

**Robert Perdał**

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
Zakład Analizy Regionalnej  
e-mail: r.perdal@amu.edu.pl*

## **Elektroniczne usługi publiczne w Poznaniu – perspektywa 10 lat w Unii Europejskiej**

**Zarys treści:** Celem pracy jest analiza poziomu rozwoju e-usług publicznych dostępnych w Poznaniu, których rozwój możliwy był m.in. dzięki środkom pochodzącym z funduszy europejskich. Sytuacja Poznania w tym zakresie została odniesiona do największych miast w Polsce wykorzystujących środki unijne na rozwój e-administracji. W pierwszym etapie postępowania badawczego przeanalizowano programy operacyjne, w ramach których istniała możliwość współfinansowania rozwoju e-administracji. W drugim etapie przeprowadzono analizę absorpcji środków unijnych przez badane miasta na tle innych jednostek samorządu lokalnego, a w trzecim – omówiono projekty realizowane ze środków unijnych na rozwój e-administracji w badanych miastach. Ostatni, czwarty etap postępowania badawczego obejmuje analizę poziomu rozwoju e-administracji mierzoną poziomem rozwoju wybranych e-usług publicznych w roku 2011 i 2014.

**Słowa kluczowe:** elektroniczna administracja, e-usługi publiczne, samorząd lokalny, Poznań, Unia Europejska

### **Wprowadzenie**

Zmiany będące następstwem szybkiego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, a w szczególności Internetu, mają inny niż dotychczasowe odkrycia technologiczne i trudniejszy do uchwycenia wpływ nie tylko na gospodarkę, ale i na społeczeństwo, a ostatecznie na niemal wszystkie dziedziny życia i działalność człowieka (Naisbitt 1997, Castells 2003). Jednym z nowych wyzwań rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki cyfrowej jest wykorzystanie ICT w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej, także na szczeblu samorządu lokalnego. Przejawem funkcjonowania e-administracji jest dystrybucja usług publicznych nowymi – elektronicznymi – kanałami. Proces rozwoju e-administracji, którego wyrazem jest rozwój elektronicznych usług publicznych, ma niezwykle dynamiczny charakter i wykazuje znaczne zróżnicowania przestrzenne (Centeno

i in. 2005, Anttiroiko 2008). Dotyczy to zarówno układów przestrzennych rozpatrywanych w skali globalnej – państw i regionów, jak i w skali lokalnej – samorządów lokalnych. Przy czym należy zaznaczyć, że e-administracja to nie tylko informatyzacja sektora publicznego ale szerszy program jego reform. Najpełniej zagadnienie to oddaje definicja e-administracji zaproponowana przez Komisję Europejską, według której jest to „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w sektorze publicznym połączone ze zmianami organizacyjnymi i uzyskaniem nowych umiejętności służb publicznych, w celu poprawy jakości usług publicznych i procesów demokratycznych, a także wzmocnienia poparcia dla prowadzonej polityki” (The Role of eGovernment... 2003, s. 7).

Współcześnie trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie administracji publicznej i samorządów lokalnych bez nowoczesnych technologii. Rozwój e-administracji, a tym samym rozwój e-usług publicznych oznacza szereg korzyści zarówno dla jej klientów, tj. obywateli i przedsiębiorców, jak i dla samej administracji. Wśród korzyści dla obywateli i mieszkańców należy wspomnieć przede wszystkim o: większej dostępności usług publicznych (praktycznie przez całą dobę, bez konieczności oczekiwania w kolejce), łatwiejszych kanałach komunikacji na linii obywatel/przedsiębiorca – urzędnik/władza publiczna, większej transparentności działań administracji publicznej i władz publicznych. Natomiast pozytywne skutki (pełnego) wdrożenia rozwiązań e-administracji to m.in.: usprawnienie pracy sektora publicznego, niższe koszty funkcjonowania, stymulacja zmian organizacyjnych i potrzeby ciągłego uzupełniania wiedzy i umiejętności służb publicznych sprzyjające poprawie efektywności działania (van der Meer, van Winder 2003, Aichholzer 2005, Young-Jin, Seang-Tae 2008, Nijkamp, Cohen-Blankshtain 2009, Paskaleva-Shapira 2009). Pomimo wielu zalet rozwój e-administracji i e-usług publicznych może powodować także pewnego rodzaju zagrożenia. Jednym z ważniejszych jest kwestia tzw. wykluczenia cyfrowego, które może w dłuższej perspektywie przyczynić się do wykluczenia społecznego. Tym samym sytuacja ta może doprowadzić do bardziej uprzywilejowanej pozycji innych grup, które mają pełny dostęp do zasobów cyfrowych (Kuk 2002). Innym ważnym zagrożeniem jest kwestia kosztów wdrożenia rozwiązań e-administracji, a w szczególności e-usług publicznych. Dotyczy to głównie mniejszych jednostek lokalnych, gdzie relatywnie wysokie koszty mogą nie doprowadzić do zakładanych efektów, zwłaszcza w zakresie redukcji kosztów funkcjonowania.

W polskim sektorze publicznym, podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, technologie informacyjno-komunikacyjne funkcjonują od lat 90. ubiegłego wieku. Przy czym zakres i jakość wykorzystywanego sprzętu i oprogramowania w Polsce i krajach zachodnich znacznie się różniły (niestety na naszą niekorzyść). Czynniki stymulującymi (bądź w niektórych przypadkach destymulującymi) rozwój e-administracji w samorządzie lokalnym w Polsce są m.in. uwarunkowania prawno-organizacyjne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, dostępność ICT wśród mieszkańców i przedsiębiorców, poziom umiejętności informatycznych mieszkańców, postawy oraz świadomość władz i liderów lokalnych, wyposażenie teleinformatyczne urzędów, kapitał ludzki urzędów oraz sytuacja finansowa (Perdał 2012, 2014). Niemniej jednak dopiero wstąpienie Polski do Unii Europejskiej

i pojawienie się nowych możliwości współfinansowania rozwoju e-administracji i e-usług publicznych ze środków unijnych dały nowy impuls rozwojowy w tym zakresie (Perdał 2014). Dotychczasowa modernizacja i informatyzacja sektora publicznego realizowana z własnych zasobów finansowych, zwłaszcza w samorządach lokalnych, nie spowodowała takiego progresu w zakresie e-usług publicznych jak środki unijne.

## **Cel pracy i metody badawcze**

Celem niniejszej pracy jest analiza poziomu rozwoju e-usług publicznych w kontekście pozyskanych środków unijnych na ich rozwój w Poznaniu na tle największych miast w Polsce. Podstawowym układem odniesienia sytuacji Poznania jest pięć największych miast w kraju, tj. Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Gdańsk. Analiza obejmuje lata 2004–2014 w zakresie pozyskiwanych środków unijnych na rozwój e-usług publicznych (e-administracji). Natomiast analiza efektów rozwoju e-usług publicznych, ze względu na brak publikowanych danych, obejmuje lata 2011–2014. Dane wykorzystane w pracy dotyczące wielkości środków unijnych i realizowanych projektów w dziedzinie rozwoju e-usług publicznych pochodzą z oficjalnej statystyki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a ściślej z modułu internetowego Mapa Dotacji (<http://mapadotacji.gov.pl/>). W badaniu uwzględniono jedynie te projekty, które związane były (pośrednio lub bezpośrednio) z rozwojem e-usług publicznych i e-administracji oraz realizowane były przez samorządy lokalne (urząd miejski był bezpośrednim beneficjentem). Dane na temat poziomu rozwoju e-usług publicznych w badanych miastach są danymi pierwotnymi zebranymi przez autora w trakcie inwentaryzacji stron internetowych miast.

Procedura wyznaczania wartości wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju e-usług publicznych ( $W_{eU}$ ) obejmowała analizę poziomu interaktywności świadczenia 18 wybranych usług publicznych. W analizie uwzględniono zarówno tzw. własne strony internetowe jak i strony podmiotowe Biuletynu Informacji Publicznej, oraz połączone z nimi strony m.in. Biur Obsługi Interesanta, ePUAP (Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej), Elektronicznych Skrzynek Podawczych itp. Usługi uwzględnione w analizie to: (1) wydanie odpisów akt USC, (2) zgłoszenie urodzenia dziecka, (3) zgłoszenie zgonu, (4) wydanie dowodu osobistego, (5) wymeldowanie/zameldowanie, (6) wymeldowanie/zameldowanie cudzoziemca, (7) opłata za posiadanie psa, (8) zasiłek celowy (stały itp.), (9) deklaracja na podatek od nieruchomości (osoby fizyczne/prawne), (10) podatek od środków transportowych, (11) wpis/wykreślenie/zmiana w ewidencji działalności gospodarczej, (12) zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, (13) warunki zabudowy, (14) opłata targowa, (15) pozwolenie na usunięcie drzew, (16) rejestracja czasowa i wydanie tablic czasowych pojazdu, (17) rejestracja używanego pojazdu oraz (18) pozwolenie na budowę.

Wybór usług do analizy był celowy i obejmował głównie te, które zostały wskazane jako priorytetowe przez Komisję Europejską (eEurope 2002 Impact

and Priorities, 2001) oraz Ministerstwo Nauki i Informatyzacji w ramach koncepcji Wrota Polski z 2002 r. W analizie poziomu rozwoju e-usług publicznych wykorzystano metodę zaproponowaną przez CapGemini Ernst & Young (2001, 2005) dla Komisji Europejskiej. Pomiar poziomu rozwoju e-usług publicznych przeprowadzono na pięciostopniowej skali poziomu interaktywności ich świadczenia. Każdemu z poziomów przypisano proporcjonalnie wagę: (1) poziom 0 (0) – brak informacji o usłudze lub na stronie internetowej urzędu znajdują się informacje nieistotne przy realizacji określonej usługi publicznej; (2) poziom I (25) – zamieszczenie na stronie internetowej urzędu podstawowych informacji dotyczących usługi, np. procedury administracyjne, wymagane dokumenty, rodzaj formularza, czas i forma realizacji; (3) poziom II (50) – możliwość pobrania ze strony internetowej różnego rodzaju dokumentów niezbędnych w realizacji danej sprawy (formularze, wnioski, podania itp.); (4) poziom III (75) – możliwość pobrania i odesłania wypełnionych odpowiednich formularzy, wniosków, podań itp. lub możliwość wypełnienia tych dokumentów *on-line*; (5) poziom IV (100) – realizacja całej usługi za pośrednictwem strony internetowej urzędu. Średnia wag wszystkich 18 analizowanych usług wyznaczała wartość syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju e-usług publicznych ( $W_{eU}$ ). Tym samym wskaźnik ten może przyjmować wartości z przedziału  $<0;100>$ . W tym miejscu warto dodać, że wskaźnik ten można także traktować, podobnie jak w badaniach anglosaskich (van der Meer, Van Winden 2003, Young-Jin, Seang-Tae 2008), jako wskaźnik poziomu rozwoju e-administracji, gdyż przyjmuje się, że poziom rozwoju e-usług publicznych jest wyznacznikiem poziomu rozwoju e-administracji.

## Instrumenty finansowe rozwoju e-administracji

W latach 2004–2014 największe możliwości dofinansowania projektów z zakresu rozwoju e-usług publicznych i, szerzej, e-administracji oraz społeczeństwa informacyjnego były w drugiej perspektywie programowania, tj. w latach 2007–2013.

W latach 2004–2006 informatyzacja administracji publicznej nie miała dedykowanego programu operacyjnego (ani działania) i choć jej rozwój był zaprogramowany w kilku strategiach i planach rozwoju, miała relatywnie spontaniczny i chaotyczny charakter. Stąd też możliwość finansowania projektów związanych z szeroko rozumianą e-administracją znajdowała się w trzech programach operacyjnych, takich jak: Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. W latach 2007–2013 dla projektów z zakresu e-administracji utworzono dedykowane działanie w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka – 7 oś priorytetowa: Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji. Jednakże nastąpiło wówczas wyraźne rozgraniczenie dwóch składowych e-administracji – informatyzacji urzędów i usług oraz szkoleń i modernizacji sektora publicznego w wymiarze organizacyjnym. Projekty informatyczne znalazły się w POIG natomiast szkolenia urzędników w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Dodatkowo

środki na rozwój e-administracji zostały alokowane w regionalnych programach operacyjnych (choć nie wszystkie województwa przeznaczyły środki na ten cel).

W latach 2004–2014 badane miasta mogły korzystać z następujących instrumentów finansowych rozwoju e-administracji i e-usług publicznych<sup>1</sup>:

- 2004–2006 – działanie 1.5: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR);
- 2007–2013 – działania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO);
- 2007–2013 – działanie 5.2: Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL).

## **Absorpcja środków unijnych na rozwój e-usług publicznych i e-administracji**

Od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2013 r. z możliwości dofinansowania rozwoju e-administracji w obu perspektywach finansowych skorzystało 357 gmin z 2479 tego typu jednostek lokalnych w kraju. Wśród nich były 44 miasta na prawach powiatu, w tym m.in. Poznań i pozostałe pięć badanych największych miast w Polsce. W ramach działania 1.5 ZPORR skutecznie o środki aplikowało 130 gmin, w tym 21 miast na prawach powiatu. Natomiast liczba jednostek samorządu lokalnego, które pozyskały środki w latach 2007–2013, wynosiła odpowiednio 280 i 38. W związku z tym od 2004 r. ze środków unijnych skorzystało 14% gmin oraz 68% miast na prawach powiatu. Co ciekawe, jedynie 15% gmin i 34% miast na prawach powiatu uzyskało unijne dofinansowanie zarówno w pierwszej, jak i drugiej perspektywie finansowej.

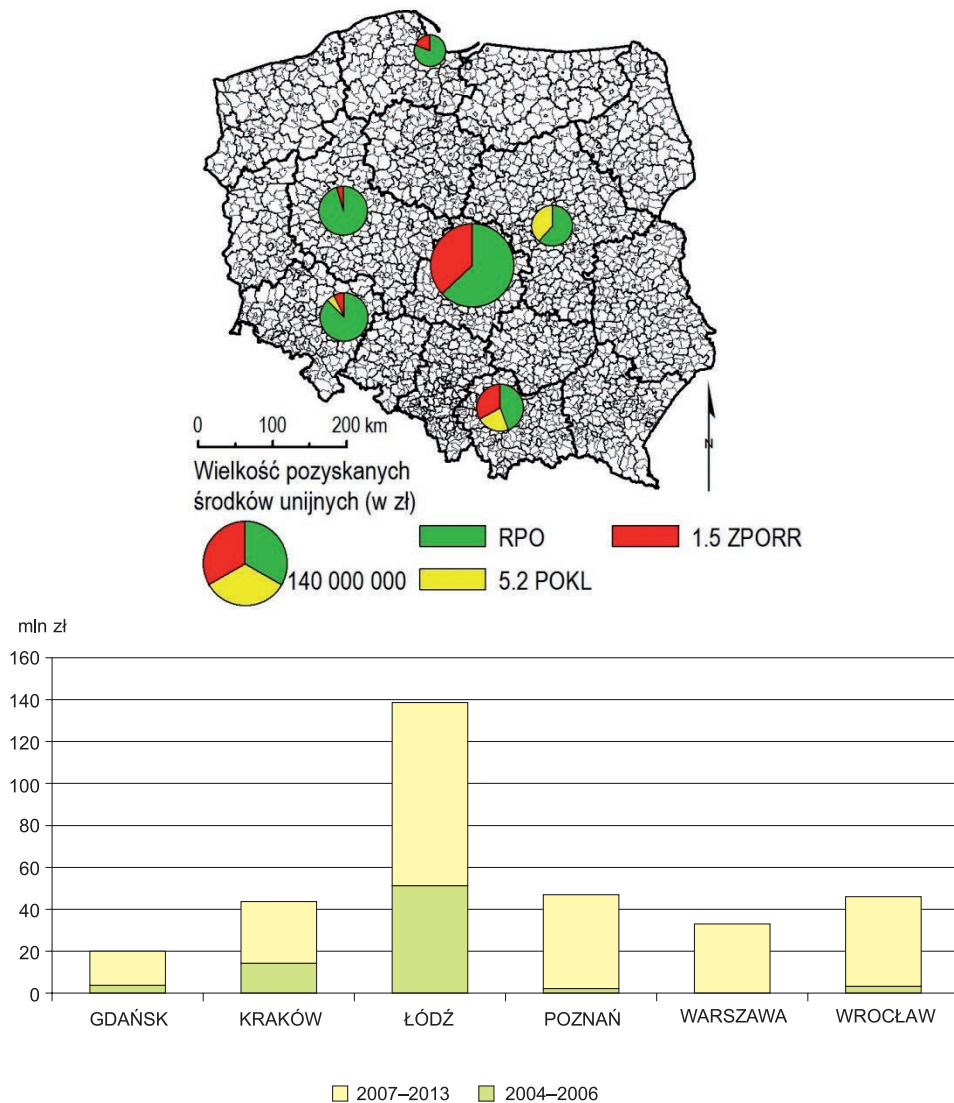
Spośród badanych miast zarówno Poznań, jak i Gdańsk, Kraków, Łódź oraz Wrocław w obu perspektywach finansowych pozyskały środki na rozwój e-usług publicznych. Natomiast Warszawa środki na ten cel otrzymała tylko w drugiej perspektywie.

Łączna wartość projektów zrealizowanych przy wsparciu środków europejskich w dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej w Poznaniu wynosiła niemal 47 mln zł, co w przeliczeniu na mieszkańca stanowi kwotę 85 zł/os. (ryc. 1, tab. 1). W grupie badanych miast najwięcej środków na rozwój e-administracji pozyskał łódzki samorząd. W ciągu 10 lat było to blisko 139 mln zł, czyli aż 194 zł/os.

Pozostałe największe miasta w kraju otrzymały mniej środków na rozwój e-administracji. Tym samym Poznań ułokował się na drugiej pozycji wśród największych badanych miast zarówno pod względem łącznej wielkości pozyskanych środków unijnych na ten cel, jak i pod względem wielkości tych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Niemniej jednak należy podkreślić, że różnica

<sup>1</sup> Z pozostałych programów operacyjnych finansowane były projekty ogólnopolskie, z których efektów docelowo bezpośrednio lub pośrednio mogą korzystać samorządy lokalne, m.in. ePUAP, ePUAP2, PESEL2, CEIDG.





Ryc. 1. Wielkość pozyskanych środków unijnych na rozwój e-administracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (stan na maj 2014 r.).

między Łodzią a Poznaniem jest znaczna i wynosi blisko 90 mln zł, a między Poznaniem i kolejnymi miastami – zwłaszcza Wrocławiem i Krakowem – już dużo mniejsza (1–3 mln zł).

Poznań podobnie jak Gdańsk w ciągu 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej zrealizował dwa projekty w zakresie rozwoju e-administracji. W stosunku do innych dużych miast może wydawać się to niewielkim osiągnięciem, gdyż w mijającej dekadzie w Łodzi zrealizowano osiem projektów (tab. 1), a w Kra-

Tabela 1. Liczba i wielkość projektów z zakresu rozwoju e-administracji w latach 2004–2013

10 lat w Unii Europejskiej				
Miasto	Wartość projektów	Liczba projektów	Średnia wartość	
			Per capita	1 projekt
Gdańsk	19 990 125,18 zł	2	43,38 zł	9 995 062,59 zł
Kraków	43 692 721,83 zł	7	57,57 zł	6 241 817,40 zł
Łódź	138 634 035,81 zł	8	193,80 zł	17 329 254,48 zł
Poznań	46 998 566,96 zł	2	85,59 zł	23 499 283,48 zł
Warszawa	32 969 060,57 zł	4	19,19 zł	8 242 265,14 zł
Wrocław	45 945 612,38 zł	7	72,78 zł	6 563 658,91 zł
Razem	328 230 122,73 zł	30	67,90 zł	10 941 004,09 zł
2004–2006				
Miasto	Wartość projektów	Liczba projektów	Średnia wartość	
			Per capita	1 projekt
Gdańsk	3 755 521,18 zł	1	8,15 zł	3 755 521,18 zł
Kraków	14 337 149,79 zł	2	18,89 zł	7 168 574,90 zł
Łódź	51 265 716,54 zł	3	71,66 zł	17 088 572,18 zł
Poznań	2 138 982,39 zł	1	3,90 zł	2 138 982,39 zł
Warszawa	– zł	0	– zł	– zł
Wrocław	3 320 459,36 zł	1	5,26 zł	3 320 459,36 zł
Razem	74 817 829,26 zł	8	15,48 zł	9 352 228,66 zł
2007–2013				
Miasto	Wartość projektów	Liczba projektów	Średnia wartość	
			Per capita	1 projekt
Gdańsk	16 234 604,00 zł	1	35,23 zł	16 234 604,00 zł
Kraków	29 355 572,04 zł	5	38,68 zł	5 871 114,41 zł
Łódź	87 368 319,27 zł	5	122,13 zł	17 473 663,85 zł
Poznań	44 859 584,57 zł	1	81,70 zł	44 859 584,57 zł
Warszawa	32 969 060,57 zł	4	19,19 zł	8 242 265,14 zł
Wrocław	42 625 153,02 zł	6	67,52 zł	7 104 192,17 zł
Razem	253 412 293,47 zł	22	52,43 zł	11 518 740,61 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (stan na maj 2014 r.).

kwie i Wrocławiu – po siedem. Mając jednak na względzie wielkość pozyskanych środków, należy zauważyć, że były to duże projekty o relatywnie szerokim zakresie.

Samorząd Poznania w latach 2004–2006 przy współudziale środków ZPORR zrealizował projekt „e-Poznań – Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej”, natomiast w latach 2007–2014 – projekt „Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna”, który był jednym z trzech projektów wskazanych przez samorząd województwa jako tzw. projekt kluczowy w ramach działania 2.7: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 (tab. 2). Dodatkowo Poznań był partnerem Urzędu Miasta Krakowa w projekcie „Monitorowa-

Tabela 2. Projekty z zakresu rozwoju e-administracji zrealizowane w latach 2004–2013

Miasto	Program	Projekt	Wartość projektu (zł)	Udział UE (%)
Gdańsk	ZPORR	e-Gdańsk – europejska metropolia on-line	3 755 521	74
	RPO	Gdańska Platforma Edukacyjna	16 234 604	56
Kraków	ZPORR	E-Kraków. Rozwój infrastruktury teleinformatycznej usprawniającej zarządzanie dużą aglomeracją miejską	6 354 370	68
	ZPORR	Zintegrowany System Zarządzania Oświatą w Krakowie	7 982 780	68
	RPO	Budowa systemu informatycznego do wspomagania administracji wraz z integracją zasobów bazodanowych w województwie i w powiecie	11 960 482	84
	RPO	Wdrożenie Elektronicznego Systemu Zarządzania Dokumentacją w Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	777 190	75
	RPO	Wdrożenie systemu e-usług publicznych w Urzędzie Miasta Krakowa i miejskich jednostkach organizacyjnych	6 570 450	65
	POKL	„PI” – Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jst	5 051 800	85
	POKL	Rozwój systemu zarządzania Urzędem	4 995 650	85
Łódź	ZPORR	System informacji o terenie dla miasta Łodzi – faza V	19 991 762	44
	ZPORR	E-Łódź – zakup i wdrożenie elektronicznego urzędu w Urzędzie Miasta Łodzi	17 437 149	75
	ZPORR	Rozbudowa systemu informatycznego MODGiK w Łodzi dla poprawienia efektywności pracy administracji oraz rozwoju elektronicznych usług dla ludności	8 701 199	75
	ZPORR	e-Łódź – zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania – II etap	4 949 988	74
	ZPORR	Baza usług medycznych udzielanych mieszkańcom Łodzi	185 619	55
	RPO	Metropolitalna sieć szerokopasmowego dostępu do Internetu	47 347 529	75
	RPO	System informacji o terenie dla miasta Łodzi – faza IX	33 310 790	50
RPO	Łódzkie centrum kontaktu z mieszkańcami	6 710 000	75	
Poznań	ZPORR	e-Poznań – Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej	2 138 982	75
	RPO	Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna	44 859 585	66
Wrocław	ZPORR	Budowa Wrocławskiego Publicznego Systemu Informacji Przestrzennej	3 320 459	71
	RPO	Rozwój informatycznego systemu zarządzania wrocławską oświatą	17 024 319	66
	RPO	Rozwój usług elektronicznych we wrocławskiej oświacie	11 465 338	79
	RPO	Digitalizacja archiwum miejskiego we Wrocławiu wraz z elektronicznym zdalnym systemem dostępu do dokumentacji	4 825 789	84
	RPO	MAN Wrocław. Wrocławska sieć teleinformatyczna na potrzeby sprawnego zarządzania miastem	4 458 914	84
	RPO	Budowa nieodpłatnego, bezprzewodowego dostępu do Internetu dla mieszkańców miasta oraz gości Wrocławia – Miejski Internet	2 572 992	81
	POKL	Kompleksowy program wzmocnienia zdolności Urzędu Miejskiego Wrocławia do sprawnej i efektywnej realizacji zadań publicznych	2 277 801	85



	RPO	Modernizacja i rozbudowa sieci teleinformatycznej Urzędu m.st. Warszawy	20 289 017	61
Warszawa	POKL	NOVUS – program rozwoju administracji samorządowej Warszawy, Poznania, Lublina, Elku i Łodzi	4 998 629	85
	POKL	URBES – podniesienie potencjału administracyjnego samorządów Warszawy, Poznania i Łodzi do zarządzania metodą projektową	3 876 338	85
	POKL	METROPOLIS – Wsparcie rozwoju administracji samorządowej obszaru metropolitalnego Warszawy	3 805 077	85

Objaśnienia: ZPORR – projekt realizowany w ramach działania 1.5: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR); RPO – projekt realizowany w ramach regionalnych programów operacyjnych; POKL – projekt realizowany w ramach działania 5.2: Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (stan na maj 2014 r.).

nie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego” oraz partnerem Warszawy (wraz z Łodzią, Lublinem i Elkiem) w projektach „Novus – program rozwoju administracji samorządowej” i „URBES – podniesienie potencjału administracyjnego samorządów” finansowanych ze środków POKL w ramach działania 5.2: Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej<sup>2</sup>.

Projekt „e-Poznań – Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej”, którego celem były m.in. budowa archiwum dokumentów elektronicznych i systemu zarządzania dokumentacją elektroniczną, a także rozszerzenie istniejącego katalogu e-usług publicznych oraz stworzenie sieci (35) tzw. PIAP-ów (publicznych punktów dostępu do Internetu), stanowił jeden z najbardziej innowacyjnych projektów o takim zakresie realizowanym w największych miastach w Polsce. Podobne projekty (przy kilkakrotnie większych budżetach) realizowały Łódź, Kraków i Gdańsk, jednakże innowacyjność projektu poznańskiego wydaje się największa głównie ze względu na fakt, że projekt ten obejmował niestandardowy katalog usług publicznych. Przenoszone na platformę cyfrową były tzw. „usługi masowe”, czyli takie, z których potencjalnie będzie korzystało najwięcej mieszkańców, a więc także, które ułatwią życie mieszkańcom przy jednoczesnej poprawie jakości obsługi w samym urzędzie. Wśród tych usług znalazły się m.in.: nowe e-formularze (np. ewidencja działalności gospodarczej, podatek od nieruchomości), które w owym czasie były jednymi z pierwszych w polskich samorządach lokalnych, giełda używanych podręczników, platforma konsultacji społecznych, cyfrowy plan miasta, transmisja audio-wideo obrad Rady Miasta Poznania, wyszukiwarka grobów na cmentarzach.

Wówczas także zrodził się pomysł utworzenia Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej, jednakże możliwości finansowe Poznania i sąsiednich gmin były zbyt ograniczone oraz samorządy te chyba jeszcze nie były gotowe na tak daleką integrację i współpracę. Projekt ten został (przynajmniej częściowo) zrealizowany w drugiej perspektywie finansowej. Projekt „Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna” zakładał stworzenie m.in.: e-biletu komunikacji

<sup>2</sup> W tych trzech przytoczonych przypadkach oficjalnymi beneficjentami projektów były odpowiednio Kraków i Warszawa. Natomiast pozostałe miasta były jedynie partnerami, którzy pośrednio korzystali ze wsparcia ze środków unijnych.

miejskiej (tPortmonetka) dla Poznania i gmin wchodzących w skład aglomeracji poznańskiej; systemu *park&ride* i *bike&ride*; systemu bezgotówkowych płatności w miejskich instytucjach; możliwości płatności za parkowanie w strefie płatnego parkowania i za drobne zakupy (ePortmonetka – karta typu *prepaid*), korzystania z cyfrowego identyfikatora i indywidualnego „e-podpisu” oraz karty bibliotecznej zapisanych i dostępnych na jednej karcie. System stworzony w ramach PEKA jest jednym z dwóch tego typu projektów realizowanych w największych miastach w Polsce. Drugi to „Śląska Karta Usług Publicznych” o wartości 150 mln zł, realizowany przez Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Projekty wykonywane przez Kraków i Warszawę w partnerstwie z miastem Poznaniem w ramach działania 5.2: Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej POKL pośrednio dotyczyły rozwoju e-usług publicznych. Wynika to z faktu, że obejmowały projekty związane z jednej strony z poprawą skuteczności i efektywności monitorowania jakości usług publicznych świadczonych przez samorządy lokalne w Polsce (projekt „Monitorowanie jakości usług publicznych...”), a z drugiej – z poprawą funkcjonowania urzędów i poprawą jakości obsługi klientów głównie poprzez podnoszenie kompetencji, wiedzy i umiejętności urzędników (projekty „Novus...” i „Urbes...”).

Projekty zrealizowane przez miasto Poznań (e-Poznań, PEKA) w porównaniu z projektami w innych dużych miastach odznaczają się relatywnie szerszym spektrum zagadnień podejmowanych w ich ramach przy względnie dużym udziale własnych środków finansowych. Poznańskie projekty były dofinansowane ze środków unijnych na poziomie 66–75%, natomiast kilka projektów wrocławskich, warszawskich i krakowskich na maksymalnym poziomie – 85%. Przy czym należy podkreślić, że środki unijne były dla Urzędu Miasta Poznania jednym ze źródeł finansowania rozwoju e-usług publicznych i e-administracji. Poznań wiele innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie finansował z własnych środków. Sytuacja ta była następstwem przyjęcia w lipcu 2004 r. opracowanej przez Instytut Informatyki Politechniki Poznańskiej „Strategii informatyzacji miasta Poznania” (2004), którą miasto konsekwentnie realizowało do czasu przyjęcia nowej strategii w 2010 r. w ramach jednego z tzw. programów strategicznych – „Cyfrowy Poznań” stworzonych dla potrzeb realizacji „Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030” (2010). „Strategia informatyzacji miasta Poznania” (2004) była jednym z pierwszych tego typu dokumentów przygotowanych przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego. W realizacji założeń strategii wykorzystano własne zasoby materialne i finansowe miasta oraz środki unijne. Należy tutaj podkreślić, że wiele projektów wykonanych własnymi nakładami przez Urząd Miasta Poznania zostało sfinalizowanych dzięki współpracy Poznania z Politechniką Poznańską i Poznańskim Centrum Superkomputerowo-Sieciowym przy Instytucie Chemii Bioorganicznej PAN. Tak szeroka współpraca tego typu jednostek w skali kraju nie ma sobie równych i jest dużym osiągnięciem Poznania.

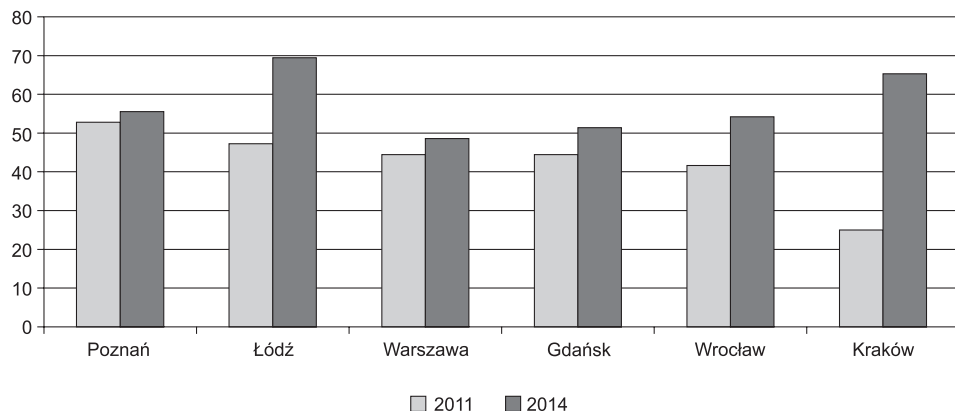
## Poziom rozwoju e-usług publicznych w badanych miastach

Analizę poziomu rozwoju e-usług publicznych w Poznaniu na tle największych miast w Polsce przeprowadzono na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju e-usług publicznych ( $W_{eU}$ ).

W 2011 r. Poznań był liderem rankingu z wartością wskaźnika  $W_{eU}$  równą 53 pkt, przy średniej dla sześciu badanych miast – 43 pkt. Różnica pomiędzy Poznaniem a drugą w rankingu Łodzi wynosiła 5,5 pkt, a z ostatnim w rankingu Krakowem aż 28 pkt (ryc. 2). Sytuacja ta oznacza, że duża część usług publicznych dostępnych była w Poznaniu na drugim i trzecim poziomie interaktywności.

Wykorzystanie własnych środków oraz środków pochodzących z dofinansowania unijnego w ramach ZPORR i WRPO bez wątpienia miało wpływ na uzyskanie relatywnie wysokiej pozycji przez miasto Poznań na skali poziomu rozwoju e-usług publicznych. To lata 2004–2006 dały niezwykle wielki impuls rozwojowy w zakresie poprawy jakości usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców dystrybuowanych *on-line*. Właśnie dzięki rozwojowi e-usług publicznych już w połowie lat dwutysięcznych Poznań był liderem rozwoju e-usług publicznych w Polsce. W wielu opracowaniach naukowych i popularnonaukowych Poznań wskazywano jako wzór w tym zakresie (por. Kuniszewski 2011, rankingi czasopisma „Komputer Świat”). Choć poziom zaawansowania technologicznego świadczenia usług *on-line* (poziom interaktywności ich świadczenia) nie był wysoki w porównaniu do standardów zachodnich, niemniej jednak jak na warunki polskie wskazywał kierunki przemian i odznaczał się wysokim standardem.

Niestety w pewnym sensie zaniechanie dalszego rozwoju systemów informatycznych i bazowanie na tym, co zostało stworzone kilka lat wcześniej, doprowadziło do sytuacji, w której Poznań w 2014 r. utracił pozycję lidera (55,5 pkt) na rzecz Łodzi (69,5 pkt) i Krakowa (65,5 pkt). To inwestycje w sprzęt i oprogramowanie w Łodzi i Krakowie (także dzięki projektom unijnym) umożliwiające wprowadzanie kolejnych e-usług publicznych na najwyższych poziomach inter-



Ryc. 2. Poziom rozwoju e-usług publicznych w 2011 i 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych badanych miast.

aktywności doprowadziły do tej sytuacji. Jest to zjawisko bardzo powszechne – gdyż kilka dużych inwestycji w sprzęt i oprogramowanie w relatywnie krótkim czasie niemal rewolucjonizuje działania urzędów. Przy czym należy zauważyć, że najbardziej proinnowacyjną politykę w tym zakresie prowadzą władze Łodzi, które od wielu lat pozyskują znaczne środki na modernizację i unowocześnienie administracji samorządowej, tym samym niezwykle szybko rozwijają e-usługi publiczne i cały system e-administracji, pozostając w czołówce największych miast o najwyższym poziomie rozwoju w tej dziedzinie. Podobna sytuacja występuje w Krakowie, jednakże w tym przypadku nastąpił wzrost poziomu rozwoju e-usług publicznych z najniższego poziomu wśród badanych miast w 2011 r. do wartości odpowiadającej drugiej pozycji w 2014 r., a zatem nastąpił blisko dwuipółkrotny wzrost w tym zakresie. Sytuacja Łodzi i Krakowa potwierdza niezwykle silny związek pomiędzy nakładami poniesionymi na rozwój e-usług publicznych (głównie dzięki środkom unijnym) a poziomem ich rozwoju.

Oczywiście nie można zapominać, a wręcz należy to wyraźnie podkreślić, że optyka władz Poznania w zakresie cyfryzacji usług publicznych jest nieco inna niż w pozostałych badanych miastach. Dowodem jest struktura realizowanych projektów (tab. 2), a w szczególności projekt PEKA. Żadne z badanych miast nie podjęło się realizacji tego typu projektu i to na tak szeroką skalę. Badane miasta rozwijają systemy informatyczne i e-usługi urzędów miejskich, natomiast Poznań, mając te usługi na relatywnie wysokim poziomie (choć już inne miasta świadczą część tych usług na wyższych poziomach interaktywności) inwestuje i rozwija inny segment e-usług publicznych. Nie są to *de facto* tylko e-usługi administracyjne, które najchętniej rozwijane są przez większość miast w Polsce, ale usługi publiczne o charakterze komunikacyjno-finansowym. Niewątpliwym atutem tego typu rozwiązań jest ich potencjalnie szerokie spektrum odbiorców i zasięg przestrzenny wykraczający poza granice miasta i obejmujący aglomerację poznańską, co w znacznym stopniu poprawi poziom integracji lokalnych jednostek samorządowych wchodzących w jej skład. Oczywiście wdrażanie pionierskich rozwiązań, i to na tak szeroką skalę i o tak szerokim zakresie, czasami może wiązać się z pewnymi problemami (o czym w przypadku systemu PEKA szeroko rozpisywały się lokalne media w Poznaniu). Niemniej jednak należy mieć na uwadze nie tylko sposób wdrażania pewnych rozwiązań, ale przede wszystkim ich efekty, i określić relację pomiędzy wielkością poniesionych nakładów a uzyskanymi korzyściami.

Pomimo, że dynamika wzrostu poziomu rozwoju e-usług publicznych w Poznaniu w latach 2011–2014 w stosunku do pozostałych badanych miast jest relatywnie niska, bo wynosząca zaledwie 105% (podobnie jak Warszawy – 109%), to jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że Poznań nadal zachowuje wysoką pozycję w tym rankingu. Dodatkowo sytuacja ta potwierdza, niezwykle wysoki poziom rozwoju e-usług publicznych w Poznaniu już w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej. Dzięki zrealizowanym wówczas projektom Poznań przez długie lata był liderem w tym zakresie, a dopiero wielomilionowe inwestycje poczynione w Łodzi i Krakowie sprawiły, że to właśnie te miasta stały się liderami rozwoju e-usług publicznych.

## Podsumowanie i wnioski

Dostępne od 2004 r. środki europejskie niewątpliwie stały się istotnym katalizatorem przemian życia społeczno-gospodarczego w Polsce, w tym także modernizacji i przemian administracji publicznej i samorządów lokalnych. Oczywiście oprócz możliwości pozyskania tych środków istotnym elementem były i są odpowiednio przygotowane zmiany prawne i organizacyjne zarówno na szczeblu centralnym – ułatwiające wdrażanie rozwiązań systemowych (np. CEIDG), jak i na szczeblu lokalnym – pozwalające implementować w samorządach lokalnych najnowsze dostępne rozwiązania w zakresie e-administracji. Niezwykle istotnym czynnikiem rozwoju e-usług publicznych i e-administracji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, jest rola władz lokalnych i liderów lokalnych – posiadających wizję rozwoju e-usług publicznych realizowaną w zależności od możliwości urzędów, ale i uwzględniających potrzeby mieszkańców (Perdał 2014). Niezmienna od kilku lat postawa władz (stanowiących i wykonawczych) Poznania o silnie proinnowacyjnym charakterze wobec potrzeby rozwoju e-usług publicznych i e-administracji wpływa na relatywnie wysoki poziom rozwoju e-usług publicznych i e-administracji w mieście, stawiając je w czołówce polskich miast.

Sytuację tę z pewnością wzmocniły pozyskane przez Poznań środki ukierunkowane na rozwój e-usług publicznych i e-administracji. W stosunku do pozostałych badanych miast były one relatywnie wysokie i stanowiły istotne wsparcie procesowi rozwoju e-usług publicznych. W Poznaniu, podobnie jak w pozostałych miastach, widoczna jest silna zależność pomiędzy zmianą poziomu rozwoju e-usług publicznych a wielkością środków unijnych ukierunkowanych na ten cel. Oczywiście nie można przyjąć twierdzenia, że stan ten jest wyłącznie efektem dostępności środków unijnych, jednakże zakres merytoryczny i przestrzenny niektórych projektów z pewnością w dużej mierze uzależniony był od wielkości dofinansowania zewnętrznego. Z jednej strony potwierdza to przyjęte założenie, że niezwykle dynamiczny rozwój systemów e-administracji, a więc pośrednio i e-usług publicznych, był możliwy dzięki środkom unijnym, a z drugiej – wskazuje na dużą rolę samorządów lokalnych, w szczególności zaś ich władz i liderów lokalnych.

Zarówno dzięki środkom europejskim, jak i odpowiedniej polityce władz miasta, na tle badanych największych miast w Polsce Poznań najwcześniej osiągnął wysoki poziom rozwoju e-usług publicznych. Miało to miejsce głównie za sprawą projektu „ePoznań – Realizacja programu budowy elektronicznej administracji publicznej”. Inne tego typu projekty, realizowane m.in. w Gdańsku, Łodzi i Krakowie, pomimo większych budżetów nie spowodowały znacznego wzrostu poziomu rozwoju e-usług publicznych. Można założyć, że największe efekty wykorzystania środków unijnych z pierwszej perspektywy finansowej widoczne były w Poznaniu i Łodzi. Natomiast sytuacja e-usług publicznych w Gdańsku i Krakowie była relatywnie gorsza w porównaniu do wielkości projektów, które również zakładały wdrożenie e-usług w tych urzędach.

Niestety trzeba także wspomnieć, że dynamika wzrostu poziomu rozwoju e-usług publicznych jest najniższa spośród badanych miast i wynosi zaledwie 105%.



Z jednej strony można to złożyć na karb pewnego rodzaju zaniechania intensywnego i dynamicznego rozwoju e-usług administracyjnych (zwłaszcza opartych na e-formularzach, czyli dostępnych na III poziomie interaktywności) na rzecz tzw. e-usług masowych. Z drugiej strony może to wynikać z pewnej „zapobiegliwości” władz Poznania, aby nie rozwijać systemów e-administracji i e-usług publicznych własnym kosztem w oczekiwaniu na decyzje ministerstwa właściwego ds. administracji publicznej i informatyzacji i efekty realizacji wielkich projektów systemowych podejmowanych na szczeblu centralnym tworzących jednolite rozwiązania w całym kraju – na wzór rozwiązań w postaci CEIDG, e-deklaracje itp.

Niewątpliwie pionierskie rozwiązania powstające w Poznaniu w zakresie e-usług publicznych z każdym nowym projektem wyprzedzają pewnego rodzaju „modę” na e-usługi. To Poznań był jednym z pierwszych miast mających e-formularze i pierwszy wprowadził system e-nabór (*de facto* zrealizowany z własnych środków już w 2003 r.), jako jedno z pierwszych miast – centrów aglomeracji miejskich – wdraża system PEKA. Świadczy to o dalekosiężnej wizji władz lokalnych i silnej woli politycznej w kwestii rozwoju e-usług publicznych, co w połączeniu z możliwością dofinansowania tego typu projektów sprawia, że jakość usług publicznych dostępnych *on-line* jest na wysokim poziomie i obejmuje szerokie spektrum (co ważne – nie tylko administracyjnych). Pomimo kilku lat funkcjonowania pewnych e-usług publicznych, czasami trudno określić ich skuteczność i efektywność, tym bardziej dotyczy to projektów realizowanych (jak np. PEKA). Analiza efektywności zarówno z punktu widzenia urzędu, jak i z punktu widzenia mieszkańców w takich kategoriach, jak: niższe koszty funkcjonowania, wyższa efektywność pracy, wyższa jakość obsługi, krótszy czas realizacji, będzie możliwa po kilku latach funkcjonowania i dopiero wówczas pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy było warto. Dotychczasowe doświadczenia, np. z systemem e-nabór, pozwalają udzielić odpowiedzi twierdzącej. Wskazuje na to nie tylko usprawnienie procesu rejestracji do szkół i przedszkoli w Poznaniu, ale także szerokie zainteresowanie tym systemem blisko 30 miast i powiatów w całym kraju. Zatem można mieć nadzieję, że obrany kierunek zmian samorządu lokalnego w Poznaniu oraz wyznaczanie pewnych standardów tych przemian odbywających się przy istotnym wsparciu środków unijnych na realizację projektów w zakresie e-usług publicznych i e-administracji pozwoli nadal kreować ciekawe rozwiązania w tym zakresie, będące wzorcem dla innych samorządów lokalnych w Polsce.

## Literatura

- Aichholzer G. 2005. Service Take-Up and Impacts of E-Government in Austria. [W:] M.A. Wimmer, R. Traunmuller, A. Gronlund, K.V. Andersen (red.), *Electronic Government, 4th International Conference, EGOV 2005. Proceedings. Lecture Notes in Computer Science*, 3591: 93–104.
- Anttiroiko A.-V. 2008b. Introductory Chapter. A Brief Introduction to the Field of E-Government. [W:] A.-V. Anttiroiko (red.), *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. Information Science Reference, Hershey–New York*, I: xli–lxxv.
- Castells M. 2003. *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*. Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.



- Centeno C., van Bavel R., Burgelman J.C. 2005. A Prospective View of e-Government in the European Union. *The Electronic Journal of e-Government*, 3, 2: 59–66.
- eEurope 2002 Impact and Priorities 2001. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, 13.3.2001COM(2001) 140 final, Bruksela.
- Kuk G., 2002. The digital divide and the quality of electronic service delivery in local government in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 20, 4: 353–363.
- Kuniszewski S. 2011. Nowe szaty miast. IT w Administracji. *Miesięcznik informatyków i menedżerów IT sektora publicznego*. Warszawa, s. 52–54.
- Naisbitt J. 1997. *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Nijkamp P., Cohen-Blankshtain G. 2009. The Importance of ICT for Cities: e-Governance and Cyber Perceptions. *Serie Research Memoranda 0005*, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics.
- Paskaleva-Shapira K. 2009. Assessing Local Readiness for City E-Governance in Europe. [W:] C.G. Reddick (red.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. Information Science Reference, Hershey–New York, s. 62–82.
- Perdał R., 2012. Elektroniczna administracja – modele i czynniki rozwoju. [W:] S. Ciok, A. Raczyk (red.), *Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, 27: 257–271.
- Perdał R. 2014. Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce. *Bogucki Wydawnictwo Naukowe*, Poznań.
- Strategia informatyzacji miasta Poznania. 2004. Instytut Informatyki Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030. 2010. Urząd Miasta Poznania, Poznań.
- The Role of eGovernment for Europe’s Future. 2003. Komunikat Komisji Europejskiej, 26.09.2003, COM 2003 (567) final, Bruksela.
- Wrota Polski. Wstępna koncepcja projektu. 2002. Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- van der Meer A., van Winden W. 2003. E-governance in Cities: A Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies. *Regional Studies*, 37, 4: 407–419.
- Young-Jin S., Seang-Tae K. 2008. E-Government Concepts, Measures, and Best Practicies. [W:] A.-V. Anttiroiko (red.), *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Information Science Reference, Hershey–New York, I: 32–57.

## Strony internetowe

<http://mapadotacji.gov.pl/>  
<http://www.gdansk.pl/>  
<http://www.krakow.pl/>  
<http://uml.lodz.pl/>  
<http://www.poznan.pl/>  
<http://www.um.warszawa.pl/>  
<http://www.wroclaw.pl/>

## Public e-services in Poznań – the prospect of 10 years in the European Union

**Abstract:** The aim of the study is to analyze the development level of e-public services in Poznań, the development of which it was possible inter alia thanks to the European funds. Poznań’s situation in this field has been referred to the largest cities in Poland using EU funds for the development of e-government. In the first stage of the research the operational programs under which it was possible to co-finance the development of e-government were analysed. In the second stage there was an analysis of the absorption of EU funds by the studied cities in relation to other units of local government, and the third stage discusses projects from EU funds for the development of e-government in the studied cities. The last, fourth stage of the research includes the analysis of the development level of

e-government measured by the development level of selected public e-services in 2011 and 2014, part of which is a consequence of used EU funds.

**Key words:** e-government, e-public services, local government, Poznan, the European Union