

*recenzje*omówienia*recenzje*omówienia*

Anna Kołomycew*

**Recenzja publikacji: „E-urząd w komunikacji z obywatelem”
Marcina Kowalczyka, Wydawnictwa Akademickie
i profesjonalne, Warszawa 2009, ss. 222**

Informacja publiczna stała się we współczesnym świecie jednym z najważniejszych zasobów decydujących o rozwoju gospodarczym i ekonomicznej stabilności państw, regionów czy też przedsiębiorstw komercyjnych tym niezwykle istotnym zdaniem rozpoczyna swą pracę doktor Marcin Kowalczyk. Podkreślenie wagi i znaczenie informacji oraz szkielet ewolucji zarówno samej informacji, jak i procesów jej przekazywania i upowszechniania, sprawia, że w zasadzie żaden czytelnik nie powinien mieć wątpliwości dlaczego właśnie informacja publiczna stała się przedmiotem szczegółowej analizy.

Sam tytuł pracy doktora Marcina Kowalczyka może być nieco mylący i zawiedzie się każdy, kto liczył na pracę omawiającą wyłącznie elektroniczne formy kontaktu obywateli z administracją publiczną. W prezentowanej pracy znajduje się bowiem znacznie więcej, niż tylko omówienie specyfiki kontaktów na linii urząd – obywatel przy wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań informatycznych. Przede wszystkim autor koncentruje się na specyfice i ewolucji kategorii jakimi są informacja publiczna oraz społeczeństwo obywatelskie,

* Adiunkt, Zakład Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedra Politologii Uniwersytet Rzeszowski.

które jak zaznaczył analizuje „pod względem historii, rozwoju oraz wzajemnych powiązań”.

Nie do końca precyzyjny tytuł autor uściśla we Wstępie i zaznacza, że dotyczy on relacji zachodzącymi pomiędzy nadawcami a odbiorcami. Uczestnicy procesów komunikowania stale ewoluują, stąd też posłużenie się określeniami „urząd” i „obywatel”. Wykorzystanie tych właśnie pojęć wskazuje na praktyczny wymiar omawianej pracy oraz fakt, że poruszona tematyka nie jest wyabstrahowanym tworem poddanym analizie wyłącznie na potrzeby publikacji, ale rzeczywiście istniejącą płaszczyzną życia społecznego. W dodatku płaszczyzną niezwykle ważną, bliską i dobrze znaną każdemu obywatelowi. Sprawna, efektywna i funkcjonalna administracja jest życzeniem każdego kto korzysta z jej usług.

Zestawianie naukowego podejścia z praktyką tworzy ciekawą pracę, której odbiorcy mogą stanowić bardzo zróżnicowaną grupę. Dodatkową zaletą publikacji jest sposób w jaki została napisana. Choć z pewnością jest to praca naukowa, doświadczenie autora jako dziennikarza okazało się bardzo przydatne. Okazuje się, że o tematach trudnych, skomplikowanych można pisać jasno i przystępnie, nie zniechęcając czytelnika tuż po wstępie.

Omawiając strukturę i zawartość pracy doktora Marcina Kowalczyka, należy zauważyć, że sam autor nie określa jednoznacznie cezury czasowej. Wydawałoby się, że nie jest to konieczne, bowiem tematyka jest jak najbardziej współczesna. A jednak nie do końca, bowiem autor, chcąc nakreślić ewolucję zarówno samego pojęcia informacji publicznej oraz jej społecznego znaczenia sięgnął aż do czasów starożytnych, udowadniając, że w zasadzie od tego okresu

faktycznie funkcjonuje informacja publiczna, choć sam termin został spopularyzowany na przełomie XX i XXI wieku (s. 21, 41).

Prezentowana praca została podzielona na sześć rozdziałów, opatrzona Wstępem, Zakończeniem, Bibliografią oraz Indeksom (s. 213). Poszczególne rozdziały podzielone są na podrozdziały i stanowią logiczną kontynuację. Dodatkowo każdy opatrzony jest podsumowaniem, syntetycznym, zwięzłym uogólnieniem poruszanej tematyki, co znacznie ułatwia przyswojenie i systematyzację nowych informacji.

Należy podkreślić, że autor pozytywnie zweryfikował postawione we Wstępie hipotezy. Głównym zadaniem było stwierdzenie, na ile systemy informacji publicznej wykorzystujące nowoczesne rozwiązania informatyczne (w tym e-urzędy) pomagają budować aktywne, świadome własnej podmiotowości społeczeństwo. Najwyraźniej ukazał to autor w ostatnim rozdziale analizując dane empiryczne. Badacz postawił też trzy hipotezy poboczne:

- na ile postęp technologiczny warunkuje rozwój systemów informacji publicznej,
- na ile technologiczne rozwiązania modyfikują współczesne społeczeństwo
- i w jaki sposób i na ile działalność organizacji międzynarodowych wpłynęła na przekształcenia struktur społecznych (s. 16).

Również hipotezy poboczne zostały udowodnione w kolejnych rozdziałach pracy. Sam Wstęp jest dość obszerny, jednak okazuje się być bardzo istotny, gdyż właśnie w nim autor wyjaśnia wszelkie wątpliwości dotyczące wyboru tytułu samej pracy, jak i kolejnych roz-

działów i podrozdziałów. Szczegółowo też omawia zawartość każdej części pracy oraz dobór literatury.

Rozdział pierwszy zatytułowany „Jak komunikuje się urząd” prezentuje i wyjaśnia kluczowe dla pracy terminy i pojęcia, takie jak „informacja publiczna”, „sprawy publiczne”, „informacja publiczna o danych publicznych”, „władza publiczna” i inne. Interpretuje je w oparciu o obowiązujące akty normatywne. W tym rozdziale, autor prezentuje trzy główne podejścia do instytucji dysponujących i udzielających informacji publicznych, takie jak funkcjonalne, instytucjonalne, finansowe (s. 26). Dokonuje także szczegółowej klasyfikacji podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Istotnym elementem tego rozdziału jest wyjaśnienie terminów pokrewnych, bądź też bliskich informacji publicznej, ale mimo wszystko nie będących jej synonimami m.in. elektroniczna administracja (eGovernment), Biuletyn Informacji Publicznej, dostępność publiczna czy społeczeństwo informacyjne.

W pierwszym rozdziale doktor Marcin Kowalczyk przeanalizował również ewolucję form informacji o charakterze publicznym na przestrzeni wieków, biorąc pod uwagę szereg czynników, które na ten rozwój wpłynęły. Wśród najsilniejszych determinant postępu znalazły się przeobrażenia systemowe oraz postęp technologiczny. Należy też zauważyć, że ewolucja podejścia do kwestii informacji publicznej oraz jej znaczenia została przeanalizowana głównie na gruncie amerykańskim. Przyczyna jest oczywista, bowiem to właśnie w Stanach Zjednoczonych najbardziej widoczne było niezadowolenie społeczne spowodowane ograniczonym dostępem do informacji, bądź też jego brakiem. Kolejną przyczyną było większe zaangażowanie ludno-

ści zamieszkującej Amerykę Północną w walkę o wolność i prawo do informacji. Stany Zjednoczone były także krajem rozwoju nowoczesnych technologii, które przyspieszyły i usprawniły procesy komunikowania.

W rozdziale drugim, autor skoncentrował się na kolejnym kluczowym pojęciu, czyli społeczeństwie, które określiła mianem „odbiorców informacji”. Podobnie jak w przypadku informacji publicznej, kreśli historię społeczeństwa obywatelskiego od czasów najdawniejszych, aż po współczesny jego obraz (s. 70). Istotnym elementem tego rozdziału jest fakt dostrzeżenia przez autora specyfiki społeczeństw obywatelskich państw Europy Środkowo-Wschodniej. Omawiając polskie społeczeństwo obywatelskie, autor sięga do ruchów obywatelskich organizujących się od połowy lat 70-tych, następnie podkreśla znaczenie „Solidarności” oraz Kościoła katolickiego, będących istotnymi czynnikami budowy społeczeństwa obywatelskiego, tyle, że jak sam podkreśla społeczeństwa o modelu opozycyjnym, który nie przystawał niestety do realiów jakie zapanowały po roku 1989 (s. 104-107). W nowych warunkach do powstania społeczeństwa uczestniczącego konieczne są fundamenty instytucjonalne i prawne oraz odpowiednio wykształcona kultura polityczna, a także nawyk rozwiązywania problemów na forum debaty publicznej.

Rozdział trzeci zatytułowany „Wybrane organizacje międzynarodowe” stanowi ciekawą syntezę ewolucji pojęcia informacji publicznej oraz procesów jej udostępniania w systemach Organizacji Narodów Zjednoczonych (i Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury) oraz rozwiązań w tym zakresie przyjętych w strukturach Unii Europejskiej. Nie do końca jasne jest dla-

czego autor wybrał te organizacje, czy też systemy międzynarodowe, a pominął np. Radę Europy, która także została powołana w celu ochrony praw człowieka i tym samym gwarantowania prawa do informacji, jej ochrony ale i upowszechniania.

W rozdziale tym, autor dokonał także analizy dokumentów strategicznych i planistycznych stworzonych przez organizacje międzynarodowe, a których celem jest budowa sprawnego systemu obiegu informacji publicznej. Wśród analizowanych planów znalazły się General Information Programme oraz UNESCO – Intergovernmental Informatics Programme, jak i strategia „Information for All Programms”, a także „eEurope 2005”, inicjatywa Unii Europejskiej, której głównym celem jest stworzenie efektywnego systemu informacji publicznej umożliwiającego konkurencyjność europejskiej gospodarki, ale i usprawniającego funkcjonowanie społeczeństwa dzięki wdrożeniu platform e-Rząd, e-Nauka, e-Zdrowie.

Rozdział czwarty o bardzo ogólnym tytule „Państwa Unii Europejskiej” i nieco bardziej uściślającym podtytule „Ewolucja systemu informacji publicznej w wybranych państwach Unii Europejskiej” stanowi studium funkcjonowania systemów informacji publicznej w wybranych krajach Unii. Autor uzasadnił wybór Finlandii i Danii ze względu na dobrze rozwinięte systemy informacji publicznej. Infrastrukturę informacyjną tych państw OECD określiła mianem „najlepszych praktyk”. Z kolei analiza systemu informacyjnego Wielkiej Brytanii została podyktowana faktem, iż jest to państwo posiadające jedną z najlepiej rozwiniętych gospodarek europejskich.

Analiza wybranych systemów pozwoliła autorowi na sformułowanie wniosku, iż rozwój i rosnące znaczenie informacji publicz-

nej stały się faktem dzięki „zwiększeniu nacisku na interakcyjność”, która doprowadziła do powstania platformy debaty publicznej. W procesie tym istotna okazała się postawa administracji publicznej poszczególnych państw, która aktywnie włączyła się w działania na rzecz informatyzacji systemów komunikowania oraz aktywizacji społeczeństwa.

Rozdział V publikacji doktora Marcina Kowalczyka opatrzony tytułem „Polski e-urząd w kontaktach z obywatelem” zawiera omówienie polskich rozwiązań w zakresie dostępu do informacji publicznej. Autor szczegółowo przeanalizował podstawy prawne, na których w Polsce opiera się ów system. W dalszej części prezentuje i omawia cztery sposoby udostępniania informacji publicznej. W tym miejscu autor nie posiłkuje się żadnym przykładem praktyk zaobserwowanych w polskich urzędach, co sprawia, że rozdział jest wyłącznie teoretyczny i ogranicza się do analizy podstaw prawnych.

W ostatnim rozdziale, autor próbuje odpowiedzieć na istotne pytanie „Czy nowoczesny system informacji publicznej w państwach Unii Europejskiej wspomaga proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego?” Do analizy poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego 25 krajów Unii (bez Rumunii i Bulgarii), posłużyły raporty i dane z badań: Social capital, Special Eurobarometer 223/ Wave 62.2 – TNS Opinion & Social, Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU Framework conditions, E-Communication Household Survey, Special Eurobarometer 274/Wave 66.3 – YNS Opinion & Social oraz Identyfikacja istotnych przestrzennie aspektów społeczeństwa informacyjnego, Raport Końcowy EU-

ROREG Uniwersytetu warszawskiego. Analiza szeregu współczynników pokazała, że najwyższy poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i jednocześnie systemów informacji publicznej jest charakterystyczny dla krajów skandynawskich (Finlandia, Dania, Szwecja) oraz krajów Beneluksu (Holandia, Belgia, Luksemburg). Wspomniane kraje należą do najbardziej rozwiniętych w Europie zarówno w zakresie przemian społecznych jak i technologicznych. Polska plasuje się pod koniec zestawienia wyprzedzając tylko Portugalie, której system informacji publicznej oraz poziom aktywności społeczeństwa znajdują się na bardzo niskim poziomie (s. 194).

Autor publikacji nie wskazuje na metody badawcze ani też techniki jakie zostały wykorzystane w trakcie badań. Można przypuszczać, że korzystał z metody instytucjonalno-prawnej, o czym świadczy wykorzystanie i interpretacja licznych aktów normatywnych. Z pewnością przydatna okazała się metoda porównawcza, chociażby służąca do zestawienia rozwoju systemów informacji publicznej w poszczególnych państwach Europy, czy specyfiki ich społeczeństw. W tym celu pomocne mogło być również wykorzystanie ujęcia (metody) ilościowo-jakościowego. Z kolei w ostatnim rozdziale można dopatrzeć się elementów metody ekstrapolacji. Zwłaszcza w zakresie prognoz dotyczących kształtu polskiego systemu informacji publicznej oraz tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego, które z racji włączenia w struktury Wspólnot Europejskich będą ewoluować zdaniem autora w kierunku modelu skandynawskiego.

Odnosząc się do zebranych źródeł należy dostrzec niezwykłą staranność autora i uznać ich dobór za staranny. Są wśród nich liczne źródła pierwotne (głównie akty normatywne - np. rozporządzenia WE,

ustawy, dokumenty planistyczne i strategiczne), a także liczne źródła wtórne. Znaczną część źródeł stanowią dokumenty anglojęzyczne, głównie raporty i dane organizacji międzynarodowych.

Specyfika tematu i jego aktualność powoduje, że wiele kwestii z zakresu systemów informacji publicznej oraz społeczeństwa obywatelskiego nie zostało dotąd przeanalizowanych i opublikowanych. Wymaga to żmudnej pracy nad wieloma źródłami pierwotnymi, samodzielnego opracowania i interpretowania wielu danych.

Autor publikacji – mimo wykorzystania wielu źródeł anglojęzycznych - nie odniósł się do prac polskich badaczy systemów informacji publicznej oraz nowoczesnych rozwiązań w zakresie komunikowania administracji publicznej z obywatelami m.in. A. Pawłowskiej, M. Butkiewicz, J. Kucharczyka, czy badaczy społeczeństwa obywatelskiego takich jak m.in. T. Kuczur, S. Kozyr-Kowalski, K. Pająk, R. Paradowski. Także sporadycznie odwołuje się autor do polskich źródeł prasowych traktujących o poruszanej tematyce, koncentrując się na publikacjach zagranicznych.

Istotnym elementem doboru źródeł jest wykorzystanie zasobów internetowych. Należy przyznać, że analiza zawartości wielu witryn internetowych, w tym obcojęzycznych (m.in. duńskie i fińskie strony instytucji administracji publicznej) wymagało od autora uważnej selekcji danych i właściwej ich interpretacji, która wydaje się być przeprowadzona bardzo rzetelnie.

Sam podział bibliografii w zasadzie także nie budzi wątpliwości. Autor zdecydował się na zamieszczenie jako „Materiały źródłowe” zarówno aktów normatywnych jak i raportów, nie dokonując w obrębie tej kategorii już innych podziałów. Źródła wtórne zostały

wyszczególnione w ogólnej i dość niejednoznacznej kategorii „Literatura przedmiotu”, zaś materiały prasowe i źródła internetowe w dwóch kolejnych segmentach bibliografii: „Artykuły prasowe” i „Witryny internetowe”.

Poprawność stylistyczno-językowa pracy jest bez zastrzeżeń. Autor mimo niełatwego tematu oraz wielu pojęć i terminów „fachowych”, operuje językiem przystępnym i rzeczowym.

Warto podkreślić staranność przygotowania przypisów. Są one często bardzo rozbudowane, rzeczowo i dogłębnie wyjaśniają problem, do którego odsyła autor, a który nie mógł zostać wyjaśniony w tekście głównym. Dokładnie opisane są również źródła internetowe, co pozwala czytelnikowi dotrzeć do niech bez większych problemów. Podobnie w przypadku źródeł anglojęzycznych o charakterze pierwotnym (raporty, analizy), które również zostały opatrzone wyczerpującym opisem.

Podsumowując, praca dra Marcina Kowalczyka, stanowi cenną publikację dotyczącą istoty informacji publicznej, metod i zasad jej upowszechniania, wpływu nowoczesnych rozwiązań technologicznych na proces komunikacji pomiędzy instytucjami administracji publicznej a społeczeństwem oraz kształtowania się samego społeczeństwa uczestniczącego pod wpływem zachodzących przemian w tej sferze. Jest to solidna, rzetelna monografia oparta na skrupulatnych badaniach empirycznych, nie tylko teoretyka, ale i praktyka, która istotnie wzbogaci dorobek naukowy. Nie do przecenienia jest również jej walor prognostyczny, mający na uwadze kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.