

Ewa Kuzionko – Ochrymiuk¹

KONCEPCJE TRADYCYJNEJ I NOWOCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono analizę znaczenia administracji publicznej w Polsce, bowiem stanowi ona bardzo ważne ogniwo w gospodarce i jest nieodzownym elementem prężnie rozwijającego się społeczeństwa. Administracja publiczna jest nie tylko produktem przemian cywilizacyjnych, ale także czynnikiem, który te zmiany kreuje. Współcześnie obserwować można zmianę koncepcji administracji publicznej, od tradycyjnej do nowoczesnej, opartej o wykorzystanie usług informatycznych i zaawansowanych technologii. Celem artykułu jest analiza znaczenia administracji publicznej w Polsce na szczeblu rządowym i samorządowym. Zastosowaną metodą badawczą jest przegląd literatury.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, e-administracja, e-usługi

2.1. Wstęp

Dynamicznie rozwijające się społeczeństwo wymusza na organizacjach publicznych odejście od tradycyjnych koncepcji zarządzania administracją publiczną, a także zmiany sposobu załatwiania spraw urzędowych na szybsze oraz bardziej nowoczesne. Bardzo silna światowa konkurencja oraz wymogi Unii Europejskiej nie pozwalają ignorować wprowadzania zmian w organach administracji publicznej. Szeroki zasób narzędzi informatycznych, a także wszechobecny Internet implikują zmiany, jakie stoją przed współczesną administracją publiczną w Polsce. Zmiany wynikające z postępującej globalizacji skutkują nieodwracalną transformacją gospodarek, polityk, kultury. Zmieniają się mechanizmy współpracy i komunikacji w codziennym życiu.

W obecnym kształcie gospodarki istotnego znaczenia nabiera wymiar technologiczny w zakresie technologii komunikacyjnych i mechanizmów przekazywania informacji. Towarzyszy temu dynamicznie rozwijający się proces rozwoju technologii informatycznych zarówno na potrzeby sfery publicznej, jak i prywatnej funkcjonowania człowieka w społeczeństwie. Ułatwienie, uproszczenie funkcjonowania, bądź obsługa tych dziedzin życia, gdzie konieczna jest bezpośrednia relacja państwo – obywatel możliwa jest przy wykorzystaniu nowych technologii w świadczeniu usług publicznych drogą elektroniczną.

¹ *Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania*

Głównym celem stawianym przed administracją publiczną jest zwiększenie efektywności działania jej podmiotów w zakresie świadczenia usług dla klientów. Ma to nastąpić przede wszystkim przez uproszczenie załatwiania spraw urzędowych, zwiększenie dostępności informacji na ich temat oraz usprawnienie funkcjonowania administracji.

Autorka w ramach niniejszego artykułu podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie w polskiej administracji publicznej ma znaczenie tradycyjnej koncepcji administracji publicznej oraz jaki jest rzeczywisty poziom korzystania z możliwości, jakie dają nowoczesne technologie.

2.2. Koncepcje tradycyjnej administracji publicznej

Administracja wywodzi się od łacińskich słów ministrare, administratio, co oznacza wykonywać, zarządzać, posługiwać. To pojęcie używane jest w różnych znaczeniach oraz pojmowane, jako pewne działanie, a także, jako pewna wyodrębniona organizacja o szczególnych cechach.

Współcześnie różnorodne postrzeganie istoty administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji powoduje, iż nadal trudno jest pojęcie „administracji publicznej” zdefiniować w sposób uniwersalny i powszechnie akceptowany. Pojęcie administracji publicznej trafnie ujął H. Izdebski oraz M. Kulesza, twierdząc, że „administracja publiczna jest to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [9].

Administracja publiczna była także przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nurtu w ramach klasycznej szkoły zarządzania, czyli nurtu administracyjnego, który kojarzony jest przede wszystkim z ukierunkowaniem na określenie racjonalnych zasad funkcjonowania administracji.

Tradycyjny model administracji publicznej stworzony został przez Woodrowa Wilsona i Maxa Webera. W. Wilson głosił potrzebę instrumentalnej i merytorycznej separacji polityki od administracji, uważał, iż „administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi” [19]. Postulował przydzielenie politykom odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, a urzędnikom odpowiedzialność za ich realizację [7].

Bardzo istotny wpływ na ukształtowanie się tradycyjnego modelu administracji wywarł również Max Weber, którego model idealnej biurokracji został przedstawiony w jego dziele „The Theory of Social and Economic Organization”. M. Weber zdefiniował i wyróżnił trzy typy władzy: racjonalną - która jest oparta na bezosobowej hierarchii pozycji, tradycyjną - związaną z przyjętymi w danym społeczeństwie tradycjami i zwyczajami oraz charyzmatyczną - która odwołuje się do osobowości przywódcy. Opisywał on biurokrację, jako strukturę racjonalną, opartą na precyzyjnych, godnych zaufania, powszechnych oraz efektywnych zasadach. Model administracji publicznej według M. Webera rozumiany jest,

jako idealna organizacja, w której urzędnicy posiadają jasno zdefiniowany zakres obowiązków, kompetencji i precyzyjnie określone role oraz działają wyłącznie dla interesu publicznego.

Biurokracja według M. Webera określana była również mianem technostruktury lub rządów specjalistów ze względu na charakteryzujące ją cechy, takie jak profesjonalizm, precyzję działania, a także subordynację [6]. Założenia zdefiniowane przez H. Fayola w 1916 roku ujęte w dziele zatytułowanym „Administracja przemysłowa i ogólna”, czyli reguły powiązania uprawnień do wydawania poleceń z odpowiedzialnością za nie, sprawiedliwe i humanitarne traktowanie pracowników, inicjatywa oraz *esprit de corps* (duch koleżeństwa, budowanie relacji załogi) są obecne do dnia dzisiejszego. Inne natomiast wydawać się mogą przestarzałe lub nieefektywne, pozbawione szerszego kontekstu, dyscypliny, posłuszeństwa, a także hierarchiczny łańcuch poleceń oraz porządek i stabilność [3].

B. Peters natomiast opisuje ewolucję tradycyjnego modelu administracji publicznej, który przetrwał w większości krajów zachodnich do lat 80 XX wieku prawie w niezmienionej formie. Wyróżnił on sześć kluczowych cech już ukształtowanego tradycyjnego modelu administracji, do których należą [15]:

- Apolityczność pracowników służby administracyjnej.
- Hierarchiczność i sztywne reguły działania.
- Trwałość i stabilność struktur.
- Zinstytucjonalizowana służba cywilna.
- Wewnętrzne regulacje.
- Porównywalność rezultatów.

Opisany tradycyjny model administracji publicznej poddany został krytyce ze względu na rozwiązania organizacyjne. Stwierdzono, że są one postrzegane, jako biurokratyczne i nieefektywne oraz zarządzanie jest silnie zorientowane na stanowisko pracy, a nie pracownika, pomniejszając w ten sposób jego rolę w organizacji. Biurokracja wiązała się z depersonalizacją, nie brała pod uwagę ludzi, została stworzona, aby załatwiać sprawy [8]. R. Herbut również podważa doręczność pozytywnych aspektów tradycyjnej administracji, mówiąc między innymi o marginalizacji czynnika ludzkiego, dążeniu urzędników do maksymalizacji budżetu, znaczeniu urzędów, zagrożeniu wolności obywateli, a także rynkowej nieefektywności [6].

2.3. Koncepcje nowoczesnej administracji publicznej

Bez względu na system gospodarczy i polityczny, w którym funkcjonuje administracja, wybór, przed którym stają zarządzający, sprowadza się między innymi do rozstrzygnięcia dylematów, na ile apolityczna ma być administracja oraz na ile dobór kadr powinien opierać się na profesjonalnych kompetencjach i doświadczeniu, a na ile ma bazować na wymaganiach politycznych. W literaturze przedmiotu opisuje się dwa skrajne systemy uwzględniające powyższe dylematy.

Pierwszy z nich, nazwany systemem kariery (lub systemem francuskim), wiąże się on ze szczególnym prestiżem zawodu urzędnika. Istnieją w nim bardzo duże wymogi związane z wejściem do zawodu, a jego wykonywanie zapewnia godziwe zarobki, stabilizację życiową i prestiż społeczny. Drugi, tak zwany system łupów (lub system amerykański), polega na zmianie całej kadry urzędniczej w momencie zdobycia władzy politycznej [12].

Przy ocenie polskiego sposobu zatrudniania w administracji publicznej w tym aspekcie trudno jest zająć jednoznaczne stanowisko, ponieważ nie przeprowadzono dotąd żadnych szczegółowych badań w tej dziedzinie. Można jednak zaobserwować, że obsada kadrowa (szczególnie dotyczy to stanowisk kierowniczych) w instytucjach rządowych i samorządowych nie opiera się wyłącznie na kryteriach merytorycznych, ale przede wszystkim na kryteriach politycznych. Jakość administracji publicznej jest, więc związana w pewnym sensie z wynikami wyborów. Można jednak przypuszczać, że byłoby lepiej, gdyby zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa były bardziej apolityczne, w szerokim tego słowa rozumieniu [17].

W XXI wieku coraz bardziej wzrasta rola administracji publicznej w kwestii zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Panuje powszechne przekonanie o nieefektywności sektora publicznego, a winę za wynikające błędy obarcza się sprawujących władzę, a także podmioty reprezentujące organa władzy na różnych szczeblach. Dotyczy to szczególnie urzędów, które od lat utożsamiane są z kwintesencją biurokracji. Należy jednak zauważyć, że zarządzanie w administracji na świecie i w Polsce jest dynamicznie rozwijającą się dziedziną. Obecnie od urzędników wymaga się większej efektywności, a także przejścia odpowiedzialności za własne działania. Wnioskuje się również, aby urzędy nie stały nad społeczeństwem, ale jemu służyły. Poprawa sprawności działania administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej, staje się więc ważnym wyzwaniem [14]. W takim samym stopniu dotyczy to osób sprawujących władzę i reprezentujących organy władzy.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej za część składową władzy publicznej uznaje samorząd terytorialny. Władza ta polega na „wykonywaniu ustawowo przekazywanych zadań publicznych przez zrzeszenia obywateli lub inne podmioty prawa” [20]. Od 1990 roku w gminie, a od 1999 roku także w odtworzonym powiecie i nowo ukształtowanym województwie funkcjonuje samorząd terytorialny. Stanowi on standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego w gospodarce rynkowej. Przedmiotem działań samorządu jest wykonywanie zadań administracji publicznej. Terenowe związki samorządowe mają prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi. Ich założeniem jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio z charakteru działania, inne natomiast zostają powierzone przez państwo. Ze względu na takie kompetencje terenowych jednostek samorządu, ich zadania dzielą się na własne i zlecone.

Według aktów normatywnych, zadania własne mają być wykonywane

samodzielnie bez możliwości nieograniczonej, merytorycznej ingerencji organów państwowych. W przypadku zadań własnych, ingerencja jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru polegającego na korygowaniu działań, które są niezgodne z prawem. Zadania zlecone mogą podlegać merytorycznej ingerencji ze strony administracji rządowej. Miejsce styku administracji rządowej i samorządowej stanowi województwo, ponieważ władzę administracyjną sprawują w nim zarówno władze samorządowe, jak i organy administracji rządowej. Uchwałodawczą władzę samorządową reprezentuje sejmik wojewódzki wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat, a także, jako organ wykonawczy, urząd marszałkowski, na którego czele stoi marszałek (wraz z zarządem), wybierany przez sejmik wojewódzki.

Administracja rządowa reprezentowana jest przez urząd wojewódzki, na którego czele stoi wojewoda, powoływany przez premiera i sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Wyłącznie z administracją samorządową można się już spotkać na niższym szczeblu samorządu terytorialnego – w powiatach. Władzę uchwałodawczą stanowi tu rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat, natomiast władzę wykonawczą reprezentuje urząd starostwa powiatowego, na czele, którego stoi starosta wybierany przez radę powiatu. Istnieją dwa rodzaje powiatów: ziemskie oraz grodzkie (w miastach na prawach powiatu); miasta na prawach powiatu wykonują zarówno zadania powiatu, jak i gminy. W gminach, stanowiących najniższy szczebel samorządu terytorialnego, władzę uchwałodawczą sprawuje rada gminy, wybierana również na okres czterech lat. Władzę wykonawczą w gminach stanowią wójtowie (w gminach wiejskich), burmistrzowie (w gminach miejsko-wiejskich i miejskich) lub prezydenci (w miastach na prawach powiatu) wybierani w wyborach bezpośrednich. Istnieją trzy rodzaje gmin: gminy wiejskie, obejmujące wyłącznie tereny wiejskie, gminy miejsko-wiejskie obejmujące zarówno obszar miasta, jak i tereny wiejskie, a także gminy miejskie obejmujące wyłącznie obszar miasta.

Administracja publiczna nie może pozostać na uboczu nowych trendów technologicznych i społecznych szczególnie w sytuacji, gdy jej bezpośredni klient oczekuje nowej, jakości usług świadczonych przy pomocy nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych oraz e-usług. Żeby wdrożyć e-administrację wiele sfer funkcjonowania administracji publicznej musi zostać przedefiniowanych. Procedury administracyjne powinny zostać uproszczone i z informatyzowane, komunikacja zewnętrzna i wewnętrzna powinna być realizowana poprzez kanały elektroniczne. Tego typu działania podejmowane są przez administrację w ramach wdrażania w życie idei społeczeństwa informacyjnego.

E-administracja to inaczej elektroniczna administracja. Oznacza ona realizację zadań przypisanych podmiotom administracji publicznej przy wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Podlega ona ciągłemu procesowi doskonalenia, jakości zarządzania i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu

oraz nowoczesnych środków komunikacji. Relacje zewnętrzne to urząd – obywatel czy też podmiot gospodarczy, natomiast relacje wewnętrzne zachodzą zarówno pomiędzy różnymi podmiotami administracji (urzędami), jak i wewnątrz struktury organizacyjnej podmiotu/urzędu.

Koncepcja elektronicznej administracji (*e-administracja, e-government*) oznacza wykorzystanie tego typu technologii w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami struktury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia, jakości i dostępności świadczonych usług, wzmocnienia zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne oraz zwiększenia ich poparcia dla polityki prowadzonej przez władze publiczne [4]. W ramach tak rozumianej koncepcji zakłada się, więc zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem ich efektywności. Wdrożenie elektronicznej administracji wiąże się, więc z szeregiem korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw, ale również dla samych struktur administracji publicznej.

Głównym celem stawianym przed e-administracją jest zwiększenie efektywności działania jej podmiotów w zakresie świadczenia usług dla klientów. Dzięki niej ma nastąpić uproszczenie załatwiania spraw urzędowych, zwiększona dostępność informacji na ich temat oraz usprawnienie funkcjonowania administracji. Dlatego też budowanie e-administracji odbywa się w trzech wymiarach [13]:

- Wewnętrznym – wewnętrznej komunikacji w ramach struktury organizacyjnej podmiotu administracji publicznej – poprzez inwentaryzację, opisanie i uproszczenie oraz standaryzację i systematykę procedur funkcjonujących w urzędzie. Stosuje się jednolitą metodykę opisów procesów, a następnie ich wdrożenie w środowisku informatycznym.

- Mezowewnętrznym – komunikacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej, zgodnie z zasadami interoperacyjności. Podmioty administracji dążą do wzajemnej wymiany informacji w postaci elektronicznej. Postępowanie administracyjne wspomaga się informacjami i danymi pozyskiwanymi oraz gromadzonymi w sposób automatyczny, bez zbędnej konieczności zaangażowania człowieka (urzędnika i/lub klienta administracji).

- Zewnętrznym – komunikacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej, a podmiotami spoza jej struktury poprzez świadczenie klientom administracji e-usług, dążąc do osiągnięcia poziomu załatwiania spraw na poziomie transakcyjnym (najlepiej w pełni elektronicznie, bez konieczności wizyty w urzędzie).

2.4.E-usługi, jako nowoczesna forma świadczenia usług publicznych przez administrację samorządową

W literaturze przedmiotu występuje bardzo wiele definicji e-usług. Brak jednoznacznej definicji e-usług spowodowany jest trudnością w wyznaczeniu sztywnej granicy w dynamicznie rozwijającym się środowisku e-usług. Skutkuje to

trudnością w określeniu, co jest, a co nie jest usługą elektroniczną.

Przedrostek „e-” w słowach „e-administracja”, „e-bankowość”, „e-biznes”, „e - działalność”, „e-płatność”, „e-handel” czy „e-zdrowie”, oznacza „elektroniczny”, a sama litera „e” pochodzi od angielskiego wyrazu „*electronic*”. Litera „e” jest stawiana przed innymi wyrazami dla wskazania, że kontakty między daną organizacją, a jej klientami odbywają się na drodze elektronicznej dzięki wykorzystaniu *Information and Communications Technology* (ICT).

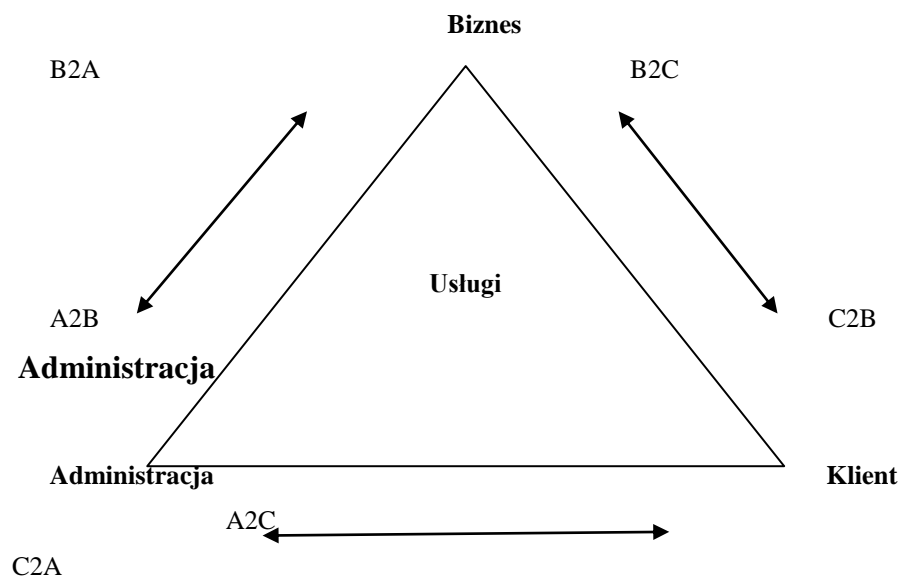
Ogół działań organów administracji rządowej i samorządowej wykonywanych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) określa się mianem *e-government*.

Komisja Europejska (KE) definiuje pojęcie „*e-government*”, jako „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki” [2].

Według KE „*e-government* oznacza szczegółową przebudowę administracji, realizowaną na podstawie ICT, [...], zmierzającą do tego, by sektor publiczny był otwarty i przejrzysty – otwarty głównie dla obywateli, organizacji i przedsiębiorców, nastawiony na współpracę z nimi” [10]. Wdrożenie prawidłowo funkcjonującego *e-government* jest procesem, który wymaga przeprowadzenia gruntownych zmian w sposobie działania i myślenia urzędników, a nowe technologie ICT mają usprawnić relacje administracji publicznej w kontaktach z obywatelami.

Bardzo ważnym zagadnieniem, jeżeli chodzi o świadczenie e-usług, jest rozpoznanie modeli biznesowych świadczenia e-usług (rys. 2.1). W gospodarce elektronicznej nowe reguły przedsiębiorczości oraz nowe technologie pozostają ze sobą w ścisłych relacjach, wzajemnie się przenikając i warunkując. Przy opisywaniu modeli e-biznesowych wyróżnia się trzy najważniejsze podmioty e-gospodarki: przedsiębiorstwa, klientów i administrację.

E-usługi mogą być świadczone pomiędzy wszystkimi trzema podmiotami gospodarki wymienionymi wyżej. Relacje te zawsze powinny być dwukierunkowe. Wśród tych relacji sprzyjającymi kreacji e-usług można wyróżnić relacje: B2B (business-to-business), czyli relacje biznes-biznes, B2C (business-to-consumer), czyli relacje biznes-klient (konsument), C2B (consumer – to - business), czyli relacje klient (konsument) - biznes, C2C (consumer – to - consumer), czyli relacje klient - klient, B2A (business – to - administration), czyli relacje biznes - administracja, A2B (administration – to - business), czyli relacje administracja - biznes, C2A (consumer – to - administration), czyli relacje obywatel - administracja, A2C (administration – to - consumer), czyli relacje administracja - obywatel, A2A (administration - to administration), czyli relacje administracja-administracja.



Rys. 2.1. Relacje świadczenia usług.

Główne zadania elektronicznej administracji, czyli *e-government*, to:

- poprawa, jakości usług świadczonych dla społeczeństwa,
- umożliwienie większego dostępu do informacji publicznych,
- dostosowanie systemu prawnego do zachodzących zmian,
- współpraca różnych szczebli administracji,
- poszerzenie udziału indywidualnych obywateli i firm w tym procesie,
- większa odpowiedzialność jednostek administracji za podejmowane przez

nie działania.

O pełnej elektronicznej administracji można mówić dopiero wówczas, jeśli oferuje ona następujące rodzaje usług [5]:

- informacyjne – umożliwiające jednostronny przepływ informacji (od organu administracji do obywateli), np. poprzez dostęp do urzędowych stron WWW czy też do archiwów publicznych;
- komunikacyjne – zapewniające relacje dwustronne, gdzie obywatele mogą wyrażać i przekazywać swoje opinie jednostkom administracji, np. podczas badań opinii publicznej czy jako komentarze do planowanych usług świadczonych na drodze elektronicznej;

- transakcyjne – zakładające relacje dwustronne, oparte na zasadach partnerstwa i współpracy, w których obywatele mają aktywny udział w procesie decyzyjnym (np. poprzez uczestnictwo w tworzeniu planów informatyzacji czy strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego), przy czym odpowiedzialność za realizację ostatecznych decyzji zawsze spoczywa na urzędzie;

- integracyjne – udostępniające informacje pochodzące z różnych urzędów i umożliwiające przeprowadzenie pełnej transakcji poprzez portale o określonym przeznaczeniu; usługa jest dostępna na tym poziomie, jeżeli pozwala na uzyskanie informacji poprzez pobranie stosownych formularzy i ich wypełnienie, czasami od razu na stronie, podpisanie za pomocą uznawanych metod i odesłanie drogą elektroniczną, a także uiszczenie wymaganych opłat i docelowo otrzymanie oficjalnego dokumentu (o wydanie którego interesant zabiegał).

Kraje, które podążają obecnie w kierunku elektronicznej administracji, mogą przeprowadzać tę zmianę zgodnie z jedną z dwóch istniejących na świecie koncepcji rozwoju *e-government*. Zwolennikami jednej są państwa azjatyckie takie jak Japonia czy Korea oraz Stany Zjednoczone i kładą one nacisk na zapewnienie dostępu do usług administracji świadczonych elektronicznie *on-line*. Koncepcja preferowana przez UE zakłada, że informatyzacja administracji publicznej to zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, a docelowo do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów jej funkcjonowania.

W Polsce, jako cel funkcjonowania *e-government* przyjęto zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług. *E-government* posiada swój wymiar zewnętrzny, obejmujący relacje pomiędzy administracją, a jej klientami, który może być realizowany dzięki systemom teleinformatycznym bazującym na rozwiązaniach typu *front-office* w postaci elektronicznych skrzynek podawczych (ESP). Wewnętrzny wymiar wyraża się w relacjach urząd–urząd i urząd–pracownicy i może się odbywać za pomocą systemów informatycznych typu *back-office* poprzez elektroniczny obieg dokumentów.²

Termin „*e-government*”, w ujęciu Unii Europejskiej jest szerszy znaczeniowo, aniżeli w polskiej administracji publicznej. Pomimo tego, w Polsce funkcjonują określenia „elektroniczna administracja”, „e-administracja”, jako terminy tożsame z *e-government*.

Obok *e-government* funkcjonuje także, posiadające szersze znaczenie, pojęcie „*e-governance*”, czyli e-rządzenie. Obejmuje ono całe spektrum relacji zewnętrznych oraz wewnątrz rządu z wykorzystaniem technologii ICT, w wielu aspektach życia państwa. Relacje wewnątrz administracji zakładają dzielenie się informacją i wiedzą, współpracę w zagadnieniach legislacyjnych, a także stworzenie

² Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r., Warszawa, wrzesień 2004, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, dokument pobrany z witryny internetowej, www.informatyzacja.gov.pl, s. 24

podstaw dla rozwoju usług elektronicznej administracji. Głównym zadaniem *e-governance* jest określenie, jaki wpływ mają technologie ICT na różne dziedziny życia społecznego, władzę publiczną, relacje pomiędzy jednostkami z tego sektora, a podmiotami zewnętrznymi. *E-governance* wytycza ogólne cele i kierunki, w jakich powinny iść szczegółowe działania, poprzez np. konsultacje elektroniczne, koordynuje także działania w tym zakresie oraz opracowuje odpowiednie statystyki i na ich podstawie prezentuje uzyskane wyniki.

„E-usługi to takie usługi, których świadczenie odbywa się za pomocą Internetu, jest zautomatyzowane (może wymagać niewielkiego udziału człowieka) i zdalne” [18]. E-usługą jest, zatem usługa świadczona bez udziału człowieka i polegająca na:

- wysyłaniu i odbieraniu danych za pomocą systemów teleinformatycznych w publicznych sieciach telekomunikacyjnych, np. przez Internet;
- jej świadczeniu na indywidualne żądanie usługobiorcy i mającą wówczas formę usługi zindywidualizowanej;
- realizacji bez konieczności przebywania obu stron jednocześnie w tej samej lokalizacji;
- udzielaniu konkretnej odpowiedzi na postawione pytanie czy złożenie zamówienia.

Do e-usług w przedstawionym ujęciu nie zalicza się, m.in. usług telekomunikacyjnych oraz usług radiowych i telewizyjnych, dostaw towarów, w przypadku których zamawianie i obsługa odbywa się elektronicznie, czy usług świadczonych przez doradców finansowych albo prawników, udzielanych klientom za pomocą poczty elektronicznej, stron WWW czy też na forach internetowych.

Definicję e-usług, o największym stopniu szczegółowości, podaje art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1777/2005 stanowiący, że „Do usług świadczonych drogą elektroniczną, [...], należą usługi świadczone za pomocą Internetu lub sieci elektronicznej, których świadczenie jest zautomatyzowane i które wymagają niewielkiego udziału człowieka, a ich wykonanie bez wykorzystania technologii informacyjnej jest niemożliwe” [16]. Budowa *e-government* jest istotną składową wdrażania idei społeczeństwa informacyjnego (SPI), a rozwój SPI – jednym ze strategicznych celów UE. Polska, będąc zobowiązaną do realizacji celów unijnych, ma szansę na przyspieszenie swojego rozwoju gospodarczego i społecznego, ale administracja publiczna wdrażając i rozwijając *e-government*, powinna się skupić na rzeczywistych potrzebach swoich klientów – indywidualnych osób i przedsiębiorców.

Właściwym podejściem do analizy e-usług wydaje się próba zdefiniowania e-usługi oparta na zakresie działań związanych ze świadczeniem usługi publicznej za pomocą narzędzi i technik informatycznych. Usługi publiczne to dobra publiczne, z których może korzystać każdy obywatel. Stanowią one dobra, które nie ulegają wyczerpaniu niezależnie od liczby korzystających z nich osób. Usługi publiczne świadczone są przez administrację publiczną w sposób bezpośredni zarówno w kontaktach zwykłych obywateli, jak i w przypadku podmiotów gospodarczych [11]. Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się przez

zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę, jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. E-usługi rozumiane są, jako nowa forma świadczenia usług przy wykorzystaniu Internetu, od momentu kontaktowania się firmy z klientem celem przedstawienia oferty poprzez zamówienie usługi, jej świadczenie i kontakt z klientem po wykonaniu usługi [1]. E-usługi stają się nierozdzielnym elementem e-administracji. Nową formą dystrybucji usług publicznych jest administracja publiczna, która przyjmując obowiązek dostarczania dóbr publicznych i społecznych, realizuje swoje zadania w formie usług publicznych. E-usługa definiowana jest jako usługa spełniająca następujące warunki [18]:

- jest świadczona w sposób częściowo lub całkowicie zautomatyzowany przez technologię informacyjną;
- jest realizowana w Internecie i za pośrednictwem Internetu;
- jest zindywidualizowana względem odbiorcy (personalizowana); strony świadczone usługi znajdują się w różnych miejscach (usługa zdalna).

Załatwienie spraw urzędowych w klasycznej formie jest unormowane prawnie przez kodeks postępowania administracyjnego. Formalnie urząd jest zobowiązany do działania według określonej procedury załatwienia spraw. Często zachodzi konieczność wielokrotnego stawiennictwa osobistego. Biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania, stan zdrowia czy dyspozycyjność czasową interesanta może okazać się, że wymóg osobistego stawiennictwa jest uciążliwy bądź niemożliwy do spełnienia. Dzięki wprowadzeniu nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych (TIK) administracja publiczna może zwiększyć swoją efektywność, ale przede wszystkim oferować sprawne i niewymagające osobistego stawiennictwa załatwienie sprawy urzędowej. Z jednej strony usługi publiczne ewoluują w kierunku usług przyjaznych klientowi, z drugiej zaś zmieniające się formy prowadzenia działalności czy organizacji pracy i zarządzania przedsiębiorstwem wymuszają na administracji publicznej wprowadzenia nowych mechanizmów świadczenia usług w urzędzie oraz załatwiania spraw podmiotów gospodarczych. Odpowiedzią na zmiany potrzeb klientów urzędu, administracja publiczna oferuje możliwość załatwienia spraw interesantów poprzez e-usługi.

E-usługa nie wymaga więc udziału człowieka do jej sprawnego załatwienia, a odbywa się w sposób zautomatyzowany. Cechą charakterystyczną e-usług odróżniającą je od usług świadczonych standardowymi metodami jest możliwość świadczenia jej na odległość bez względu na to, gdzie jesteśmy i o jakiej porze, przy spełnieniu jednego najważniejszego warunku - dostępu do Internetu.

2.5. Zakończenie

Analiza tradycyjnej i nowoczesnej koncepcji administracji publicznej wskazuje, iż społeczeństwo polskie nadal nie jest przekonane do nowoczesnej elektronicznej administracji. Nadal wolimy załatwiać sprawy urzędowe osobiście, ponieważ społeczeństwo bardziej wierzy w tradycyjny, biurokratyczny model administracji.

Wolimy osobiście pójść do urzędu i dostarczyć dokumenty, aby mieć pewność, że na pewno zostały przyjęte przez urzędnika. Jednak urzędy w Polsce od wielu lat pracują nad usprawnieniem usług elektronicznych z różną intensywnością i zróżnicowaniem w zależności od urzędu i województwa. Znaczne zwiększenie dostępu do Internetu oraz dostęp do wszelkich urzędów elektronicznych umożliwia sprawne załatwianie spraw bez konieczności odwiedzania urzędu.

Główną barierą, przez którą społeczeństwo niechętnie korzysta z usług e-administracji jest brak sprawnego świadczenia e-usług, której przykładem jest brak możliwości załatwienia całej sprawy przez Internet oraz jej zawily i skomplikowany charakter. Kolejną barierą są również ograniczenia społeczno – kulturowe oraz mała elastyczność w zakresie zmian i przyzwyczajzeń urzędników, a także dysonans w kwestii umiejętności korzystania z e-usług w różnych grupach wiekowych. Największym zagrożeniem jest obawa o bezpieczeństwo i poufność danych, ponieważ panuje przekonanie, że Internet nie jest bezpiecznym miejscem do komunikacji, dlatego też należy opracować i wdrożyć Politykę Bezpieczeństwa i Informacji, a także konsekwentnie stosować procedury zarządzania bezpieczeństwem przetwarzania informacji oraz promować wśród obywateli korzyści płynące z elektronicznej formy komunikacji z urzędem.

CONGRESS OF TRADITIONAL AND MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary: In this article presents an analysis of the importance of public administration in Poland, as it constitutes a very important element in the economy and is an indispensable element of a rapidly developing society. Public administration is not only a product of civilization change, but also a factor that creates these changes. Nowadays, a change in the concept of public administration, from traditional to modern, based on the use of IT services and advanced technologies, can be observed. The aim of the article is to analyze the significance of public administration in Poland at the governmental and self-government level. The research method used is a literature review.

Key words: public administration, e-government, e-services

Literatura

- [1] Dąbrowska A., Janoś-Kreso M., Wódkowski A. (2009), E-usługi a społeczeństwo informacyjne, Difin, Warszawa, 2009.
- [2] e-Government w Unii Europejskiej, Administracja 2005, nr 1.
- [3] Górniak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcjonowanie administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 146-153.

- [4] Grodzka D., *E-administracja*, „Infos”, nr 18, Biuro Analiz Sejmowych 2007, s. 1.
- [5] Haltof P., Kulągowski S., Kulisiewicz T., Kuśnierek W., Sobczak A., Raport Administracja Publiczna w sieci 2002 - czy rzeczywiście bliżej obywatela?, Internet Obywatelski, Warszawa, 2002, s.2.
- [6] Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 33.
- [7] Hughes O. E., *Public Management and Administration. An introduction*, Palgrave Macmillan, London 1994.
- [8] Hummel R., *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's New York 1977.
- [9] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- [10] Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, 1/2007, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa, s. 36
- [11] Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 35
- [12] Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- [13] Madejczyk M., *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach*, MAiC, 2012
- [14] Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
- [15] Peters B. G., *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Kansas 1996.
- [16] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1777/2005 z dnia 17.10.2005 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 77/388/EWG w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.
- [17] Szandurski J., *Toksyczne zarządzanie kadrami w urzędzie*, Samorząd Terytorialny 7-8/2007, s. 36-46
- [18] Śliwiński M.: *Modele biznesowe e-usług*. <http://parp.gov.pl> (2008).
- [19] Wilson W., *The study of Administration*, “Political Sciences Quarterly”, No 56., 1941, s. 494.
- [20] Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.