

prof. nadzw. dr hab. Leszek Porębski

Katedra Politologii i Historii Najnowszej
Wydział Humanistyczny, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

Nowe technologie w funkcjonowaniu polskiego samorządu lokalnego. Analiza zawartości witryn powiatów ziemskich¹

WPROWADZENIE

Rewolucja informacyjna, związana z gwałtownym rozwojem nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies* – ICT) na trwałe zmieniła kształt życia społecznego w krajach rozwiniętych. Jednym z obszarów, w których efekty rozpowszechnienia ICT są widoczne bardzo wyraźnie jest sfera polityki – w tym funkcjonowanie państwa i jego instytucji.

Pytania o konsekwencje wspomnianych przemian dla jakości życia publicznego i demokratycznego systemu politycznego stały się w ostatnich kilkunastu latach jednym z istotnych tematów podejmowanych przez naukę o polityce. Pytania te mają dwojaki charakter. Po pierwsze, dotyczą one teoretycznych rozważań nad kształtem demokracji, jaki wyłania się w wyniku intensywnego stosowania ICT w polityce. Zazwyczaj używa się w tym kontekście pojęcia „elektroniczna demokracja”, a w ocenach tego modelu znaleźć można zarówno opinie entuzjastyczne, jak i pełne radykalnego krytycyzmu².

Po drugie pojawia się coraz więcej empirycznych analiz, próbujących opisać realną obecność ICT w różnych aspektach życia publicznego. Dotyczy to zarówno kwestii partycypacji politycznej, sieciowych źródeł politycznej informacji, debaty politycznej prowadzonej za pomocą Internetu, jak i wykorzystania nowych technologii w relacjach instytucje publiczne – obywatel. Ta ostatnia sfera, zwana powszechnie elektroniczną administracją (lub elektroniczną biurokracją – *e-government*), jest bodaj najbardziej widocznym aspektem zastosowania ICT w życiu publicznym z perspektywy pojedynczego obywatela. Procedury z zakresu elektronicznej administracji prowadzą do wyraźnego upodmiotowienia

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy (projekt nr N N116 331338).

² Zarówno na temat pojęcia elektroniczna demokracja, jak i wpływu ICT na model systemu demokratycznego istnieje bardzo obszerna literatura. Zob. np. G. Browning, *Electronic Democracy: Using the Internet to Influence American Politics*, CyberAge Books, Medford 2002; R. Gibson, A. Römmele, S. Ward (eds.), *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via New ICTs*, Routledge, New York 2004.

odbiorcy usług publicznych w jego relacjach z instytucjami reprezentującymi państwo i jego agendy. W tym sensie elektroniczna administracja stanowi rodzaj forpoczty zmian, jakie wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych może przynieść w różnych aspektach życia publicznego³.

Polska, mimo że nie należy do krajów przodujących w upowszechnianiu procedur z zakresu elektronicznej administracji⁴, oczywiście nie jest wyjątkiem od generalnej reguły coraz silniejszej obecności ICT w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Dotyczy to zarówno struktur władzy państwowej, jak i organów samorządu terytorialnego. Właśnie wykorzystaniu nowych technologii przez polskie instytucje samorządowe, z perspektywy końca pierwszej dekady XXI wieku, poświęcony jest ten artykuł. Projekt badawczy, którego wstępne wyniki zostaną przedstawione w dalszej części tekstu, był poświęcony analizie sposobów, w jaki wykorzystują Internet władze samorządowe na szczeblu powiatu.

WYKORZYSTANIE ICT PRZEZ INSTYTUCJE SAMORZĄDU LOKALNEGO. ZAKRES I METODA BADAŃ.

Struktura samorządu lokalnego w Polsce obejmuje po reformie z roku 1999 dwa poziomy: gminę i powiat (trzecim szczeblem samorządu terytorialnego jest pełniące rolę samorządu regionalnego województwo). Na każdym z tych szczebli funkcjonują struktury przedstawicielskie, wybierane w wyborach powszechnych oraz powoływane przez nie organy wykonawcze.

Badania, prowadzone przez autora w latach 2005–2009, objęły wszystkie 314 powiatów ziemskich. Z projektu świadomie wyłączono powiaty grodzkie, czyli 65 miast na prawach powiatu. Te ostatnie, choć formalnie są takimi samymi jednostkami samorządowymi jak powiaty ziemskie, obejmują największe miasta. Porównywanie modelu korzystania z ICT przez władze samorządowe w Krakowie, Poznaniu czy Radomiu z zupełnie różnymi pod względem terytorialnym, demograficznym czy gospodarczym, małymi powiatami ziemskimi, wydaje się z metodologicznego punktu widzenia co najmniej dyskusyjne. Wyłączenie z analizy powiatów grodzkich pozwoliło na zachowanie jednolitości próby i w konsekwencji stworzyło możliwość generalizacji o charakterze statystycznym. W efekcie powstał całościowy obraz obecności nowych technologii

³ Szerzej na ten temat zob. L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków 2001, s. 137–146.

⁴ Według danych z 2007 r., z punktu widzenia zaawansowania udostępniania w sieci usług publicznych dla obywateli, Polska zajmowała wśród krajów UE przedostatnie miejsce (wyprzedzając jedynie Bułgarię). Zob. *The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services*, Capgemini, September 2007, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf (dostęp 12.07.2010).

w funkcjonowaniu „pośredniego” i mocno zakorzenionego w polskiej tradycji, powiatowego szczebla samorządu terytorialnego.

Podstawowe pytanie badawcze, stojące u źródeł wspomnianego projektu, brzmiało: *Jakie główne cele realizowane są przez władze samorządowe dzięki obecności w sieci?* Pytanie to należy rozpatrywać głównie w kontekście procesów komunikacji. Internet jest bowiem istotnym narzędziem interakcji i komunikacji pomiędzy obywatelami a strukturami samorządowymi. Ważne jest więc to, jakie aspekty komunikacji wysuwają się na pierwszy plan w sieciowej aktywności polskich władz samorządowych.

Istotnym elementem planowanego badania było uzyskanie kompleksowego obrazu analizowanej kwestii i możliwość dokonywania analiz o charakterze statystycznym. W związku z tym konieczne było przeprowadzenie badań o charakterze ilościowym. Za punkt wyjścia dla stworzonego przez autora kwestionariusza badawczego posłużył Wielokryterialny System Oceny Serwisów Internetowych (*Website Attribute Evaluation System* – WAES), stworzony przez Grupę Badawczą Polityki Cyberprzestrzeni (*Cyberspace Policy Research Group*)⁵. WAES jest narzędziem o charakterze binarnym, tzn. stwierdza wyłącznie obecność lub brak (w kategoriach 0/1) danego serwisu na badanej witrynie⁶. O ile jednak WAES skupia się na dwóch podstawowych aspektach: przejrzystości i interaktywności witryn (posługując się 45 szczegółowymi kryteriami), o tyle kwestionariusz stworzony przez autora dla oceny witryn polskich powiatów, obejmując ilościowy – binarny – charakter badania, stosuje nieco inną formułę analizy.

Zawartość witryn przypisano do czterech podstawowych funkcji, jakie pełnić mogą strony samorządowe w sieci. Są nimi funkcje: informacyjna, promocyjna, konsultacyjna oraz usługowa. Wydaje się, że odzwierciedlają one wszystkie podstawowe aspekty aktywności sieciowej instytucji publicznych w relacji do obywateli. Funkcja informacyjna związana jest z umieszczaniem w Internecie podstawowych informacji, zarówno o władzach samorządowych i ich funkcjonowaniu, jak i o szerszym kontekście życia publicznego (odnośniki do witryn władz centralnych czy wojewódzkich). Funkcja promocyjna dotyczy chęci zaprezentowania regionu ewentualnym przybyszom indywidualnym (informacje o bazie noclegowej, turystyczne atrakcje regionu), ale także zachęceniu potencjalnych inwestorów (informacje o terenach pod inwestycje, katalog firm lokalnych). Funkcja konsultacyjna związana jest z interaktywnym charakterem sieci i możliwością uzyskiwania przez władze informacji zwrotnych na temat swej

⁵ *Cyberspace Policy Research Group* jest wspólną inicjatywą University of Arizona i George Mason University, zajmującą się przede wszystkim badaniem zawartości witryn sieciowych. Zob. <http://www.cyprg.arizona.edu/> (dostęp 28.07.2010).

⁶ WAES stał się podstawą dla wielu badań, także prowadzonych w Polsce. Zob. np. J. Bański, *Witryny internetowe jednostek samorządowych z siedzibą w małych miastach – analiza i ocena*, http://www.igipz.pan.pl/zpz/banski/PDF/3_Witryny_internetowe.pdf (dostęp 26.07.2010).

działalności, planów itd. W jej ramach analizie należy poddać dostępność w sieci podstawowych narzędzi komunikacji (adres elektroniczny urzędu), ale także form bardziej zaawansowanych (forum dyskusyjne, sonda dla mieszkańców). Wreszcie funkcja usługowa oznacza przeniesienie do sieci relacji z obywatelem jako klientem urzędu – rozumianego jako dostawca i dystrybutor usług publicznych. Jest to ten aspekt aktywności władz samorządowych, który najsilniej – i wprost – związany jest z modelem elektronicznej administracji. Zaawansowanie w realizacji tego modelu jest oczywiście stopniowalne. Na poziomie podstawowym oznacza to możliwość oddrukowania przez klienta z sieci kwestionariuszy urzędowych. Najbardziej zaawansowany model przewiduje możliwość płacenia w sieci za usługi publiczne i załatwiania wszelkich spraw urzędowych bez konieczności osobistego pojawienia się w urzędzie.

Poza czterema głównymi funkcjami dodatkowo badaniem objęto multimedialność witryn (obecność zdjęć, nagrań audio, filmów) oraz ich dostępność dla osób niepełnosprawnych. Dla każdej funkcji wyodrębniono szczegółowe kryteria (oceniane w kategoriach binarnych), będące wskaźnikami realizacji poszczególnych aspektów sieciowej obecności władz samorządowych. W sumie kryteriów tych było 54 (21 – funkcja informacyjna, 17 – funkcja promocyjna, 8 – funkcja konsultacyjna, 4 – funkcja usługowa, 4 – multimedialność i dostęp dla niepełnosprawnych)⁷.

Powstałe na podstawie opisanych powyżej założeń narzędzie badawcze – Kwestionariusz Oceny Zawartości Witryn Instytucji Samorządowych (KOZWIS)⁸, stał się podstawą przeprowadzenia analizy witryn powiatów ziemskich. Analizie zostały poddane wyłącznie oficjalne witryny powiatowe, tzn. strony firmowane przez władze powiatu. W przypadku braku tego rodzaju witryn (co np. w roku 2005 zdarzyło się w 18 przypadkach), badaniem objęto Biuletyny Informacji Publicznej konkretnych powiatów. Zespół badawczy tworzyli studenci III roku socjologii Wydziału Humanistycznego AGH w Krakowie.

WYKORZYSTANIE SIECI PRZEZ WŁADZE SAMORZĄDOWE POWIATÓW ZIEMSKICH. ANALIZA ZAWARTOŚCI WITRYN.

Badania prowadzone metodami ilościowymi dają możliwość zarówno oddania poziomu intensywności analizowanych zjawisk w danym momencie, jak i prześledzenia siły i kierunku zmian zachodzących w dłuższej perspektywie

⁷ Kwestionariusz wykorzystywany w roku 2005 obejmował 55 kryteriów. W kolejnych latach – poza wspomnianą zmianą liczby kryteriów – uległ on drobnym modyfikacjom, przy zachowaniu niezmiennego podziału na podstawowe funkcje.

⁸ Ze względu na ograniczoną objętość, nie ma możliwości zamieszczenia KOZWIS jako aneksu do niniejszego tekstu. Kwestionariusz jest dostępny pod adresem: http://www.wnss.agh.edu.pl/main_version.php?action=materiały (dostęp 28.07.2010).

czasowej. Z tego punktu widzenia podstawowym wskaźnikiem stopnia zaawansowania wykorzystania witryn sieciowych przez polskie samorządy jest liczba punktów uzyskanych w kolejnych badaniach przez statystyczny powiat ziemski.

W tym miejscu warto zauważyć, że co prawda KOZWIS zawiera 54 kryteria szczegółowe (za spełnienie każdego z nich w badaniu przyznawano 1 punkt), ale niektóre z nich nie mogą być traktowane jako miernik zaawansowania wykorzystania Internetu. Dotyczy to np. konkretnych języków obcych, w których dostępna jest choćby część treści witryny. KOZWIS analizuje dostępność w 11 różnych językach, traktując każdy z nich jako odrębne kryterium.

Gdyby jednak przetłumaczenie materiałów w sieci na wiele języków obcych uznać za miernik stopnia zaawansowania wykorzystania Internetu (na równi z innymi serwisami czy narzędziami) to mogłoby się okazać, że wyjątkowo ubogie w treści witryny, ale dostępne w wielu językach obcych uznane zostały za bardziej zaawansowane od tych znacznie bogatszych, ale dostępnych tylko po polsku. Z tego względu z obliczania sumy punktów uzyskanych przez każdy powiat wyłączono część kryteriów. Fakt ich ewentualnej realizacji jest warty odnotowania, ale trudno je uznawać za miernik zaawansowania w wykorzystaniu Internetu.

W przypadku wspomnianych języków obcych, w sumie punktów uwzględniono dostępność treści witryny w jakimkolwiek języku obcym (co zostało potraktowane jako odrębne kryterium), natomiast nie włączono do niej dodatkowych punktów za każdy konkretny język – choć sam fakt dostępności w poszczególnych językach został w badaniu odnotowany.

Ostatecznie z obliczania sumy punktów wyłączono 12 spośród 54 kryteriów (w 2005 roku – 12 spośród 55 kryteriów)⁹. Oznacza to, że każdy powiat spełniając wszystkie kryteria uwzględnione w KOZWIS mógł zdobyć 54 punkty, ale tylko 42 z nich brane były pod uwagę jako ilościowy wskaźnik efektywności wykorzystania Internetu przez instytucje samorządowe.

W tym kontekście wyniki ukazujące zbiorcze dane dla całego kraju w latach 2005–2009 wydają się wskazywać, że władze samorządowe na szczeblu powiatu w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystują możliwości stwarzane przez Internet jako narzędzie komunikacji z obywatelami (zob. tabela 1).

W 2005 roku średnia liczba punktów uzyskanych przez statystyczny polski powiat ziemski wynosiła 17,2. W kolejnym roku wartość ta obniżyła się nieznacznie (do 16,79 punktów), a w latach następnych rosła sukcesywnie aż do maksymalnego poziomu 20,06 punktów, w 2009 roku. Oznacza to, że wynik z 2009 roku był o ok. 16% lepszy niż ten z pierwszego roku prowadzonych badań.

⁹ Poza wspomnianą dostępnością treści witryny w 11 konkretnych językach obcych była to konieczność podania swych danych osobowych w przypadku chęci wzięcia udziału w sieciowych konsultacjach lub zadania pytania urzędnikom lub staroście na drodze elektronicznej. Także tę ostatnią kwestię trudno byłoby uznać za miernik stopnia zaawansowania w wykorzystaniu sieci.

Tabela 1. Średnia liczba punktów uzyskanych przez powiat ziemski w badaniu KOZWIS w latach 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Funkcja informacyjna	9,86	10,07	11,16	11,43	11,63
Funkcja promocyjna	3,28	3,07	3,30	3,36	3,36
Funkcja konsultacyjna	2,39	2,09	2,26	2,56	2,40
Funkcja usługowa	0,58	0,46	0,68	0,76	1,15
Punkty ogółem	17,20	16,79	18,57	19,34	20,06

Uwaga: W tabeli pominięto punkty uzyskane za multimedialność serwisów i dostępność witryny dla niepełnosprawnych (wchodzące w zakres sumarycznej liczby punktów), stąd wartości dla poszczególnych funkcji nie sumują się do sumy punktów ogółem podanej w ostatnim wierszu.

Źródło: opracowanie własne

Widoczny jest więc relatywnie stały rozwój i stopniowe zwiększanie oferty sieciowej władz samorządowych skierowanej do mieszkańców. Warto jednak zauważyć, że wspomniane 16% „przyrostu” wykorzystania możliwości sieci trudno nazwać wskaźnikiem spektakularnym. Pięć lat w historii ICT to cała epoka, a dynamika wzrostu, choćby w odniesieniu do liczby użytkowników sieci jest generalnie wielokrotnie wyższa. W okresie, w którym przeprowadzono badania polskich witryn samorządowych liczba internautów na świecie wzrosła z 1,018 mld w grudniu 2005 roku do 1,802 mld w grudniu 2009 roku¹⁰. Oznacza to przyrost o ok. 80%.

W przypadku Polski dynamika wzrostu jest tylko nieznacznie mniejsza. Według badań Milward Brown SMG/KRC liczba polskich użytkowników sieci w wieku co najmniej 15 lat wynosiła w 2005 roku 8,5 miliona. Na początku roku 2009 internautów było w Polsce już prawie 14,5 miliona¹¹. W ciągu pięciu lat w Polsce przybyło więc ok. 70% osób korzystających z sieci.

Polskie władze lokalne reagują na coraz większą powszechność Internetu i rosnące znaczenie sieciowej obecności samorządów dla mieszkańców. Dzieje się to jednak w bardzo wolnym tempie i ciągle jeszcze witryna statystycznego powiatu ziemskiego wykorzystuje tylko część możliwości stwarzanych przez nowe technologie.

O ile jednak można mówić o stałym wzroście sumy punktów uzyskanych przez statystyczny powiat, o tyle w odniesieniu do poszczególnych funkcji sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Tylko w przypadku dwóch z nich – funkcji informacyjnej i funkcji usługowej mamy w okresie 2005–2009 do czynienia z jednoznaczną tendencją wzrostową. Liczba punktów uzyskanych w ramach funkcji informacyjnej w roku 2005 wynosiła 9,86, a w pięć lat później 11,63. Oznacza to wzrost o ok. 18%. Zakres informacji na temat funkcjonowania urzę-

¹⁰ Internet World Statistics, <http://www.internetworldstats.com/emarketing.htm> (dostęp 26.07.2010).

¹¹ Liczba Internautów, Internet Stats.PL, <http://www.internetstats.pl/index.php/baza-wskaznikow/liczba-internautow/> (dostęp 26.07.2010).

du, sposobu załatwiania spraw itd. był więc stopniowo rozszerzany, ale trudno uznać ten wzrost za skokowy.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku funkcji usługowej – związanej z udostępnianiem w sieci różnych aspektów procedur elektronicznej administracji. Różnica pomiędzy 0,58 pkt, uzyskiwanych przez statystyczny powiat w 2005 roku, a 1,15 pkt w roku 2009 jest prawie dwukrotna. Można więc mówić o realnym postępie we wdrażaniu modelu elektronicznej administracji na szczeblu administracji samorządowej.

W przypadku dwóch pozostałych funkcji: promocyjnej i konsultacyjnej, w omawianym okresie mamy do czynienia z brakiem realnego postępu w udostępnianiu użytkownikom sieci odpowiednich serwisów. Oznacza to, że władze samorządowe nie widzą potrzeby wykorzystywania Internetu do budowania pozytywnego wizerunku swych regionów – lub raczej nie mają świadomości możliwości stwarzanych w tym zakresie przez ICT. Ta sama refleksja dotyczy wzmacniania demokracji lokalnej, poprzez silniejsze włączenie obywateli w procesy podejmowania czy choćby opiniowania decyzji na szczeblu samorządowym (do tego w istocie sprowadza się bowiem realizacja funkcji konsultacyjnej). Poziom interakcji pomiędzy lokalnymi ciałami przedstawicielskimi i wykonawczymi a wyborcami ciągle opiera się na – ograniczonych – kontaktach bezpośrednich, a rozwój ICT w niewielkim stopniu zmienił tę sytuację. Konstatacja ta nie napawa optymizmem, bo oznacza, że elektroniczna debata lokalna to w odniesieniu do polskiego samorządu w chwili obecnej ciągle bardziej konstrukt teoretyczny niż rzeczywistość.

Prezentowane do tej pory dane operujące wynikami badań w liczbach bezwzględnych są oczywiście ogólnym wskaźnikiem poziomu wykorzystania możliwości stwarzanych przez Internet przez instytucje samorządowe. Jeszcze precyzyjniej tę samą kwestię odzwierciedlają jednak punktowe wyniki uzyskane przez powiaty wyrażone jako odsetek wszystkich punktów możliwych do zdobycia (ogółem i w ramach poszczególnych funkcji – zob. tabela 2).

Jeżeli wszystkie kryteria traktowane jako wskaźniki zaawansowania wykorzystania sieci (a więc z wyłączeniem np. omówionych wcześniej języków obcych) i umieszczone w KOZWIS potraktować jako „100”, to okazuje się, że w 2005 roku statystyczny powiat wykorzystywał tylko 40% możliwości stwarzanych przez Internet. W 2009 roku wartość ta wzrosła do niespełna 48%. Oznacza to, że ciągle przeciętna witryna powiatu ziemskiego wykorzystuje niespełna połowę funkcji i narzędzi możliwych do standardowego zastosowania w sieci. Jedyнным aspektem aktywności, w ramach którego potencjał Internetu jest wykorzystany bardziej niż w połowie jest funkcja informacyjna. Także jednak w odniesieniu do tego wymiaru wartość uzyskana w 2009 roku wynosi tylko nieco ponad 58%. Oznacza to z jednej strony, że samorządy najsilniej koncentrują się na wykorzystaniu Internetu jako elektronicznej „tablicy ogłoszeniowej”, a więc na najbardziej elementarnym modelu zastosowania ICT. Z drugiej strony

jednak, mimo obserwowalnej poprawy efektywności ciągle istnieje w tym zakresie bardzo duża rezerwa.

Tabela 2. Średnia liczba punktów uzyskanych przez powiat jako % wszystkich punktów możliwych do uzyskania

	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.
Funkcja informacyjna	49,30	50,35	55,80	57,15	58,15
Funkcja promocyjna	46,86	43,86	47,14	48,00	48,00
Funkcja konsultacyjna	26,56	29,86	32,29	36,57	34,29
Funkcja usługowa	19,33	11,50	17,00	19,00	28,75
Punkty ogółem	40,00	39,98	44,21	46,05	47,76

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli przyjrzeć się wyłącznie wynikom z 2009 roku, to okazuje się, że w ramach funkcji informacyjnej najpowszechniej udostępnianym typem serwisu było umieszczenie na witrynie podstawowych informacji o urzędzie (starostwie powiatowym) – adresu i/lub numeru telefonu. Informacje te dostępne były na 312 spośród 314 przeanalizowanych witryn (99,4%)¹². Niewiele mniej, bo 92% powiatów umieszcza na witrynach informacje o strukturze organizacyjnej urzędu. Jednocześnie jednak informacje najbardziej przydatne z punktu widzenia mieszkańca – osoby załatwiającej sprawy urzędowe nie są już tak łatwo osiągalne w sieci.

W 2009 roku tylko nieco ponad trzy czwarte witryn (75,8%) zamieściło informacje dotyczące podziału kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne urzędu – a więc wskazówki jaki rodzaj spraw załatwia się w jakim miejscu. Jeszcze mniej, bo niespełna połowa (49,4%) witryn informowała swych użytkowników o trybie załatwiania poszczególnych spraw urzędowych, choćby poprzez umieszczenie w sieci wykazu dokumentów koniecznych do załatwienia sprawy.

Bardzo wiele jest ciągle jeszcze do zrobienia także w sferze umieszczania informacji pozwalających usytuować powiat na szerszym tle samorządności lokalnej, a także całego kraju. W 2009 roku mniej niż jedna trzecia witryn powiatowych zawierała odnośniki do stron rządowych i/lub instytucji centralnych (29,3%). Co ciekawe, niewiele lepiej wyglądała sytuacja w przypadku odnośników do stron Urzędu Marszałkowskiego i/lub Sejmiku Wojewódzkiego, województwa, na terenie którego znajduje się powiat. Tego typu informacja znalazła się tylko na 31,2% witryn powiatowych. Dowodzi to, że poziom świadomości funkcjonowania powiatu w szerszym kontekście samorządowym (a przynajmniej chęć uświadomienia tego kontekstu użytkownikom sieci) jest stosunkowo niewielki.

¹² Skądinąd zaskakujący wydawać może się fakt, że jeszcze w 2009 roku dwie witryny nie umieściły informacji, bez których sam sens tworzenia oficjalnej strony powiatu w sieci jest co najmniej wątpliwy. Powiaty, o których mowa to: powiat rypiński i powiat nakielski – obydwie z województwa kujawsko-pomorskiego.

Z tego punktu widzenia znacznie lepiej wygląda łączność powiatu z wchodzącymi w jego skład gminami. Odnosniki do stron gminnych można bowiem było znaleźć na siedmiu spośród dziesięciu (70,4%) analizowanych witryn powiatowych.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że witryny ciągle w małym stopniu wykorzystują techniczne możliwości stwarzane przez ICT w zakresie dostarczania informacji. Co prawda prawie trzy czwarte (72,3%) witryn udostępnia użytkownikom możliwość wyszukiwania archiwalnych informacji umieszczonych na witrynie, ale tylko zdecydowana mniejszość (15,3%) zawiera opcję subskrypcji elektronicznego biuletynu informacyjnego przesyłanego na adres użytkownika.

Drugą pod względem poziomu wykorzystania potencjału sieci jest funkcja promocyjna (zob. tabela 2). W 2009 roku witryny realizowały prawie połowę (48%) możliwości promocyjnych uwzględnionych w KOZWIS. O ile jednak w przypadku funkcji informacyjnej w kolejnych latach mieliśmy do czynienia ze stopniowym zwiększaniem poziomu wykorzystania możliwości sieci (2005 r. – 49,3%, 2009 r. – 58,2%), o tyle w odniesieniu do kwestii promocyjnych w okresie objętym badaniem niewiele się zmienia. Wzrost z poziomu 46,9% (2005 r.) do wartości 48% (2009 r.) ma charakter symboliczny i dowodzi, że władze samorządowe w niewielkim stopniu traktują witrynę sieciową jako narzędzie promowania własnego regionu.

Promocja ta może być skierowana zarówno do osób indywidualnych – choćby jako potencjalnych turystów, spędzających w okolicy wakacje, jak i firm zainteresowanych gospodarczymi, inwestycyjnymi walorami powiatu. W roku 2009 zdecydowanie lepiej wyglądało promocyjne wykorzystanie sieci w odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup.

Dziewięć spośród dziesięciu (90,1%) witryn powiatowych zamieszcza materiały dotyczące walorów turystycznych i historycznych czy przyrodniczych atrakcji regionu. Są to zarówno informacje tekstowe, jak i galerie zdjęć czy filmy promocyjne. Prawie trzy czwarte powiatów (72%) stara się ułatwić ewentualny przybyśsom zorganizowanie pobytu, zamieszczając w sieci informacje o lokalnej bazie noclegowej, gastronomii itp. – w formie pozwalającej na nawiązanie kontaktu (telefon, e-mail). Jednocześnie jednak tylko na nieco ponad połowie witryn (54,1%) znaleźć można kalendarz imprez kulturalnych, folklorystycznych czy turystycznych organizowanych cyklicznie w powiecie i także mogących być magnesem dla turystów.

Oferta dla inwestorów komercyjnych, a więc informacja o wolnych terenach pod inwestycje czy o zachętach podatkowych znalazła się w roku 2009 tylko na niespełna połowie (42,4%) analizowanych witryn. Jeszcze mniej (33,1%) władz powiatowych uznało, że warto na witrynie umieścić katalog lokalnych firm, mogący być punktem wyjścia dla nawiązania ewentualnych kontaktów biznesowych.

Na tym tle nieźle wypada dostępność witryn w językach obcych, która także jest formą promocji regionu – tym razem skierowaną do odbiorców zagranicznych. W roku 2009 prawie połowa powiatów (44,6%) udostępniła przynajmniej część treści swoich stron sieciowych w co najmniej jednym języku obcym (w roku 2005 takich powiatów było tylko 32,8%). Czasem oznacza to krótkie pozdrowienia skierowane do obcokrajowców w ich języku, czasem zaś wersje obcojęzyczne są profesjonalnymi i obszernymi serwisami informującymi o wszystkich istotnych kwestiach lokalnych. Najpopularniejszymi wersjami językowymi są angielska (36,3%) i niemiecka (31,5%), ale 22 witryny (7%) posiadają wersję rosyjską, a w pojedynczych gminach – przeważnie nadgranicznych – znaleźć można treści w języku każdego z krajów sąsiadujących z Polską¹³.

W sumie sposób wykorzystania sieci przez władze powiatowe w celach promocyjnych robi wrażenie dosyć chaotycznego i pozbawionego jasnej, długofalowej strategii. Istnieje pewien standard – obejmujący głównie podstawowe informacje o atrakcjach i specyfice regionu – poza który wychodzi mniejszość witryn¹⁴.

W przypadku funkcji konsultacyjnej, statystyczny polski powiat ziemski wykorzystywał w 2009 roku niewiele więcej niż jedną trzecią (34,3%) możliwości stwarzanych przez Internet (zob. tabela 2). Oznacza to spory postęp w porównaniu z rokiem 2005 (26,6%), ale ciągle jeszcze władze samorządowe w bardzo niewielkim stopniu tworzą sieciową płaszczyznę kontaktu i interakcji z mieszkańcami.

Właściwie tylko jedno spośród narzędzi umożliwiających użytkownikom nawiązanie interakcji z reprezentantami władz lokalnych – a raczej będące tych interakcji wstępnym warunkiem – jest powszechnie dostępne na witrynach powiatowych. Mowa o adresie elektronicznym.

Pojedynczy email kontaktowy można znaleźć na prawie wszystkich witrynach (95,5%), zdecydowana większość stron (70,7%) umieszcza też inne elektroniczne adresy, zazwyczaj kierujące bezpośrednio do różnych jednostek organizacyjnych urzędu. Zdecydowanie gorzej wygląda jednak realne wchodzenie w interakcje z użytkownikami sieci. W roku 2009 tylko niewiele ponad jedna piąta witryn (21,7%) udzieliła odpowiedzi na pytanie zadane drogą elektroniczną przez osoby przeprowadzające badania. Nawet jeżeli uznać, że część

¹³ Od wielu już lat liderem, jeśli chodzi o liczbę wersji obcojęzycznych, jest powiat wołomiński, w województwie mazowieckim, udostępniający część treści zamieszczonych na swojej witrynie w 13 (!) językach obcych. Poza językami najpopularniejszymi są np.: język duński, szwedzki, litewski, słowacki i japoński.

¹⁴ Niewielkie znaczenie ma też w tym kontekście specyfika regionu, w którym położony jest powiat. Średnia punktów uzyskanych ramach funkcji promocyjnej w roku 2009 przez powiaty w przeciętnym z punktu widzenia turystycznego województwie kujawsko-pomorskim wynosiła 4,10, a w bardzo atrakcyjnym turystycznie województwie warmińsko-mazurskim – 2,84.

urzędników nie chciała odpowiadać na listy niezwiązane – ich zdaniem – z ich pracą¹⁵, to współczynnik odpowiedzi na poziomie 20% wydaje się być wyjątkowo niski.

Także inne narzędzia interaktywne pozwalające na wyrażanie opinii mieszkańców na temat spraw lokalnych, w tym funkcjonowania władz lokalnych, nie cieszą się dużą popularnością w powiatach ziemskich. W 2009 roku najczęściej spotykanym serwisem tego typu była sonda na tematy lokalne (18,8%) oraz specjalny serwis typu „dialog społeczny”, umożliwiający zadanie pytania lub przedstawienie sprawy staroście lub urzędnikom (16,9%). Forum dyskusyjne dostępne było na mniej więcej co siódmej witrynie (13,7%), a czat na tematy lokalne tylko na ośmiu stronach powiatowych w całej Polsce (2,6%).

Bardzo niewielka dostępność narzędzi stymulujących rozwój demokracji lokalnej w wersji elektronicznej może być oczywiście spowodowana brakiem świadomości możliwości stwarzanych w tym zakresie przez sieć. Równie prawdopodobna jest jednak teza, że władze lokalne nie są zainteresowane ułatwieniem dialogu z mieszkańcami, ponieważ model oparty raczej o demokratyczne procedury wyborcze niż stały dialog i debatę publiczną jest z punktu widzenia elit samorządowych po prostu wygodniejszy. Badania relacjonowane w tym tekście nie są oczywiście w stanie odpowiedzieć na pytanie, która z dwóch zaprezentowanych powyżej tez bardziej adekwatnie opisuje polską rzeczywistość.

Ostatnia z podstawowych funkcji analizowana w badaniu, funkcja usługowa, ma – jak wspomniano wcześniej – kluczowe znaczenie z perspektywy obywatela w jego relacjach z urzędem. Dotyczy ona bowiem interakcji, w które musi wchodzić każdy mieszkaniec jako potencjalny klient – odbiorca usług publicznych. Przeniesienie znacznej części tego typu interakcji do sieci obniża koszty ponoszone przez obywatela i wzmacnia jego pozycję w relacji do władzy.

W tym kontekście można w ostatnich latach mówić o wyraźnym postępie (zob. tabela 2). Co prawda w 2009 roku statystyczna witryna udostępniała tylko 28,8% możliwości wyodrębnionych przez KOZWIS, ale oznacza to i tak istotny postęp w porównaniu z rokiem 2005 (19,3%). Spośród szczegółowych kryteriów realizacji funkcji usługowej najpowszechniejsza była możliwość pobrania z sieci (oddrukowania) formularzy urzędowych (59,6%). Stosunkowo dużo witryn pozwalało też użytkownikom na przesłanie wypełnionych formularzy w trybie *online* (28,7%) oraz na sprawdzenie w sieci, na jakim etapie załatwiania jest konkretna sprawa (25,5%). Natomiast ciągle poza zasięgiem polskich użytkowników sieci jest możliwość płacenia na drodze elektronicznej za usługi publiczne

¹⁵ Prowadzący badania nie ukrywali swojej tożsamości i prosili o odpowiedź na pytanie o ewentualne zbieranie przez władze powiatu opinii mieszkańców na temat sposobu funkcjonowania witryny powiatowej.

(opłaty urzędowe, kary porządkowe itp.). Tego rodzaju serwis dostępny był jedynie na trzech witrynach powiatowych (1%).

Paradoksalnie to właśnie stopień zaawansowania realizacji funkcji usługowej budzi największe nadzieje na przyszłość. Mimo że w chwili obecnej jest on najniższy spośród wszystkich czterech aspektów sieciowej aktywności władz samorządowych, to widać w tym zakresie wyraźny postęp. Co więcej, realizacja idei elektronicznej administracji jest niewątpliwie zadaniem trudniejszym niż proste udostępnianie w Internecie kolejnych typów informacji. Jeśli obserwowane w ostatnich latach rozszerzanie oferty sieciowych usług kierowanych do obywateli odzwierciedla priorytety władz lokalnych w sferze upowszechniania ICT, to trzeba uznać, że są to priorytety właściwie odzwierciedlające wyzwania współczesności.

PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w tym tekście wstępne – i częściowe – wyniki badania wykorzystania narzędzi sieciowych przez polskie samorządy lokalne pozwalają na wskazanie pewnych prawidłowości. Witryny powiatów ziemskich ciągle są w znacznie większym stopniu miejscem prezentowania informacji niż forum demokratycznej debaty o sprawach lokalnych czy miejscem załatwiania spraw urzędowych. Niewystarczający jest też stopień wykorzystania sieci jako narzędzia promocji regionu i spraw lokalnych.

Sieć jest już jednak trwale obecna w codziennym funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Co więcej, mimo że trudno w chwili obecnej mówić o spójnej i konsekwentnej strategii wykorzystywania ICT na szczeblu lokalnym, jeśli porównać lata 2005 i 2009 to widać wyraźny – choć powolny – postęp w procesie korzystania z nowych technologii jako narzędzia komunikacji z obywatelami. Tempo zmian nie zawsze jest satysfakcjonujące, ale wydaje się, że polskie samorządy weszły na trwałe na drogę budowy demokracji lokalnej w wersji elektronicznej.

LITERATURA

- Bański J., *Witryny internetowe jednostek samorządowych z siedzibą w małych miastach – analiza i ocena*, http://www.igipz.pan.pl/zpz/banski/PDF/3_Witryny_internetowe.pdf.
- Browning G., *Electronic Democracy: Using the Internet to Influence American Politics*, CyberAge Books, Medford 2002.
- Gibson R., Römmele A., Ward S. (eds.), *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via New ICTs*, Routledge, New York 2004.

Porębski L., *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków 2001.

The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services, Capgemini, September 2007, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/.

Streszczenie

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne są w coraz większym stopniu wykorzystywane w działalności instytucji publicznych, w tym struktur samorządu lokalnego. W tekście zostały zaprezentowane wstępne wyniki projektu badawczego zrealizowanego przez autora w latach 2005-2009, poświęconego analizie zawartości oficjalnych witryn władz samorządowych. Badaniem objęto witryny wszystkich 314 polskich powiatów ziemskich. Wyniki analizy dowodzą, że spośród podstawowych funkcji, które mogą być realizowane przez witryny samorządowe najbardziej rozwinięte są: dostarczanie użytkownikom informacji i promocja regionu. Polskie samorządy powiatowe zdecydowanie gorzej radzą sobie natomiast ze stymulowaniem sieciowej debaty publicznej oraz elektroniczną dystrybucją usług publicznych. Pomiędzy rokiem 2005 a 2009 nastąpiło wyraźne wzbogacenie oferty witryn samorządowych, ale ciągle jeszcze Internet nie wydaje się być uznawany przez władze samorządów lokalnych za istotny element kształtowania relacji z obywatelami.

The Use of ICT by Polish Local Government Institutions

Summary

The role played by ICT in the everyday activity of public institutions, including local government bodies, turns out to be increasing. The paper presents preliminary results of the research project carried out in the period 2005-2009. The project comprised the analysis of the content of the official websites of 314 Polish territorial counties. The results of the analysis prove that information provision as well as promotion are the most developed functions performed by Polish local government websites. At the same time, two other functions – the stimulation of electronic public debate and service delivery – are considerably lagged. Between 2005 and 2009 an apparent and stable progress of the overall offer of local government websites can be observed. Nevertheless, local government authorities still do not seem to regard Internet the important tool in constructing relations with citizens.