

Leszek Porębski

Powiaty w sieci : główne funkcje realizowane przez samorządowe witryny internetowe

Studia Humanistyczne AGH 11/4, 141-151

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Leszek Porębski*

POWIATY W SIECI. GŁÓWNE FUNKCJE REALIZOWANE PRZEZ SAMORZĄDOWE WITRYNY INTERNETOWE¹

Artykuł podejmuje problem sposobu wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez instytucje samorządowe, będącego istotnym aspektem badań nad elektroniczną administracją. W tekście zaprezentowane zostały rezultaty projektu badawczego, zrealizowanego w latach 2005–2009, w ramach którego poddano analizie zawartość witryn polskich powiatów ziemskich. W badaniach wyodrębniono cztery podstawowe funkcje pełnione przez witryny władz samorządowych: informacyjną, promocyjną, konsultacyjną i usługową. Wyniki analizy wskazują, że najbardziej rozwiniętą formą sieciowej oferty samorządów jest dostarczanie informacji. Potencjał bardziej zaawansowanych aspektów zawartości witryn – takich jak stymulowanie lokalnej debaty publicznej czy dystrybucja usług publicznych – pozostaje ciągle w dużym stopniu niewykorzystany. Jednocześnie trzeba podkreślić, że kolejne lata przynoszą stopniowe wzbogacenie oferty sieciowej dostępnej na witrynach samorządowych.

Słowa kluczowe: elektroniczna administracja, samorząd lokalny, demokracja lokalna, technologie informacyjne i komunikacyjne

1. WPROWADZENIE

Przywrócenie samorządu terytorialnego i będące ukoronowaniem tego procesu w pełni demokratyczne wybory do rad gmin, przeprowadzone w maju 1990 roku, stanowiły pierwszą wielką reformę ustrojową zrealizowaną w Polsce po upadku realnego socjalizmu. Tworzenie systemu demokracji lokalnej było jednak oczywiście procesem wieloletnim, a kluczowe wydarzenie miało miejsce w roku 1998. Przeprowadzono wtedy wybory do rad powiatów i sejmików wojewódzkich – ciał przedstawicielskich funkcjonujących w nowo utworzonych jednostkach samorządu terytorialnego. Od tego momentu można mówić o ukształtowaniu się polskiego modelu systemu samorządowego.

Ostatnia dekada XX wieku – a zatem mniej więcej okres kształtowania się w Polsce struktur demokracji lokalnej – to jednocześnie moment burzliwych przemian w sferze rozwoju technologii. Rozpowszechnienie cyfrowego sposobu zapisywania, przetwarzania i przesyłania informacji, w połączeniu z pojawieniem się Internetu zaowocowało przemianami, nazywanymi zazwyczaj z emfazą rewolucją informacyjną.

* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; leszekpo@agh.edu.pl

¹ Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy (N N 116 331338).

Efekty wspomnianych przemian widoczne były już po kilku latach w wielu sferach życia społecznego. Elektroniczna bankowość, edukacja na odległość, a przede wszystkim nowe formy komunikacji interpersonalnej stały się elementem codzienności dla setek milionów ludzi. Funkcjonowanie instytucji publicznych nie mogło oczywiście pozostać na uboczu rewolucji informacyjnej. Stosunkowo szybko efektywne wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communications Technologies – ICT*) stało się więc istotnym wyzwaniem dla urzędów, administracji rządowej oraz struktur samorządowych. Ten aspekt obecności ICT w życiu publicznym określane jest zazwyczaj terminem „elektroniczna administracja” (*e-government*) i już od wielu lat stanowi ważny element analizy wpływu nowych technologii na sferę polityki².

Badania poświęcone elektronicznej administracji obejmują wiele szczegółowych zagadnień³. Jednym z najciekawszych jest próba oceny zaawansowania procesów wykorzystania ICT przez instytucje publiczne i stworzenia narzędzi pozwalających na precyzyjny pomiar poziomu rozwoju elektronicznej administracji.

2. JAK OCENIĆ POZIOM ZAAWANSOWANIA ROZWOJU ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI?

Studia poświęcone tworzeniu modeli rozwojowych e-administracji mają zazwyczaj charakter interdyscyplinarny. Odpowiedzi na pytanie o ocenę poziomu dojrzałości wykorzystania ICT przez instytucje publiczne można bowiem udzielać zarówno z uwzględnieniem teorii organizacji, jak i aspektów politologii, socjologii czy analizy funkcjonowania administracji publicznej.

W konsekwencji istnieje wiele odmiennych podejść badawczych, akcentujących różne aspekty elektronicznej administracji i dostarczających alternatywne koncepcje pomiaru jej poziomu zaawansowania. W tym kontekście używa się czasem podziału na „twarde” i „miękkie” koncepcje analizy e-administracji (Alshawi i Alalwany 2009). Te pierwsze nastawione są przede wszystkim na ocenę nakładów poniesionych przez struktury administracyjne w celu wykorzystania ICT i wymiernych efektów w postaci liczby zatrudnionych pracowników, oszczędności budżetowych itp. Narzędzia badawcze stosowane przy tego typu podejściu wywodzą się zazwyczaj z teorii zarządzania i teorii organizacji i mają głównie charakter ilościowy.

Z kolei analiza „miękka” rozszerza zakres ocenianych kwestii o problemy uwzględniające oddziaływanie e-administracji na użytkowników. Próbuje się więc zbadać wpływ wywierany przez ICT w kategoriach szerszych, w większym stopniu biorących pod uwagę perspektywę ludzi mających być odbiorcami elektronicznej oferty instytucji publicznych. Oznacza to

² Pojęcie „elektroniczna administracja” ma charakter węższy niż elektroniczna demokracja, oznaczająca system polityczny, w którym ICT są trwale i w szerokim zakresie wykorzystywane w podstawowych procesach politycznych. W tym kontekście e-administracja to jeden z aspektów e-demokracji, związany z aktywnością instytucji publicznych w relacjach z obywatelami. Szerzej na ten temat zob. Porębski 2012.

³ Zarówno sama koncepcja, jak i różne aspekty analizy e-administracji doczekały się obszernej literatury. Na temat definicji i istoty e-administracji zob. np. Edmiston 2003; Janssen, Rothier i Snijkers 2004; Brown 2005; Scholl 2010.

choćby analizę poziomu satysfakcji obywateli z ich relacji z urzędami. W tym podejściu często stosowane są ankiety, kwestionariusze i różne formy wywiadu, a więc techniki typowe dla socjologii i psychologii.

Obydwa opisywane modele oceny zaawansowania e-administracji dostarczają istotne informacje o różnych aspektach wykorzystania nowych technologii. Nie zmienia to jednak faktu, iż wśród zrealizowanych już analiz empirycznych studia uwzględniające wyłącznie kwestie efektywności stosowania ICT w kategoriach „nakłady – koszty” ponoszone przez instytucje, należą do zdecydowanej mniejszości (Kunstelj i Vintar 2004: 135). Znacznie częściej badacze próbują opisać poziom rozwoju elektronicznej administracji z uwzględnieniem perspektywy potencjalnego użytkownika – obywatela wchodzącego w interakcje z instytucjami publicznymi.

Wśród studiów tego typu najistotniejsze znaczenie w kontekście tematyki niniejszego tekstu mają analizy skoncentrowane na podaży usług i serwisów sieciowych⁴. Ten typ opisu e-administracji poddaje ocenie obecność instytucji publicznych w sieci, czy bardziej precyzyjnie – sieciową ofertę informacji i serwisów adresowaną do potencjalnych użytkowników. Najistotniejsze znaczenie ma w tym kontekście witryna internetowa, która ciągle jest podstawowym narzędziem realizacji elektronicznej formy komunikacji i interakcji.

Badanie o charakterze podażowym może być realizowane zarówno metodami ilościowymi, jak i jakościowymi. W tym pierwszym przypadku ocenie podlega przede wszystkim dostępność określonych usług czy informacji. Za pomocą podejścia jakościowego próbuje się stworzyć pogłębiony obraz opisujący specyfikę realizacji konkretnych usług czy funkcjonalność zastosowanych rozwiązań technicznych. Niezależnie jednak od stosowanej metodologii przy analizie podaży badacz przyjmuje perspektywę przeciętnego użytkownika, ocenia sieciową ofertę jako osoba próbująca w sieci nawiązać różne formy kontaktu z instytucjami publicznymi.

3. DO CZEGO SAMORZĄDY WYKORZYSTUJĄ INTERNET? KONCEPCJA, ZAKRES I METODA BADAŃ

Projekt badawczy, którego wyniki prezentowane są w dalszej części tego tekstu, był odpowiedzią na coraz silniejszą potrzebę dokonania syntetycznej oceny poziomu zaawansowania elektronicznej administracji w Polsce na poziomie lokalnym. Do tej pory bowiem w ramach międzynarodowych programów badawczych analizie poddawano przede wszystkim wykorzystanie ICT przez polskie instytucje rządowe i struktury centralne. Dotyczy to choćby

⁴ W literaturze obecne są jeszcze dwa inne, równie istotne podejścia. Pierwsze z nich to ocena poziomu zaawansowania infrastruktury technicznej i/lub czynników z zakresu kapitału ludzkiego. Elementy te warunkują możliwość skutecznego wykorzystania ICT przez instytucje publiczne i zazwyczaj są określane jako „elektroniczna gotowość” (*e-readiness*). Drugi model związany jest z analizą popytu na ofertę z zakresu e-administracji. Obejmuje on zarówno badanie liczby użytkowników różnych typów serwisów, jak i poziomu ich zadowolenia z funkcjonowania e-administracji. Należy pamiętać, że dopiero uwzględnienie danych pochodzących z wszystkich trzech typów studiów może stworzyć całościowy obraz e-administracji, opisywanej z uwzględnieniem czynników społecznych (a nie wspomnianych wcześniej – zmiennych dotyczących efektywności funkcjonowania struktur organizacyjnych). Szerzej na temat różnych typów analizy e-administracji zob. Kunstelj i Vintar 2004; Heeks 2007; Berntzen i Olsen 2009.

studiów realizowanych na zlecenie Unii Europejskiej (zob. np. *Digitizing Public Services in Europe...* 2010), globalnej analizy tworzonej cyklicznie przez agendy ONZ (zob. np. *United Nations E-Government Survey...* 2010) czy programu badawczego, prowadzonego przez Uniwersytet Browna (zob. np. West 2007). Problem funkcjonowania elektronicznej administracji na poziomie lokalnym, zwłaszcza w kontekście samorządowym, obecny był w opracowaniach tylko marginalnie i nigdy w formie reprezentatywnej syntezy⁵. W tej sytuacji podjęcie kolejnego kroku – sporządzenia wyczerpującego opisu stanu zaawansowania e-administracji na poziomie lokalnym – wydawało się naturalne i pożądane.

Punktem wyjścia do realizacji projektu było pytanie o główne cele realizowane przez władze samorządowe dzięki obecności w sieci. Ujmując rzecz inaczej, pytanie dotyczyło podstawowych funkcji treści umieszczanych w sieci przez przedstawicieli samorządów. Za podstawowy przedmiot analizy uznana została zawartość oficjalnej witryny internetowej władz samorządowych, zgodnie ze wspomnianym założeniem, iż witryna stanowi podstawowe narzędzie elektronicznej komunikacji władz lokalnych z otoczeniem.

Ponieważ zakres realizowanego projektu nie dawał możliwości objęcia analizą wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce, do badań wybrana została druga – poza gminą – jednostka samorządu terytorialnego, którą jest powiat. W polskim systemie samorządowym istnieją dwa rodzaje powiatów: ziemskie i grodzkie. Te pierwsze to jednostki terytorialne, obejmujące od kilku do kilkunastu sąsiadujących ze sobą gmin i mające zazwyczaj siedzibę w największym mieście regionu, przeważnie pełniącym rolę lokalnego centrum przemysłowego, komunikacyjnego i kulturalnego. W istocie więc powiaty ziemskie mają charakter „miejsko-wiejski” i są relatywnie jednorodnymi jednostkami samorządowymi.

Z kolei pojęcie powiatu grodzkiego odnosi się do dużych miast, w sensie prawnym posiadających status powiatu. Kategoria ta obejmuje zarówno największe metropolie, o kilkusetmilionowej populacji, jak miasta stutysięczne, ale w wyjątkowych przypadkach także miasta o populacji mniejszej niż pięćdziesiąt tysięcy mieszkańców (Tarnobrzeg, Skierniewice). Są to więc jednostki zróżnicowane wewnętrznie, a jednocześnie zdecydowanie inne od powiatów ziemskich.

W tej sytuacji porównywanie sposobu wykorzystania nowych technologii przez samorządy Wrocławia czy Łodzi z zupełnie różnymi pod względem demograficznym czy gospodarczym małymi jednostkami powiatowymi o niskim poziomie urbanizacji, byłoby ryzykowne z metodologicznie. Dla zachowania jednorodności próby zdecydowano się więc analizę ograniczyć do powiatów ziemskich.

Pilotażowe badania, przeprowadzone w roku 2004, objęły kilkanaście losowo wybranych witryn powiatowych. Wyniki badań, wzbogacone analizą podstaw prawnych funkcjonowania polskiego systemu samorządowego, oraz analiza rezultatów projektów (poświęconych podobnym zagadnieniom) zrealizowanych w innych krajach, doprowadziły do przyjęcia ostatecznej koncepcji badawczej. W jej ramach wyodrębnione zostały cztery podstawowe funkcje realizowane przez witryny samorządowe. Pełnią one rolę głównych wymiarów

⁵ Warszawa była uwzględniana w międzynarodowych badaniach e-administracji w największych miastach świata (zob. Holzer, You i Manoharan 2008). Z kolei Pawłowska i Sakowicz (2003) oraz Bański (2006) analizowali – stosując różne metody – wybrane i stosunkowo nieliczne grupy instytucji samorządowych. Najobszerniejsze badania przeprowadzili Ceran i Sidoruk (2006), którzy poddali ocenie wybrane aspekty witryn internetowych wszystkich instytucji samorządowych województwa podlaskiego – zarówno na szczeblu gminy, powiatu, jak i województwa.

sieciowej aktywności samorządów i wyznaczają ramy dla sposobu wykorzystania ICT przez władze lokalne. Poszczególne funkcje różnicuje nie tylko odmienny typ treści umieszczanych w witrynie, ale także odmienna grupa odbiorców, do których adresowane są serwisy realizowane w ramach konkretnych funkcji.

Pierwsza z funkcji – funkcja informacyjna – obejmuje umieszczanie w witrynie internetowej podstawowych informacji o funkcjonowaniu samorządu i urzędu (w przypadku powiatów ziemskich – starostwa). Szczegółowe kryteria pozwalające ocenić stopień realizacji tej funkcji to np. dostępność w sieci danych teleadresowych, uchwał władz powiatowych, budżetu, ale również udostępnienie odnośników kierujących użytkowników do witryn innych instytucji publicznych oraz istotnych organizacji lokalnych.

Kolejny z aspektów sieciowej aktywności samorządów – funkcja promocyjna – obejmuje dwa podstawowe elementy. Pierwszy z nich związany jest z umieszczaniem w sieci wszelkich informacji (zarówno w formie tekstowej, jak i materiałów dźwiękowych czy filmowych) dotyczących historii i atrakcji turystycznych regionu, bazy turystycznej, dostępnych także w językach obcych. Drugi wymiar funkcji promocyjnej sprowadza się do obecności w witrynie katalogu firm lokalnych czy oferty przeznaczonej dla komercyjnych inwestorów.

Trzecia funkcja – konsultacyjna – ma charakter odmienny od wcześniej omówionych. Nie jest związana z dystrybucją określonych typów treści, lecz z dostępnością w witrynach samorządu narzędzi pozwalających na prowadzenie dialogu pomiędzy władzami lokalnymi a użytkownikami sieci. Podstawowym elementem tego typu jest oczywiście udostępnienie adresu elektronicznego, co umożliwi przesłanie wiadomości urzędnikom oraz przedstawicielom samorządu. Dla debaty publicznej istotniejsze znaczenie mają jednak serwisy typu *chat*, sonda poświęcona sprawom lokalnym oraz różnego typu fora dyskusyjne. Wszystkie wymienione narzędzia mogą być wykorzystywane do stymulowania dyskusji na tematy lokalne, a dostępność każdego z nich w witrynach stanowi szczegółowe kryterium oceny poziomu realizacji funkcji konsultacyjnej.

Ostatnia z kluczowych funkcji realizowanych przez witryny samorządowe to funkcja usługowa. Jest ona tożsama z pojęciem elektronicznej administracji, definiowanym wąsko jako proces dystrybucji usług publicznych z wykorzystaniem ICT. Realizacja funkcji usługowej ma charakter stopniowalny. Kolejne stopnie zaawansowania tej funkcji (stanowiące jednocześnie szczegółowe kryteria oceny poziomu jej realizacji) związane są z możliwością pobrania z sieci formularzy urzędowych, przesłania wypełnionych formularzy online oraz z dostępnością w sieci narzędzi umożliwiających dokonywanie elektronicznych płatności za usługi publiczne i różne formy należności.

Koncepcja analizy – obejmująca cztery opisane funkcje – stała się punktem wyjścia do przygotowania narzędzia badawczego, wykorzystanego do empirycznej oceny zawartości polskich witryn samorządowych. Narzędzie to zostało oparte na modelu wielokryterialnego systemu oceny serwisów internetowych (*Website Attribute Evaluation System – WAES*)⁶. WAES jest narzędziem ilościowym o charakterze binarnym. Oznacza to, że dostępność w witrynie każdego typu informacji lub usługi traktowana jest jako odrębne kryterium analizy,

⁶ WAES powstał w Cyberspace Policy Research Group, amerykańskiej instytucji badawczej, stworzonej przez University of Arizona i George Mason University; zob. www.cyprg.arizona.edu [5.01.2012]. Tam też dostępny jest cały kwestionariusz WAES.

a poszczególne kryteria oceniane są w kategoriach „0” (brak informacji, usługi itp.) lub „1” (informacja, usługa itp. jest dostępna w witrynie). Sumaryczna liczba punktów uzyskanych w badaniu przez konkretną witrynę jest traktowana jako miara poziomu wykorzystania potencjału stwarzanego przez Internet – w sferze podlegającej analizie.

W przypadku badania witryn polskich samorządów powiatowych każdej z opisanych wcześniej czterech podstawowych funkcji przypisano określoną liczbę szczegółowych kryteriów. W sumie kryteriów było 54⁷ – część z nich została omówiona powyżej⁸. Badanie realizowane było w latach 2005–2009⁹, w każdej edycji analizie poddano witryny wszystkich polskich powiatów ziemskich, których jest 314. W przypadku braku oficjalnej witryny powiatowej, ocenie poddawano Biuletyn Informacji Publicznej powiatu (w roku 2005 takich przypadków było 19, w ostatnim roku realizacji projektu liczba ta zmalała do czterech).

4. DO CZEGO SAMORZĄDY WYKORZYSTUJĄ INTERNET? WYNIKI BADAŃ WITRYN POWIATÓW ZIEMSKICH

Pięcioletni cykl realizacji badań pozwolił nie tylko zebrać podstawowe dane dotyczące poziomu zaawansowania elektronicznej administracji, realizowanej na poziomie samorządów lokalnych, ale także odzwierciedlić zmiany zachodzące w tej sferze w kolejnych latach. Podstawowe dane ukazujące średnią liczbę punktów uzyskanych w skali kraju przez powiat jako odsetek wszystkich punktów możliwych do zdobycia oraz porównanie wyników z pierwszego i ostatniego roku badań prezentuje tabela 1.

Tabela 1
Zawartość witryn internetowych powiatów ziemskich

Rodzaj funkcji	Średnia liczba punktów jako % punktów możliwych do uzyskania					Zmiana w roku 2009 w porównaniu z rokiem 2005*
	2005	2006	2007	2008	2009	
Funkcja informacyjna	49,30	47,95	53,14	54,42	55,38	112,33
Funkcja promocyjna	46,86	51,16	55,00	56,00	56,00	119,51
Funkcja konsultacyjna	26,56	29,85	32,28	36,57	34,29	129,11
Funkcja usługowa	19,33	11,50	17,00	19,00	28,75	148,73
Punkty ogółem	40,02	39,98	44,21	46,05	47,76	119,34

* dane z 2005 roku wynoszą 100

Źródło: opracowanie własne

⁷ W pierwszym roku realizacji badania kwestionariusz obejmował 55 kryteriów. W kolejnych latach liczba ta zmniejszyła się do 54.

⁸ Cały kwestionariusz stosowany w badaniach (Kwestionariusz oceny zawartości witryn instytucji samorządowych – KOZWIS) oraz szczegółową analizę wszystkich wyników badań można znaleźć w Porębski 2012.

⁹ Ostatnia faza projektu, realizowana w latach 2010–2012, została wsparta przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Wyniki badań dowodzą, że podaż informacji i usług sieciowych w ramach poszczególnych funkcji realizowanych przez witryny samorządowe jest bardzo zróżnicowana. Zdecydowanie w największym stopniu realizowana jest funkcja informacyjna. Oznacza to, że dostęp użytkowników sieci do podstawowych informacji dotyczących funkcjonowania ciał samorządowych (zarządu i rady powiatu) oraz będącego ich administracyjnym reprezentantem starostwa powiatowego jest relatywnie dobry.

W ostatnim roku prowadzenia badań (2009) prawie wszystkie witryny (99,4%) zawierały informacje teled adresowe o urzędzie. Łatwo dostępne były też dane o strukturze organizacyjnej starostwa (92,0%), podziale kompetencji pomiędzy poszczególne wydziały (75,8%) czy podstawowe informacje o dyżurach aptek, repertuarze kin itp. (70,4%). Znacznie rzadziej natomiast można było znaleźć na stronach powiatowych odnośniki do witryn innych instytucji lokalnych lub władz publicznych różnych szczebli. Prawie dwie trzecie witryn powiatowych (63,7%) umożliwiała przekierowanie na strony lokalnych organizacji pozarządowych¹⁰, ale tylko niespełna jedna trzecia badanych stron zawierała odnośniki do witryn rządowych i instytucji centralnych (29,3%) oraz samorządu wojewódzkiego i/lub urzędów wojewódzkich (31,2%).

Dostępność informacji i serwisów wchodzących w zakres drugiej spośród analizowanych funkcji – funkcji promocyjnej – jest również relatywnie duża, co sprawia, że ogólny poziom realizacji funkcji promocyjnej i informacyjnej jest zbliżony. Okazuje się, że powiaty w równym stopniu dbają o swój sieciowy wizerunek, jak o udostępnianie podstawowych informacji o aktywności samorządu. Wśród szczegółowych kryteriów wchodzących w skład funkcji promocyjnej warto zwrócić uwagę na fakt, że w roku 2009 prawie co druga witryna powiatowa (44,6%) udostępniała przynajmniej część treści w co najmniej jednym języku obcym¹¹, co oznacza spory wzrost w porównaniu z rokiem 2005, kiedy analogiczna wartość wynosiła niespełna jedną trzecią (32,8%). W roku 2009 łatwo było też w analizowanych witrynach znaleźć informacje o lokalnych atrakcjach turystycznych (90,1%) i bazie turystycznej (72%). Znacznie rzadziej natomiast władze samorządowe wykorzystywały swe witryny do promocji skierowanej do inwestorów komercyjnych. Konkretną ofertę inwestycyjną można było znaleźć tylko na 42,4% witryn, a katalog firm lokalnych dostępny był zaledwie na 33,1% witryn.

Analiza kolejnej funkcji – konsultacyjnej – wykazuje, że osoby odpowiedzialne za obecność powiatów w sieci przywiązują małe znaczenie do wykorzystywania ICT w prowadzeniu dialogu z obywatelami. Szczegółowe wyniki dotyczące tej kwestii dowodzą, że zdecydowana mniejszość samorządów powiatowych udostępnia użytkownikom sieci narzędzia mogące służyć debacie publicznej i stymulowaniu wymiany opinii na tematy lokalne. W roku 2009 sonda na tematy lokalne obecna była na 18,8% witryn, forum dyskusyjne na 13,7% witryn, a czat z reprezentantami władz tylko na 2,6% witryn. Jedynym narzędziem o charakterze komunikacyjnym (a więc mającym także pewien potencjał konsultacyjny), którego obecność w witrynach ma charakter powszechny, jest adres elektroniczny. W roku 2009 pojedynczy

¹⁰ W przypadku analogicznych organizacji o zasięgu ogólnopolskim, odpowiednia wartość wynosiła tylko 26,8%.

¹¹ Najpopularniejszym językiem był oczywiście angielski (36,3%), a następnie niemiecki (31,5%), francuski (8,9%) i rosyjski (7,0%).

e-mail do urzędu udostępniało 95,5% stron powiatowych, a kilka różnych adresów można było znaleźć na 0,7% analizowanych witryn. Trudno jednak uznać te ostatnie dane za dowód na znaczące wykorzystanie przez polskie samorzady możliwości konsultacyjnych stwarzanych przez ICT.

Zdecydowanie najsłabszym elementem oferty witryn samorządowych pozostawała przez cały okres prowadzenia badań ostatnia spośród analizowanych funkcji – funkcja usługowa. Samorzady tylko w niewielkim stopniu umożliwiają mieszkańcom przeniesienie ich urzędowych interakcji z administracją lokalną do sieci. W roku 2009 jedynym względnie łatwo dostępnym serwisem udostępnionym mieszkańcom w ramach funkcji usługowej, był wydruk formularzy urzędowych umieszczonych na stronie powiatu. Kryterium to spełniało 59,6% analizowanych witryn. W tym samym czasie możliwość przesłania wypełnionych formularzy w trybie online udostępniało tylko 28,7% witryn, 25,5% witryn dawało klientom urzędów możliwość sprawdzenia w sieci, na jakim etapie jest załatwiana przez nich sprawa, a jedynie 2,2% witryn zawierało serwis pozwalający na dokonanie opłat za usługi za pomocą specjalnego narzędzia sieciowego. Wszystko to dowodzi, że dystrybucja usług publicznych z wykorzystaniem nowych technologii jest w realiach polskiego samorządu ciągle wyzwaniem, któremu lokalni liderzy nie do końca potrafią sprostać¹².

Opisany powyżej poziom zaawansowania realizacji poszczególnych funkcji przez witryny powiatowe wymaga istotnego doprecyzowania. Po pierwsze w kategoriach liczb bezwzględnych nawet najbardziej rozwinięte funkcje – informacyjna i promocyjna – realizują tylko niewiele ponad połowę możliwości stwarzanych przez witryny. W ostatnim roku prowadzenia badań (2009) średnia liczba punktów uzyskanych przez statystyczną witrynę powiatową, rozumiana jako odsetek wszystkich punktów możliwych do uzyskania, wynosiła w odniesieniu do obydwu wspomnianych funkcji około 55%. W przypadku dwóch pozostałych analizowanych aspektów sieciowej oferty – konsultacyjnego i usługowego – wartości te były wyraźnie niższe. Sytuację tę dobrze obrazuje średni wynik uzyskany przez statystyczny powiat w całym badaniu. Osiągnął on wartość maksymalną w roku 2009 i wyniósł 47,76%. Oznacza to, że jeszcze w ostatnim roku prowadzenia badań witryny nie realizowały ponad połowy kryteriów analizowanych w ramach projektu. Potencjał sieci ciągle czeka więc na wykorzystanie.

Po drugie trzeba jednak zauważyć, że w okresie 2005–2009 doszło do wyraźnej poprawy w sferze dostępności informacji i usług na witrynach samorządowych. Dotyczy ona wszystkich badanych elementów. Średni wynik poprawił się w tym okresie o około jedną piątą, ale dynamika zmian w odniesieniu do poszczególnych funkcji była bardzo różna. Najsilniej zwiększył się poziom realizacji tych funkcji, w odniesieniu do których w momencie rozpoczęcia badań wyniki były najsłabsze. Dotyczy to zwłaszcza sfery usługowej (wzrost o prawie połowę), ale także funkcji konsultacyjnej (wzrost o 29%). W miarę upływu lat samorzady lokalne zaczęły więc kłaść silniejszy nacisk na swą sieciową ofertę, choć średnie

¹² Oczywiście należy pamiętać, że realizacja funkcji usługowej nie zależy w pełni od kompetencji i dobrej woli samorządów. Kluczową rolę odgrywa w tym kontekście aktywność legislacyjna władz centralnych, która w przypadku Polski stanowi często dodatkową barierę, a nie element stymulujący rozwój procedur e-administracji.

tempo nadrobienia zaległości nie jest zbyt spektakularne. Należy pamiętać, że ICT, a więc i możliwości stwarzane przez Internet, podlegają ciągle bardzo silnemu rozwojowi. Realne polepszenie poziomu usług i informacji udostępnianych na witrynach samorządowych musi więc oznaczać nadszanie za dokonującymi się zmianami.

5. PODSUMOWANIE

Kwestia oceny zakresu, w jakim instytucje publiczne, w tym struktury samorządowe, wykorzystują możliwości stwarzane przez ICT, pozostaje ciągle istotnym wyzwaniem badawczym. Opisany powyżej projekt poświęcony ilościowej ocenie zawartości witryn powiatów ziemskich dostarcza wielu danych i pozwala dokonać wstępnej diagnozy poziomu zaawansowania, na jakim znajdują się w Polsce procedury elektronicznej administracji na szczeblu lokalnym. Diagnoza ta jest umiarkowanie optymistyczna, a wiąże się to nie tyle z siecią ofertą instytucji samorządowych (której bogactwo ciągle pozostawia wiele do życzenia), ile z wyraźnie obserwowaną w ostatnich latach tendencją do coraz lepszego wykorzystywania możliwości stwarzanych przez nowe technologie informacyjne i komunikacyjne. Świadomość, że instytucje publiczne nie powinny być ostatnią oazą świata funkcjonującego offline wydaje się być coraz powszechniejsza wśród polskich samorządowców. Przynosi to rezultaty zauważalne nie tylko przez badaczy, ale przede wszystkim przez adresatów sieciowej aktywności władz lokalnych.

Warto jednak pamiętać, że – jak wspomniano we wstępie – elektroniczna administracja jest tylko jednym z aspektów wykorzystania ICT w sferze polityki. W tym sensie stanowi ona istotny, ale jeden z wielu elementów elektronicznej demokracji. Zaprezentowane w artykule badania są więc przyczynkiem do opisu sposobu, w jaki polska demokracja lokalna wykorzystuje nowe technologie, ale dla budowy całościowego obrazu konieczna jest eksploracja dalszych obszarów. Należą do nich choćby sieciowa mobilizacja polityczna czy elektroniczna partycypacja w różnych formach życia politycznego. Dopiero sumaryczna ocena roli odgrywanej przez ICT na różnych poziomach życia publicznego pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jak nowe technologie zmieniają krajobraz polskiej polityki – także na szczeblu lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Alshawi, Sarmad, Hamid Alalwany. 2009. *E-Government Evaluation: Citizen's Perspective in Developing Countries*, „Information Technology for Development”, tom 15, nr 3, s. 193–208.
- Bański, Jerzy. 2006. *Witryny internetowe jednostek samorządowych z siedzibą w małych miastach – analiza i ocena*, referat prezentowany na XXII Seminarium Geograficzno-Rolniczym, 1–2 września 2006, Ustka, dostęp online: http://globus.igipz.pan.pl/zpz/banski/PDF/3_Witryny_internetowe.pdf [1.10.2012].

- Berntzen, Lasse i Morten Olsen. 2009. *Benchmarking E-Government: a Comparative Review of Three International Benchmarking Studies*, Proceedings of the Third International Conference on Digital Society, IEEE Computer Society, s. 77–82.
- Brown, David. 2005. *Electronic Government and Public Administration*, „International Review of Administrative Sciences”, tom 71, nr 2, s. 241–254.
- Ceran, Stanisław i Michał Sidoruk. 2006. *Ocena sieciowych zasobów informacyjnych administracji samorządowej na obszarze województwa podlaskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (25), s. 137–158.
- Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action*. 2010. Dostęp online: <http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/2010-egovernment-benchmark/> [1.10.2012].
- Edmiston, Kelly. 2003. *State and Local E-Government: Prospects and Challenges*, „American Review of Public Administration”, tom 33, nr 1, s. 20–45.
- Heeks, Richard. 2007. *Understanding and Measuring E-Government: International Benchmarking Studies*, w: *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting, Budapest, Hungary 27–28 July 2006, New York: United Nations, s. 11–58, dostęp online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026527.pdf> [15.01.2012].
- Holzer, Marc, Ming-Bong You i Aroon Manoharan. 2008. *Digital Governance in Municipalities Worldwide (2009)*, dostęp online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan031374.pdf> [1.10.2012].
- Janssen, Davy, Sabine Rotthier i Kris Snijkers. 2004. *If You Measure It They Will Score: an Assessment of International E-Government Benchmarking*, „Information Polity”, tom 9, nr 3–4, s. 121–130.
- Kunstelj, Mateja i Mirko Vintar. 2004. *Evaluating the Progress of E-Government Development: a Critical Analysis*, „Information Polity”, tom 9, nr 3–4, s. 131–148.
- Pawlowska, Agnieszka i Marcin Sakowicz. 2003. *ICT in Polish Local Government – Better Services, More Transparency, Prospects for Increased Participation*, w: Jane Finley i Marek Dębicki (red.), *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*, Budapest: NISPACEE.
- Porębski, Leszek. 2012. *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Scholl, Hans (red.). 2010. *E-Government: Information Technology and Transformation*, Armonk: M.E. Sharpe.
- United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*. 2010. New York: United Nations, dostęp online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038853.pdf> [1.10.2012].
- West, Darrell. 2007. *Global E-Government 2007*, Providence: Brown University, dostęp online: <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf> [1.10.2012].

POLISH COUNTIES IN THE NET.

MAJOR FUNCTIONS PERFORMED BY LOCAL GOVERNMENT WEBSITES

The paper addresses the problem of the ICT use by local government institutions, which is the important aspect of the e-government research. Major part of the paper is the presentation of results of the research project carried out in the period of 2005–2009. The study comprised the analysis of the content of websites of Polish counties (the secondary level of Polish local government system). Four major functions performed by local government websites were identified within the framework of the research. They are: information, promotion, consultation and service delivery. Research results indicate that information delivery is the most advanced form of the Internet offer of local government institutions. At the same time capabilities of more sophisticated aspects of websites content (the stimulation of local public debate as well as electronic service delivery) remain undeveloped. Nevertheless, it is worth stressing that the gradual enhancement of the content of local government websites can be observed.

Key words: e-government, local government, local democracy, ICT