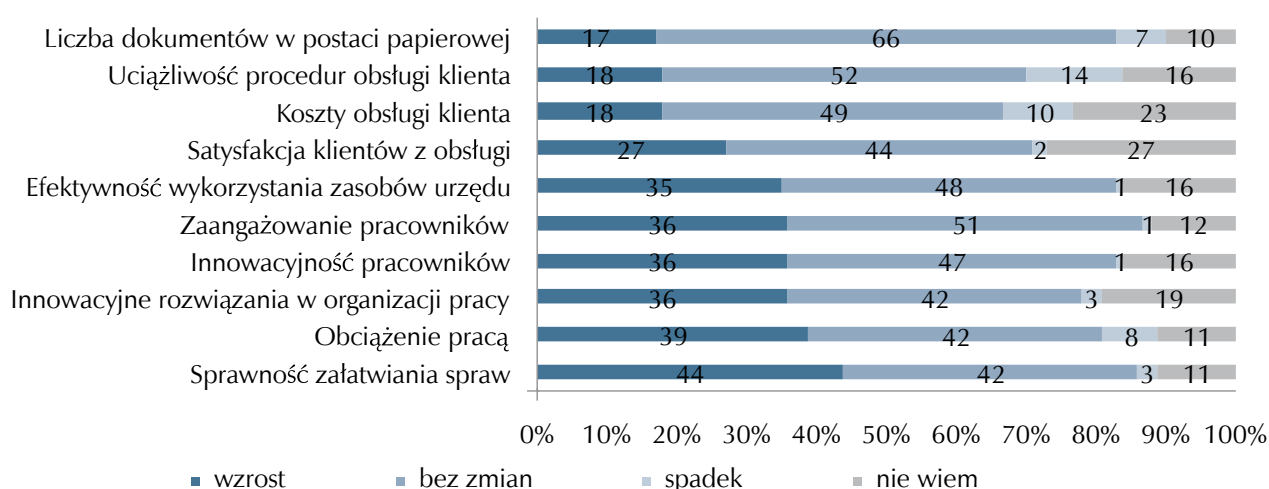
5.8. Wpływ informatyzacji na pracę urzędów

Jednym z głównych celów informatyzacji jest usprawnienie pracy urzędów. Rzeczywisty wpływ wdrożenia technologii teleinformatycznych na funkcjonowanie urzędów jest jednak trudny do uchwycenia. Na podstawie opinii wyrażanych przez przedstawicieli urzędów można przypuszczać, że informatyzacja ma pozytywne oddziaływanie na pracę urzędów, choć skala tego oddziaływania jest ograniczona i zróżnicowana w zależności od wybranego aspektu funkcjonowania urzędów (por. rys. 32). Ogólnie rzecz biorąc, nieznacznie dominują opinie sugerujące brak wpływu ICT na działanie urzędu (od 42% do 66% gmin w zależności od kategorii wpływu). W przypadku pozytywnego wpływu ICT na działanie urzędów najwyższe oceny zebrała dość ogólna kategoria „wzrost sprawności załatwiania spraw” – 44% urzędów gminnych i powiatowych województwa mazowieckiego odnotowało wzrost sprawności załatwiania spraw, związany z informatyzacją. Nieco mniejsze odsetki urzędów deklarują wzrost innowacyjnych rozwiązań organizacji pracy, innowacyjności i zaangażowania pracowników (po 36%) oraz efektywności wykorzystania zasobów urzędu (35%).

Jednocześnie 39% urzędów gminnych i powiatowych z województwa mazowieckiego wskazuje na wzrost obciążenia pracą, związany ze stosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Ponadto w przypadku 18% urzędów pojawia się opinia o wzroście uciążliwości procedur obsługi klienta – choć w tym przypadku należy dodać, że 14% urzędów wskazuje spadek uciążliwości, a większość twierdzi, że informatyzacja dotychczas nie miała wpływu na to zjawisko. W opinii zdecydowanej większości respondentów (49%) informatyzacja nie wpłynęła także na koszty obsługi klienta, w przypadku urzędów, które odnotowały taki wpływ, polegał on raczej na zwiększeniu kosztów (18% gmin) niż na ich zmniejszeniu (10%). Jeszcze bardziej nieoczekiwanym efektem informatyzacji urzędów jest to, że w jej wyniku w zdecydowanej większości urzędów (66%) nie zmieniła się liczba dokumentów w postaci papierowej, a w przypadku dość licznej grupy urzędów (17%) liczba dokumentów papierowych wzrosła. Jedynie w przypadku 7% urzędów gminnych i powiatowych województwa mazowieckiego

informatyzacja wpłynęła na zmniejszenie liczby wykorzystywanych dokumentów w postaci papierowej. Omawiane dane pokazują, że dotychczasowe efekty informatyzacji urzędów administracji lokalnej w województwie mazowieckim są mniejsze, niż można by oczekiwać. Być może jest to wynikiem ciągle dość małego stopnia zaawansowania informatyzacji urzędów i nieokrzepnięcia wdrażanych rozwiązań. Krótko mówiąc, urzędy lokalnej administracji publicznej województwa mazowieckiego (oraz całego kraju – wartości dla mazowieckiego są bowiem zbliżone do średniej krajowej) mają jeszcze wiele do zrobienia w zakresie informatyzacji, a szczególnie w określeniu jej celów i skutecznego osiągnięcia zamierzonych efektów.

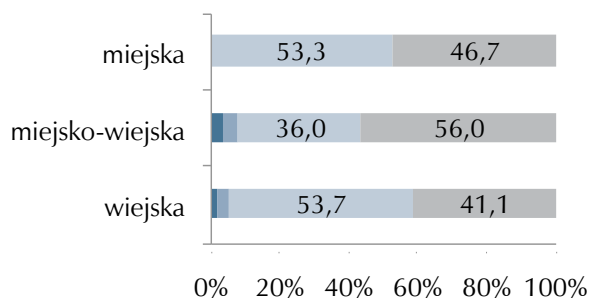
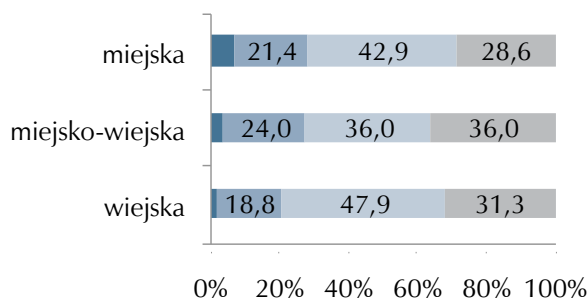
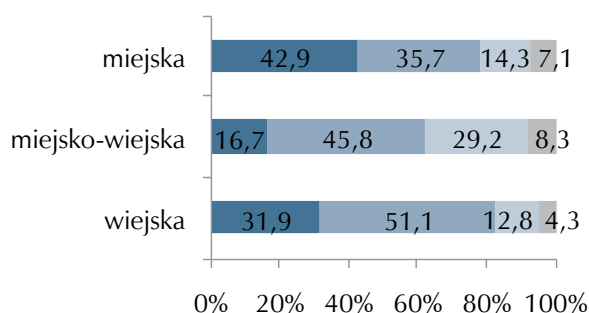
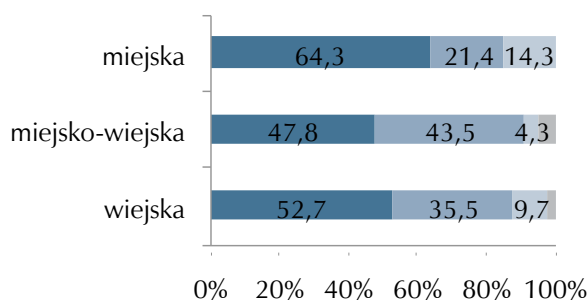
Rysunek 32. Ocena wpływu wdrożenia technologii teleinformatycznych na wybrane aspekty funkcjonowania urzędów w województwie mazowieckim (urzędy gminne i powiatowe łącznie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA 2011.

W tym kontekście ważny jest stosunek władz gmin do świadczenia e-usług. Zdecydowana większość ankietowanych gmin województwa mazowieckiego (94,8%) uznała wprowadzanie e-usług za przejaw nowoczesności urzędu, co stanowi zdecydowanie większy odsetek w porównaniu np. z gminami z województwa warmińsko-mazurskiego, wśród których 57,1% oceniło w ten sposób e-usługi (Seredocha 2009). Jako usprawnienie pracy urzędu oceniło je 77% gmin, odwrotnie zaś, jako spowolnienie pracy urzędu – 21,2%. Z kolei 11,5% badanych gmin ocenia informatyzację jako niepotrzebny wydatek.

W podziale na typy gmin nie występują bardzo duże różnice (por. rys. 33), chociaż można wskazać, że np. postrzeganie e-administracji jako spowalniającej pracę najczęściej podkreślane jest przez gminy miejsko-wiejskie. Najmniej (17%) takich opinii wyraziły gminy wiejskie. Wdrażanie e-usług jako niepotrzebny wydatek traktuje najwięcej gmin miejskich (14,3%), najmniej zaś gmin miejsko-wiejskich (8,7%). Ogólnie rzecz biorąc, można na tej podstawie stwierdzić, że urzędy pozytywnie podchodzą do wprowadzania e-usług, traktując je jako narzędzie usprawniające własną pracę. Oczekiwania związane z informatyzacją wydają się zatem póki co większe niż jej rzeczywiste dotychczasowe efekty (por. wyżej). Niemniej jednak pozytywne nastawienie gmin do informatyzacji jest zdecydowanie zjawiskiem pozytywnym.

Rysunek 33. Ocena e-usług przez władze lokalne według typu gminy – woj. mazowieckie**A. Przejaw nowoczesności****B. Usprawnienie pracy****C. Spowolnienie pracy****D. Niepotrzebny wydatek**

■ nie ■ raczej nie ■ raczej tak ■ tak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

5.9. Bariery rozwoju e-administracji

Za najważniejszy problem we wdrażaniu elektronicznej administracji wśród samorządów uważa się brak środków finansowych na wprowadzanie rozwiązań teleinformatycznych. Jednostki samorządu terytorialnego często zmagają się z problemem braku pieniędzy na bieżące wydatki czy inwestycje zaspokajające najważniejsze potrzeby lokalne, dlatego też informatyzacji urzędu nie traktują priorytetowo (MSWiA 2009).

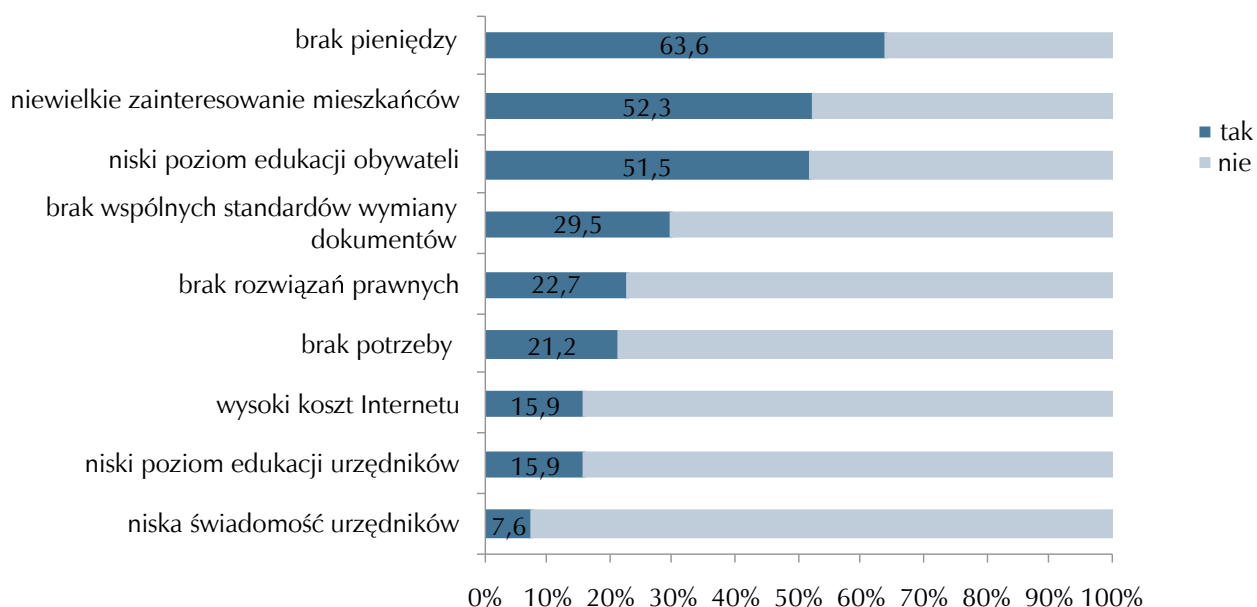
Inne istotne czynniki niesprzyjające rozwojowi e-administracji to niewielkie zainteresowanie interesantów taką formą załatwiania sprawy oraz niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych (te zjawiska mogą dotyczyć w szczególności słabiej rozwiniętych obszarów peryferyjnych [Olechnicka, Smętkowski 2007]). Wśród barier informatyzacji wymienia się również niski poziom kompetencji informatycznych urzędników, a także niską świadomość potrzeby informatyzacji. W przypadku niewielkich jednostek problemem może być też brak odpowiednich kadr, mogących zająć się wdrażaniem ICT.

Występują też bariery prawne i administracyjne, jak np. brak wspólnych standardów wymiany dokumentów oraz odpowiednich rozwiązań prawnych, które zamiast upraszczać procedury wymiany i przetwarzania informacji, dają niejednokrotnie pole do różnych interpretacji i w konsekwencji wprowadzają niepotrzebny chaos.

Przeszkodą we wdrażaniu e-administracji może być wciąż wysoki koszt dostępu do Internetu, szczególnie w przypadku terenów o niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i gorszej infrastrukturze (w przypadku lepiej rozwiniętych obszarów czynnik ten zdecydowanie traci na znaczeniu). Trwały brak dostępu do Internetu i innych technologii teleinformatycznych może bowiem doprowadzić do wykluczenia cyfrowego, które w jeszcze większym stopniu zwiększa różnice między lepiej i gorzej rozwiniętymi obszarami kraju, a także różnice między lepiej i gorzej usytuowanymi grupami społecznymi. Na problem ten zwrócono szczególną uwagę w Raporcie Polska 2030, wskazując na rosnące różnice między osobami odnajdującymi się w cyfrowym świecie (młode, dobrze wykształcone, z dużych miast) a osobami pozbawionymi dostępu do sieci lub kompetencji, które pozwalałyby im w pełni korzystać z możliwości, jakie dają technologie informacyjne i komunikacyjne (KPRM 2009). Ograniczenie tego zjawiska może być zadaniem dla samorządów lokalnych, które powinny podejmować działania mające na celu wyrównywanie szans w cyfrowym świecie oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego, który obecnie jest istotną składową rozwoju cywilizacyjnego.

W województwie mazowieckim za najważniejsze problemy we wdrażaniu elektronicznej administracji władze gmin uznały trzy czynniki: brak pieniędzy na wprowadzanie rozwiązań teleinformatycznych (63,6% wszystkich wskazań – przy czym możliwe było udzielenie więcej niż jednej odpowiedzi), niewielkie zainteresowanie mieszkańców możliwością załatwienia sprawy za pomocą Internetu (52,3% wskazań) oraz niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych (51,5% wskazań) (por. rys. 34). Zdecydowanie najrzadziej gminy wskazywały na słabości po własnej stronie, tj. niską świadomość urzędników dotyczącą możliwości załatwienia sprawy za pomocą Internetu (7,6% wskazań) oraz niski poziom edukacji urzędników w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych (15,9% wskazań). Wysoki koszt dostępu do Internetu praktycznie nie stanowi już bariery we wdrażaniu e-administracji. Jedynie 21 gmin (15,1%) wskazało, że jest to dla nich problem.

Rysunek 34. Najważniejsze problemy w rozwoju e-administracji zdaniem władz lokalnych woj. mazowieckiego

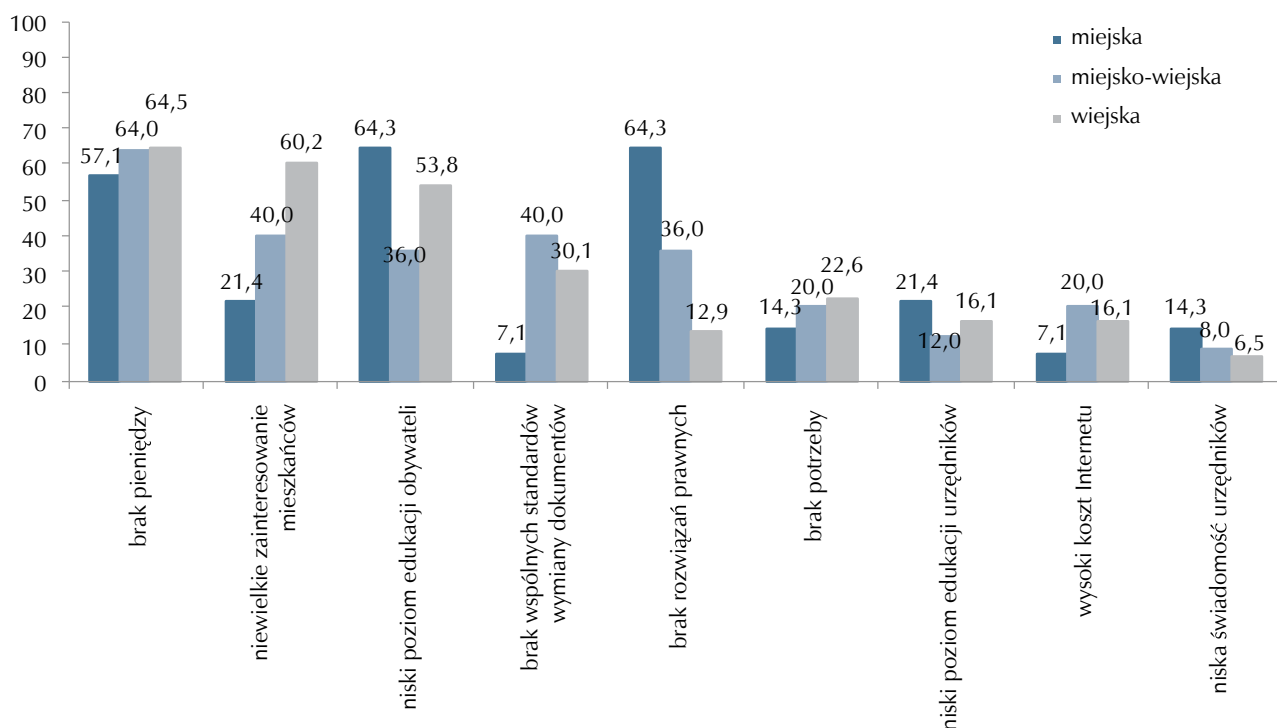


Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Zupełnie inne problemy i trudności wdrażania e-administracji pojawiają się w różnych typach gmin (por. rys. 35). Występuje duże zróżnicowanie odpowiedzi udzielonych przez władze gmin miejskich i wiejskich. Szczególnie duże różnice widoczne są w przypadku kategorii „brak rozwiązań prawnych”. Dla urzędów gmin miejskich jest to częsty problem, natomiast w przypadku gmin wiejskich nie jest on częsty (64,3% wskazań w pierwszym przypadku przy 12,9% w drugim). Z kolei na brak wspólnych standardów wymiany dokumentów wskazało więcej gmin miejsko-wiejskich (40,0% wskazań) i wiejskich (30,1% wskazań) niż miejskich (7,1% wskazań). Na problemy związane z umiejętnościami i zaangażowaniem urzędników częściej wskazywały gminy miejskie, niż miało to miejsce w przypadku gmin wiejskich. Na niską świadomość urzędników możliwości załatwiania sprawy poprzez Internet wskazało 14,3% urzędów miejskich i tylko 6,5% urzędów wiejskich, a na niski poziom edukacji urzędników 21,4% gmin miejskich i 16,1% gmin wiejskich. Świadczy to o tym, że gminy miejskie stawiają sobie większe wymagania niż gminy wiejskie, a także są bardziej świadome roli, jaką odgrywają urzędnicy w procesie informatyzacji administracji.

Z kolei problem niewielkiego zainteresowania petentów możliwością załatwienia sprawy za pomocą Internetu był znacznie częstszy w gminach wiejskich (60,2% wskazań) niż w gminach miejskich (21,4% wskazań). Wysoki koszt korzystania z Internetu co prawda był rzadko wskazywany jako istotny problem, jednakże znacznie częściej pojawiał się w gminach wiejskich (16%) i miejsko-wiejskich (20%) niż miejskich (7%).

Rysunek 35. Najważniejsze problemy w rozwoju e-administracji zdaniem władz lokalnych według typu gminy – woj. mazowieckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Prezentowane wyniki badania ankietowego pokazują, że w opiniach przedstawicieli urzędów gminnych podstawowym problemem jest brak środków finansowych oraz niskie umiejętności i niewielkie zainteresowanie mieszkańców. Gminy miejskie zdecydowanie najczęściej wskazują na brak rozwiązań prawnych i niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych. Dopiero na trzecim miejscu stawiają problem braku środków finansowych, w przeciwieństwie do gmin wiejskich, dla których kwestie finansowe stanowią największą przeszkodę we wdrażaniu e-administracji. Istotnym problemem w gminach wiejskich jest też niewielkie zainteresowanie mieszkańców taką formą załatwiania spraw, jak również niski poziom edukacji obywateli w tym zakresie. Wyniki dla województwa mazowieckiego nie odbiegają w zasadniczy sposób od wyników ogólnopolskich – także w tym przypadku najważniejszymi przeszkodami rozwoju elektronicznej administracji jest brak pieniędzy, brak wspólnych standardów wymiany dokumentów oraz niska świadomość interesantów co do możliwości załatwienia sprawy przez Internet, natomiast w mniejszym stopniu rola urzędników (MSWiA 2009).

6 BIULETYNY INFORMACJI PUBLICZNEJ GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) to system stron internetowych służący powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej¹. Ustawa z dnia 6 grudnia 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wprowadziła obowiązek udostępniania informacji publicznej przez organy administracji publicznej również drogą elektroniczną – poprzez stworzony do tego celu urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198). Katalog informacji, które muszą być udostępniane publicznie, zawarty jest w art. 6 ustawy. Wymienia on informację publiczną o polityce wewnętrznej i zagranicznej, władzach publicznych i podmiotach wykonujących zadania publiczne (statusie prawnym lub formie prawnej, zasadach funkcjonowania, organizacji, podmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej tych podmiotów, majątku, którym one dysponują), zasadach funkcjonowania tych podmiotów (m.in. o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw oraz kolejności ich przyjmowania i rozstrzygania). Szczegółowe informacje dotyczące zawartości, a także wyglądu strony głównej i stron podmiotowych BIP znajdują się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68). Zgodnie z nim strona podmiotowa powinna zawierać: logo, adres redakcji, dane kontaktowe co najmniej do jednej osoby redagującej BIP, instrukcję korzystania, menu przedmiotowe, moduł wyszukiwający.

Przywoływane wyżej rozporządzenie nakazuje umieszczanie na stronie własnej gmin linku do strony podmiotowej BIP, ale umożliwia również prowadzenie jednej strony, tj. strona własna może być jednocześnie stroną BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia. Gminy najczęściej prowadzą jednak dwie strony, na których panuje kompletny chaos informacyjny. Umieszczają one na stronie własnej informacje obligatoryjne, które powinny się znajdo-

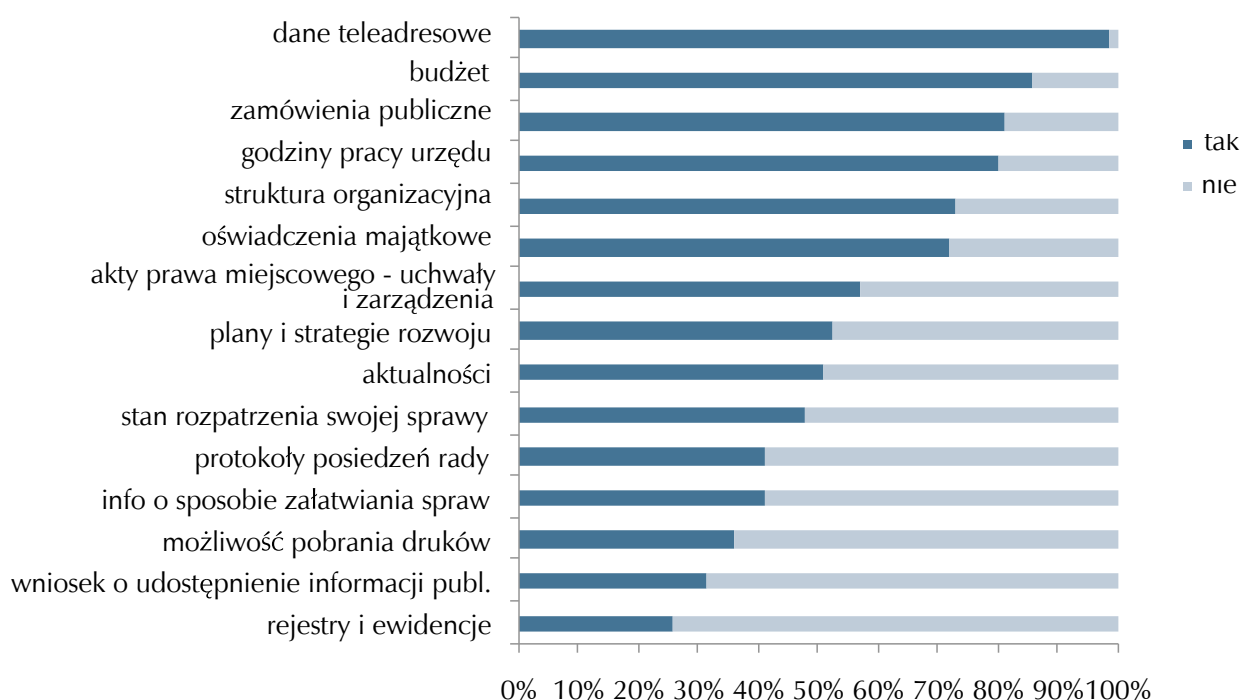
1 www.bip.gov.pl/

wać w biuletynie, a informacje dotyczące np. turystyki w gminie są zamieszczane w BIP. Często też informacje są powielane na obu stronach.

6.1. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego

W województwie mazowieckim wszystkie gminy (314 gmin) mają Biuletyn Informacji Publicznej. Tylko w przypadku jednej gminy, w okresie zbierania danych źródłowych², strona biuletynu była nieaktywna (gmina Belsk Duży). Zakres informacji prezentowanych na stronach BIP jest bardzo zróżnicowany w gminach województwa mazowieckiego (por. rys. 36). Najwięcej gmin umieszcza dane teleadresowe (98%), w drugiej kolejności budżet (86%), a także informacje o zamówieniach publicznych (81%) i godzinach pracy urzędu (80%). Najmniej gmin zamieszcza w biuletynie informację o prowadzonych rejestrach i ewidencjach (26%) oraz druki wniosków o udostępnienie informacji publicznej (31%). Niewiele gmin oferuje również możliwość pobrania innych wniosków i formularzy (36%).

Rysunek 36. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego



Źródło: Opracowanie własne.

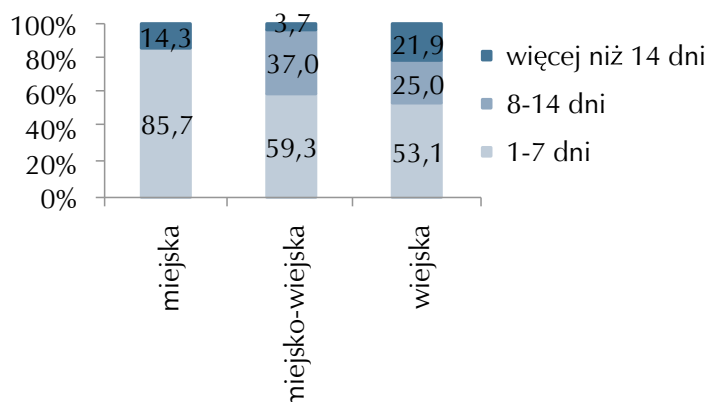
Zakres informacji dostępnych w biuletynach obejmuje zatem przede wszystkim podstawowe informacje (dane teleadresowe, godziny pracy urzędu, struktura organizacyjna) lub informacje ważne z powodu wymogów prawnych (budżet, zamówienia publiczne, oświadczenia majątkowe władz gminy). Około połowa gmin udostępnia za pośrednictwem biuletynu akty prawa miejscowego oraz plany i strategie rozwoju. Jednocześnie rzadziej udostępniane są informacje użyteczne dla obywateli w kontaktach z urzędem, ułatwiające załatwianie spraw urzędowych,

2 Badanie zawartości BIP w gminach województwa mazowieckiego zostało przeprowadzone w lutym 2010 r. (por. Wstęp).

takie jak informacja o sposobie załatwiania danego rodzaju sprawy, możliwość pobrania ze strony druków urzędowych czy uzyskania informacji o stanie załatwiania danej sprawy. Można zatem stwierdzić, że biuletyny pełnią raczej rolę informacyjną, a w mniejszym zakresie są narzędziem wykorzystywanym do procesów e-administracji. Główną rolą biuletynów, jak się wydaje, jest zapewnianie transparentności funkcjonowania urzędu i samorządu (budżet, zamówienia publiczne, oświadczenia majątkowe), choć należy zaznaczyć, że biuletyny dość rzadko (40%) zawierają protokoły posiedzeń rady gminy (miasta).

Bardzo ważnym i niestety bardzo często pojawiającym się problemem jest brak aktualnych informacji, i to zarówno na stronach własnych, jak i na stronach BIP. Szczególnie strony BIP są rzadko aktualizowane, brakuje na nich aktualnych aktów prawa miejscowego, strategii i dokumentów planistycznych, budżetów i oświadczeń majątkowych, ogłoszenia są również często sprzed wielu miesięcy, natomiast nowe pojawiają się sporadycznie. Wydaje się, że władze lokalne nie zdają sobie z tego problemu sprawy, ponieważ na pytanie o termin umieszczania uchwał i zarządzeń po ich uchwaleniu aż 79 gmin, czyli prawie 60%, wskazało na okres 1–7 dni, 34 gminy na okres 8–14 dni, a tylko 24 gminy na okres powyżej 14 dni, w praktyce terminy te są często zdecydowanie dłuższe (por. rys. 37). Gminy miejskie najczęściej wskazywały na najkrótszy czas zamieszczania dokumentów w BIP (12 z 14 gmin, co stanowi 85,7%), z kolei na najdłuższy termin wskazywały najczęściej gminy wiejskie (21 z 96 gmin, co stanowi 21,9%). Wyniki te należy porównać z danymi dotyczącymi powołania specjalnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za informatyzację. W przypadku gmin wiejskich, które w większości nie posiadają takiej instytucji, uaktualnianie informacji na stronie internetowej jest utrudnione, ponieważ wymaga oderwania się innych osób od ich zadań bieżących.

Rysunek 37. Terminy zamieszczania uchwał i zarządzeń w BIP w stosunku do daty uchwalenia według typu gminy – woj. mazowieckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

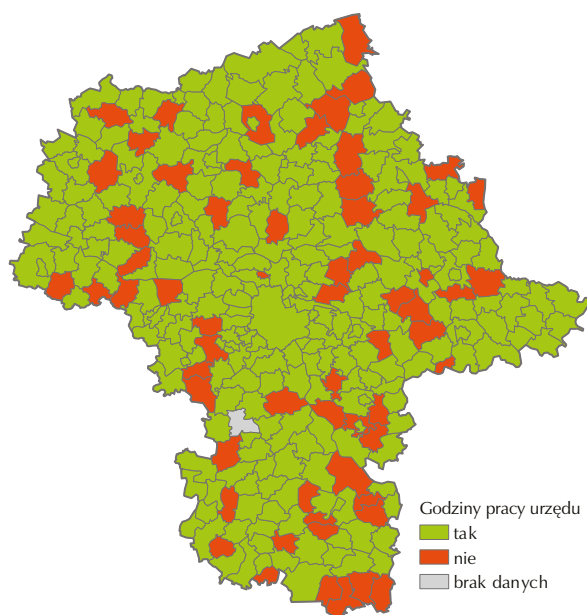
Zakres danych dostępnych w biuletynach poszczególnych gmin województwa mazowieckiego jest zróżnicowany. Czynniki różnicującymi są: typ gminy (miejaska, miejsko-wiejska, wiejska), liczba mieszkańców gminy i odległości gminy od stolicy regionu, Warszawy (należy pamiętać, że te trzy zmienne są w pewnej mierze ze sobą związane, np. gminy wiejskie są mniej ludne). W dalszej części tekstu przedstawiono szczegółowe zróżnicowania dla poszczególnych kategorii informacji zamieszczanych w biuletynach gmin województwa mazowieckiego.

6.1.1. Zawartość BIP – godziny pracy urzędu

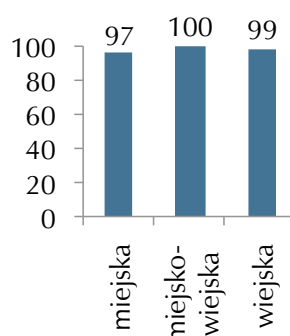
Zdecydowana większość gmin województwa mazowieckiego umieszcza w BIP informację o godzinach pracy urzędu (por. rys. 38). Gminy, w których taka informacja rzadziej się pojawia, są z reguły bardzo małymi gminami (do 3 tys. mieszkańców), prawdopodobnie w takich jednostkach występują bliższe relacje pomiędzy mieszkańcami, którzy mogą w inny sposób dowiadywać się o godziny pracy urzędu, niekoniecznie ze strony internetowej. Typ gminy i odległość od Warszawy nie mają aż tak dużego znaczenia.

Rysunek 38. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – godziny pracy urzędu

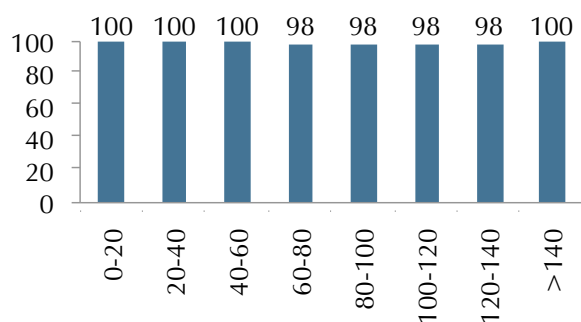
A. Rozkład przestrzenny



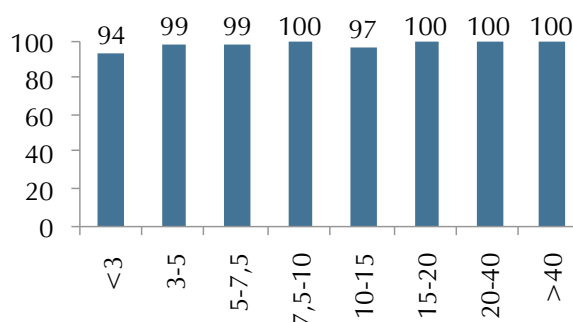
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



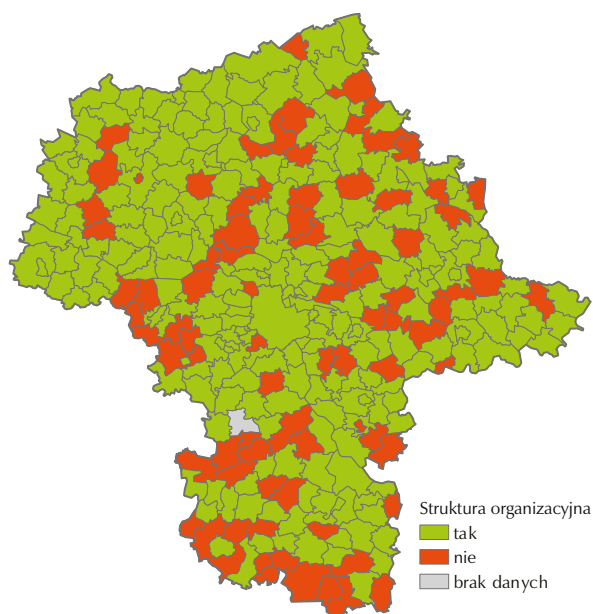
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.2. Zawartość BIP – struktura organizacyjna

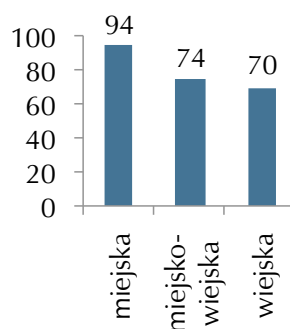
Podstawowa informacja dotycząca funkcjonowania urzędu, tj. jego struktura organizacyjna, jest zamieszczana przez 73% gmin województwa mazowieckiego. Widoczne jest jednak duże zróżnicowanie w zależności od typu i wielkości gminy (por. rys. 39). Częściej informacje o strukturze organizacyjnej urzędu zamieszczane są w gminach miejskich, rzadziej zaś w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Podobnie jest z wielkością jednostek samorządu terytorialnego. Tylko połowa gmin poniżej 3 tys. mieszkańców umieszcza strukturę organizacyjną na stronie BIP, podczas gdy już 91% gmin powyżej 20 tys. mieszkańców i 100% gmin powyżej 40 tys. mieszkańców podaje taką informację. Przyczyną takiego stanu może być to, że w przypadku małych gmin struktura organizacyjna urzędu jest bardzo prosta. Odległość od Warszawy nie ma w tym wypadku żadnego znaczenia.

Rysunek 39. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – struktura organizacyjna

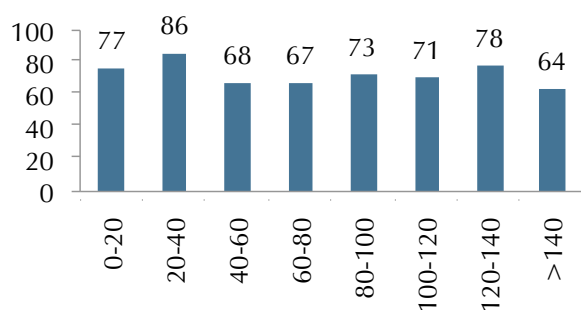
A. Rozkład przestrzenny



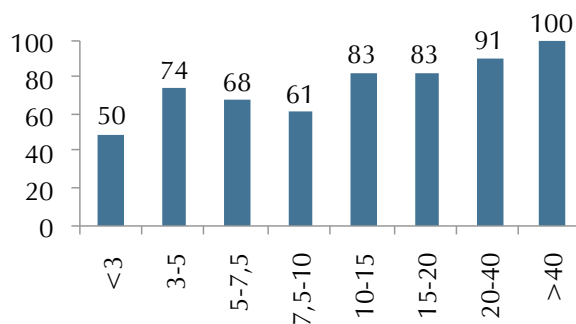
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



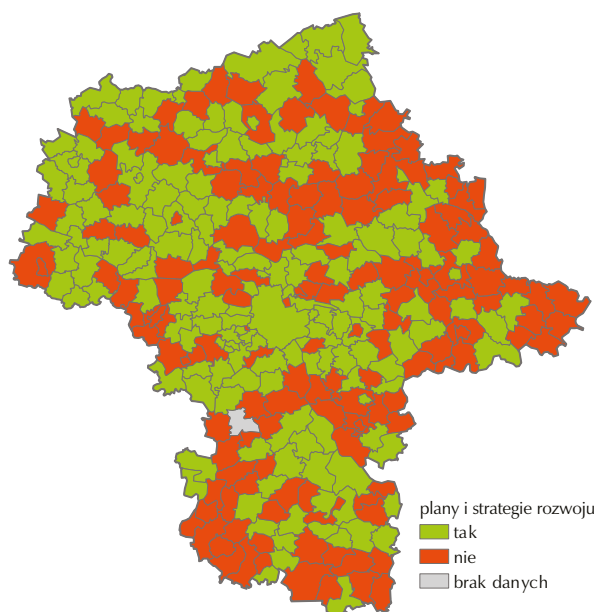
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.3. Zawartość BIP – plany i strategie rozwoju

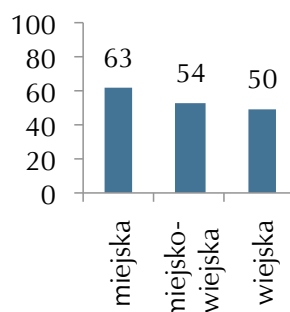
W województwie mazowieckim tylko co druga gmina zamieszcza w BIP swój plan i strategię rozwoju. Częściej takie informacje można znaleźć w przypadku gmin miejskich niż miejsko-wiejskich i wiejskich oraz w dużych gminach (por. rys. 40). Jednostki poniżej 3 tys. mieszkańców bardzo odstają w tym zakresie od pozostałych, ponieważ jedynie 22% z nich zamieszcza dokumenty strategiczne w BIP. Stosunkowo częściej plany i strategie rozwoju umieszczają gminy znajdujące się w bliskim sąsiedztwie Warszawy (do 40 km), co może świadczyć o większej świadomości tych jednostek dotyczącej istotności takich dokumentów oraz o większym wykorzystaniu ich przez mieszkańców czy inwestorów z ich obszaru.

Rysunek 40. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – plany i strategie rozwoju

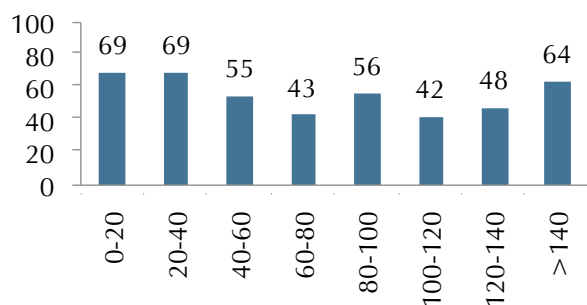
A Rozkład przestrzenny



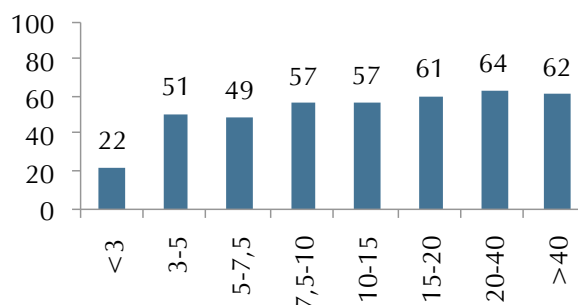
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



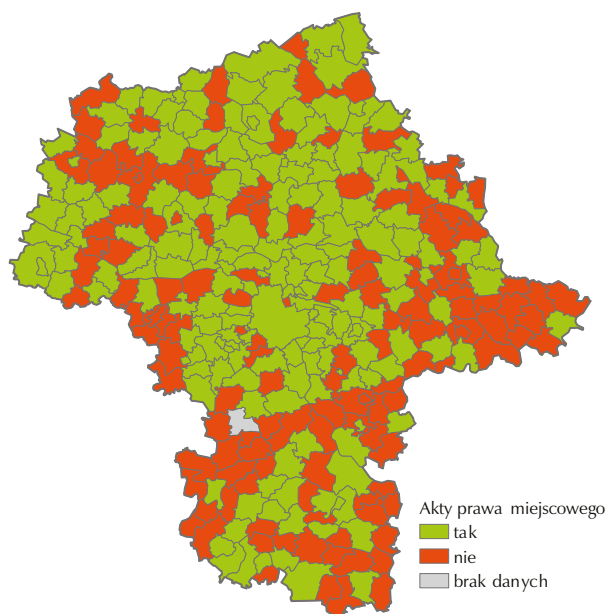
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.4. Zawartość BIP – akty prawa miejscowego: uchwały i zarządzenia

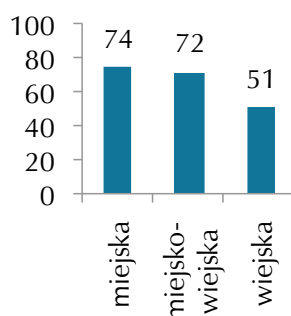
W 57% BIP gmin Mazowsza są zamieszczane akty prawa miejscowego (uchwały i zarządzenia). Występuje natomiast bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy stronami ze względu na typ gminy, ponieważ w gminach miejskich i miejsko-wiejskich udział jednostek, które w swoich BIP umieszczają takie dokumenty, sięga odpowiednio 74% i 72%, podczas gdy w gminach wiejskich jest to tylko 51%. Bardzo wyraźna jest też zależność publikowania aktów prawa miejscowego od wielkości jednostki samorządu terytorialnego (por. rys. 41). W bardzo małych gminach (do 3 tys. mieszkańców) jest to jedynie 22% jednostek, podczas gdy w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców udział ten sięga 85%. Można przypuszczać, że mieszkańcy dużych gmin i miast bardziej interesują się polityką lokalną i częściej poszukują informacji na ten temat, w związku z czym władze tych jednostek przykładają większą wagę do zamieszczania ich w swoich BIP. Nie występuje natomiast wyraźna zależność pomiędzy umieszczaniem aktów prawa miejscowego a położeniem gmin w stosunku do Warszawy.

Rysunek 41. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – akty prawa miejscowego: uchwały i zarządzenia

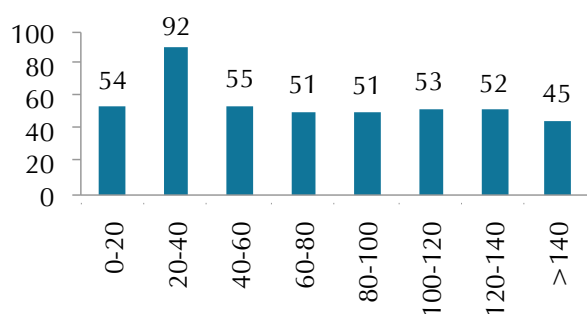
A. Rozkład przestrzenny



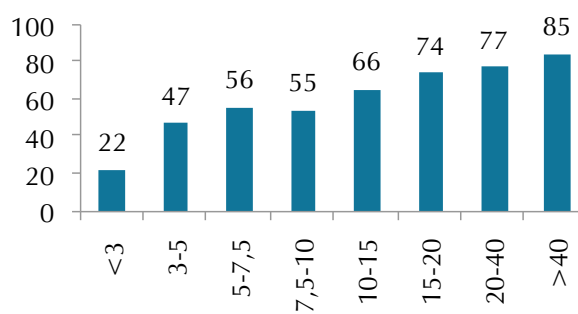
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



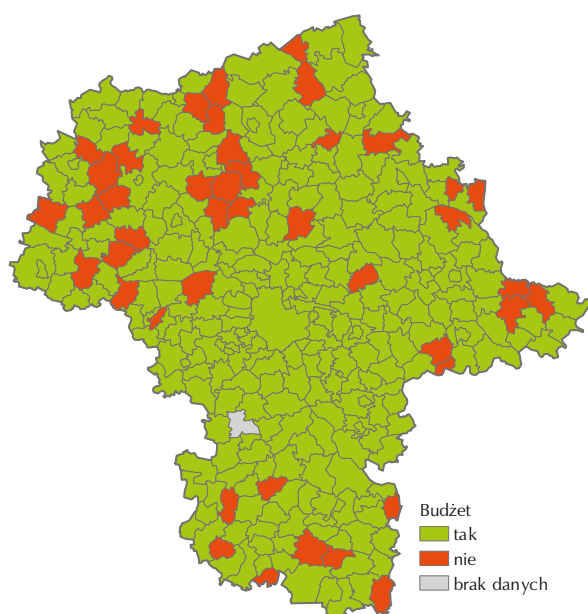
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.5. Zawartość BIP – budżet

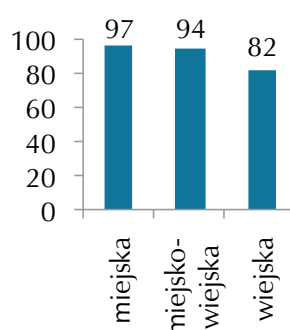
Budżet gmin jest jednym z najczęściej publikowanych elementów w BIP. Niemalże wszystkie gminy miejskie (97%) umieszczają go na stronie BIP, ale już tylko 82% gmin wiejskich (por. rys. 42). Częściej załączają go też większe gminy (ponad 90% gmin powyżej 10 tys. mieszkańców) oraz gminy znajdujące się w niewielkiej odległości od Warszawy (wszystkie gminy znajdujące się w zasięgu 40 km od stolicy). Stosunkowo wysokie wskaźniki w tym elemencie świadczą o tym, że jest on istotnym dokumentem, prawdopodobnie szeroko wykorzystywanym przez różne grupy aktorów (mieszkańcy, przedsiębiorcy, administracja). Są także przejawem transparentności podejmowanych przez władze lokalne działań w sferze wydatkowania publicznych pieniędzy.

Rysunek 42. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – budżet

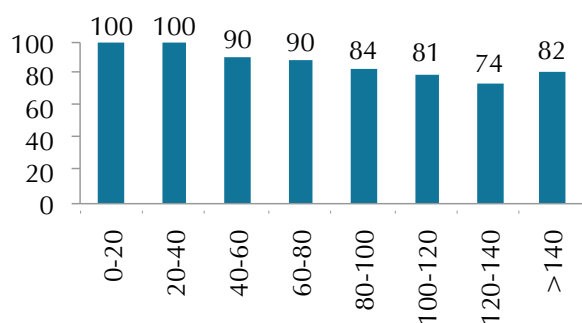
A. Rozkład przestrzenny



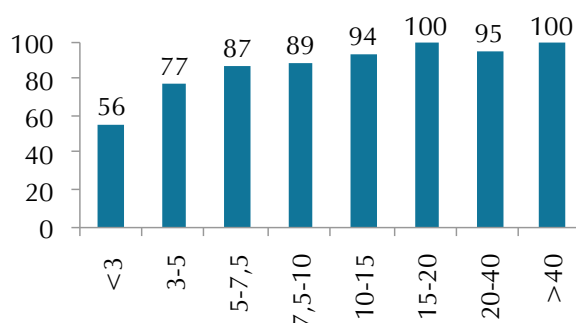
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



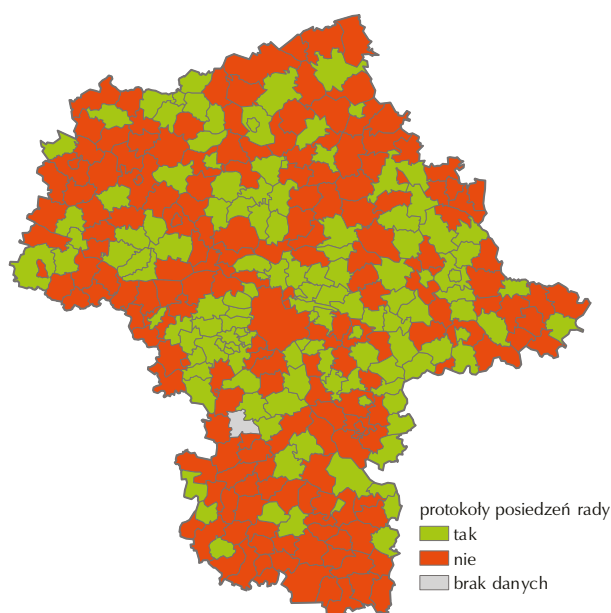
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.6. Zawartość BIP – protokoły posiedzeń rady

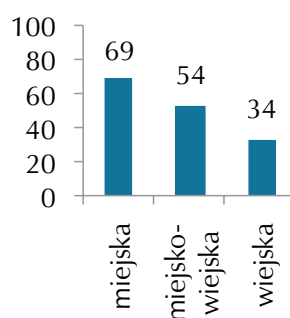
Protokoły posiedzeń rady gminy są bardzo rzadko udostępniane na stronach BIP urzędów gmin (41% gmin). Jest to istotny problem szczególnie w przypadku gmin wiejskich, spośród których jedynie 34% zamieszcza tego typu informacje (por. rys. 43). W przypadku gmin miejskich odsetek ten jest niemal dwukrotnie wyższy. Protokoły posiedzeń rady częściej zamieszczają też duże gminy (ponad 70% gmin powyżej 20 tys. mieszkańców i zaledwie 11% gmin do 3 tys. mieszkańców). Występuje również związek z położeniem gminy w stosunku do Warszawy. Ponad 60% gmin znajdujących się w odległości do 40 km od stolicy i już tylko 9% jednostek oddalonych od niej co najmniej o 140 km umieszcza w BIP protokoły posiedzeń rady. Należy zaznaczyć, że w analizie brane były pod uwagę tylko informacje aktualne, tj. z trzech ostatnich sesji rady.

Rysunek 43. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – protokoły posiedzeń rady

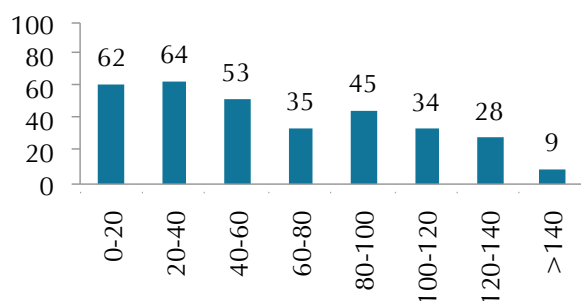
A. Rozkład przestrzenny



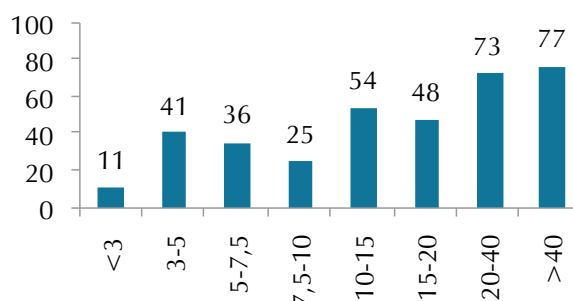
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



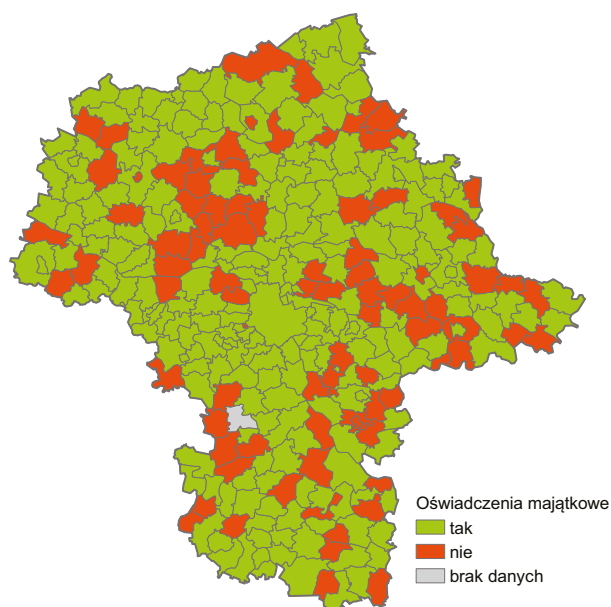
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.7. Zawartość BIP – oświadczenia majątkowe

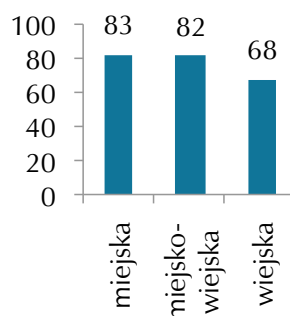
Gminy bardzo pilnują umieszczania w biuletynie corocznych oświadczeń majątkowych organów władz lokalnych (wójta, burmistrza, prezydenta i radnych). Prawie 72% BIP gmin zawiera takie dokumenty. W tym elemencie nie ma też aż tak dużej różnicy pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi, chociaż częściej oświadczenia majątkowe są umieszczane na stronach gmin miejskich (por. rys. 44). Większy wpływ na upublicznianie oświadczeń majątkowych w BIP ma wielkość gminy. Ponad 90% gmin powyżej 20 tys. mieszkańców umieszcza oświadczenia majątkowe, podczas gdy w bardzo małych gminach (do 3 tys. mieszkańców) jest to niespełna 40% jednostek. Jednostki leżące w odległości do 40 km od stolicy charakteryzuje większa częstotliwość umieszczania takich dokumentów, jednak stosunkowo wysoki wskaźnik utrzymują też gminy oddalone co najmniej o 100 km.

Rysunek 44. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – oświadczenia majątkowe

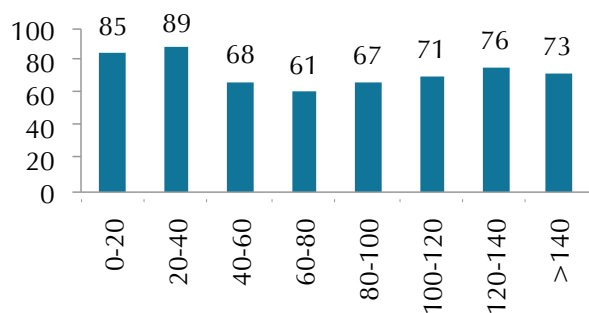
A. Rozkład przestrzenny



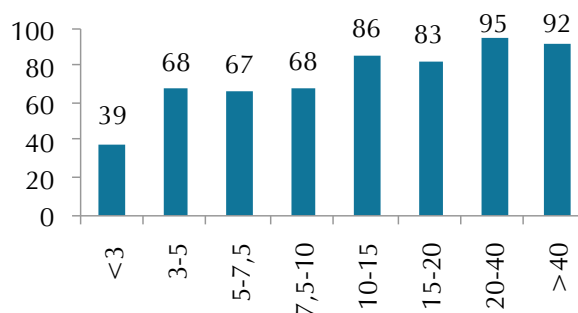
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



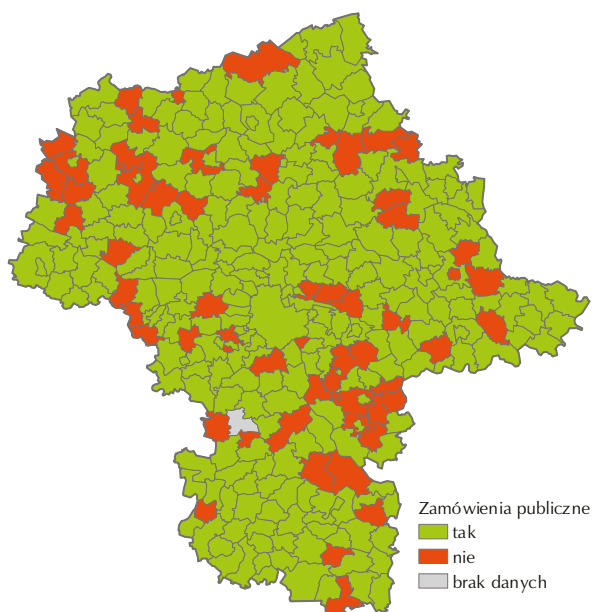
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.8. Zawartość BIP – zamówienia publiczne

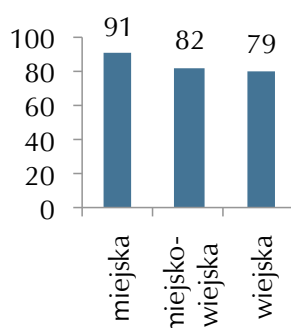
Zamówienia publiczne są jednym z częściej pojawiających się elementów w BIP gmin w województwie mazowieckim. Większy odsetek gmin miejskich niż miejsko-wiejskich i wiejskich zamieszcza informacje o przetargach, ale nie jest to duża różnica (por. rys. 45). Nie występuje żadna zależność pomiędzy publikowaniem zamówień publicznych a wielkością gminy, ponieważ często nawet bardzo małe gminy (do 3 tys. mieszkańców) zamieszczają takie informacje. Na ten element nie ma również widocznego wpływu odległość od Warszawy. Świadczy to o tym, że BIP jest podstawowym narzędziem gmin, wykorzystywanym do publikowania zamówień publicznych.

Rysunek 45. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – zamówienia publiczne

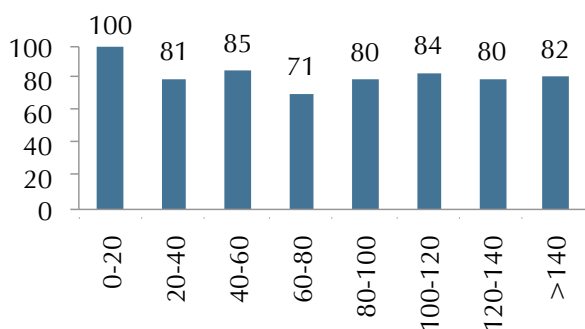
A. Rozkład przestrzenny



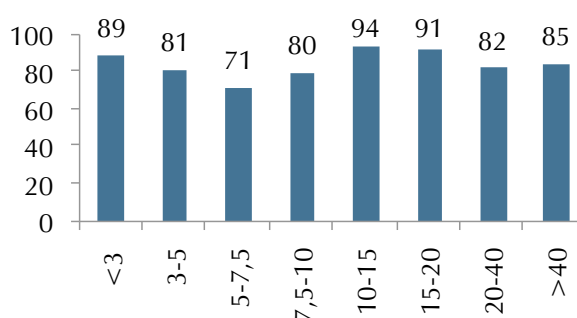
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



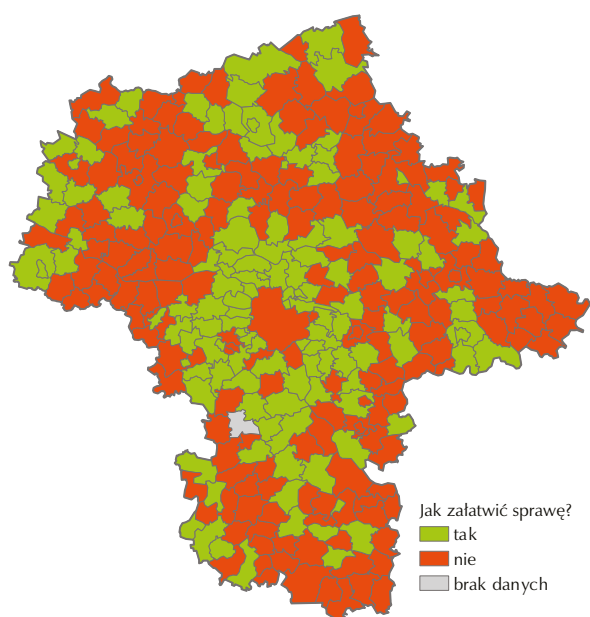
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.9. Zawartość BIP – informacje o sposobie załatwiania spraw

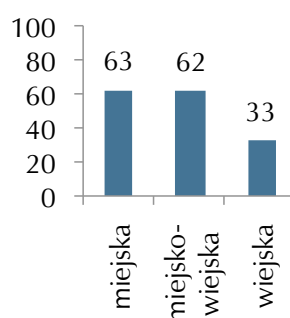
Jednym z podstawowych elementów oceny stanu e-administracji jest umieszczanie informacji o sposobie załatwiania spraw w urzędzie. Relatywnie niewiele gmin województwa mazowieckiego udostępnia w BIP informacje na ten temat (por. rys. 46). Występuje też bardzo duża dysproporcja pomiędzy różnymi typami gmin, w szczególności między gminami miejskimi i wiejskimi (prawie dwa razy więcej gmin miejskich niż wiejskich umieszcza w BIP takie informacje). Występuje też bardzo silny związek z wielkością gminy oraz odległością od Warszawy. Spośród gmin do 3 tys. mieszkańców jedynie 22% umieszcza na stronie BIP informacje o tym, w jaki sposób mieszkańcy mogą załatwić poszczególne sprawy urzędowe, podczas gdy w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców jest to 77% jednostek. Położenie geograficzne gmin jest również jednym z czynników silnie różnicujących. Spośród gmin położonych do 20 km od Warszawy 92% zamieszcza takie informacje, podczas gdy wśród gmin oddalonych o 140 km jest to zaledwie 27% jednostek.

Rysunek 46. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – informacje o sposobie załatwiania spraw

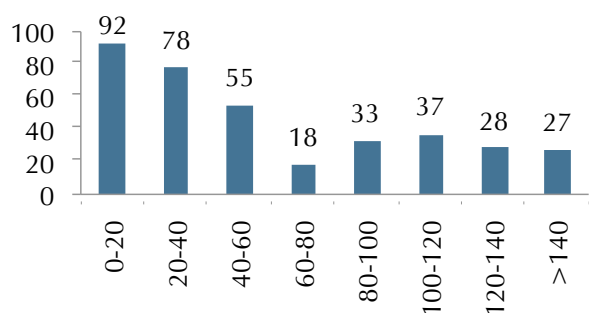
A. Rozkład przestrzenny



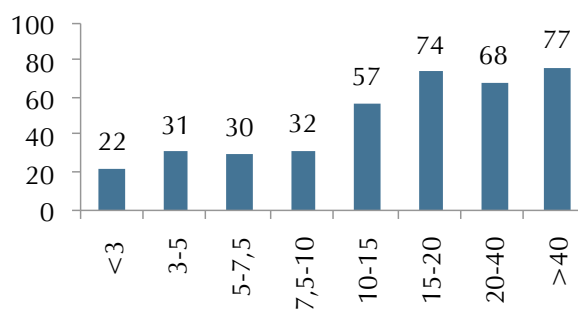
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



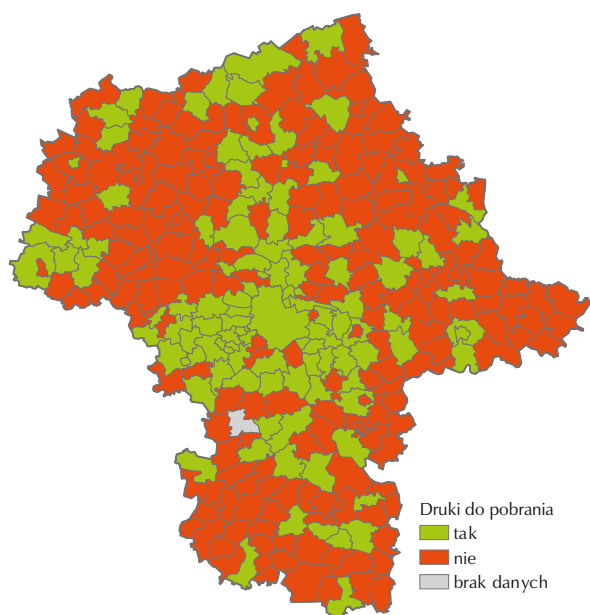
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.10. Zawartość BIP – możliwość pobrania druków

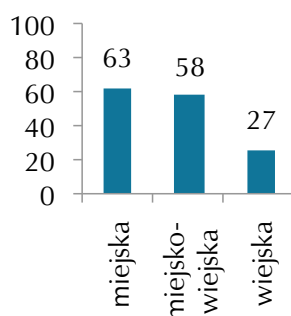
Możliwość pobrania druków ze strony gminy jest podstawową funkcjonalnością e-administracji. Formularze takie powinny być dostępne na stronach BIP, jednak wiele gmin umieszcza je tylko na własnych stronach internetowych. Jedynie 36% gmin umożliwia pobranie druków ze strony BIP. Występuje jednak bardzo duża dysproporcja między typami gminy (por. rys. 47). Gminy miejskie ponad dwukrotnie częściej udostępniają formularze w BIP niż gminy wiejskie. Istnieje też silny związek między występowaniem tego elementu w BIP a odległością od Warszawy i wielkością gminy. Ponad 75% gmin położonych do 40 km od stolicy udostępnia druki w BIP, podczas gdy wśród gmin oddalonych powyżej 60 km jest to już niecałe 30% jednostek. Dla dużych gmin (powyżej 40 tys. mieszkańców) odsetek ten wynosi 77%, a w przypadku małych gmin (do 10 tys. mieszkańców) jest to mniej niż 30%. Warto zwrócić też uwagę, że liczba formularzy, które można pobrać ze strony, jest zazwyczaj niewielka. Gminy w większości ograniczają się jedynie do udostępniania druków o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie wpisu do ewidencji gospodarczej, deklaracji podatkowych, wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, a także wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i wniosku o zameldowanie lub wymeldowanie. Formularze dotyczące innych spraw pojawiają się zdecydowanie rzadziej.

Rysunek 47. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – możliwość pobrania druków

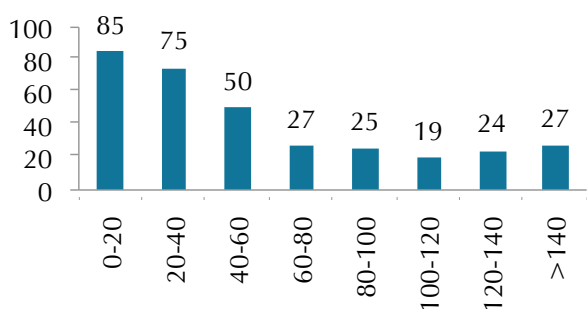
A. Rozkład przestrzenny



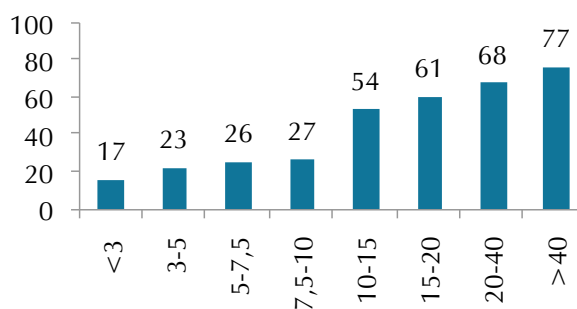
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



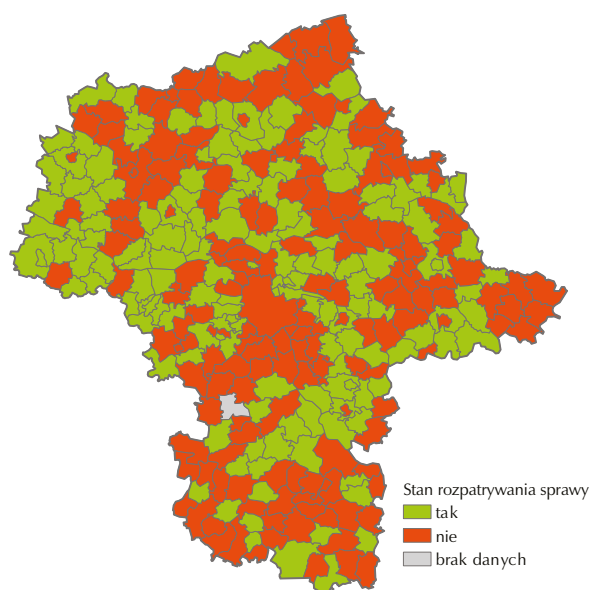
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.11. Zawartość BIP – możliwość sprawdzenia stanu rozpatrywania sprawy

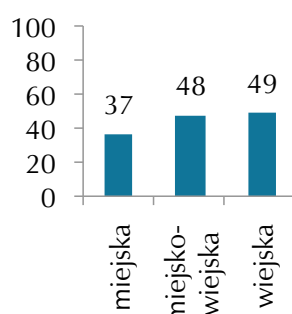
Jednym z elementów obligatoryjnych, który musi się pojawiać na stronach BIP, jest możliwość sprawdzenia stanu rozpatrywania sprawy. Taką zakładkę można znaleźć niemal na połowie BIP samorządów gminnych Mazowsza. W tym wypadku lepiej wypadają gminy wiejskie niż miejskie, ale nie jest to różnica znacząca (por. rys. 48). Nie występują żadne związki z odległością gmin od Warszawy ani z ich wielkością. Należy jednak stwierdzić, że zbadanie rzeczywistej możliwości skorzystania z tej usługi jest niemożliwe, ponieważ wymagałoby zgłoszenia do urzędu realnej sprawy. Wydaje się jednak, że funkcja ta w wielu wypadkach nie jest aktywna.

Rysunek 48. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – możliwość sprawdzenia stanu rozpatrywania sprawy

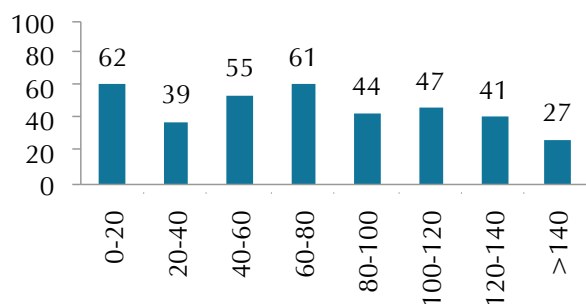
A. Rozkład przestrzenny



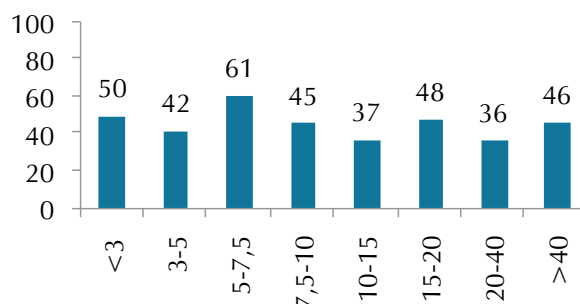
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



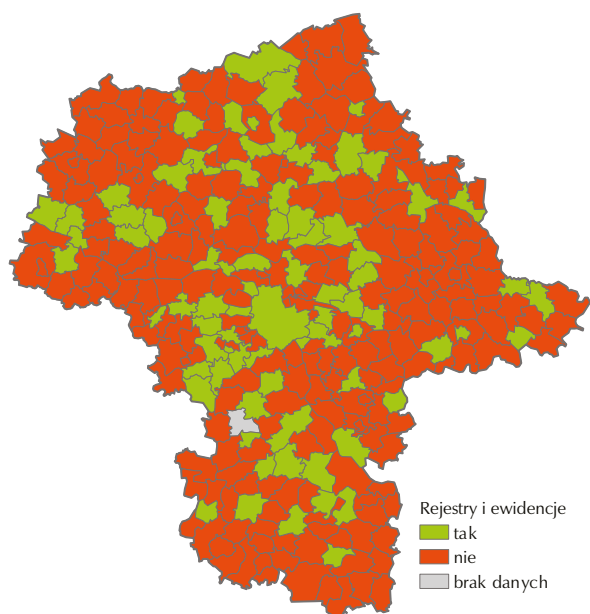
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.12. Zawartość BIP – rejestry i ewidencje

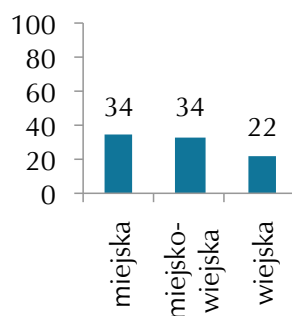
Prowadzone przez urząd rejestry i ewidencje są kolejnym elementem obligatoryjnym, który musi się znajdować w BIP (np. rejestry uchwał rady i zarządzeń wójta, ewidencje mieszkańców, działalności gospodarczej, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych). Wyniki badania pokazują, jak niewiele gmin wypełnia obowiązki narzucane ustawą o dostępie do informacji publicznej. Jedynie co trzecia gmina w województwie mazowieckim zamieszcza takie informacje w swoim BIP. Częściej informacje o prowadzonych rejestrach i ewidencjach można znaleźć w przypadku większych gmin (powyżej 20 tys. mieszkańców) oraz w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, chociaż i tutaj przewaga nad gminami wiejskimi nie jest znacząca (por. rys. 49). Nie występuje natomiast żadna istotna zależność pomiędzy upublicznianiem informacji o rejestrach i ewidencjach a odległością gmin od Warszawy.

Rysunek 49. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – rejestry i ewidencje

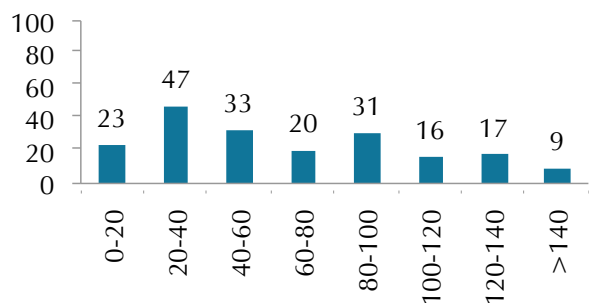
A. Rozkład przestrzenny



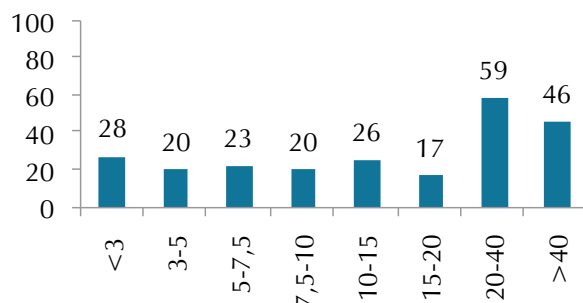
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



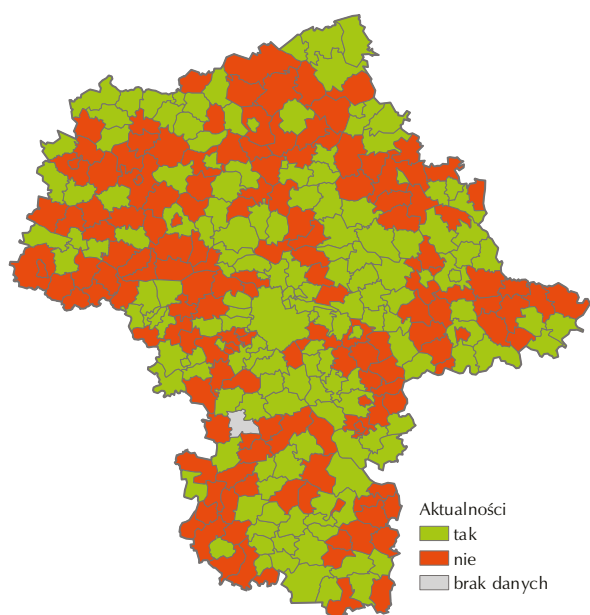
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.13. Zawartość BIP – aktualności

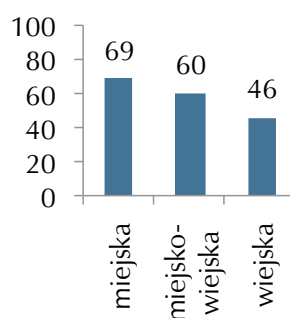
Dla użytkownika strony BIP istotna jest również jego funkcjonalność i aktualność zamieszczanych w nim informacji. Większość gmin województwa mazowieckiego prowadzi zakładkę „aktualności”, w której umieszcza bieżące informacje z życia gminy, wśród nich gros stanowią zamówienia publiczne, obwieszczenia władz lokalnych i informacje o wydarzeniach kulturalnych. Więcej bieżących informacji gminy zwykle zamieszczają na swoich własnych stronach internetowych. Aktualności w BIP częściej są zamieszczane przez gminy miejskie (69%) niż wiejskie (46%) oraz średnie i duże jednostki terytorialne (ponad 70% gmin powyżej 20 tys. mieszkańców) (por. rys. 50). Nie występuje natomiast wyraźna zależność pomiędzy „aktualnościami” w BIP a odległością gmin od Warszawy.

Rysunek 50. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – aktualności

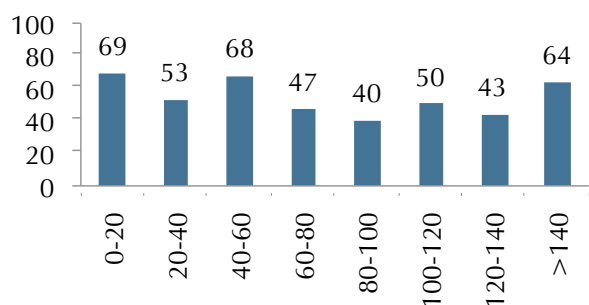
A. Rozkład przestrzenny



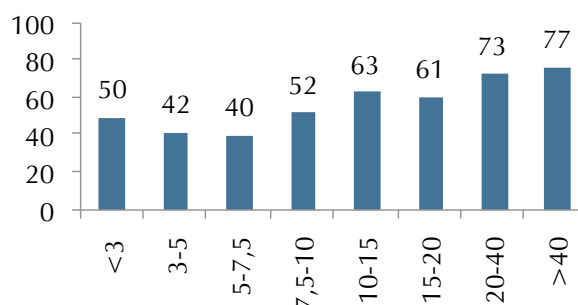
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



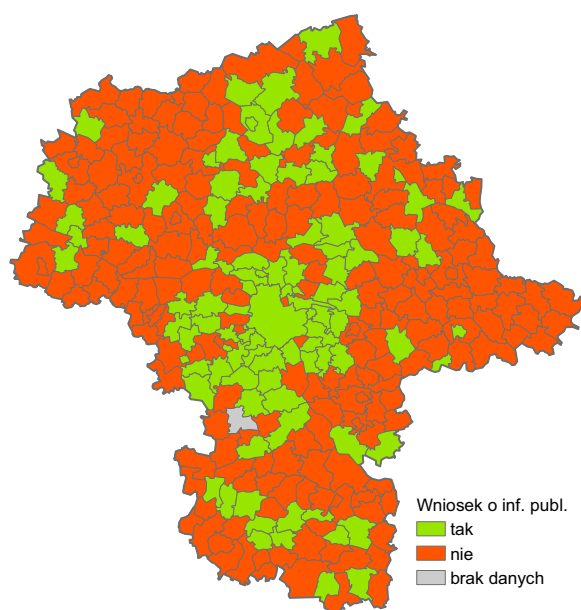
Źródło: Opracowanie własne.

6.1.14. Zawartość BIP – wniosek o udostępnienie informacji publicznej

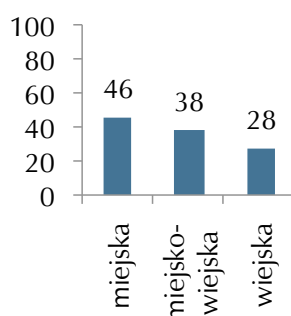
W sytuacji, w której nie jest możliwe uzyskanie informacji ze strony BIP, ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje na możliwość złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Taki formularz powinien się znajdować w BIP. Dane z przeprowadzonego badania wskazują jednak na brak powszechności stosowania takiego rozwiązania w województwie mazowieckim (por. rys. 51). Zaledwie 31% wszystkich gmin zamieszcza taki wniosek. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w gminach wiejskich, spośród których zaledwie 28% udostępnia odpowiedni formularz. Widoczna jest bardzo silna zależność zamieszczania druku od wielkości gminy oraz jej położenia geograficznego względem Warszawy. Prawie 70% gmin powyżej 40 tys. mieszkańców oferuje możliwość pobrania wniosku o udostępnienie informacji publicznej ze strony BIP, podczas gdy w gminach do 10 tys. mieszkańców jest to niespełna 30% jednostek. Wyraźnie widać również oddziaływanie stolicy na postawę gmin znajdujących się w jej najbliższym sąsiedztwie. Około 70% jednostek położonych do 40 km od Warszawy zamieszcza taki druk w swoim BIP, podczas gdy spośród jednostek oddalonych o 60 km od stolicy czyni to już tylko niespełna 30%.

Rysunek 51. Zawartość BIP gmin województwa mazowieckiego – wniosek o udostępnienie informacji publicznej

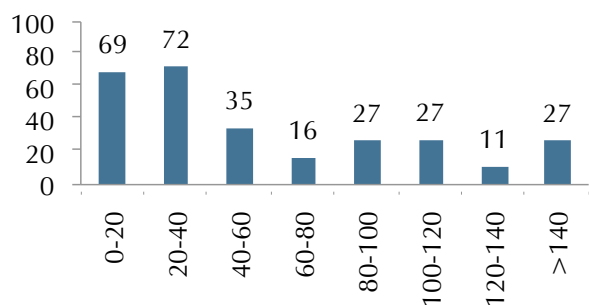
A. Rozkład przestrzenny



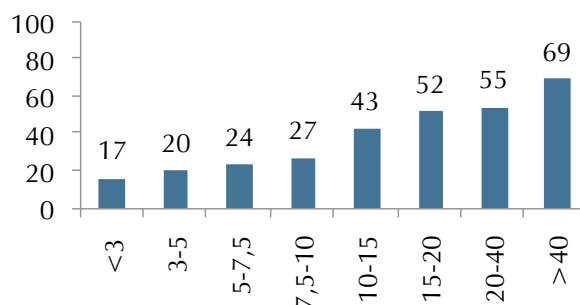
B. Według typu gminy (w %)



C. Według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



D. Według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)

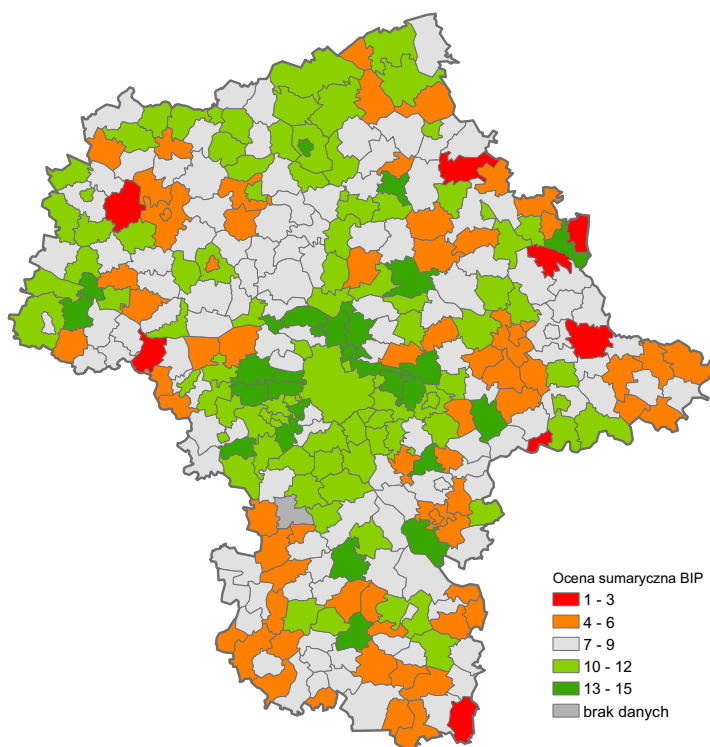


Źródło: Opracowanie własne.

6.1.15. Zawartość BIP – ocena sumaryczna

Do końcowej oceny BIP gmin województwa mazowieckiego zsumowano punkty za poszczególne kategorie informacji. W każdej z nich można było uzyskać 0 albo 1 punkt, dlatego końcowa ocena BIP przyjmuje wartości z zakresu 0–15. Na podstawie sumarycznej oceny zawartości BIP podzielono gminy na 5 grup: gminy z bardzo słabym (1–3 punkty), słabym (4–6 punktów), średnim (7–9 punktów), dobrym (10–12 punktów) oraz bardzo dobrym BIP (13–15 punktów). Do pierwszej kategorii należało 8 gmin (2,6% gmin), do drugiej 67 (21,4%), do trzeciej 118 (37,7%), do czwartej 91 (29,1%), do ostatniej 29 gmin (9,3%). Widać wyraźnie, że większość gmin znajduje się w dwóch najlepiej ocenionych grupach, co z pewnością jest informacją pozytywną, jednak bardzo duży udział średnich ocen zmusza do podjęcia kroków w celu poprawy BIP, tak żeby były one zgodne z prawem oraz bardziej funkcjonalne. Należy też zaznaczyć, że niewielki odsetek gmin posiada bardzo słaby BIP. Najślabiej ocenione gminy to: Iłów, Boguty-Pianki, Solec nad Wisłą, Zawidz, Czerwin, Domanice, Ceranów, Repki – wszystkie one są gminami wiejskimi, położonymi peryferyjnie w województwie mazowieckim. Maksymalną liczbę punktów osiągnęło 6 gmin: Łąck, Płock, Halinów, Radzymin, Nadarzyn oraz Stare Babice. Wśród nich aż 4 znajdują się w strefie metropolitalnej Warszawy. Analiza przestrzenna ocen sumarycznych zawartości BIP w gminach Mazowsza potwierdza zależność między położeniem geograficznym gmin w regionie (względem Warszawy) a oceną BIP (por. rys. 52). Większość najlepiej ocenionych gmin znajduje się w bliskiej odległości od Warszawy, natomiast gminy ocenione najślabiej położone są peryferyjnie w stosunku do stolicy województwa.

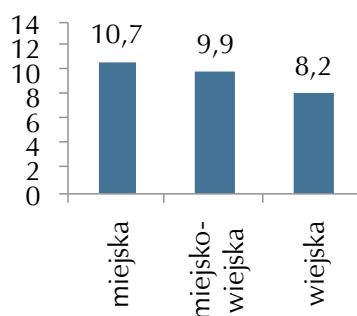
Rysunek 52. Ocena sumaryczna zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego – rozkład przestrzenny



Źródło: Opracowanie własne.

Widać również, że system informacji publicznej jest lepiej rozwinięty w miastach niż na obszarach wiejskich. Gminy miejskie uzyskały bowiem najwyższą średnią liczbę punktów (10,7), podczas gdy miejsko-wiejskie – 9,9, a gminy wiejskie tylko 8,2 (por. rys. 53).

Rysunek 53. Ocena sumaryczna zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego – według typu gminy (w %)

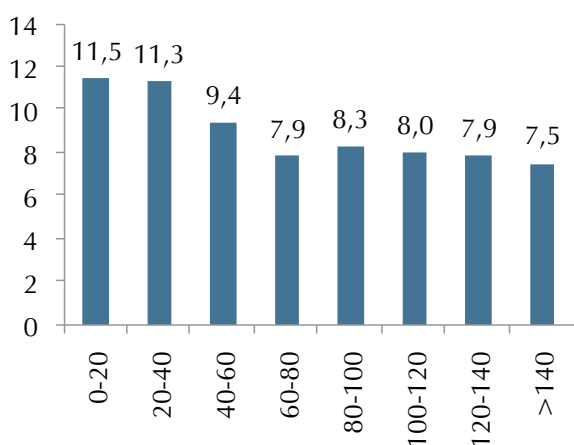


Źródło: Opracowanie własne.

Ocena sumaryczna zawartości BIP jest silnie zależna od odległości gmin od Warszawy (por. rys. 54). Gminy położone do 40 km od stolicy województwa charakteryzują się znacznie wyższą średnią ocen od pozostałych jednostek (powyżej 11,3 punktów, podczas gdy gminy położone powyżej 40 km od Warszawy nie przekraczają średnio 10 punktów). Wraz ze wzrostem odległości następuje dalszy spadek ocen BIP, aż do zaledwie 7,5 punktów w gminach oddalonych co najmniej o 140 km.

Wyższe średnie sumaryczne oceny zawartości BIP występują również w przypadku większych jednostek samorządu terytorialnego (por. rys. 55). W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców średnia ocen wynosi 11,8 punktów, podczas gdy już w gminach średnich (do 15 tys. mieszkańców) nie przekracza 10 punktów, ale najniższe noty charakteryzują gminy bardzo małe (do 3 tys. mieszkańców), w których średnia wynosi tylko 6,5 punktów.

Rysunek 54. Ocena sumaryczna zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego – według odległości gminy od Warszawy (km) (w %)



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 55. Ocena sumaryczna zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego – według liczby mieszkańców gminy (tys.) (w %)



Wyniki badania pokazują, że występują duże różnice przestrzenne w rozwoju systemów informacji publicznej (analizowanych na podstawie BIP), i to zarówno wewnątrz województwa, jak i w podziale

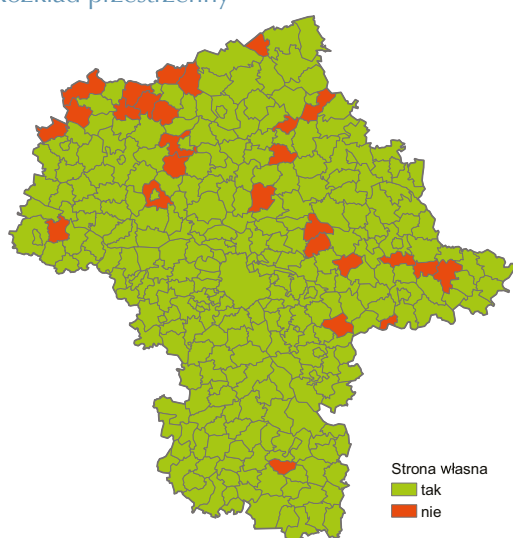
na miasto–wieś. Są one na wyższym poziomie zaawansowania w gminach miejskich, o dużej liczbie ludności oraz w gminach znajdujących się w bliskiej odległości od Warszawy. Warszawa jako silny i innowacyjny ośrodek gospodarczy oddziałuje na obszary leżące w sąsiedztwie. W związku z tym rozwój podstawowych systemów e-administracji przebiega lepiej w strefie metropolitalnej Warszawy niż poza nią. Małe jednostki samorządu terytorialnego (w większości gminy wiejskie) znacznie słabiej radzą sobie z prowadzeniem polityki informacyjnej za pomocą narzędzi teleinformatycznych. Przedstawiają na swoich BIP jedynie bardzo podstawowe informacje, dotyczące funkcjonowania samorządu oraz kontaktu z urzędem, ale jednocześnie nie dbają o aktualizowanie tych danych. Duże gminy przykładają większą wagę do umieszczanych informacji publicznych w BIP, zarówno co do ich treści, jak i przejrzystości oraz funkcjonalności. Z jednej strony może to być efektem większych możliwości technicznych gmin miejskich, z drugiej większej świadomości zapewnienia transparentności działania władz lokalnych.

7 STRONY WŁASNE GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

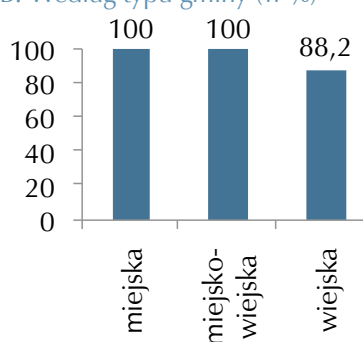
W 2010 r. zdecydowana większość samorządów gminnych w województwie mazowieckim (92%) posiadała własną stronę internetową (niezależną od Biuletynu Informacji Publicznej). Odsetek gmin mających własną stronę internetową w ciągu ostatnich kilku lat stale wzrastał – w 2005 r. było to 77,5% gmin województwa, a zatem wzrost w latach 2005–2010 wyniósł prawie 15 punktów procentowych. Przy utrzymaniu tej dynamiki można oczekiwać, że w najbliższym czasie wszystkie urzędy gminne województwa mazowieckiego będą posiadać własną stronę internetową. W 2010 r. jedynie 27 gmin w całym województwie nie miało własnej strony w sieci. Wszystkie gminy nieposiadające strony internetowej były gminami wiejskimi, położonymi peryferyjnie (lub raczej peryferyjnie) w przestrzeni województwa, w szczególności w północno-zachodniej jego części (por. rys. 56).

Rysunek 56. Gminy województwa mazowieckiego posiadające własną stronę www

A. Rozkład przestrzenny



B. Według typu gminy (w %)



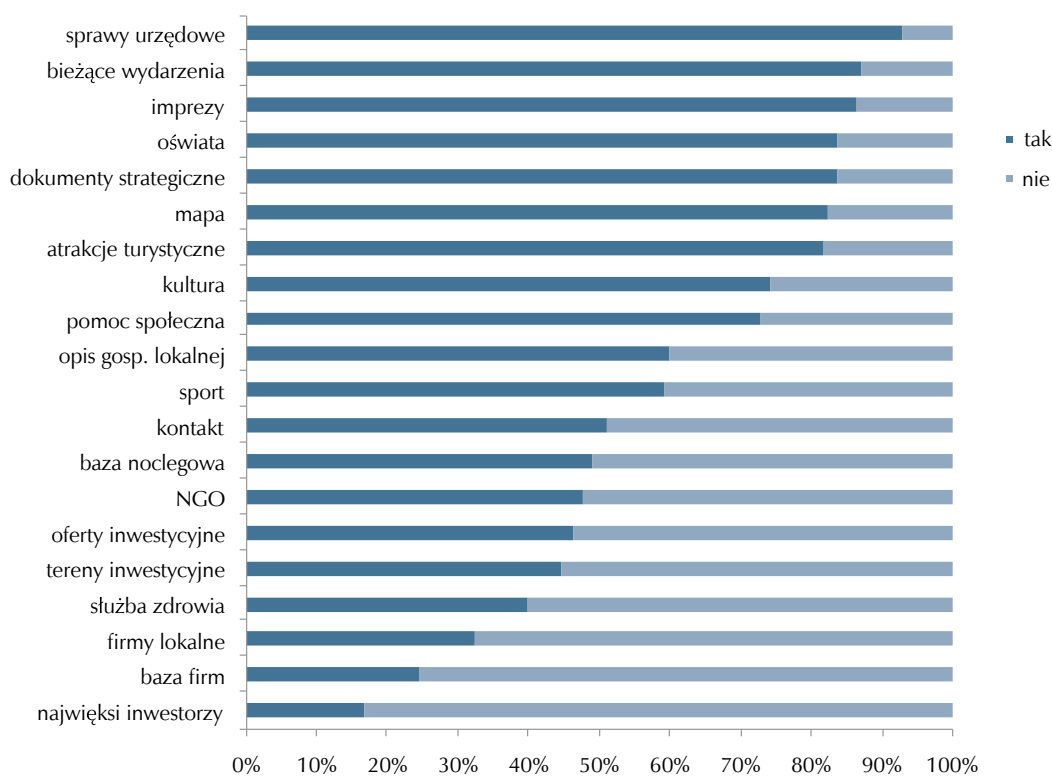
Źródło: Opracowanie własne.

Zawartość stron internetowych samorządów gminnych³ jest bardzo zróżnicowana (por. rys. 57). Najczęściej na stronach internetowych gmin znajdują się informacje skierowane do mieszkańców. Są to informacje dotyczące spraw urzędowych (92,8% wskazań), bieżących wydarzeń (87,1% wskazań) oraz imprez kulturalnych organizowanych w gminie (86,3% wskazań). Dostyc często samorządy zamieszczają również informacje dotyczące oświaty oraz dokumenty strategiczne (83,5% wskazań w obu przypadkach). Warto zauważyć, że gminy często wspominają o umieszczaniu dokumentów strategicznych na swojej stronie internetowej, ale zazwyczaj ograniczają się one do planu lub strategii rozwoju gminy. Brakuje natomiast Wieloletnich Planów Inwestycyjnych i Finansowych. Dobrym przykładem w tym zakresie jest gmina Stare Babice, która większość uchwalonych strategii, planów i programów zamieściła jedynie na stronie internetowej BIP.

Najrzadziej na stronach własnych gmin można znaleźć informacje dotyczące przedsiębiorczości: informacje o największych inwestorach działających w gminach (16,5% wskazań), bazę firm (24,5% wskazań) oraz informacje o firmach lokalnych (32,4% wskazań). Należy jednak zauważyć, że taka praktyka często jest interpretowana dwuznacznie. Z jednej strony przedstawia się w ten sposób rynek lokalny, z drugiej traktowane jest to jako reklama podmiotów prywatnych, której gmina nie powinna prowadzić, a w przypadku BIP ma wręcz zakaz umieszczania jakichkolwiek reklam (§11.2 rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej).

Strona własna gmin często jest traktowana również jako forma promocji, skierowana do turystów. Samorządy zamieszczają na niej mapę gminy (82% wskazań), opis atrakcji turystycznych (81,3% wskazań) oraz, już nieco rzadziej, informacje dotyczące bazy noclegowej w gminie (48,9% wskazań).

Rysunek 57. Zawartość stron własnych gmin województwa mazowieckiego



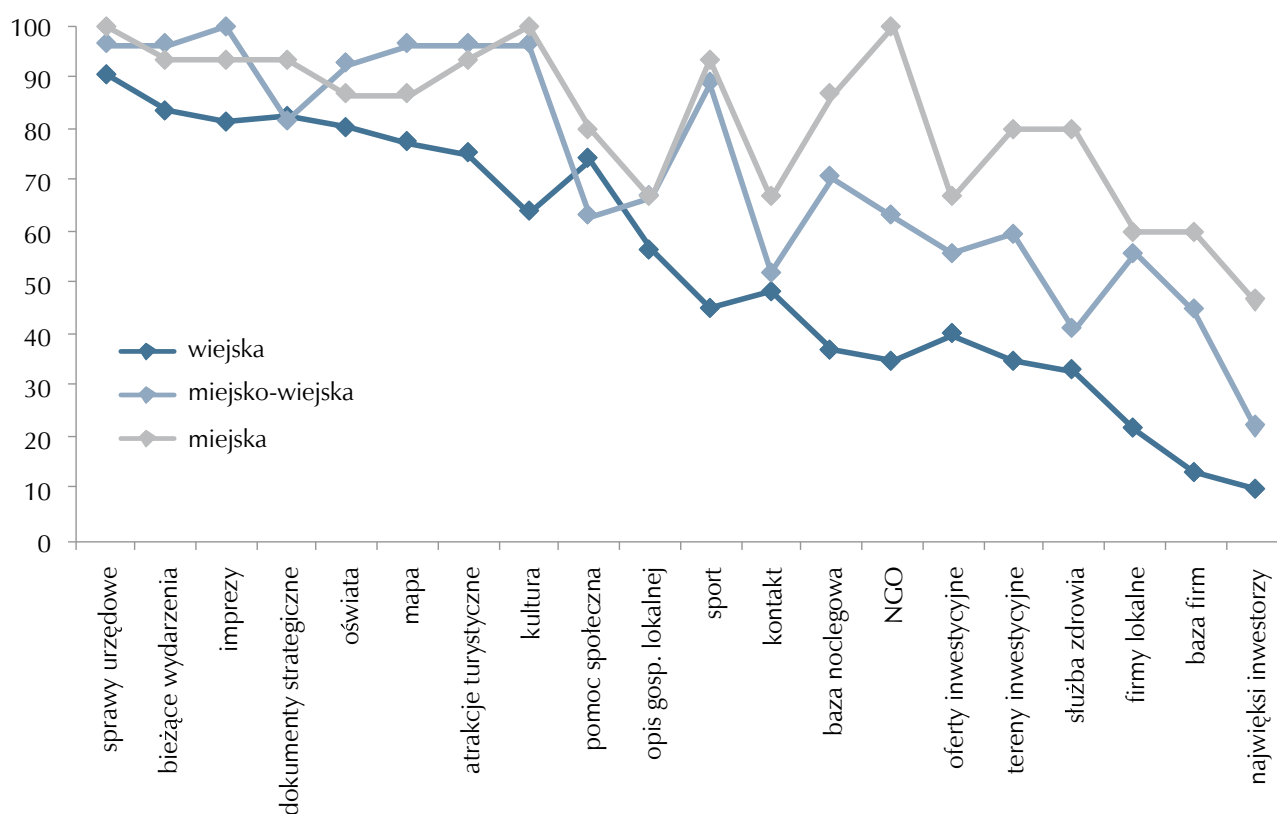
Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

3 Zawartość stron własnych gmin analizowana jest na podstawie wyników badania ankietowego (por. wstęp).

Zawartość stron własnych gmin województwa mazowieckiego jest również zróżnicowana ze względu na typ gminy (por. rys. 58). W przypadku stron własnych gmin miejskich największą słabością jest brak informacji o największych inwestorach, co z jednej strony wynika z obawy reklamowania podmiotów prywatnych, z drugiej natomiast w przypadku dużych gmin, takich jak Warszawa czy Płock, lista takich firm byłaby z pewnością za bardzo rozbudowana i niefunkcjonalna. Gminy wiejskie z kolei w bardzo małym stopniu zamieszczają jakiejkolwiek informacje skierowane do przedsiębiorców. W pięciu najrzadziej pojawiających się aspektach aż cztery dotyczą dziedziny gospodarki. Należy to oceniać negatywnie z tego względu, że gminy nie są świadome i nie podejmują żadnych działań w kierunku tworzenia klimatu inwestycyjnego i przyciągania inwestorów. Gminy miejsko-wiejskie wypadły w badaniu przeciętnie.

Gminy wiejskie w każdym z badanych aspektów wypadają słabiej od gmin miejskich. Natomiast największe dysproporcje występują w przypadku bazy organizacji pozarządowych, które są dostępne we wszystkich badanych gminach miejskich i tylko w 35,1% gmin wiejskich. Sytuacja ta wynika jednak również z tego, że w niektórych gminach wiejskich nie działają żadne organizacje pozarządowe bądź jest ich bardzo mało i dlatego rzadziej umieszczane są informacje na ten temat. Podobnie rzeczywisty brak infrastruktury turystycznej może tłumaczyć to, że na stronach internetowych gmin wiejskich województwa stosunkowo rzadko pojawiają się informacje o bazie noclegowej (37% gmin wiejskich zamieszcza takie informacje; w przypadku gmin miejskich jest to prawie 88%).

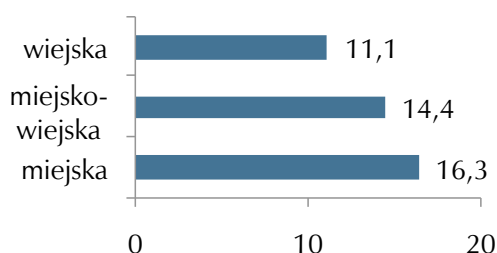
Rysunek 58. Zawartość stron własnych gmin województwa mazowieckiego według typu gminy (w %)



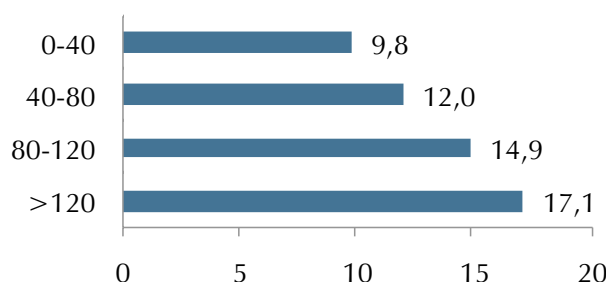
Źródło: Opracowanie własne na podstawie własnego badania ankietowego z 2010 r.

Na podstawie sumarycznej oceny zawartości stron własnych gmin (dla każdej z badanych gmin zsumowano liczbę zamieszczanych kategorii informacji) można stwierdzić, że strony te są zdecydowanie lepiej rozwinięte w gminach miejskich (średnia ocen wynosząca 16,3 punktów), a najslabiej w gminach wiejskich (11,1 punktów) (por. rys. 59). Duże znaczenie ma również wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców średnia sumaryczna ocena stron własnych gmin wynosi 15,9 punktów, podczas gdy dla gmin bardzo małych (poniżej 5 tys. mieszkańców) jest to zaledwie 9,8 punktów (por. rys. 60).

Rysunek 59. Średnia sumaryczna ocena zawartości stron własnych gmin województwa mazowieckiego – według typu gminy



Rysunek 60. Średnia sumaryczna ocena zawartości stron własnych gmin województwa mazowieckiego – według liczby mieszkańców (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne.

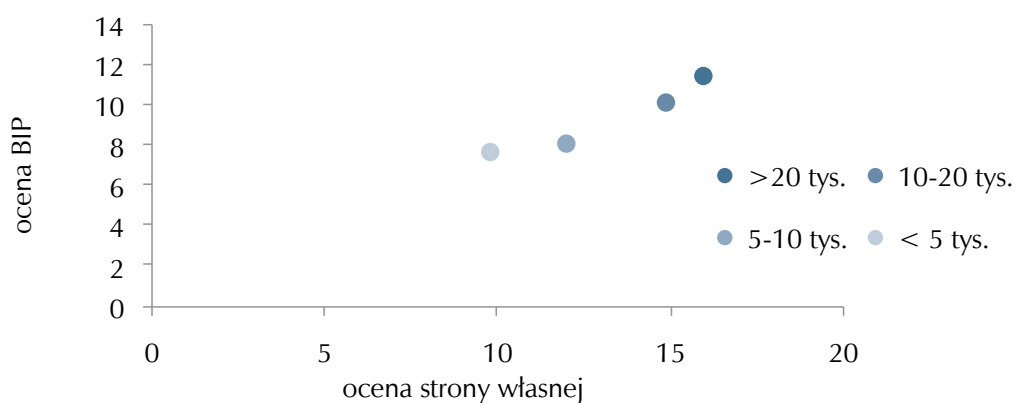
8 ZAWARTOŚĆ BIP ORAZ STRON WŁASNYCH A SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Jak pokazano w poprzednich częściach opracowania, strony własne oraz biuletyny informacji publicznej gmin województwa mazowieckiego bardzo różnią się zawartością rozumianą jako obecność lub brak różnych kategorii informacji czy funkcjonalności. Sumaryczne oceny stron własnych oraz BIP można traktować jako przybliżony wskaźnik rozwoju e-administracji w badanych gminach. Im większy zakres informacji dostępnych w BIP i na stronie własnej, tym wyższy poziom rozwoju e-administracji w danej gminie. Oczywiście należy pamiętać, że jest to jedynie pewne przybliżenie rzeczywistej sytuacji, choćby dlatego, że w badaniu nie analizowano jakości dostępnych informacji czy funkcjonowania oraz wykorzystania poszczególnych funkcjonalności. Kolejnym istotnym aspektem, na który warto zwrócić uwagę, jest to, że poziom rozwoju BIP oraz strony własnej gminy nie zawsze idzie w parze – co w pewnej mierze wynika z możliwości stworzonych przez przepisy prawa (por. część 6). Wobec tego część badanych gmin ma lepiej rozwiniętą jedną z kategorii stron, a część wypada nieco słabiej. Jednakże zazwyczaj lepszy poziom BIP przekłada się na większy zakres zawartości strony własnej, o czym świadczy istotny poziom korelacji między tymi dwoma zmiennymi, wynoszący 0,322 (korelacja istotna na poziomie 0,01; rho Spearmana; $n = 137$) – związek ten, jak widać, nie jest jednak bardzo silny.

Omawiając poszczególne aspekty zawartości BIP oraz stron własnych, wskazywano już na podstawowe czynniki tłumaczące ich różnicowanie między mazowieckimi gminami, a mianowicie typ gminy, wielkość gminy oraz jej odległość od stolicy województwa. Gminy wiejskie mają stosunkowo najslabiej rozwinięte strony własne oraz BIP, wyraźnie lepsze są gminy miejsko-wiejskie (czyli gminy

składające się z miasta i obszaru wiejskiego), a najlepsze miasta (gminy miejskie). Wyraźna jest także zależność rozwoju stron własnych i BIP w stosunku do liczby mieszkańców gminy. Ten aspekt jest oczywiście związany z wiejskością i miejskością, jednak pozwala zróżnicować mniejsze i większe gminy w tych samych typach – i rzeczywiście okazuje się, że bardziej ludne gminy wiejskie mają lepiej rozwinięte strony własne oraz BIP niż gminy wiejskie o mniejszej liczbie ludności. Podobnie większe miasta wypadają pod tym względem lepiej niż miasta mniejsze (por. rys. 61). Kolejnym czynnikiem, na który zwracano już uwagę, jest odległość gminy od Warszawy – gminy położone dalej od stolicy mają zazwyczaj słabsze strony niż gminy położone bliżej. Wiąże się to w znacznej mierze z dwoma poprzednimi aspektami – na peryferiach województwa dominują małe gminy wiejskie.

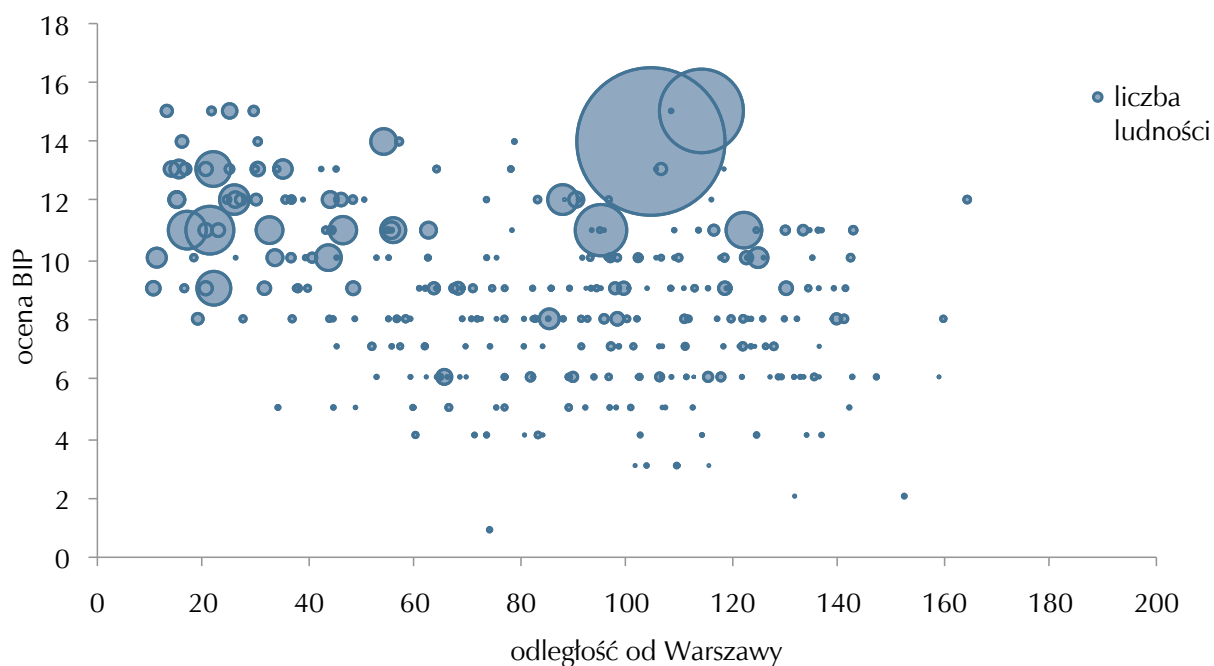
Rysunek 61. Średnia ocena zawartości BIP oraz stron własnych gmin województwa mazowieckiego w klasach wielkości gmin (liczba mieszkańców)



Źródło: Opracowanie własne.

Wielkość gminy oraz odległość od Warszawy są czynnikami silnie różnicującymi gminy województwa mazowieckiego i są związane ze zróżnicowaniem ich charakterystyk społeczno-ekonomicznych (por. np. Gorzelak, Smętkowski 2005). Wobec tego można oczekiwać, że zmienne charakteryzujące gminy województwa mazowieckiego będą skorelowane z rozwojem e-administracji w gminach, mierzonym sumaryczną oceną zakresu informacji dostępnych na stronach własnych gmin oraz w ich BIP. Wyniki analizy korelacyjnej w znacznej mierze potwierdzają te przypuszczenia (por. tab. 1). Przy czym jedną z najsilniej skorelowanych zmiennych jest liczba ludności – korelacja z sumaryczną oceną BIP na poziomie 0,435 oraz z oceną strony własnej na poziomie 0,518. Ta druga wartość jest zarazem najwyższą zaobserwowaną korelacją w badanym zbiorze zmiennych, co może świadczyć o tym, że wielkość gminy jest kluczowym czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie rozwoju e-administracji w województwie mazowieckim. Odległość gminy od Warszawy ma mniejsze wartości współczynnika korelacji (BIP: -0,343; strona własna: -0,138), choć jednak jednoznacznie potwierdza zależność, zgodnie z którą gminy położone bliżej stolicy charakteryzują się lepiej rozwiniętymi stronami własnymi oraz BIP (w przypadku tej zmiennej należy pamiętać, że w województwie mazowieckim w znacznym oddaleniu od Warszawy znajdują się dość duże ośrodki miejskie, które zaburzają ogólną prawidłowość, ponadto należy zwrócić uwagę, że w pobliżu Warszawy koncentrują się dość duże gminy miejskie i miejsko-wiejskie – por. rys. 62).

Rysunek 62. Zależność oceny zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego oraz odległości gminy od Warszawy i liczby jej mieszkańców*



* Na wykresie nie uwzględniono Warszawy.

Źródło: Opracowanie własne.

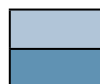
Tabela 1. Korelacje sumarycznej oceny zawartości BIP i stron własnych gmin województwa mazowieckiego ze zmiennymi społeczno-gospodarczymi gmin województwa mazowieckiego (rho Spearmana)

ZMIENNA	SUMARYCZNA OCENA ZA-WARTOŚCI BIP	SUMARYCZNA OCENA ZA-WARTOŚCI STRONY WŁASNEJ
Odległość od Warszawy (w km)	-,343**	-,183*
Liczba ludności w 2010 r.	,435**	,518**
Zmiana liczby ludności w latach 2006-2010	,344**	,202*
Gęstość zaludnienia w 2010 r. (liczba mieszkańców na km ²)	,381**	,506**
Zmiana gęstości zaludnienia w latach 2006-2010	,342**	,185*
Odsetek ludność w wieku produkcyjnym w 2010 r.	,396**	,485**
Zmiana odsetka ludności w wieku produkcyjnym w latach 2006-2010	-,444**	-,375**
Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym w 2010 r.	-,302**	-,297**
Zmiana odsetka ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 2006-2010	,294**	,334**
Ruch naturalny w wieloleciu 2006-2010 jako % liczby ludności w 2006 r.	,325**	,270**
Saldo migracji w wieloleciu 2006-2010 jako % liczby ludności w 2006 r.	,286**	0,10
Dochody własne budżetu gminy na mieszkańca w 2010 r.	,453**	,390**
Zmiana dochodów własnych budżetu gminy na mieszkańca w latach 2006-2010 (2006 = 100)	,197**	,176*
Fundusze unijne w budżecie gminy na mieszkańca w latach 2006-2010	,189**	,171*
Wydatki inwestycyjne jako % budżetu gminy w 2010 r.	0,05	-0,08
Zmiana wydatków inwestycyjnych jako % budżetu gminy w latach 2006-2010	-0,07	-0,17

ZMIENNA	SUMARYCZNA OCENA ZAWARTOŚCI BIP	SUMARYCZNA OCENA ZAWARTOŚCI STRONY WŁASNEJ
Wydatki na opiekę społeczną jako % budżetu gminy w 2010 r.	-,315**	-0,16
Zmiana wydatków na opiekę społeczną jako % budżetu gminy w latach 2006-2010	0,03	,188*
Uczniowie szkół podstawowych przypadający na 1 komputer z dostępem do Internetu w 2010 r.	,292**	,405**
Zmiana liczby uczniów szkół podstawowych przypadających na 1 komputer z dostępem do Internetu przeznaczony do użytku uczniów w latach 2006-2010	,123*	0,14
Uczniowie gimnazjów przypadający na 1 komputer z dostępem do Internetu w 2010 r.	,137*	,215*
Zmiana liczby uczniów gimnazjów przypadających na 1 komputer z dostępem do Internetu przeznaczony do użytku uczniów w latach 2006-2010	0,07	-0,16
Liczba podmiotów w REGON na 1000 mieszkańców w 2010 r.	,422**	,406**
Zmiana liczby podmiotów w REGON na 1000 mieszkańców w latach 2006-2010	-0,02	-0,08
Liczba stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców w 2006 r.	-0,09	-,177*
Zmiana liczby stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców w 2006 r.	0,09	0,08
Odsetek osób przyjeżdżających do pracy w danej gminie w liczbie mieszkańców tej gminy w 2006 r.	,415**	,419**
Struktura zatrudnienia – sektor rolniczy (% ogółu pracujących) w 2002 r.	-,159**	-,292**
Struktura zatrudnienia – sektor przemysłowy (% ogółu pracujących) w 2002 r.	,260**	,290**
Struktura zatrudnienia – sektor usługowy, usługi rynkowe (% ogółu pracujących) w 2002 r.	,310**	,315**
Struktura zatrudnienia – sektor usługowy, usługi nierynkowe (% ogółu pracujących) w 2002 r.	-,424**	-,415**
Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2010 r.	-,259**	-0,09
Zmiana stopy bezrobocia rejestrowanego w latach 2006-2010	-0,02	0,12
Radni z wykształceniem wyższym i średnim w 2010 r.	,344**	,371**
Referendum unijne w 2003 r. – frekwencja	,331**	,194*
Referendum unijne w 2003 r. – odsetek głosów na tak	,427**	,464**
Wybory prezydenckie w 2005 r., druga tura – frekwencja	,215**	0,05
Wybory prezydenckie w 2005 r., druga tura – odsetek głosów na Lecha Kaczyńskiego	-,485**	-,510**
Wybory prezydenckie w 2010 r., druga tura – frekwencja	,225**	-0,01
Wybory prezydenckie w 2010 r., druga tura – odsetek głosów na Jarosława Kaczyńskiego	-,491**	-,460**
Odsetek korzystających z ulgi podatkowej na Internet (% uprawnionych) w 2009 r.	,487**	,486**
Zmiana odsetka korzystających z ulgi podatkowej na Internet w latach 2007-2009	-,390**	-,466**

** Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

* Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).



Korelacje od 0,3 do 0,4

Korelacje powyżej 0,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW (referenda i wybory), MF (ulga internetowa), własnej oceny BIP (n = 313) oraz danych z ankietyzacji gmin woj. mazowieckiego (n = 137).

Na podstawie analizy korelacyjnej (por. tab. 1) można wskazać także inne charakterystyki różnicujące gminy o lepszym lub słabszym rozwoju BIP i stron własnych. Lepiej rozwinięte strony internetowe mają gminy ludniejsze, ale zarazem też takie, które cechują się większą gęstością zaludnienia oraz przyrostem liczby ludności w latach 2006–2010. Jednocześnie są to także gminy z większym odsetkiem osób w wieku produkcyjnym oraz mniejszym w wieku poprodukcyjnym, przy czym w ostatnich latach notują one relatywny spadek odsetka ludności w grupie produkcyjnej oraz wzrost udziału ludności poprodukcyjnej. W mniejszym stopniu widoczny jest związek z przyrostem naturalnym i dodatnim saldem migracji. Omawiane współzależności potwierdzają tezę o decydującym znaczeniu stopnia miejskości danej jednostki dla poziomu jej zaawansowania w e-administracji. Dzieje się

tak dlatego, że przytoczone charakterystyki demograficzne gmin z lepszym zakresem zawartości BIP i stron własnych są zarazem charakterystykami mazowieckich miast.

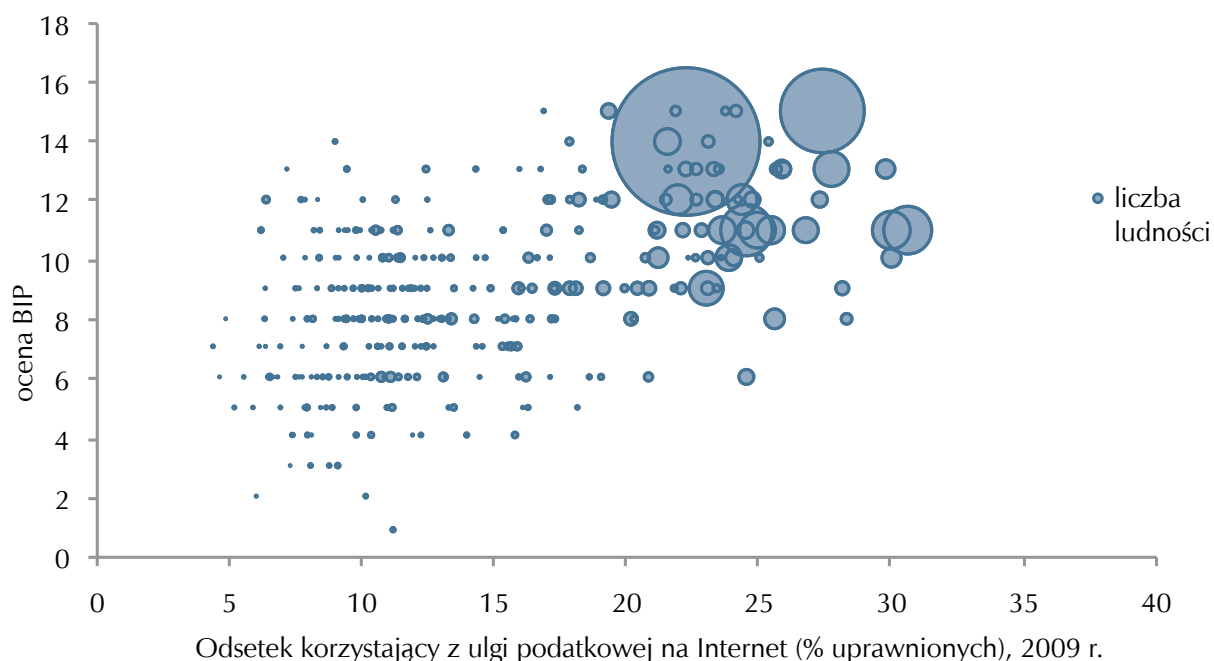
Poziom rozwoju stron własnych oraz BIP jest także wyraźnie skorelowany z rozwojem gospodarczym gminy. Wyraźny jest pozytywny związek z dochodami własnymi budżetu gminy oraz ich relatywnym przyrostem w ostatnich latach (poziom dochodów własnych gmin per capita jest dobrym przybliżeniem poziomu rozwoju gospodarczego gminy). Jednocześnie związek z wielkością nakładów inwestycyjnych gminy (mierzoną jako % ogółu wydatków budżetu gminy) czy poziomem funduszy UE per capita, pozyskanym przez gminę, jest jednak bardzo mały (wynika to z tego, że dostęp do funduszy unijnych nie jest funkcją rozwoju gospodarczego, ale raczej potrzeb, umiejętności pisanie wniosków, lobbingu, a w pewnej mierze także decyzją polityczną na poziomie krajowym czy regionalnym). Natomiast wyraźna jest pozytywna korelacja z liczbą podmiotów gospodarczych, przypadająca na 1000 mieszkańców. Gminy o lepszym poziomie rozwoju BIP i stron własnych są także gminami docelowymi migracji wahałowych (dojazdy do pracy) – jest to kolejny czynnik świadczący o związku rozwoju gospodarczego i rozwoju e-administracji. Gminy z lepszymi stronami są zarazem lokalnymi ośrodkami rynków pracy – czyli zazwyczaj ośrodkami miejskimi. A zatem również i w tym przypadku podstawowym czynnikiem wyjaśniającym będzie jednak po prostu wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców, czyli w przybliżeniu poziom jej „miejskości”. Świadczy o tym ponadto struktura zatrudnienia. Gminy o słabszym rozwoju BIP i stron własnych miały wyższy odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie, a mniejszy w przemyśle i usługach rynkowych.

Trzecim przekrojem zróżnicowań widocznym w wynikach analizy korelacyjnej jest sytuacja społeczna. Wyższy poziom rozwoju BIP oraz stron własnych skorelowany jest z większą aktywnością społeczną (wyższa frekwencja wyborcza) oraz bardziej otwartymi postawami (wysoki odsetek głosów za wstąpieniem polski do Unii Europejskiej w referendum z 2003 r., niskie odsetki głosów w wyborach prezydenckich w 2005 r. na Lecha Kaczyńskiego oraz na Jarosława Kaczyńskiego w wyborach w 2010 r.). Radni gmin z lepszymi stronami własnymi oraz BIP częściej mają wykształcenie co najmniej średnie niż radni gmin z gorszymi wynikami w zakresie e-administracji. Widoczna jest także lepsza komputeryzacja szkół w gminach z wyższą oceną BIP i stron własnych. Z kolei czynnikiem ujemnie wpływającym na poziom rozwoju e-administracji są wysokie wydatki z budżetu gminy na opiekę społeczną (należy podkreślić, że tu związek jest widoczny jedynie w przypadku BIP, a w przypadku stron własnych nie występuje).

Mieszkańcy gmin z lepiej rozwiniętymi stronami własnymi oraz BIP częściej korzystają z ulgi podatkowej na koszty dostępu do Internetu. Chociaż wskaźnik ten nie może być utożsamiany z odsetkiem osób korzystających z Internetu (który jest dużo większy), to jednak wydaje się, że dobrze pokazuje relatywne zróżnicowania „usieciowienia” lokalnych społeczności. Podobnie jak w przypadku omawianych wyżej aspektów, także korzystanie z ulgi internetowej okazuje się w znacznej mierze związane z wielkością gminy (por. rys. 63).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zaobserwowane wartości współczynnika korelacji nie są bardzo wysokie (najwyższy wynosi 0,518). Oznacza to, że nawet gminy o niekorzystnych charakterystykach mają czasami bardzo dobrze rozwinięte strony własne lub BIP. Słabe wskaźniki społeczno-gospodarcze nie determinują niskiego poziomu rozwoju e-administracji. Chociaż w świetle przedstawionych wyników można twierdzić, że wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tworzy sprzyjające warunki dla rozwoju e-administracji.

Rysunek 63. Zależność oceny zawartości BIP gmin województwa mazowieckiego oraz korzystających z ulgi podatkowej na Internet i liczby mieszkańców gminy*



* Ze względu na czytelność wykresu nie uwzględniono Warszawy, która ma wysoką ocenę BIP oraz wysoki odsetek korzystających z ulgi.

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie przedstawionego omówienia wyników analizy korelacyjnej można z dużą dozą pewności wysunąć wniosek, że podstawowym wymiarem zróżnicowań rozwoju e-administracji w województwie mazowieckim na poziomie gminnym jest wielkość jednostek terytorialnych mierzona liczbą mieszkańców, czy mówiąc bardziej ogólnie: wymiar miasto–wieś. Taki układ wydaje się dość logiczny. Mniejsze gminy mają mniejsze możliwości, ponieważ dysponują mniejszymi budżetami, i wobec tego przeznaczają mniejsze środki na rozwój e-administracji, z reguły nie dysponują także wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej urzędu komórką odpowiedzialną za technologie informacyjne (por. część 5). Większe jednostki dysponują większymi środkami oraz odpowiednimi zasobami kadrowymi. Być może pewnym czynnikiem wyjaśniającym może być też presja społeczna, skoro w mniejszych gminach mniej osób korzysta z Internetu, to znaczenie tego kanału w komunikacji urzędu ze społecznością lokalną jest także odpowiednio mniejsze (potwierdzają to wyniki badania ankietowego, por. część 5).

Relatywnie słaby rozwój e-administracji na terenach wiejskich regionu jest przejawem przestrzennego wykluczenia cyfrowego, które nakłada się na inne czynniki negatywnie wyróżniające wiejskie tereny województwa mazowieckiego, w szczególności te leżące poza obszarem metropolitalnym Warszawy oraz strefami bezpośredniego wpływu głównych ośrodków subregionalnych województwa: Radomia, Płocka, Siedlec, Ostrołki i Ciechanowa. Niski poziom rozwoju gospodarczego, duże znaczenie mało wydajnego, nietowarowego rolnictwa, w tym ukryte bezrobocie agrarne, starzenie się społeczeństwa, słaby poziom infrastruktury technicznej niekorzystnie wpływają na szanse rozwojowe peryferyjnych obszarów regionu. Słaby rozwój gminnych stron internetowych jest tylko jedną ze słabych stron tych jednostek, i to zdecydowanie nie należąca do najważniejszych. Poprawa stanu stron własnych oraz BIP jest na pewno wskazana, jednak nie należy oczekiwać, że będzie miała

jakiegokolwiek wpływ na ogólną sytuację społeczno-gospodarczą. Jednocześnie można przypuszczać, że zwiększenie zakresu funkcjonalności stron gminnych będzie mieć odczuwalny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców (choćby poprzez usprawnienie komunikacji z urzędem).

9 PERSPEKTYWY ROZWOJU – DOBRE PRAKTYKI

W tej części opracowania scharakteryzowano wybrane interesujące i zaawansowane przykłady wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez lokalną administrację publiczną. Część przykładów pochodzi z polskich urzędów, część to przykłady zagraniczne. Przedstawione opisy z jednej strony mogą spełniać rolę dobrych praktyk – inspiracji dla dalszej informatyzacji mazowieckich gmin – z drugiej strony mają charakter prospektywny, pokazują bowiem możliwości przyszłych kierunków wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w lokalnej administracji publicznej.

9.1. Telewizja miejska – Issy-les-Moulinneaux

Issy-les-Moulinneaux jest francuską gminą, położoną w regionie Île-de-France. Jest ona doskonałym przykładem gminy wykorzystującej na szeroką skalę nowe kanały przekazu informacji i prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną. Gmina za pośrednictwem swojej strony internetowej transmituje własny program telewizyjny⁴. Dostępne są w nim różne audycje kulturalne, sportowe oraz relacje z bieżących wydarzeń gminnych. Najbardziej interesującym pomysłem jest transmisja wideo obrad rady gminy, podczas której istnieje również możliwość zadawania pytań on-line. Taka forma przekazu zwiększa transparentność prowadzonej przez władze lokalne polityki rozwoju i umożliwia większą partycypację społeczności lokalnej w decyzjach podejmowanych przez władze. Atrakcyjna forma wizualna zwiększa też zainteresowanie mieszkańców polityką lokalną – bez wychodzenia z domu mogą się oni zapoznać z planami władz lokalnych.

Gmina Issy-les-Moulinneaux stanowi przykład samorządu lokalnego doskonale wykorzystującego nowoczesne techniki teleinformatyczne do celów zwiększania udziału społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych (e-demokracja). Dzięki zastosowanym w niej innowacyjnym narzędziom informacyjno-komunikacyjnym nastąpił wzrost poziomu zadowolenia społecznego i zwiększenie legitymizacji władz lokalnych (Bednarz, Kulawczuk 2008, s. 133–139).

9.2. Personalizacja usług – Manchester

Strona internetowa miasta Manchester skonstruowana jest w oparciu o indywidualne potrzeby użytkowników. Oferuje szeroki zakres informacji na temat świadczonych usług publicznych w podziale na grupy zagadnień. Zastosowany system oparty jest na zdefiniowanych konkretnych sytuacjach z życia obywatela (metoda *life events*) i przedsiębiorstwa (metoda *business events*), które wymagają kontaktu z urzędem. Przedstawiono 15 głównych dziedzin: podatki lokalne, urodzenia, małżeństwa i zgony, wsparcie biznesu, społeczeństwo, edukacja, środowisko, turystyka i rekreacja, opieka społeczna i zdro-

4 www.issy.com/index.php/fr/cyber_cite/issy_tv

wotna, mieszkanie, zatrudnienie, biblioteki, transport, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, samorząd lokalny⁵. Każda z tych grup podzielona jest na bardzo szczegółowe podgrupy. Przykładowo w dziedzinie opieka społeczna i zdrowotna zastosowano podział na szczegółowe zagadnienia i ich odbiorców. W zakładce dla osób niepełnosprawnych usługi są przedstawione w podziale na potrzeby odbiorców, np. zakres usług świadczonych dla osób przed pójściem do szpitala i po ich powrocie.

Zastosowana w Manchesterze metoda tematycznego podziału zagadnień umożliwia odbiorcy bardzo szybkie znalezienie potrzebnych informacji. Przez zastosowanie tak szczegółowego rozróżnienia użytkownicy mogą w łatwiejszy sposób zidentyfikować usługi, z których potrzebują skorzystać. Rozwiązanie to wpisuje się doskonale w światowe założenia rozwoju e-administracji, które nastawione są w coraz większym stopniu na personalizację usług. Dostosowanie usług do indywidualnych potrzeb odbiorców też należy do najwyższych poziomów zaawansowania e-administracji (5 poziom w skali, którą posługuje się Komisja Europejska).

9.3. Portal Konsultacje społeczne – Warszawa

Urząd m. st. Warszawy prowadzi specjalny portal poświęcony konsultacjom społecznym⁶. Za pomocą strony internetowej prowadzony jest dialog z mieszkańcami Warszawy w sprawach dla nich istotnych, zarówno dotyczących nowych inwestycji czy zagospodarowania przestrzeni, jak i świadczonych przez samorząd usług czy kierunków przyszłego rozwoju miasta. Na stronie można znaleźć informacje dotyczące przedmiotu podejmowanych konsultacji społecznych, a także różnych kanałów komunikacji. Portal oferuje również wiele możliwości wyrażania opinii, m.in. elektroniczną ankietę zawierającą podstawowe pytania dotyczące konsultowanych kwestii, możliwość dodawania komentarzy na platformie konsultacji społecznych wykraczających poza zakres pytań ankiety lub w szczególnych przypadkach zaznaczanie preferowanych lokalizacji na mapie, np. przy wyborze miejsca pod targowiska jednodniowe. W osobnej zakładce znajdują się też informacje o konsultacjach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w podziale na dzielnice. Załączone są także wszystkie dokumenty dotyczące planu (tekstowe i graficzne), z którymi każdy może się zapoznać. Strona oferuje również możliwość zapoznania się z prowadzonymi konsultacjami społecznymi w wybranym obszarze Warszawy za pomocą mapy aktywności, na której zaznaczone są wszystkie bieżące konsultacje oraz przedsięwzięcia. Ponadto urząd prowadzi profil na portalu społecznościowym facebook („Konsultacje społeczne Warszawa”), na którym umieszczane są informacje na temat aktualnie prowadzonych konsultacji społecznych⁷.

Utworzenie osobnej platformy poświęconej konsultacjom społecznym, wykorzystującej różnorodne sposoby komunikacji, jest bardzo dobrym narzędziem prowadzenia dialogu z mieszkańcami Warszawy. Nowoczesne narzędzia wyrażania opinii, a także promocja na portalu facebook przyczyniają się do zwiększania zainteresowania sprawami publicznymi, w tym osób nieangażujących się wcześniej w politykę lokalną, np. młodzieży.

5 www.manchester.gov.uk/

6 konsultacje.um.warszawa.pl/

7 pl-pl.facebook.com/konsultacjespolecznnewarszawa#!/konsultacjespolecznnewarszawa?sk=info

9.4. Konsultacje społeczne on-line – Bristol

Bardzo zaawansowane rozwiązania w zakresie budowy e-demokracji stosuje Bristol. Za pomocą strony internetowej prowadzone są konsultacje społeczne. Możliwość wyrażenia opinii przez obywateli została poświęcona cała zakładka „Have your say”⁸. Znajdują się tam aktualne konsultacje dotyczące różnych polityk władz miasta, na których temat można wyrazić swoją opinię za pomocą specjalnie przygotowanych kwestionariuszy. Bardzo przydatna jest możliwość skorzystania z wyszukiwarki konsultacji na podstawie interesującej użytkownika dziedziny tematycznej.

Strona internetowa zawiera również odniesienie do serwisu, na którym można składać sformalizowane protesty, uwagi czy rozwiązania do władz lokalnych (e-petycje)⁹. Istnieje możliwość podpisania petycji składanych przez inne osoby czy organizacje bądź złożenie własnej na dowolny temat, którą inni użytkownicy serwisu będą mogli następnie podpisać. Petycje składane drogą elektroniczną są tak samo ważne, jak te składane w formie papierowej.

Konsultacje bieżących problemów i polityk miasta prowadzone są również za pomocą podstrony „ASK Bristol”¹⁰. Znajduje się na niej opis poszczególnych problemów, niezbędne dokumenty związane z tematem oraz opinie przedstawicieli władz miejskich i ekspertów. Użytkownicy serwisu mogą zabierać głos w dyskusji poprzez umieszczanie komentarzy w tradycyjnej pisemnej formie bądź za pomocą plików wideo.

Nowoczesność, atrakcyjność i różnorodność form konsultacji może wpływać na zwiększenie udziału obywateli w podejmowanych przez władze lokalne decyzjach, w tym również osób nieinteresujących się wcześniej polityką lokalną, np. młodzieży (Bednarz, Kulawczuk 2008, s. 125–128).

9.5. Zgłaszanie problemów on-line – Londyn

Londyn wprowadził możliwość zgłaszania różnorodnych problemów dotyczących miasta poprzez swoją stronę internetową¹¹. Stworzony został do tego celu system, za pomocą którego mieszkańcy mogą informować władze lokalne o problemach występujących w przestrzeni miejskiej Londynu. Na stronie wyróżniono kilka kategorii problemów: dotyczące ulic i terenów nadrzecznych, przestrzeni otwartych, osiedli mieszkaniowych, publicznych toalet i Centrum Rozrywki Golden Lane. W każdej z takich grup znajdują się konkretne sprawy, np. w temacie ulic i terenów nadrzecznych można zgłosić problem z miejscami do parkowania, uszkodzonym chodnikiem czy graffiti. Po wybraniu odpowiedniego zagadnienia tematycznego należy wypełnić bardzo prosty formularz zgłoszenia, w którym trzeba opisać, na czym polega problem, zaznaczyć jego lokalizację na interaktywnej mapie oraz uzupełnić dane osobowe. Służby miejskie według kolejności i liczby zgłoszeń podejmują interwencje w tych obszarach.

8 www.bristol.gov.uk/page/have-your-say

9 epetitions.bristol.gov.uk/epetition_core/

10 askbristol.wordpress.com/

11 www.cityoflondon.gov.uk/faultreporting/

Rozwiązanie stosowane przez Londyn umożliwia mieszkańcom partycypowanie w decyzjach władz lokalnych, które dotyczą bardzo prostych, ale też bliskich mieszkańcom spraw. To obywatele zgłaszają ważne dla siebie problemy, które być może inaczej nie zostałyby rozwiązane, gdyż władze mogłyby nie być świadome ich istnienia. Narzędzie zastosowane w Londynie jest innowacyjnym rozwiązaniem zgłaszania potrzeb przez obywateli, przyczynia się do zwiększania poziomu rozwoju demokracji lokalnej.

9.6. Serwis Naprawmyto.pl – projekt ogólnopolski

Serwis stworzony przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowi narzędzie służące do mapowania problemów w przestrzeni publicznej¹². Projekt znajduje się obecnie w fazie pilotażowej i obejmuje jedynie 10 miast i jeden powiat ziemski z różnych części kraju, jednakże docelowo ma objąć zasięgiem całą Polskę. Serwis umożliwia zgłaszanie istniejących w najbliższym otoczeniu problemów, w takich dziedzinach jak: infrastruktura, czystość w miejscach publicznych, bezpieczeństwo i usługi publiczne. Zgłoszenie można umieścić poprzez wybranie odpowiedniego widoku mapy i przeciągnięcie kropki z odpowiednią kategorią sprawy, umieszczoną pod mapą. Wstawienie kropki na mapę aktywuje formularz zgłoszeniowy, w którym należy podać podstawowe informacje, tj. tytuł zgłoszenia, adres e-mail oraz krótki opis zgłaszanego problemu. Po wysłaniu zgłoszenia wstawiony punkt z formularzem zgłoszeniowym staje się widoczny dla pozostałych użytkowników serwisu, którzy mogą go popierać, oddając na niego swój głos. Zgłoszenia za pomocą strony internetowej lub aplikacji w telefonie komórkowym są następnie przesyłane do odpowiednich służb publicznych odpowiedzialnych za poszczególne kwestie.

Serwis stanowi istotne narzędzie służące do komunikacji zarówno na linii obywatel–władza, jak i pomiędzy samymi obywatelami. Możliwość poinformowania innych użytkowników przestrzeni publicznej o zaobserwowanych problemach ma na celu nie tylko wspieranie zgłoszeń, jako faktycznie istotnych i wymagających interwencji, ale docelowo również zawiązywanie współpracy i rozwiązywanie ich przez samych mieszkańców.

9.7. Internet przeciw korupcji – Seul

Seul stosuje rozwiązanie mające zapobiegać możliwości korupcji w trakcie postępowania administracyjnego, dzięki pełnej dostępności przebiegu procedury na wszystkich jej etapach (od momentu złożenia wniosku do uprawomocnienia się ostatecznej decyzji).

Samorząd metropolitalny Seulu stworzył specjalny portal internetowy w ramach projektu OPEN (Online Procedures ENhancement for Civil Applications)¹³. Jest to portal przeznaczony dla mieszkańców miasta, umożliwiający śledzenie swojej sprawy za pośrednictwem Internetu w dowolnym miejscu i czasie. Umożliwia wgląd nie tylko do swoich spraw, lecz także innych w bazie. Pozwala to obywatelowi na zdobycie informacji, ile czasu jest potrzebne na załatwie-

12 naprawmyto.pl/

13 open.seoul.go.kr/index.jsp

nie sprawy podobnej do tej, z jaką planuje się zgłosić do urzędu (w ramach systemu dostępne są daty wpływu sprawy oraz podjęcia decyzji).

W pierwszej kolejności w systemie udostępniono 26 procedur, które według przeprowadzonych badań były najbardziej skomplikowane dla obywateli i najbardziej podatne na korupcję. Obecnie dostępne są 54 procedury w 10 działach tematycznych¹⁴.

W ramach systemu cały proces podejmowania decyzji administracyjnej jest dostępny on-line. Jeśli wydanie decyzji wymaga kilku etapów prac, to zamieszczane są także poszczególne dokumenty z każdego ich etapu. Dostępne są też dane urzędnika lub urzędników, którzy pracowali przy danej sprawie (z podaniem ich imienia, nazwiska, stanowiska oraz danych kontaktowych). Upublicznienie takich informacji ma na celu maksymalizację transparentności procedur i uniemożliwienie wystąpienia korupcji na jakimkolwiek etapie procedury administracyjnej.

9.8. Zintegrowany system informacji o korzystających z opieki społecznej – Nowy York

W obszarze metropolitalnym Nowego Yorku stworzono system łączący w sobie informacje zawarte dotychczas w wielu bazach danych znajdujących się w dyspozycji różnych podmiotów. Obszar metropolitalny Nowego Yorku złożony jest z 5 powiatów (*county*), w których działa kilkanaście agencji i biur zajmujących się usługami z zakresu opieki społecznej¹⁵. Jest to projekt zakładający wykorzystanie technologii ICT w sferze back-office, mający na celu zwiększenie efektywności pracy urzędników i usprawnienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami w strukturze urzędu.

Celem stworzenia systemu było umożliwienie kompleksowej obsługi osobom potrzebującym opieki społecznej. Dzięki zintegrowanemu systemowi pracownicy zajmujący się usługami z zakresu opieki społecznej mają pełne dane o tym, kto z jakich usług korzysta i czy jest to adekwatne do jego potrzeb.

W związku z wrażliwym charakterem danych zamieszczonych w systemie dostęp do niego mają jedynie wyselekcjonowani pracownicy poszczególnych komórek i nie mogą przekazywać swoich uprawnień innym pracownikom. Mimo to system jest znacznym ułatwieniem w pracy komórek zajmujących się opieką społeczną, ponieważ umożliwia wgląd w dane dotyczące klienta, zebrane przez inne instytucje, w tym przede wszystkim w historię udzielanego mu wsparcia. Jest to także udogodnienie dla klientów opieki społecznej, którzy nie muszą za każdym razem odpowiadać na osobiste i niewygodne pytania, zadawane w związku z ubieganiem się przez nich o świadczenia pomocy społecznej.

9.9. Sprostowania i polemiki w obszarze działalności prezydenta miasta – Poznań

Poznań stanowi przykład miasta, które prowadzi szeroką politykę informacyjną nie tylko na temat bieżącej działalności, ale też poglądów i stanowisk w różnych kwestiach władz wykonawczych. Na stronie internetowej miasta znajduje się zakładka prowadzona przez rzecznika prasowego prezydenta, na której można znaleźć informacje o konferencjach prasowych, kalendarz

14 www.oecd.org/dataoecd/45/32/2409225.pdf

15 www.govtech.com/e-government/Report-Best-Practices-Guide-for-Local-Governments.html?page=2

prezydenta oraz polemiki i sprostowania do artykułów prasowych i wystąpień medialnych¹⁶. Informacje zawarte na tej stronie pozwalają na bieżące śledzenie działalności prezydenta oraz zapoznanie się z poglądami i stanowiskami w różnych sprawach władz lokalnych. W formie plików Word zamieszczane są odpowiedzi władz miasta na poruszane w mediach tematy dotyczące Poznania oraz oskarżenia i zarzuty. Zamieszczane są również teksty polemizujące z pojawiającymi się w mediach opiniami dotyczącymi różnych kwestii miasta.

Dzięki takiemu rozwiązaniu zachowana jest całkowita przejrzystość działań władz miejskich. Mogą z niego korzystać zarówno obywatele, którzy mają możliwość poznawania poglądów swoich władz wykonawczych na ważne tematy dotyczące polityki lokalnej, jak i media, które mają dostęp do komentarzy ze strony urzędu w jednym miejscu. Zebranie najważniejszych informacji o działalności prezydenta oraz komentarzy i sprostowań w miejscu specjalnie do tego przeznaczonym ułatwia zdobycie wszelkich potrzebnych informacji, bez konieczności zwracania się za każdym razem do władz miasta o skomentowanie różnych wydarzeń czy artykułów prasowych.

9.10. Elektroniczny system rezerwacji wizyt – Bemowo

W dzielnicy Bemowo istnieje możliwość rezerwacji wizyty w urzędzie przez Internet¹⁷. Rezerwacja elektroniczna składa się z 4 kroków. W pierwszym z nich należy wybrać odpowiednią grupę spraw. Na stronie zdefiniowano 14 grup: zasoby lokalowe, działalność gospodarcza w zakresie wypisów i zmian w ewidencji gospodarczej oraz przyznawanych koncesji na alkohol i zezwoleń, składanie wniosków paszportowych, odbiór paszportów, BemowoNet (pomoc techniczna w zakresie bezprzewodowego Internetu na Bemowie), ochrona środowiska i infrastruktura, gospodarka nieruchomościami, świadczenia rodzinne, architektura, rejestracja pojazdów, wydawanie i wymiana praw jazdy, meldunki oraz dowody osobiste. W drugim kroku określa się dogodny dla siebie termin (miesiąc, dzień i godzinę planowanej wizyty). W trzecim należy wypełnić formularz rejestracyjny, podając jedynie podstawowe dane osobowe i kontaktowe (imię i nazwisko, adres e-mail, numer telefonu komórkowego). Krok czwarty stanowi potwierdzenie dokonanej rezerwacji wizyty. W ustalonym dniu należy przyjść do urzędu co najmniej 5 minut przed umówioną wizytą i wpisać numer rezerwacji na ekranie automatu biletowego, a właściwy do zgłoszonej sprawy urzędnik poprosi nas do okienka.

System zastosowany w dzielnicy Bemowo pozwala petentowi zaoszczędzić czas, nie musi on już stać w kolejce, tylko przychodzi na zarezerwowaną wcześniej godzinę. Dużą zaletą tego systemu jest jego prostota. Elektroniczna rezerwacja wizyty w urzędzie zajmuje jedynie kilka minut i nie wymaga podawania bardzo szczegółowych danych personalnych oraz dokładnego opisywania sprawy. Duży wybór zdefiniowanych grup spraw umożliwia umówienie wizyty praktycznie do każdej z podstawowych usług świadczonych przez urząd.

16 www.poznan.pl/mim/public/rzecznik/

17 rezerwacje.bemowo.waw.pl/

9.11. System bezpiecznych płatności internetowych – Vancouver

Witryna miasta Vancouver oferuje możliwość dokonania płatności za usługi publiczne za pomocą Internetu. Funkcje dostępne na stronie internetowej umożliwiają regulację należności z różnych tytułów w dowolnym momencie i bez wychodzenia z domu. Płatność dokonywana jest poprzez obciążenie karty kredytowej, co jest pewnym ograniczeniem systemu, gdyż wymaga posiadania jej przez użytkownika (w Ameryce Północnej jest to jednak powszechne). Nie ma możliwości skorzystania z platform płatności internetowych (np. Paypal).

Katalog opłat, jakich można dokonać za pomocą witryny, jest zróżnicowany¹⁸. Łączy je jednak to, że wszystkie stanowią dochód miasta. Pierwszym typem płatności są te z tytułu grzywien nałożonych za złamanie prawa miejskiego (np. mandaty za złe parkowanie). Istnieje także możliwość zamówienia aplikacji umożliwiającej dokonywanie opłat parkingowych za pomocą telefonu komórkowego, co wymaga wcześniejszej rejestracji na portalu. Kolejną grupą należności są opłaty cykliczne z tytułu posiadania psa oraz prowadzenia działalności gospodarczej, a także regulacje podatków od nieruchomości. Istnieje również możliwość zapisania się na zajęcia sportowe organizowane przez miasto i opłacenie swojego uczestnictwa, a także zarezerwowanie stolika piknikowego w parku. Ostatnią usługą oferowaną na stronie internetowej jest możliwość wykupienia miejsca na urnę na miejskim cmentarzu.

Istotną zaletą rozwiązania zastosowanego w Vancouver jest to, że rozpoczęcie korzystania z systemu płatności nie wymaga wizyty w urzędzie. Wnioski o nadanie numerów identyfikacyjnych dla dokonywania poszczególnych płatności można wypełnić za pomocą Internetu. O nadaniu numeru identyfikacyjnego użytkownicy zostaną poinformowani drogą elektroniczną. Dodatkową zaletą witryny jest jej przejrzystość oraz krótkie i zrozumiałe instrukcje postępowania wymaganego w celu dokonania określonych czynności.

9.12. Obsługa odszkodowań za straty poniesione w wyniku klęsk żywiołowych – Dolna Austria

W kraju związkowym Dolna Austria wprowadzono internetowy system likwidacji szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi w majątkach osób fizycznych i prawnych, z wyłączeniem szkód w majątku gmin¹⁹. Szkody wynikające z naturalnych katastrof są rozpatrywane przez specjalne komisje gminne. Członkowie komisji sporządzają raporty za pomocą specjalnie przygotowanej do tego celu aplikacji, które zawierają wszystkie dane niezbędne do wypłaty odszkodowania. Raporty są przesyłane drogą elektroniczną bezpośrednio do organu odpowiedzialnego za wypłatę odszkodowań (departament płatności rolnych).

Celem istnienia systemu jest wykorzystanie narzędzi elektronicznych dla zapewnienia, że osoby dotknięte klęską żywiołową dostaną rekompensaty finansowe tak szybko, jak to jest możliwe. Dzięki pominięciu czasu przepływu dokumentów (odbywa się to niemal w czasie rzeczywistym) odszkodowania trafiają do poszkodowanych zdecydowanie szybciej niż przed uruchomieniem systemu.

18 vancouver.ca/payandpurchase.htm

19 Digital Austria – Best Practice Catalogue – www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=41869

Dodatkową korzyścią systemu jest także standaryzowany, ale jednocześnie szczegółowy sposób oceny szkód w mieniu, co umożliwia sprawiedliwe traktowanie wszystkich osób dotkniętych skutkami katastrofy. Inną zaletą systemu jest to, że akumuluje on dane, jakie są przesyłane przez gminne komisje oceniające szkody, i umożliwia dostęp do nich w dowolnym czasie oraz możliwość prowadzenia badań i analiz dotyczących klęsk żywiołowych i wywołanych przez nie strat.

W ocenie twórców systemu jest on pierwszym w Austrii projektem w obszarze e-administracji, który integruje aplikacje specjalistyczne, działania elektroniczne, zarządzanie przepływami informacji i danych oraz bezpośrednio przydzielanie środków finansowych.

9.13. Powiadomienia SMS o zmianie organizacji ruchu drogowego – Warszawa

W Warszawie działa system powiadamiania mieszkańców o zmianach wprowadzanych w organizacji ruchu drogowego w mieście za pomocą SMS. Usługa obejmuje informacje dotyczące tymczasowego zakazu zatrzymywania się, który jest ustanawiany w przypadkach zgromadzeń publicznych, imprez masowych oraz innych wydarzeń w stolicy. Za pomocą strony internetowej można zamówić powiadomienie w bardzo prosty i szybki sposób. Należy podać swój numer komórkowy lub adres e-mail w zależności od tego, w jaki sposób chce się być informowanym, oraz wybrać główne miejsca parkowania samochodu przez wskazanie maksymalnie 3 pozycji (wybór przez zaznaczenie odpowiedniej dzielnicy i ulicy na jej terenie)²⁰. Usługa jest bezpłatna i ważna 3 miesiące, po tym czasie należy odnowić zapis. Istnieje również możliwość rezygnacji z powiadomienia przez wybranie odpowiedniego pola na stronie internetowej.

Usługa, którą oferuje Warszawa, umożliwia sprawne informowanie mieszkańców o zmianach w organizacji ruchu drogowego i konieczności przestawienia samochodu. Dzięki temu mieszkańcy wiedzą z wyprzedzeniem o nadchodzących zmianach i mogą wcześniej na nie zareagować, co jest niezwykle istotne, ponieważ np. w przypadku wyjazdu i braku świadomości, że należy zabrać samochód z wyznaczonego miejsca, kończy się to odholowaniem go na parking oraz wystawieniem mandatu i pobieraniem opłaty za każdy dzień postoju. Bardzo dużą zaletą systemu jest jego prosta forma i podawanie jedynie danych kontaktowych, bez jakichkolwiek danych personalnych.

20 parkowaniesms.um.warszawa.pl/

10 PODSUMOWANIE

Informatyzacja administracji lokalnej w województwie mazowieckim, podobnie jak w innych regionach Polski, przebiega dość dynamicznie. W ostatnich latach znacząco poprawiło się wyposażenie urzędów w infrastrukturę ICT, zwiększył się zakres wykorzystania technologii oraz oferowanych e-usług. Komputery i Internet zadomowiły się w urzędach gmin i miast na dobre. Jednakże wpływ informatyzacji na pracę urzędów nie jest tak duży i oczywisty, jak można by oczekiwać. Okazuje się, że do tej pory informatyzacja tylko w niewielkim zakresie poprawiła efektywność funkcjonowania urzędów. Wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych dość często wiąże się z nieoczekiwanym wzrostem obciążenia urzędników pracą oraz zwiększeniem uciążliwości procedur.

Co więcej, w przypadku 17% urzędów gmin i powiatów województwa mazowieckiego informatyzacja spowodowała wzrost liczby dokumentów w formie papierowej! Natomiast w większości urzędów (66%) liczba dokumentów papierowych nie zmieniła się wraz z postępującą informatyzacją. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, świadczące o tym, że informatyzacja w urzędach nie zawsze jest procesem przemyślanym. Urzędy się informatyzują, ale nie idzie za tym przeprojektowanie i dostosowanie realizowanych w nich procesów – rozwiązania cyfrowe często nakładane są na stare, utarte sposoby postępowania. Świadczy o tym także bardzo słabe rzeczywiste wykorzystanie elektronicznych skrzynek podawczych. Co prawda zdecydowana większość urzędów ma takie rozwiązanie (w województwie mazowieckim jest to 86% urzędów gmin i powiatów), jednak nie jest ono w zasadzie wykorzystywane. W 2011 r. średnia liczba dokumentów elektronicznych otrzymanych na elektroniczną skrzynkę podawczą w okresie od 1 stycznia do 31 maja w urzędach gminnych i powiatowych województwa mazowieckiego wyniosła 0,6 dokumentów. W tym samym okresie badane urzędy wysłały 0,3 dokumentów za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Krótko mówiąc, technologia jest dostępna, należy tylko zacząć z niej korzystać, ale z jakichś powodów okazuje się to na razie bardzo trudne.

Zakres wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w urzędach gmin i miast województwa mazowieckiego jest bardzo zróżnicowany. Dotyczy to zarówno stron własnych, jak i stron Biuletynu Informacji Publicznej. Główną osią zróżnicowań jest wielkość jednostek terytorialnych mierzona liczbą mieszkańców. Miasta, szczególnie większe, mają wyraźnie lepiej rozwinięte strony własne oraz BIP niż gminy z małą liczbą mieszkańców. Tę zależność można uogólnić wskazaniem istotności różnic między gminami wiejskimi i miejskimi – jest to wymiar istotnych różnic także w przypadku informatyzacji gospodarstw domowych woj. mazowieckiego (por. Płoszaj 2008). Ponadto pewne znaczenie ma także odległość gminy od Warszawy. Szczególnie niekorzystną sytuację mają małe gminy wiejskie położone peryferyjnie. Widoczna jest wobec tego także zależność między ogólnym poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy a poziomem informatyzacji urzędu. Trudno jednak wskazywać, że to informatyzacja jest przyczyną dobrobytu. Wprost przeciwnie, bogatsze gminy po prostu mają odpowiednio większe środki, które mogą przeznaczyć na informatyzację urzędu.

W najbliższej przyszłości można się spodziewać, po pierwsze, dokończenia informatyzacji w sensie infrastrukturalnym; wydaje się, że w ciągu kilku lat wszystkie urzędy będą dysponować standardowymi rozwiązaniami informatycznymi. Po drugie, postępować będzie zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Ten proces będzie zapewne jednak trudniejszy i bardziej długotrwały, niż można by oczekiwać. Przemawia za tym to, że obecne efekty informatyzacji są w niektórych aspektach po prostu mizerne. Kapitalizacja potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych będzie dużym wyzwaniem dla administracji lokalnej województwa mazowieckiego.

Po trzecie, można się spodziewać znaczącej poprawy zakresu funkcjonalności stron własnych (oraz BIP), zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin, które obecnie mają najsłabsze strony. Przemawia za tym przede wszystkim to, że znane i dostępne są standardowe rozwiązania i technologie, sprawdzone w innych, bardziej zaawansowanych samorządach. Ponadto wraz z upowszechnianiem technologii koszty rozwoju stron będą raczej spadać niż rosnać. Co więcej, w przypadku małych gmin, które obecnie mają największy dystans do nadrobienia, zakres skomplikowania stron będzie mniejszy niż w przypadku jednostek większych (dużych miast), co zdecydowanie może ułatwić wprowadzanie nowych funkcjonalności i rozwój stron.

Po czwarte, w przypadku gmin, które już obecnie mają dobrze rozwinięte strony własne (szczególnie większe miasta), można spodziewać się stopniowego wprowadzania coraz bardziej zaawansowanych funkcjonalności, zwłaszcza interaktywnych, ułatwiających komunikację z urzędem bądź umożliwiających załatwianie spraw urzędowych wyłącznie za pośrednictwem Internetu.

Po piąte, wobec stworzonej przez zapisy prawa możliwości integracji BIP i strony własnej gminy można się spodziewać postępującej ich integracji, polegającej zwłaszcza na rozbudowie stron własnych (i wchłanianiu przez nie biuletynów).

Omawiane tutaj procesy będą w znacznej mierze zależeć od postępów prac nad inicjatywami ogólnokrajowymi, takimi jak ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), podpis elektroniczny czy informatyzacja urzędów skarbowych. Szczególnie powodzenie projektu ePUAP może tworzyć sprzyjające warunki do rozwoju e-administracji na poziomie lokalnym. Wydaje się bowiem, że modelowym rozwiązaniem byłoby scentralizowanie (przede wszystkim w sensie technicznym) niektórych usług dostarczanych obywatelom przez urzędy gmin i miast. W przypadku wystandaryzowanych, ugruntowanych w prawie krajowym usług administracyjnych racjonalnym wyjściem wydaje się korzystanie z jednego rozwiązania informatycznego przez wszystkie urzędy. Może to być nie tylko tańsze, lecz także bardziej przejrzyste i zrozumiałe dla obywateli. Dlatego powodzenie projektu ePUAP może być kluczowe dla powodzenia informatyzacji administracji publicznej również na poziomie lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Batorski D. (2009), Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009 – warunki i jakość życia Polaków*.
- Batorski D. (2011), Diagnoza Społeczna 2011. Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. *Contemporary Economics*, 5(3), s. 299–327.
- Bednarz P., Kulawczuk P. (2008), *Elektroniczna komunikacja samorządowa. Innowacyjne narzędzia rzecznictwa interesów społecznych*, Warszawa.
- Borins S., Kernaghan K., Brown D., Bontis N., Perri 6, Thompson F. (2007) *Digital State at the Leading Edge*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London.
- European Commission (2007), *i2010 – Annual Information Society Report 2007: Council Conclusions*, European Commission, Brussels.
- Gorzela G., Smętkowski M. (2005), *Metropolia i jej region*, Scholar, Warszawa.
- Karakaya R. (2003), *The Internet and Citizen Participation: How Institutional Environment Impacts Upon the Strategy of a Local Authority*, paper to ECPR General Conference, Marburg, 18–21 September.
- Kowalczyk M. (2009), *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- KPRM (2009), *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009.
- MNiI (2004), *Informatyzacja urzędów w Polsce*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, wrzesień 2004.
- MSWiA (2008), *Raport z badania stopnia informatyzacji urzędów w Polsce w 2007 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, grudzień 2008.
- MSWiA (2009), *Raport z badania stanu informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, lipiec 2009.
- MSWiA (2011), *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, sierpień 2011.
- Olechnicka A., Smętkowski M. (2007), Wpływ technologii teleinformacyjnych na rozwój regionu peryferyjnego na przykładzie województwa podlaskiego, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(30).
- Peszat K. (2010), *E-administracja na Mazowszu – stan i uwarunkowania rozwoju na poziomie lokalnym*, Praca licencjacka wykonana pod kierunkiem dr hab. Wojciecha Dziemianowicza w Instytucie Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego.
- Płoszaj A. (2008), Społeczeństwo informacyjne i jego przestrzenne zróżnicowanie, w: *IT w administracji*, 11.

Seredocha I. (2009), Ocena świadczenia e-usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na Warmii i Mazurach, *Samorząd Terytorialny*, 1–2.

Stempnakowski Z. (2007), Administracja elektroniczna, w: A. Szewczyk (red.), *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Difin, Warszawa.

Swianiewicz P. (2006), Wirtualny samorząd i demokracja lokalna, *Samorząd Terytorialny*, 4.

Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M. (2000), *Sprawność instytucjonalna samorządów terytorialnych w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa.

Szpor G., Wojsyk K., Batorski D., Schmidt K., Chromicka D., Piskorz-Ryń A., Sibiga G. (2008), *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

UKE (2011), *Stanowisko Prezesa UKE w zakresie świadczenia bezpłatnej lub za cenę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do sieci Internet przez jednostki samorządu terytorialnego (JST)*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, www.uke.gov.pl

Wong W., Welch E. (2004), Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability, *Governance*, 17(2).

O AUTORACH

Dominik Batorski



Doktor socjologii, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM) na Uniwersytecie Warszawskim i członek Rady Monitoringu Społecznego, przygotowującej cykl badań Diagnoza Społeczna.

Zajmuje się badaniem społecznych i psychologicznych uwarunkowań i konsekwencji korzystania z komputerów i Internetu, a także przemian społecznych związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Jest autorem modułu badań Diagnoza Społeczna, poświęconego korzystaniu z nowych technologii.

Specjalizuje się również w metodologii prowadzenia badań społecznych przez Internet, w badaniach relacji i sieci społecznych (social network analysis – sna), a także procesów społecznych zachodzących w sieciach. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, International Network for Social Network Analysis oraz Association of Internet Researchers.

Ekspert uczestniczący w pracach nad Strategią Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do 2013 roku oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego w Polsce do 2020 roku, współautor części diagnostycznej, dotyczącej komunikowania i kapitału społecznego. Ekspert kluczowy projektu Foresight Mazovia: Monitorowanie i prognozowanie (foresight) priorytetowych innowacyjnych technologii dla zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego.

Kierownik części badawczej projektu „Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie”, realizowanego w ramach działania 8.1. „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie”, poddziałania 8.1.2. „Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie, POKL w województwie mazowieckim”.

Adam Płoszaj



Doktor nauk ekonomicznych, asystent naukowy w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego; przestrzennych aspektów innowacyjności i działalności naukowo-badawczej; bibliometrii i naukometrii; szkolnictwa wyższego; społeczeństwa informacyjnego; współpracy inter- i intra-organizacyjnej; zarządzania wiedzą w administracji publicznej, współpracy terytorialnej i transgranicznej. Uczestniczył w realizacji kilkudziesięciu projektów badawczych krajowych oraz międzynarodowych, w tym finansowanych ze środków Programów Ramowych badań UE. Doświadczenie badawcze zdobywał zarówno w Polsce, jak i za granicą, m.in. w ramach projektów realizowanych we Francji oraz na Ukrainie, a także podczas pobytu naukowego na Carleton University w Ottawie (Kanada).

Klaudia Peszat



Studentka ostatniego roku studiów magisterskich na kierunku gospodarka przestrzenna w ramach Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Matematyczno-Przyrodniczych na Uniwersytecie Warszawskim. Ukończyła studia licencjackie na kierunkach: ochrona środowiska oraz gospodarka przestrzenna (oba na Uniwersytecie Warszawskim). Uczestniczyła w realizacji projektów badawczych w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego, planowania strategicznego, zarządzania wiedzą w administracji publicznej, współpracy terytorialnej i transgranicznej.

O PROJEKCIE

Projekt badawczy pt. „Trendy rozwojowe i zmiany gospodarcze w regionie”, finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działanie 8.1. „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie”, Poddziałanie 8.1.2. „Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie”, realizowany jest przez firmę MGG Conferences Sp. z o.o. w okresie od 1 września 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r.

Przedmiotem projektu jest diagnoza trendów rozwojowych i prognozowanie zmian gospodarczych zachodzących na Mazowszu w aspekcie wykorzystywania nowych technologii (ICT), jak również określanie potencjalnych obszarów rozwoju i prognozowanie przyszłych elementów krytycznych. Badania pozwolą na zaproponowanie działań i mechanizmów zaradczych. Projekt ma także na celu identyfikację poziomu i trendów w rozwoju kompetencji teleinformatycznych mieszkańców województwa, szczególnie osób czynnych zawodowo.

Zespół badawczy pracuje pod kierunkiem znanego socjologa dr. Dominika Batorskiego, autora modułu badań Diagnoza Społeczna, poświęconego korzystaniu z nowych technologii, i eksperta w zakresie badań uwarunkowań i konsekwencji korzystania z komputerów i Internetu, a także szerzej – przemian społecznych związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W ramach projektu powstają opracowania analizujące najważniejsze trendy i zawierające szczegółowe rekomendacje dla firm i instytucji, ułatwiające proces adaptacji do zachodzących zmian. Opracowania te dotyczą takich obszarów, jak: rynek pracy i zasoby ludzkie, treści cyfrowe i gospodarka oparta na danych, nowe trendy w marketingu i komunikacji, e-administracja i samorząd lokalny w dobie cyfryzacji, instytucje naukowe i szkoły wyższe, ICT w gospodarstwach domowych i wykluczenie cyfrowe.

Istotnym celem projektu jest upowszechnienie wyników prac badawczych, realizowane poprzez kampanię informacyjną w postaci konferencji i seminariów, spotów radiowych i telewizyjnych oraz publikacji.