

Marek J. Goleń

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

INFORMATYZACJA URZĘDÓW GMIN W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

1. Wstęp

Spółeczeństwo informacyjne (ang. *information society*) zwane również społeczeństwem opartym na wiedzy (ang. *knowledge-based society*) jest nowym systemem społecznym kształtującym się w krajach o wysokim stopniu rozwoju technologicznego, gdzie zarządzanie informacją, jej jakość, szybkość przepływu są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności zarówno w przemyśle, jak i w usługach, a stopień rozwoju wymaga stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji [1, s. 67, 68]. W tych społeczeństwach można zaobserwować przechodzenie od tradycyjnego systemu gospodarczego opartego na pracy i kapitale do systemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają wiedza i informacja, a wraz z nimi technologie informatyczne. Obok fizycznych instytucji działających w gospodarce powstają tu wirtualne struktury świadczące dokładnie te same usługi po znacznie niższych kosztach. Powoduje to zasadnicze zmiany w relacjach gospodarczych i społecznych.

Niestety, procesy te samoistnie mogą zachodzić tylko w najbardziej rozwiniętych gospodarkach, w których i tak są mocno wspierane przez działania władz publicznych. Dzięki takiemu podejściu gospodarki najbardziej rozwinięte mogą rozwijać się jeszcze szybciej, zwiększając tym samym dystans do słabszych regionów. Dodatkowe przyspieszanie procesów budowy społeczeństwa informacyjnego przez władze publiczne staje się więc koniecznością na drodze do wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przyspieszanie to miało być skuteczne dzięki komputeryzacji. To pojęcie było do niedawna utożsamiane z pojęciem informatyzacji, a komputeryzowanie biur

często polegało na zastępowaniu komputerami wychodzących z użycia maszyn do pisania. Doprowadziło to do sytuacji, w której komputery są najczęściej używane do prostych czynności, jak pisanie tekstów, raportów czy zestawień. Czynności te są obecnie o wiele mniej czasochłonne, co w konsekwencji doprowadziło do ogromnego rozrostu biurokratycznych procedur, a ilość zużywanego w biurach papieru znacznie wzrosła wbrew założeniom stawianym przed komputeryzacją.

Dobrze pojęta informatyzacja ma te niekorzystne tendencje odwrócić i zrealizować założenia stawiane przed komputeryzacją. Dzięki informatyzacji komputery przestaną być instrumentem tworzenia dokumentów papierowych lub ta ich funkcja zostanie poważnie ograniczona. Podstawową rolą komputerów ma być w wyniku informatyzacji gromadzenie, przetwarzanie, przesyłanie informacji i umożliwianie ludziom użytkowania informacji głównie w postaci dokumentów elektronicznych wyświetlanych na ekranach komputerów, a w ilości ograniczonej do niezbędnego minimum także drukowanych na papierze.

2. Model

Prawidłowo stworzony system informatyczny urzędu samorządowego powinien składać się z czterech głównych i innych pobocznych wzajemnie ze sobą zintegrowanych podsystemów (w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego są to najczęściej różnorodne rejestry). Do czterech głównych podsystemów zalicza się:

- system finansowy,
- system informacji przestrzennej – GIS,
- elektroniczne biuro obsługi klienta,
- oraz system obiegu dokumentacji wewnętrznej.

2.1. System finansowy

Pojęciem systemu finansowego określamy system obejmujący swoją funkcjonalnością następujące dziedziny:

- księgowość,
- podatki i opłaty,
- obsługę kasy,
- planowanie i wykonywanie budżetu,
- kadry i płace,
- świadczenia socjalne,
- prezentację danych finansowych dla organów gminy i inne.

Podstawową rolą systemu finansowego jest usprawnienie przepływu wszelkich informacji dotyczących finansów jednostki samorządu terytorialnego, urzędu i innych jednostek organizacyjnych samorządu oraz zobowiązań finansowych podatników. Dzięki takiemu systemowi unika się wielokrotnego wprowadzania danych do różnorodnych formularzy papierowych i elektronicznych. O wiele spraw-

niej odbywa się również proces przetwarzania i prezentacji danych o finansach.

Modelowym przykładem działania systemu finansowego może być podatnik, który podchodząc do kasy urzędu (lub w bardziej zaawansowanych systemach informatycznych – zaglądając za pomocą przeglądarki stron internetowych do elektronicznej kasy urzędu w systemie elektronicznej obsługi klienta), uzyskuje kompleksową informację o swoich zobowiązaniach (podatki, opłaty), dokonuje wpłat za pomocą elektronicznych formularzy, które po odpowiedniej weryfikacji są podstawą księgowania dochodów samorządu. W przypadku gdy podatnik jest jednocześnie odbiorcą świadczeń socjalnych, może je odebrać.

2.2. System informacji przestrzennej – GIS

GIS (z ang. *Geographical Information System*) to bardzo szerokie pojęcie, które na język polski można przetłumaczyć jako system informacji geograficznej. Mimo że jest to tłumaczenie najwierniejsze, nie zawsze odzwierciedla ono rzeczywistą funkcję spełnianą przez system. Istniejące systemy GIS można dzielić na różne kategorie, biorąc pod uwagę różne aspekty ich działania. Elementami wyróżniającymi pewne grupy systemów GIS mogą być na przykład: specjalizacja w obsłudze pewnego rodzaju danych, specjalizacja w pewnej dziedzinie zastosowań. Ze względu na rodzaj danych analizowanych na najwyższym szczeblu można je podzielić na dwie grupy. Systemy obejmujące małe obszary (np. wielkości miasta) są nazywane systemami informacji przestrzennej. Obejmują one stosunkowo niewielki obszar, a charakteryzują się dużym stopniem szczegółowości danych. Drugą grupę stanowią systemy obejmujące cały kraj lub kontynent; nazywa się je systemami informacji geograficznej. Dane przechowywane w tych systemach mają bardziej ogólny charakter. Do ich przetwarzania często są wymagane całkiem inne funkcje niż w przypadku systemów z pierwszej grupy. System informacji przestrzennej może być również określany pojęciem: system informacyjny zintegrowany przez mapę geodezyjną, gdyż centralnym elementem takiego systemu jest mapa geodezyjna terenu, a informacjom zawartym na mapie geodezyjnej przyporządkowuje się szereg innych informacji o obiektach znajdujących się pod powierzchnią gruntu, na jej powierzchni lub w powietrzu (głównie sieci energetyczne).

System informacji przestrzennej jest szczególnym systemem informacyjnym, gdyż w przeciwieństwie do zwykłego systemu informacyjnego posługującego się danymi abstrakcyjnymi, jak np.: nazwiska, adresy, numery ewidencyjne gromadzi, przechowuje, przetwarza i prezentuje dane o rzeczywistych obiektach i procesach zachodzących w przestrzeni (gleby, szata roślinna, budynki, drogi itd.).

Główną rolą systemu informacji przestrzennej w kontekście integracji systemu z pozostałymi komponentami ma być precyzyjne określenie bazy podatkowej gminy w zakresie podatków: rolnego, leśnego, a zwłaszcza od nieruchomości oraz w zakresie opłat: adiacenckich i z tytułu rent planistycznych. Dzięki swobodnemu dostępowi do informacji o bazie podatkowej z tego systemu pracownicy pionów

finansowych urzędów gmin mogą skuteczniej prowadzić egzekucję należnych gminie danin publicznych.

2.3. Elektroniczne biuro obsługi klienta

Istotą elektronicznego biura obsługi klienta jest złożona strona internetowa, która jako podsystem większej całości prezentuje informacje zawarte w pozostałych podsystemach urzędu (finanse, informacja przestrzenna i gospodarcza, zamówienia publiczne, oświata itd.). Niektóre z tych informacji (jak np. budżety, organizacja samorządu, uchwały organów samorządu, opis procedur administracyjnych itd.) powinny być ogólnie dostępne każdemu użytkownikowi (tzw. informacja publiczna). Część z nich dotyczy spraw indywidualnych (jak np. zobowiązania podatkowe) i może być dostępna tylko konkretnemu użytkownikowi po uprzednim jego uwierzytelnieniu.

Zasadą naczelną elektronicznego biura obsługi klienta powinno być dążenie do zdalnego (elektronicznego, tzn. poprzez przeglądarkę internetową) świadczenia wszelkich usług administracyjnych samorządu 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu.

2.4. System obiegu dokumentacji wewnętrznej

Najważniejszą częścią systemu obiegu informacji jest system obiegu dokumentacji. Zasadniczo jego funkcjonowanie ma polegać na zamianie obecnie stosowanego papierowego obiegu dokumentów na system elektroniczny wykorzystujący sieci komputerowe. System ma być zdolny do przyjęcia każdego dokumentu niezależnie od jego formy. Dokument papierowy zostanie zeskanowany w biurze obsługi klienta i aż do zakończenia sprawy, w której został złożony, będzie wewnątrz urzędu krążyć w postaci elektronicznej. Dotyczyć to będzie dokumentów niestandardowych. Większość standardowych spraw będzie bowiem obsługiwana w urzędzie za pomocą elektronicznych formularzy, dostępnych z elektronicznego biura obsługi klienta automatycznie generujących dokumenty elektroniczne.

Prawidłowo stworzony i funkcjonujący system informatyczny wymusza na każdej organizacji, a więc również i na urzędach samorządowych, gruntowną restrukturyzację. Do najważniejszych zmian w zatrudnieniu wynikających z informatyzacji samorządu można zaliczyć:

- 1) znaczny spadek zatrudnienia w wydziałach, w których istnieje wysoki udział pracy z dokumentami papierowymi,
- 2) stworzenie lub znaczną rozbudowę wydziału obsługi informatycznej urzędu,
- 3) ogólne spłaszczenie struktury organizacyjnej.

Spłaszczanie struktur organizacyjnych w informatyzujących się urzędach będzie możliwe dzięki redukcjom na średnim szczeblu kierownictwa. Zatrudnieni na tych stanowiskach w tradycyjnym, biurokratycznym urzędzie pełnią funkcje kontrolne względem swoich podwładnych, raportują zwierzchnikom o działalności swoich

komórek organizacyjnych oraz nadzorują prawidłowy przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi urzędu. W niektórych komórkach organizacyjnych są także odpowiedzialni za podejmowanie pewnych decyzji. Automatyzacja procesów administracyjnych i związanych z nimi decyzji, a także automatyzacja przepływu informacji oraz nadzoru w urzędzie w pełni z informatyzowanym będzie wymagała znacznie mniejszego nakładu pracy, a co za tym idzie – umożliwi redukcję lub przesunięcia tych etatów.

Sektorowe podejście do informatyzacji administracji samorządowej skutkuje w Polsce tym, że nawet jeśli urząd samorządowy dysponuje wymienionymi czterema głównymi systemami, to rzadko kiedy są one ze sobą zintegrowane i stanowią podsystemy większej całości. Efektem tego jest zakłócony przepływ informacji, którą trzeba między systemami przesyłać ręcznie, korzystając z formy papierowej lub telefonicznej, a w najlepszym przypadku na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną. Skutkiem tego jest brak pozytywnych elementów restrukturyzacji (p. 1. i 3.).

3. Badania ankietowe

Systemem warunkującym elektroniczny przepływ informacji jest system obiegu dokumentacji wewnętrznej. W ramach „Ogólnopolskiego badania sytuacji społeczno-gospodarczej gmin w Polsce” ankietowanym zostało zadane pytanie „Czy urząd posiada elektroniczny system obiegu dokumentacji wewnętrznej?” Spośród 504 badanych gmin na pytanie to odpowiedziało 481 gmin – 68 (14,14%) twierdząco, 413 (85,86%) przecząco. Poziom 14,14% gmin odpowiadających twierdząco na tak postawione pytanie jest prawdopodobnie zawyżony, gdyż ankietowani mogli uznawać za system obiegu dokumentacji wewnętrznej również pocztę elektroniczną coraz powszechniej wykorzystywaną przez urzędników do wymiany informacji. Jednak nawet jeśli odsetek gmin posiadających system obiegu dokumentacji wewnętrznej byłby na poziomie 14%, to i tak jest to poziom bardzo niski.

Znacznie lepiej wypadły wyniki zapytania gmin o posiadanie urzędowej strony WWW. Z 504 badanych gmin jedynie 7 na pytanie nie odpowiedziało, a gmin przyznających się do braku urzędowej strony WWW było jedynie 3,42%. O ile każdy gminny portal informacyjny jest rodzajem strony WWW, to nie każdą urzędową stroną WWW można nazwać gminnym serwisem informacyjnym, a ten z kolei – portalem. Jednak nawet najprostszą stroną WWW można uważać za załączek systemu portalowego, służącego przede wszystkim do wymiany informacji pomiędzy urzędem a jego klientem. W tym kontekście ponad 96% zbadanych gmin posiadających strony w Internecie może napawać optymizmem. Z drugiej zaś strony tak wysoki wskaźnik może być w głównej mierze dziełem ustawy o dostępie do informacji publicznej, od niedawna nakładającej na gminy (i inne urzędy) obowiązek posiadania strony internetowej. Za tą tezę przemawiają dane o udziale gminnych stron WWW w ogólnej liczbie gmin w Polsce za lata 1999-2002. W roku 1999 udział ten wynosił 20%, w 2000 r. – 28,7%, by osiągnąć poziom 48,9% w

2001 r. i 51,5% w 2002 r. [2] Dopelnienie wspomnianego obowiazku ustawowego gmina moze osiagnac niskim nakladem sil i srodkow, dajac przy tym slaba jakość strony. Dzieje się tak zapewne dość często.

O stanie informatyzacji gminnych urzędów w zależności od typu gminy mogą świadczyć szczegółowe wyniki badania, zaprezentowane w tab. 1. Zarysowuje się generalna prawidłowość, że grupa gmin wiejskich odznacza się najslabszymi wskaźnikami, gminy miejskie – najlepszymi, a gminy miejsko-wiejskie – pośrednimi.

Tabela 1. Informatyzacja polskich gmin – wyniki badań ankietowych

Pytania	Gminy											
	ogółem			wiejskie			miejsko-wiejskie			miejskie		
	próba	tak	nie	próba	tak	nie	próba	tak	nie	próba	tak	nie
Czy gmina posiada urzędową stronę WWW?	497	96,58%	3,42%	169	90,53%	9,47%	122	99,18%	0,82%	206	100,00%	0,00%
Czy ta strona znajduje się na serwerze urzędu?	476	36,13%	63,87%	156	31,41%	68,59%	118	31,36%	68,64%	202	42,57%	57,43%
Czy komputery w urzędzie są połączone w sieć lokalną?	487	82,96%	17,04%	163	64,42%	35,58%	120	84,17%	15,83%	204	97,06%	2,94%
Czy lokalna sieć komputerowa jest połączona z siecią globalną WWW?	481	56,96%	43,04%	160	38,75%	61,25%	118	59,32%	40,68%	203	69,95%	30,05%
Czy urząd posiada elektroniczny system obiegu dokumentacji wewnętrznej?	481	14,14%	85,86%	161	4,35%	95,65%	117	12,82%	87,18%	203	22,66%	77,34%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników „Ogólnopolskiego badania sytuacji społeczno-gospodarczej gmin w Polsce”.

Niski poziom informatyzacji w powiązaniu z przestarzałym systemem prawnym (niedostosowanym do technicznych możliwości świadczenia usług drogą elektroniczną) sprawia, że Polska znajduje się daleko w tyle za państwami Europy Zachodniej najslabiej ocenianymi w dziedzinie elektronicznej dostępności usług administracyjnych, nie wspominając o jej liderach. Polska osiągnęła w czerwcu 2004 r. 34% dostępności usług administracyjnych świadczonych elektronicznie, podczas gdy najslabiej oceniony Luksemburg osiągnął wskaźnik 47%, średnia starych państw Unii Europejskiej – 66%, a najlepiej oceniona Szwecja 87% [3, s. 31, 34, 85].

4. Diagnoza

W podsumowaniu należy stwierdzić, że informatyzacja działalności administracji samorządowej w Polsce znajduje się w początkowym stadium rozwoju i przebiega dość chaotycznie. Spowodowane jest to m.in.:

- 1) niewystarczającym finansowaniem informatyzacji;
- 2) podejściem sektorowym do informatyzacji (zamiast całościowego);
- 3) decentralizacją finansowania informatyzacji, a zwłaszcza decyzją o informatyzowaniu działalności (zamiast centralizacji, która zapewniłaby jednolity system

- na terenie całego kraju);
- 4) niedostateczną świadomością decydentów o potencjalnych korzyściach z informatyzacji;
 - 5) oporem urzędników nie potrafiących przystosować swojej pracy do nowych warunków.

5. Rekomendacje

Wymienionym przyczynom niskiego poziomu z informatyzowania działalności urzędów samorządowych w Polsce można przeciwdziałać przez zachęcanie samorządów do informatyzowania urzędów w ramach polityki strukturalnej UE (ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach priorytetów związanych z rozwojem społeczeństwa informacyjnego). Umożliwi to zmniejszenie własnego wkładu finansowego samorządów do 25% wartości projektów. Ponadto możliwe jest wspieranie projektów informatyzacji przez rząd lub ministrów za pomocą dotacji (minister nauki i informatyzacji może przyznawać dotacje w wysokości 10% wartości projektu realizowanego w ramach Działania 1.5 „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego” ZPORR) oraz preferencyjnych pożyczek w Banku Gospodarstwa Krajowego, dzięki czemu samorządy mogłyby angażować jeszcze mniej wolnych środków budżetowych, a kredyty mogłyby zostać spłacone dzięki środkom zaoszczędzonym w wyniku działania systemów informatycznych.

Należy odejść od sektorowego podejścia do informatyzacji. Jaskrawym przykładem tego podejścia jest działanie dwóch systemów informatycznych – niezależnych i rozdzielonych, lecz pracujących na podobnym zestawie danych – w wydziałach obsługi ludności urzędów gmin – powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności służącego do ewidencji ludności oraz systemu obsługi obywateli służącego do wydawania nowych dowodów osobistych. Proponuje się zatem tworzenie systemów informatycznych całościowo obejmujących działanie urzędów, tak aby sektorowe podsystemy były ze sobą zintegrowane i działały wspólnie.

Postulat centralizowania finansowania informatyzacji i decyzji o informatyzacji stoi w pewnej sprzeczności z zachęcaniem do własnego finansowania, opisanym wyżej, gdyż konsekwencją realizacji takiego postulatu musi być rządowy program informatyzacji samorządów z przynajmniej pewnym własnym wkładem finansowym budżetu centralnego. Do realizacji takiego programu proponuje się wykorzystanie funduszy strukturalnych UE w takim samym stosunku do wkładu własnego strony polskiej. Centralizacja daje poza tym możliwość stworzenia jednolitego systemu na terenie całego kraju. System taki jest tańszy w eksploatacji, podczas gdy systemy tworzone oddolnie znacznie różnią się od siebie w poszczególnych jednostkach, a przez to dość trudno dają się integrować.

W obszarze kształtowania świadomości decydentów trudno jest o sformułowanie rekomendacji, gdyż nie poddaje się ona łatwym wpływom. Można jedynie wspomnieć o programie szkoleń dla decydentów powiązanych z instrumentami wspierania finansowe-

go inwestycji w obszarze informatyzacji i ewentualnie o wspieraniu działań mediów mających na celu odpowiednią edukację. Czynnikiem ludzki w zakresie informatyzacji jest, jak się wydaje, najtrudniejszym obszarem działania. Ludzie stworzą opór dla zmian, z jednej strony, z powodu nieuniknionej restrukturyzacji zatrudnienia, z drugiej zaś strony, część z nich nie chce bądź nie potrafi pracować i funkcjonować w z informatyzowanym otoczeniu. Dlatego konieczne będzie przeprowadzenie szeroko zakrojonego programu obowiązkowych szkoleń dla personelu urzędów, powiązane z motywacyjnym systemem wynagrodzeń dla urzędników, którzy sprostają nowym warunkom pracy.

Niestety, restrukturyzacja zatrudnienia będzie wymagać dużych nakładów finansowych, które powinny być uwzględniane jako element kosztowy programów inwestycyjnych związanych z informatyzacją. Należy w tym miejscu stwierdzić, że restrukturyzacja nie musi oznaczać bezwzględnej redukcji etatów w całym obszarze działania administracji samorządowej. O ile w obszarze działania związane z usługami administracyjnymi należy oczekiwać wyraźnej redukcji zatrudnienia, o tyle przecież samorządy świadczą też szereg usług materialnych i społecznych. Zwłaszcza w obszarze usług społecznych (oświata, pomoc społeczna, służba zdrowia, bezpieczeństwo itd.) możliwe będzie zagospodarowanie etatów zredukowanych w obszarze świadczenia usług administracyjnych, co powinno przyczynić się do znacznego podwyższenia dostępności i jakości usług społecznych.

Literatura

- [1] *ePolska – Plan działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*, Ministerstwo Gospodarki, dokument elektroniczny [<http://www.kbn.gov.pl/cele/epolska.html>].
- [2] Goleń M. J., *Elektroniczna administracja samorządowa. Zostajemy w tyle*, „Wspólnota” nr 25/693 z 13 grudnia 2003 r.
- [3] *Rozwój eGovernment w Polsce – 3 edycja badań eEurope*, raport Capgemini Polska sp. z o.o. z 8 lipca 2004, dokument elektroniczny [http://www.mnii.gov.pl/mnii/index.jsp?page=text&news_id=659&news_cat_id=105&layout=1&place=Text01].

INFORMATIZATION OF THE COMMUNES' OFFICES IN THE LIGHT OF THE POLL RESEARCH

Summary

The development of the information society forces local governments to improve their activities by informatization in order to provide administrative services electronically round the clock and 7 days a week. The paper presents the general model of the completely informatized self-government office and describes the results of the poll research on the informatization of the communes' offices.

The research has revealed very low standard of the informatization of the communes' offices in Poland. The author of the paper has made an attempt to identify reasons of that condition and he has pointed at proposals of the manners to improve the situation.