

Małgorzata Augustyniak
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn)

Nowoczesne technologie w funkcjonowaniu polskiej administracji

Wstęp

Sprawna administracja publiczna jest fundamentem każdego dobrze funkcjonującego państwa. Tworzenie administracji działającej zgodnie z najwyższymi standardami ma istotny wpływ na życie obywateli, poziom ich zaufania do państwa, a także na rozwój gospodarczy społeczeństwa i wzrost jego aktywności. W okresie dwóch ostatnich dekad XX wieku administracja publiczna stała się ważnym beneficjentem zmian wynikających z gwałtownego postępu technologicznego. Zwłaszcza sieć internetowa zrewolucjonizowała pracę urzędów publicznych, umożliwiając interaktywny kontakt z obywatelami chcącymi uzyskać konkretną informację bądź dokonać określonych czynności urzędowych. Coraz powszechniejsze zmiany w sposobie funkcjonowania administracji publicznej w rozwiniętych technologicznie państwach doprowadziły do upowszechnienia się terminu „wirtualny urząd”, który odnosi się do instytucji publicznej zorientowanej na nowoczesną obsługę zwłaszcza za pośrednictwem Internetu, w coraz mniejszym stopniu wykorzystującą tradycyjny sposób świadczenia usług publicznych. Tendencja ta, uwidacznia się m.in. w krajach Półwyspu Skandynawskiego, państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce. W kontekście tych przeobrażeń powstaje pytanie, czy administracja działająca w oparciu o nowoczesne technologie ma jedynie modernizować rutynowe praktyki administracyjne, tradycyjny papier i segregator, wypierać poprzez sprawniejsze świadczenie usług on-line, czy też e-zarządzanie zasobami administracyjnymi w administracji ma też pełnić inne ważne funkcje?

Rys historyczny

Każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu historycznych zdarzeń, a zarazem swoistym odzwierciedleniem jej ewoluującej tożsamości¹. Oznacza to, że rozwój administracji publicznej powoduje stopniowe przechodzenie od zastanych do nowych modeli, które nawarstwiają się, próbując wyeliminować niedomagania poprzednich form. Hubert Izdebski wskazuje cztery etapy rozwoju administracji publicznej².

¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 23.

² H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 11-37.

1. Państwo prawne (*Rechtsstaat*) Konstrukcja ta pojawiła się w 1 połowie XIX w. i była opozycją względem modelu państwa policyjnego. Łącząc się z programem pozytywizmu prawniczego, ugruntowała podejście formalistyczne, stanowiące bazę dla biurokratyzmu³.

2. Administracja publiczna (*public administration*) Istotne stało się oddzielenie administracji od polityki, zorganizowanie działania w sposób celowo-racjonalny, oraz wdrożenie mechanizmów kontroli wewnętrznej.

3. Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* - NPM) Koncepcja ta rozwinęła się w latach 80-tych XX w. i związana była z reformami sektora publicznego w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. W nowym modelu nastąpiło odniesienie administracji publicznej do zasad gospodarki rynkowej, co oznaczało przyjęcie praktyk zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Kwestiami wymagającymi ustalenia stał się zakres zadań realizowanych przez państwo (rozległość sektora publicznego) oraz określenie metod zarządzania pod kątem ich efektywności w sektorze publicznym. Obywatel traktowany jest tu przede wszystkim jako konsument usług publicznych.

4. Partycypacyjne zarządzanie publiczne⁴ (*public governance*) Uwzględnia aktywny udział społeczeństwa w procesie formułowania i wdrażania nowych rozwiązań. Administracja publiczna uchodzi za ważną część społeczeństwa i pozostaje w interakcji z jego podmiotami (jednostkami, grupami) poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne. Kluczowe znaczenie zyskują jawność, przejrzystość, odpowiedzialność, różne aspekty równości i niedyskryminacji w dostępie do informacji i służby publicznej oraz w korzystaniu z usług publicznych.

Dwa pierwsze paradygmaty nawiązują do weberowskiego modelu idealnej biurokracji⁵. Dopiero w dwóch kolejnych dochodzi do przejścia na obszar zarządzania publicznego i odniesienia administracji publicznej do gospodarki rynkowej, jak i społeczeństwa obywatelskiego. Następuje zmiana w definiowaniu władzy politycznej, która zaczyna być postrzegana jako zbiorowy potencjał - „władza jest sprawowana wraz z innymi, a nie nad innymi”⁶. Postuluje się, aby decyzje polityczne w jak największym stopniu były wypracowywane bezpośrednio przez obywateli, głównie przy pomocy debaty i koncyliacji. Prawo tworzyłoby tu instytucjonalno-proceduralne ramy, pozwalające wypracowywać decyzje polityczne realizujące dobro wspólne⁷. W tej per-

³ Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 101-106.

⁴ Blizsza analiza pojęcia *public governance* napotyka na trudności. Przetłumaczenie na język polski wydaje się niełatwe, ponieważ w rodzimym języku brak terminu, który w pełni obejmowałby te wszystkie procesy i zjawiska, które składają się na opisywane pojęcie. Mając tego świadomość, najbardziej trafną próbę przekładu – partycypacyjne zarządzanie publiczne, przyjmuję za: J. Hausner, dz. cyt., s. 28.

⁵ E. Sokalska, *Biurokracja w percepcji Maksa Webera*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. V cz.1, red. A. Gaca, A. Górak, Z. Naworski, Lublin-Toruń-Włocławek 2013, s. 69-84; *taż*, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, „*Studia Prawnoustrojowe*” nr 2, Olsztyn 2003, s. 115-124.

⁶ S. Lukes, *Władza i panowanie*, [w] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2005, s. 497.

⁷ Oczywiście pojawia się tu problem sprecyzowania owego dobra, jego rozpoznania i zaakceptowania przez wszystkich. We współczesnych społeczeństwach jest to tym bardziej trudne, że są one zbiorowościami zróżnicowanymi pod względem etnicznym, rasowym, kulturowym czy religijnym, a ich obywatele należą do różnych formacji politycznych, stowarzyszeń, grup interesu, których partykularne cele mogą ze sobą kolidować. Paweł Śpiewak wskazuje na trudności w określeniu dobra wspólnego ponieważ: a) nawiązuje ono do

spektywie zmienia się też rola państwa, które staje się raczej partnerem w negocjacjach i koordynatorem wspólnie podejmowanych decyzji niż zwierzchnikiem, który autorytatywnie rozstrzyga o tym, co ma być zrobione⁸. Funkcjonowanie administracji publicznej zaczyna być postrzegane jako wielokierunkowe i partnerskie relacje pomiędzy obywatelami a władzą publiczną i jej urzędnikami.

Wprawdzie NPM i *public governance* odwołują się do wspólnej bazy aksjologicznej i mają wiele punktów stykowych, to należy zauważyć rysującą się między nimi różnicę jakościową. Wyraża się ona przede wszystkim w zmianie postrzegania roli podmiotów pozarządowych w zarządzaniu publicznym. W koncepcji *public governance* przestają być one ulokowanymi na zewnątrz administracji zleceńbiorcami, stają się współuczestnikami procesów zarządzania publicznego, w którym relacja z podmiotami publicznymi oparta jest na zaufaniu i współdziałaniu, a nie na formalnych relacjach kontraktowych⁹. Ostatecznie prawidłowe funkcjonowanie modelu partycypacyjnego zarządzania publicznego jest możliwe przy zaistnieniu odpowiedniego natężenia współpracy, jaka będzie się dokonywała między interesariuszami. Tym samym urzeczywistnienie założeń mających zastąpić tradycyjne, władcze formy działania administracji na rzecz sieciowego, współzależnego układu świadczenia usług publicznych, tworzy nową perspektywę opartą na poszukiwaniu nowatorskich form współpracy administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi, dla których partycypacja jest zjawiskiem priorytetowym. Sieciowy układ funkcjonowania uzależnia możliwość osiągnięcia założonego celu od równoczesnych interakcji wielu podmiotów. W strukturze takiego układu mamy do czynienia z organizacją, w której wertykalną hierarchię decyzyjną zastępuje horyzontalna koordynacja. Funkcjonuje ona tak, że ośrodkiem władzy jest sieć jako całość, a nie żaden z jej pojedynczych elementów¹⁰. Tym samym organizacje realizujące wspólne cele, są zależne od innych organizacji, gdyż żaden z podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania publicznego nie dysponuje wiedzą ani środkami pozwalającymi na samodzielne rozwiązywanie problemów. W takim układzie pierwszoplanowe znaczenie zyskuje sprawna, dobrze rozwinięta komunikacja, bez której trudno mówić o partycypacji. Niewątpliwie sukcesem założeniem *public governance* przychodzi rozwój nowoczesnych technologii cyfrowych i informatycznych. Otwiera on, na niespotykaną dotąd skalę, możliwości szybkiej i efektywnej komunikacji, współpracy i współuczestnictwa w procesach decyzyjnych.

szczęścia ludzkiego, które nie ma jednoznacznego sensu, tak w wymiarze kulturowym, jak i indywidualnym; b) wiele religii i ideologii doprowadziło do powstania okrutnych reżimów w imię paternalistycznych ideologii narzucających jedynie słuszne rozumienie dobra wspólnego; c) koncepcja dobra wspólnego jest zasadniczo nie do pogodzenia z demokracją, gdyż stanowiłaby rodzaj zobowiązania stojącego ponad wolą ludu – podstawową zasadą ustroju demokratycznego; d) w zmieniającym się świecie kategoria dobra wspólnego zawiera rys stagnacji, próbuje zamknąć rozwój życia zbiorowego, narzucając stałe, niezmiennie warunki. P. Śpiewak, *W stronę wspólnego dobra*, Warszawa 1998, s. 5-33.

⁸ Por. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 132.

⁹ M. Kulesza, D. Sześcińko, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 118.

¹⁰ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 195.

E-modernizacja administracji i systemu społecznego

Tempo przemian zapoczątkowane w drugiej połowie XX wieku obejmuje swoim zasięgiem wszystkie sfery życia człowieka, tak w wymiarze indywidualnym¹¹, jak i społecznym. Przełomowym osiągnięciem, uwzględniającym kategorię powszechności jest Internet, wpisujący się w proces informatyzacji i cyfryzacji. Proces ten, to nie tylko inwestycje w infrastrukturę techniczną, to również przebudowa świadomości społecznej w zakresie posiadania pewnych kompetencji, które obywatele muszą przyswoić, jeśli nie chcą być wykluczeni z grona adresatów określonych dóbr i usług. Administracja publiczna jako swoista „konstrukcja nośna” życia społecznego również ulega istotnym przeobrażeniom determinowanym przez rozwój technologiczny. Efektem powstania globalnej sieci komunikacyjnej jest e-administracja (*e-government*), która zakłada udział administracji publicznej w procesach wymiany informacji i świadczenia usług publicznych; korzystanie z rozwiązań technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies - ICT*)¹².

Rozwój e-administracji od początku wiąże się z inicjatywami i działaniami politycznymi. Dokumentem, który przyczynił się do debaty nad wykorzystaniem technologii teleinformatycznych, był raport Bangemanna, przedstawiony przez Komisję Europejską w 1994 r. w dokumencie zatytułowanym *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej*. Przedstawienie tego raportu w Polsce można uznać za początek rozwoju e-administracji. W 2000 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce¹³, zaś Rada Ministrów ustanowiła program „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. W 2001r. wydano istotne dla rozwoju e-administracji ustawy: o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.)¹⁴. Wprowadziła ona do polskiego porządku prawnego ideę elektronicznej administracji oraz obowiązek wydawania publikatora teleinformatycznego BIP, a także podpis elektroniczny¹⁵, który dawał podstawę do stosowania na szerszą skalę komunikacji elektronicznej w załatwianiu spraw urzędowych. Ostatecznie ramy funkcjonowania e-administracji określono 2005 r. w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (u.i.d.z.p.)¹⁶. Na szczególną uwagę zasługuje również nowelizacja art. 14. k.p.a., zgodnie z którym sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, w rozumieniu przepisów u.i.d.z.p. – tym samym zmodyfikowano zasadę pisemności postępowania.

Jednym z największych przedsięwzięć informatyzacji usług administracji publicznej jest, działająca od maja 2008 r., Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Jest to system informatyczny, w zakresie którego obywatele mogą dokonywać czynności urzędowych za pomocą Internetu, a przedstawiciele podmiotów publicznych udostępniać swoje usługi. Ideą przewodnią przyświecająca budowie

¹¹ A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1997, s. 277; tenże, *Szok przyszłości*, Warszawa 1974, s. 339.

¹² B. Bal-Domańska, A. Salus, *Wstęp do e-administracji*, Wrocław 2010, s. 9.

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, [w] M.P. 2000 nr 22, poz. 448.

¹⁴ Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198.

¹⁵ Dz. U. 2001, nr 130, poz. 1450.

¹⁶ Dz. U. 2005, nr 64, poz. 565 z późn. zm.

ePUAP było stworzenie jednego, bezpiecznego, łatwo dostępnego portalu służącego realizacji usług publicznych¹⁷. Portal udostępnia trzy formy komunikacji: pomiędzy obywatelem a administracją; pomiędzy przedsiębiorcami a administracją; pomiędzy instytucjami administracji publicznej. Wdrożenie ePUAP oraz sukcesywne poszerzanie zakresu jego funkcjonalności ma prowadzić do osiągnięcia następujących celów:

- zwiększenia dostępności do informacji i ulokowanie ich w jednym miejscu (Internecie), możliwość załatwienia oraz sprawdzenia stanu sprawy w dowolnym miejscu i czasie (nieograniczone godziny funkcjonowania);
- oszczędności nakładów pracy, materiałów, czasu (szybkość działania);
- usprawnienia działania poprzez korzystanie z jednej bazy dokumentów niezbędnych do świadczenia usług administracji publicznej, ograniczenia konieczności powiadamiania wszystkich urzędów o zmianie danych osobowych;
- umożliwienia osobom niepełnosprawnym załatwienia spraw w urzędzie bez potrzeby wychodzenia z domu;
- standaryzacji wymiany danych, ograniczenie duplikowania czynności i dokumentów;
- bezpiecznego komunikowania się z oddziałami jednostek administracji, pracownikami znajdującymi się poza urzędem (pracujący w terenie za pomocą mobilnych technologii mogą w dowolnym czasie połączyć się z systemem informatycznym urzędu);
- możliwości archiwizowania dokumentów w postaci elektronicznej, szybkość i łatwość odnalezienia dokumentów archiwalnych;
- ograniczenia ryzyka pomyłek związanych z wysyłaniem, adresowaniem i tradycyjnym, fizycznym dostarczaniem dokumentów do adresata¹⁸.

Oprócz przedstawionych możliwości usprawnienia administracji publicznej dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii, należy też zauważyć zmiany jakie zachodzą w bardziej generalnym wymiarze, związanym w istotą i rolą administracji jako takiej.

Problematyka e-modernizacji administracji publicznej osadzona jest w kontekście społeczeństwa „późnej nowoczesności”¹⁹. Rysem charakterystycznym tego społeczeństwa jest stopniowe odchodzenie od tradycji, obyczajów i zastanych systemów wartości; konieczność mobilności i zwiększenia zdolności adaptacyjnych, zdeterminowanych wysokim tempem i natężeniem zmian zachodzących jednocześnie w wielu

¹⁷ http://epuap.gov.pl/wps/portal/E2_OePUAP [dostęp: 23.08.2015]

¹⁸ B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, Rzeszów 2010, s. 341-347.

¹⁹ W literaturze przedmiotu popularne stało się przekonanie, iż czasy do końca XX w. określa się mianem ponowoczesnych lub postmodernistycznych. Przedrostek „post-” wskazywać ma stosunek ponowoczesności do okresu nowożytności i oznaczać ma jej radykalne porzucenie. Obecnie bardziej wyważone wydaje się stanowisko takich autorów jak U. Beck, A. Giddens, podkreślających, że całkowite odejście nowoczesności jeszcze nie nastąpiło i należy raczej mówić o okresie późnej nowoczesności bądź też o okresie konsekwencji nowoczesności, traktując nowoczesność w kulturze świata zachodniego jako pewien intelektualny projekt racjonalizmu oświeceniowego, bezgranicznej wiary w potęgę rozumu i poznania naukowego. U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002; A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, Kraków 2008.

obszarach rzeczywistości²⁰. Stopniowo traci też na znaczeniu typowo industrialna aksjologia oparta na założeniach wąsko rozumianej produkcji i zysku. Zostaje ona uzupełniona innymi wartościami np. zdrowie, przyroda, zaufanie społeczne, współpraca, uczciwość, odpowiedzialność. Bez wątpienia administracja, działając na rzecz interesu publicznego musi uwzględniać ten nowy kontekst społeczny, stawić czoła ludzkiej różnorodności, mobilności, niepewności i różnego typu kryzysom. Aby przystawać do wiązanych z nią oczekiwań będzie musiała przestawić się na ustawiczny, refleksyjny proces weryfikowania tak własnych praktyk, jak również zachowań, potrzeb i zagrożeń społecznych.

W sytuacji gdy na każde zdarzenie oddziałuje kompleksowy układ wielu innych zdarzeń, prosta linearna i technokratyczna koncepcja racjonalności działań administracji musi zostać zastąpiona szerszą strategią o charakterze racjonalności zdecentralizowanej, rozproszonej i refleksyjnej²¹. Wiąże się to ze wzrostem monitorowania tak własnej działalności jak i obsługiwanych podmiotów; cyfrowego gromadzenia informacji i stałej kalkulacji możliwości. Przykładem standardów administracji refleksyjnej mogą być regulacje takich materii, jak konsultacje społeczne, zarządzanie ryzykiem czy różne instytucje prawne związane z realizacją zasady jawności administracji, będzie to również instytucja audytu. Tego rodzaju rozwiązania nie mają pełnić funkcji represyjnej, lecz być działaniem zmierzającym do samodoskonalenia administracji, zdobywania przez nią wiedzy w celu wytworzenia bardziej adekwatnych relacji z zewnętrznym otoczeniem.

W świetle takiego ujęcia zmienia się też podejście do wiedzy, która przestaje być traktowana jako ahistoryczna i zasadniczo niezmienna, a zaczyna być postrzegana bardziej kontekstualnie jako wytwór określonych badaczy, środowiska naukowego, uwarunkowań historycznych, działań zespołowych i organizacyjnych. Jako taka, wiedza powinna być nieustannie społecznie rewidowana, modyfikowana, i dostosowywana do działania. Dzięki niej zarządzanie w sferze publicznej powinno być bardziej elastyczne i odpowiedzialne.

Mówiąc o administracji zdolnej do adaptacji i refleksyjności nie sposób nie powiązać tych właściwości z koncepcją społeczeństwa komunikacyjnego czy społeczeństwa sieci zorientowanego na ideę społeczno-politycznego dyskursu. Nawiązuje ona do Habermasowskiej koncepcji sfery publicznej opartej na działaniu komunikacyjnym i etyce dyskursu, który jest rodzajem typu idealnego o charakterze normatywnym. Wzorcowa sytuacja komunikacyjna powinna spełniać następujące warunki: prawdy (wypowiedź jest prawdziwa), słuszności (wypowiedź jest zgodna z normami uznanyymi za słuszne), prawdomówności (wypowiedź jest zgodna z myślą). Postulaty te należą jeszcze uzupełnić o mniej sformalizowane wymogi regulatywne, które w znacznej

²⁰ A. Toffler, *Szok przyszłości*, s.198

²¹ W ocenie M. Stępnia refleksyjność powinna stanowić wyróżniającą cechę współczesnej administracji publicznej. „Podstawowa zdolność to refleksyjność, polegająca na dokonywaniu krytyki, analizy, samoobserwacji, i namysłu odnośnie utrwalonych sposobów działania administracyjnych organizacji. Rozwijanie tej umiejętności ma pomóc w rozpoznawaniu przemian, problemów związanych z dynamiką wartości w środowisku zewnętrznym (lub/i wewnętrznym). M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 195.

mierze są związane ze sferą woli i intencji. Dotyczą one zycżliwego i nieuprzedzonego zapoznawania się ze stanowiskami innych uczestników procesu komunikacji, którzy traktowani są jako równi, wolni, mający taki sam dostęp do informacji niezbędnych do wyrobienia sobie zdania w danej sprawie. Strony dialogu mają być niezależne i działać w oparciu o zasadę wzajemnego zaufania, poszanowania i prowadzenia go w dobrej wierze. Mają być gotowe do wspólnych działań w celu wypracowania zbiorowej decyzji, najlepiej będącej wyrazem konsensusu mogącego zyskać formalno-prawny status decyzji politycznej. Ważne jest też zogniskowanie debat na sprawach, które w imię dobra ogólnego można poddawać skutecznym regulacjom²². Wymaga to określenia przedmiotu merytorycznego dialogu oraz jego formy w kontekście możliwości podejmowania decyzji i ustaleń, a także zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji dyskursu, którego zasadą ma być przymus lepszego argumentu, a nie argument przymusu²³.

Poszerzenie zakresu i usprawnienie szeroko rozumianej komunikacji ze społeczeństwem wpisuje się w strategię działań polskiej administracji publicznej, realizującej kolejne etapy wdrażania e-usług. Możemy wyodrębnić następujące formy rozwoju tego procesu.

Stopień pierwszy (tzw. informacja on-line). Daje ona możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych przez niego usługach na stronie internetowej. Powszechnym narzędziem stosowanym przez urzędy publiczne jest korzystanie z publikatorów na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej, uwzględniających dane teleadresowe instytucji, opis najważniejszych zadań oraz aktualności związane z realizowanymi projektami²⁴.

Drugi stopień (tzw. interakcja jednokierunkowa) to możliwość wyszukiwania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu. W praktyce oznacza nieco zmodyfikowaną wersję witryn, funkcjonujących na podstawie istniejących systemów BIP, umożliwiających zdobycie drogą elektroniczną dokumentów i formularzy, które należy samodzielnie wypełnić i udać się z nimi do właściwego urzędu.

Trzeci stopień (tzw. interakcja dwukierunkowa) zakłada, iż poza możliwością wyszukiwania informacji oraz ich pobrania, możliwe jest również odesłanie wypełnionych formularzy przez Internet.

Stopień czwarty (tzw. transakcja) określa już nie tylko odnajdywanie danych na witrynach instytucji publicznych, czy też wypełnianie i odsyłanie formularzy. Transakcja on-line oznacza pełną obsługę procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – począwszy od wspomnianego wcześniej uzyskania informacji, poprzez pobranie odpo-

²² J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie*, [w] *Teoria dyskursu wobec zagadnień demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 324-325.

²³ Por. J. Habermas, *Działanie zorientowane na osiągnięcie porozumienia*, [w] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, red. A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 985-990.

²⁴ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w] *Spółczesność Informacyjna*, red. taż, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 3 (19), s. 61.

wiednich formularzy, odesłanie ich po wypełnieniu i złożenie podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba bądź przedsiębiorstwo występuje.

Piąty stopień dotyczy tylko niektórych oferowanych przez administrację publiczną usług. Polega na spersonalizowaniu procesu obsługi, dopasowaniu jej do specyfiki wymagań i uwarunkowań użytkownika. Analizie zostają poddane poszczególne grupy użytkowników (osoby prywatne, przedsiębiorstwa, poszczególne grupy zawodowe itd.) Przy ustalaniu, czy dana usługa osiągnęła najwyższy stopień zaawansowania, bierze się pod uwagę dwa czynniki:

- proaktywność, rozumianą jako np. wykorzystanie danych, znajdujących się już w bazach i częściowe wypełnienie formularzy, niezbędnych do realizacji danej usługi przy jednoczesnym pozostawieniu niektórych danych do samodzielnego wypełnienia przez użytkownika;

- automatyczność, rozumianą jako samoistne dostarczanie usługi bez konieczności złożenia wniosku w tradycyjnej formie, stacjonarnie w urzędzie bądź po pobraniu formularza z witryny instytucji publicznej.

Nowoczesna administracja publiczna w Polsce nie może alienować się od współczesnych problemów i zjawisk społecznych. Jednym z ważniejszych wyzwań, którymi musi się zmierzyć jest proces globalizacji. Proces ten jest oczywiście niezwykle złożony i wieloaspektowy, niemniej na potrzeby niniejszego artykułu ograniczę się do dwóch aspektów.

Po pierwsze globalizacja przejawia się w rosnącym znaczeniu instytucji i prawa międzynarodowego (np. europeizacja jako szczególny przejaw globalizacji). Powstają nowe podstawy działania administracji np. nowe źródła - prawo Unii Europejskiej, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawo organizacji międzynarodowych. Administracja działa już nie tylko przez organy danego państwa, ale też organy międzynarodowe czy ponadnarodowe. Wzrasta też znaczenie podmiotów gospodarczych o globalnym zasięgu działania, podmioty te stają się „równe” administracji i mogą narzucić swoje oczekiwania, np. uzależnienie dużej inwestycji gospodarczej od inwestycji samorządowej lub rządowej w rozwój infrastruktury informatycznej, drogowej czy lotniczej. Instytucje administracji publicznej mogą również współtworzyć administrację globalną, w ramach której współzarządzają podmioty z różnych systemów prawnych (narodowych i ponadnarodowych), np. konieczność współdziałania wielu podmiotów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, w razie klęsk żywiołowych czy inwestycji w infrastrukturę.

Po drugie globalizacja prawa dla administracji publicznej oznacza odejście od cywilizacji papieru w stronę cywilizacji komputerowej, utrata monopolu informacyjnego wobec obywatela. Internet staje się źródłem nieograniczonej informacji o wyspecjalizowanym charakterze. Umożliwia on powszechność komunikacji i wpływa na szybkość działania administracji. Daje jednostkom możliwość porównywania stanu administracji, jakości usług, dbałości o dobro wspólne w różnych państwach, co może skutkować zwiększeniem oczekiwań wobec administracji²⁵.

²⁵ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 38-39.

Podsumowanie

Obok niewątpliwych korzyści i szans jakie daje rozwój nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w polskiej administracji, należy też wskazać na zagrożenia i bariery z związane z tym procesem. Wdrażanie e-administracji wiąże się zwłaszcza w początkowym etapie z dużymi nakładami finansowymi (nowoczesny sprzęt, zakup specjalistycznych programów i zabezpieczeń, szkolenia pracowników). Wydatki te mogą jeszcze ulec zwiększeniu przez powszechne praktyki dublowania dokumentów, gromadzenie ich nie tylko w formie elektronicznej, ale i papierowej. E-administracja może stać się barierą, która odgradza pracownika administracji od petenta, eliminując tzw. czynnik ludzki. Pojawia się też problem osób wykluczonych cyfrowo, co ma szczególne znaczenie w środowiskach osób starszych, ubogich ograniczonych przez swoje ułomności lub tych, u których dominują stereotypy i przekonanie, że Internet nie jest budzącym zaufanie, bezpiecznym forum komunikacji²⁶. W tym kontekście należy podkreślić, że należyta kontrola dostępu do danych gromadzonych w różnych bazach, wydaje się kluczową kwestią wobec obaw obywateli o utratę prywatności, których dane mogą być wykorzystane do różnych celów (np. rejestr usług medycznych). Brak skutecznych systemów zabezpieczeń stwarza niebezpieczeństwo rozwoju cyberprzestępczości oraz inwigilacji na niespotykaną dotąd skalę.

W wymiarze wpływu nowoczesnych technologii cyfrowych i komunikacyjnych na kształt kultury politycznej, należy zauważyć, że są one istotnym elementem rozwoju obywatelskiej e-partycypacji. Poszerzenie i usprawnienie mechanizmów dostępu do informacji publicznej, co ma związek m.in. z uregulowaniem dostępu do informacji przetworzonej, czyli baz danych, raportów, opracowań, w największym stopniu może służyć zdobywaniu wiedzy przez obywateli, którzy chcą brać aktywny udział w życiu publicznym. Administracja funkcjonująca w ramach paradygmatu *public governance*, koncentruje się w swych działaniach na koordynowaniu i sterowaniu działań, współtworząc efekt końcowy z innymi podmiotami życia społecznego. Mamy tu do czynienia z tzw. interaktywnym mechanizmem koordynacji. Oznacza to, że pożądane zmiany wywoływane są przez tworzenie procesu społecznej innowacji, dokonującej się następnie interakcji społecznych. Proces ten nie opiera się na uniwersalnej formule, co pozwala na tworzenie sieci optymalnie dopasowanych do potrzeb uczestników, w warunkach, w jakich dochodzi do podjęcia współpracy. Współpracy, w której możliwe jest tworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalają wzmacniać te formy współuczestnictwa obywateli, które już funkcjonują, jak również tworzą dobry grunt dla nowych projektów.

²⁶ B. Kasprzyk, dz. cyt., s. 341.

Аннотация

Малгожата Аугустыниак

Современные технологии в функционировании польской администрации

работа касается проблем э-говернмента. Автор обращает наше внимание на модернизацию общества позднего модерна. Публичная администрация будет вынуждена обратить внимание на общественный контекст и цифровой сбор информации. Поэтому Автор предлагает принят рефлексную концепцию государственного управления, рефлексного мониторинга государственного управления. Надо тоже обратить особое внимание э-демократии и э-учреждению. Примером применения э-демократии могут служить такие учреждения как: общественные консультации, управление риском, прозрачности государственного управления (транспарентность), внутренний аудит. Главной селей этих институтов является сосредоточение государственного управления на целях. Основным проблемом является выделение идеи э-демократии как определенного политического сообщества и технологического аспекта связанного с исполнением повседневных дел в учреждении.

Summary

Małgorzata Augustyniak

Modern technologies in the functioning of Polish administration

Development concerns the issues of e-administration. Aim is to draw attention to modernizing the society of the period of late modernity. The public administration will have to take into account the into account the social context and digital collection of information. Hence, the author propos as a conception of reflective public administration. We need to identify the e-office administration and e-democracy administration. The e-democratic institutions such as: public consultation, risk management, transparency of public administration, internal auditing, management of control may be an example. The purpose of these institutions is that public management will be more flexible and focused on goals. In conclusion, the highlight here is the idea of e-democracy as a political community and technological dimension associated with settling the matters in the e-office.