

Piotr JANKE  
Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania  
piotr.janke@polsl.pl

## **ANALIZA STOPNIA WYKORZYSTANIA ISTNIEJĄCYCH USŁUG ELEKTRONICZNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono koncepcje procedury pozwalającej na przeprowadzenie badań, umożliwiających ocenę stopnia wykorzystania istniejących usług elektronicznych administracji publicznej. Szczególną uwagę zwrócono na problem zagregowanych wskaźników prezentowanych w raportach zbiorczych oraz konieczność operacjonalizacji badań w tym obszarze.

**Słowa kluczowe:** usługi elektroniczne, e-administracja, zarządzanie publiczne.

## **MODEL ANALYSIS RESEARCH USE EXISTING DEGREE OF ELECTRONIC SERVICES OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Summary.** In the article the concepts procedure which would allow to check the degree of use of existing electronic services of public administration is presented. Particular attention was paid to the problem of aggregate indicators presented in summary reports and the need to operationalize research in this area.

**Keywords:** e-services, e-government, new public management.

### **1. Wprowadzenie**

Obecnie trudno sobie wyobrazić administrację publiczną, realizującą zadania sprawnie tylko i wyłącznie drogą tradycyjną. Administracja publiczna jest organem państwowym, który ze względu na cel, w jakim został powołany, ma służyć obywatelom. Podstawowym celem jego funkcjonowania jest załatwianie spraw istotnych społecznie [1]. Warto tutaj dodać, iż powinno to być realizowane w sposób szybki i skuteczny. Ostatnie lata reform sektora publicznego w kraju i za granicą ukierunkowane są na rozwój usług publicznych realizowanych elektronicznie. Świadczyć mogą o tym liczne projekty, mające na celu

podniesienie poziomu istniejących usług (transakcyjność) oraz tworzenie nowych. Usługi publiczne ze swej natury adresowane są do stosunkowo szerokiego grona odbiorców, a efekt ten w szczególności obserwowany jest we wszystkich tzw. e-dziedzinach. Są to przykładowo takie obszary stosujące elektroniczną formę usług jak: administracja (e-administracja), bankowość (e-bankowość), energetyka (e-media energetyczne) czy infokioski [2].

W literaturze przedmiotu trudno spotkać inną niż tę wynikającą z Ustawy definicję usług elektronicznych administracji publicznej. Według niej przyjęto, że usługa elektroniczna to taka, w której jej realizacja następuje przez wysyłanie i odbieranie danych za pomocą systemów teleinformatycznych, na indywidualne żądanie usługobiorcy, bez jednoczesnej obecności stron, przy czym dane te są transmitowane za pośrednictwem sieci publicznych [3]. Tak zdefiniowane usługi elektroniczne administracji publicznej wyznaczają ramy ich funkcjonowania w systemach teleinformatycznych. Instalacja usług odbywa się najczęściej przez ich predefiniowanie przez działy IT lub wynika bezpośrednio z konstrukcji zamawianego systemu informatycznego. Ostatnie badania dotyczące poziomu cyfryzacji polskiej administracji publicznej wskazują, według raportu ONZ w 2014 roku, na 42 miejsce [4]. Ocena ta dokonywana jest na podstawie wskaźnika poziomu rozwoju e-administracji EGDI (E-Government Development Index) dla 193 krajów. Indeks ten obejmuje: usługi internetowe, łączność telekomunikacyjną i potencjał ludzki. Podobnie ocenia się funkcjonowanie e-administracji w raportach przygotowanych na zlecenie komisji europejskiej [5], o czym w dalszej części artykułu.

W artykule przedstawiono koncepcję umożliwiającą realizację takich badań obejmujących ustalenie stopnia wykorzystywania obecnie istniejących usług elektronicznych administracji publicznej w kraju.

## **2. E-administracja**

Rozwój i usprawnienie administracji publicznej są niewątpliwie związane z perspektywą globalnej informatyzacji. Błyskawiczny dostęp do informacji za pośrednictwem „Internetu” oraz możliwość komunikacji z instytucjami za pośrednictwem sieci stają się priorytetami o charakterze globalnym. Przy omawianiu kierunków rozwoju administracji publicznej ważnym pojęciem jest niewątpliwie termin społeczeństwa informacyjnego SI (ang. Information Society). Jest wiele ciekawych definicji tego pojęcia, jednak większość optuje za tym, że jest to społeczeństwo, w którym wszystkim osobom umożliwia się wolny dostęp do tworzenia, otrzymywania, udostępniania i wykorzystywania informacji oraz wiedzy, co przyczynia się do ich ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturowego rozwoju. Do podstawowych cech społeczeństwa informacyjnego zaliczyć można globalny i totalny zakres procesów i systemów informacyjnych, gdzie zachodzą możliwości globalnego

i totalnego oddziaływania na społeczeństwa i gospodarki przez informacje. Można przyjąć, że dążymy do takiego modelu funkcjonowania w dobie powszechnej informatyzacji. Usprawnianie administracji publicznej przez udostępnianie kanałów komunikacji elektronicznej jest konsekwencją zmieniającego się otoczenia, w jakim funkcjonuje.

Termin administracji elektronicznej pojawia się w literaturze w kontekstach rozwoju, unowocześniania, usprawniania oraz kierunków i perspektyw na najbliższe lata. Jako początek rozwoju e-administracji w Europie uważa się opublikowanie tzw. raportu Bangemmana w 1994 roku pt. *Europa i społeczeństwo globalnej informacji* – zalecenia rady Europy. W Polsce prawdziwe początki informatyzacji administracji publicznej i pojęcie **e-government** pojawia się w dokumencie opublikowanym przez Komitet Badań Naukowych pt. *Społeczeństwo globalnej informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* i datuje się na 2000 rok. Od tego czasu administracja publiczna musiała przejść przez stosunkowo szybkie zmiany dostosowania do wymogów unijnych.

Komisja Europejska definiuje e-government (e-administracja) jako stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. Jest to więc ciągły proces doskonalenia jakości rządzenia i **świadczenia usług administracyjnych** przez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Relacje zewnętrzne stanowią urząd-obywatel, urząd-podmiot gospodarczy oraz urząd-usługodawca, z kolei relacje wewnętrzne to urząd-urząd oraz urząd-pracownicy. Relacje te definiowane są również jako kanały przepływu informacji, które zebrać można w następujące pary:

- G2C (ang. Government to Citizens).
- G2B (ang. Government to Businesses).
- G2E (ang. Government to Employees).
- G2G (ang. Government to Governments).
- C2G (ang. Citizens to Governments).

Celem tworzenia e-administracji jest więc zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług obywatelom i przedsiębiorcom. Administracja elektroniczna ma uprościć załatwianie spraw urzędowych oraz umożliwić uzyskiwanie informacji na ich temat. Przyjęta forma pozwala na zebranie w jednym miejscu spraw należących do kompetencji różnych jednostek administracji publicznej i udostępnienia ich procedur w Internecie [6, 7, 8]. Stąd administracja elektroniczna jest pewną, nieodzowną częścią (elementem) wchodzącą w skład społeczeństwa określanego jako informacyjne. Wśród głównych zadań nałożonych na elektroniczną administrację należy wyróżnić:

- poprawę jakości usług świadczonych obywatelom,
- dostarczenie większego dostępu do informacji publicznych,
- dostosowanie systemu prawnego do zachodzących zmian,
- kooperację między różnymi szczeblami administracji,

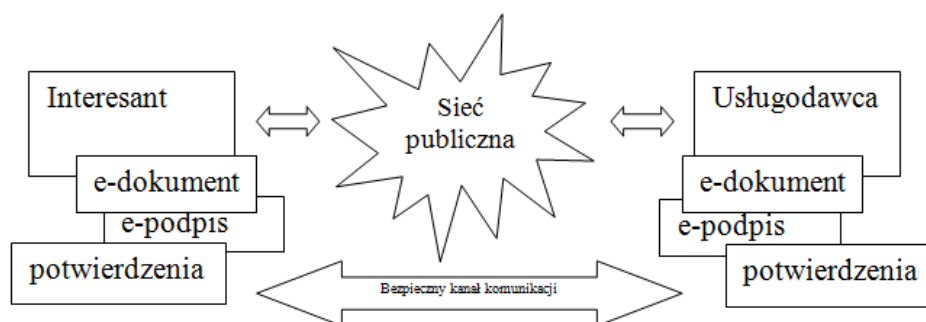
- poszerzanie udziału społeczeństwa w tym procesie,
- zwiększenie odpowiedzialności organów administracyjnych za podejmowane przez nie działania [9].

Do podstaw funkcjonowania elektronicznej administracji zaliczyć można przede wszystkim usługi elektroniczne, realizowane przez organy administracji państwowej na rzecz obywateli.

### 3. Elektroniczne usługi administracyjne

Z przytoczonej już we wstępie definicji usługi elektronicznej wynika, że to taka, w której jej realizacja następuje przez wysyłanie i odbieranie danych za pomocą systemów teleinformatycznych, na indywidualne żądanie usługobiorcy, bez jednoczesnej obecności stron, przy czym dane te są transmitowane za pośrednictwem sieci publicznych. Warunki działania usług elektronicznych administracji publicznej w Polsce są precyzyjnie zdefiniowane w Ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz w innych aktach prawnych [15].

W dużym uproszczeniu e-usługa realizowana jest na zasadzie wymiany dokumentów pomiędzy stronami z zachowaniem odpowiednich, wynikających z definicji oraz obowiązujących w Polsce aktów prawnych, wymagań. Na rysunku 1 zilustrowano proces przebiegu realizacji e-usługi.



Rys. 1. Proces wymiany dokumentów i komunikatów e-usługi

Fig. 1. Process of exchanging documents and communications of e-services

Źródło: opracowanie własne na podstawie [14].

Z funkcjonowaniem usług elektronicznych administracji publicznej związane jest również pojęcie podpisu elektronicznego (e-podpisu), jako sposobu uwierzytelniania dokumentów elektronicznych i komunikatów przesyłanych środkami komunikacji elektronicznej.

Obecnie można zaobserwować powolne zwiększanie stopnia dojrzałości usług związanych z tzw. zdarzeniami życiowymi (ang. life event). Zdarzenia te realizowane przez e-usługi wyznaczają potrzeby i cele użytkowników e-administracji, jakimi są obywatele. Ewolucja administracji publicznej ukierunkowana na jej elektroniczną przebiega stopniowo. Jednym z kryteriów oceny funkcjonowania e-administracji w kraju i zagranicą jest stopień dojrzałości udostępnianych usług elektronicznych. W raporcie opublikowanym przez Capgemini w 2011 roku zdefiniowano pięć etapów dojrzałości e-usług:

1. Brak informacji o usłudze.
2. Informacja o usłudze.
3. Interakcja jednokierunkowa (formularze możliwe do pobrania ze strony).
4. Interakcja dwukierunkowa (możliwość wypełnienia i wysłania formularza).
5. Transakcyjność (procesy wspierane w pełni elektronicznie).

Obecnie istotna część serwisów administracji publicznej na poziomie centralnym w wysoko rozwiniętych krajach realizuje zdarzenia życiowe na poziomach drugim i trzecim. W związku z tym, rekomendowane jest tworzenie usług wykorzystujących formularze i korzystające z dobrych praktyk w ich przygotowaniu oraz tworzenie w pełni transakcyjnych procesów (wspieranych przez formularze w formie kreatorów), umożliwiających proste i zrozumiałe realizowanie usług [10]. Obecnie dobrym przykładem takiej transakcyjności jest usługa umożliwiająca składanie zeznania PIT-37 – formularze wstępnie wypełnione [16]. Niestety i w tym przypadku transakcyjność obarczona jest pewnymi niedociągnięciami. Większe osiągnięcia w tym obszarze mają tzw. firmy trzecie, oferujące rozliczenia w zamian za ograniczoną możliwość wyboru instytucji dla przekazania 1% podatku.

Osiągnięcie poziomów drugiego i trzeciego realizacji usług publicznych zostało w Polsce zdeterminowane między innymi przez następujące akty prawne, regulujące sprawy związane z udostępnianiem informacji publicznych:

- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. [11].
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej zastępujące rozporządzenie z dnia 17 maja 2002 r. [12].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych [13].

Raport komisji europejskiej bazuje na dwudziestu podstawowych usługach i ocenia poziom ich świadczenia drogą elektroniczną według większej liczby wskaźników, takich jak między innymi:

- zaawansowanie usług (ang. online sophistication), gdzie miernikiem oceny jest ich stopień dojrzałości (ang. online maturity),
- pełna dostępność online,
- satysfakcja użytkowników,

- obsługa zamówień publicznych,
- obsługa zdarzeń życiowych.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że informacje pojawiające się w raportach zbiorczych nie zawierają danych o liczbie realizowanych spraw drogą elektroniczną, a jedynie zagregowane wskaźniki, na podstawie których tworzone są rankingi.

#### 4. Platformy usług elektronicznych

Elektronizacja administracji publicznej w Polsce realizowana jest przede wszystkim przez liczne projekty krajowe, często współfinansowane przez fundusze unijne. Obecnie w kraju istnieje około trzydziestu niezależnych platform udostępniających usługi publiczne administracji w wersji elektronicznej. Wiele z nich umożliwia kontakt z urzędem wykorzystując jedynie elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) jako podstawową usługę. W tabeli przedstawiono wybrane platformy usług elektronicznych, obsługujące klientów z wykorzystaniem skrzynki podawczej.

Tabela 1

Lista krajowych platform usług elektronicznych z podstawową usługą ESP

Lp.	e-platforma	Lp.	e-platforma
1	Sputnik	12	E-Studio
2	PEUP	13	Unizeto
3	Platforma SEKAP	14	Platforma Wrota Warmii i Mazur
4	Wasko	15	Platforma Wrota Podlasia
5	ZETO Lublin	16	PEMI
6	CEBIP	17	Biatel
7	ALFA TV	18	Maxus
9	ZETO Rzeszów	19	INTERmedi
10	Comarch	20	Enigma
11	ZETO Białystok	21	TROL

Zródło: opracowanie własne na podstawie [17].

Wśród systemów wymienionych w tabeli, brakuje ogólnopolskiej platformy usług elektronicznych ePUAP<sup>1</sup> oraz innych systemów zcentralizowanych, obsługujących wybrane usługi, jak np. CEIDG<sup>2</sup> czy E-deklaracje. W jednostkach samorządowych istnieją również inne mniejsze i niewymienione powyżej systemy budowane jako własne dla realizacji usług elektronicznych. Na szczególną uwagę, spośród tych przedstawionych w tabeli, zasługuje system SEKAP<sup>3</sup>. Jest to jeden z pierwszych systemów tego typu w Polsce. Ze względu na

<sup>1</sup> Elektroniczna platforma usług administracji publicznej.

<sup>2</sup> Centralna ewidencja działalności gospodarczej.

<sup>3</sup> System elektronicznej komunikacji administracji publicznej.

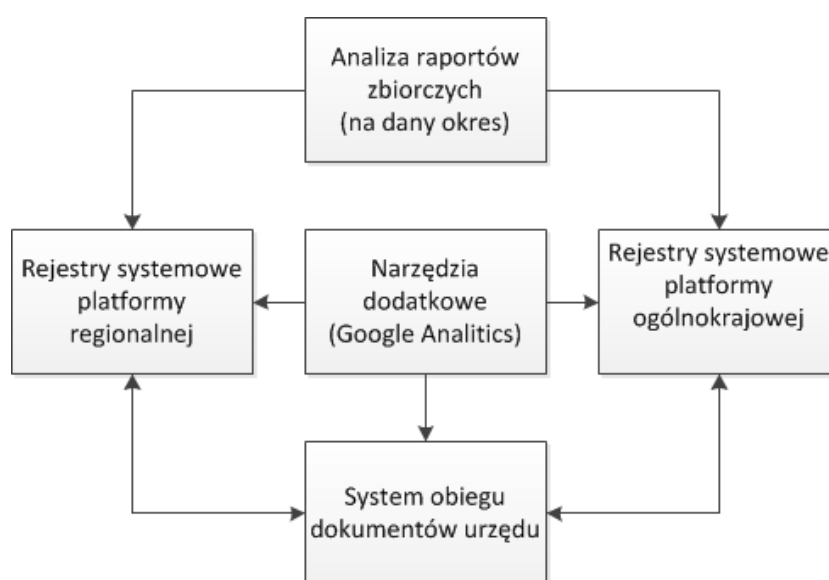
zasięg (woj. śląskie) jest to jeden z większych systemów w kraju. System ogólnokrajowy ePUAP (ePUAP2) na obecną chwilę jest najszybciej rozwijającą się platformą ze stale rosnącą liczbą użytkowników i usług.

## 5. Procedura badawcza

Istnieje wiele potencjalnych źródeł informacji, umożliwiających ustalenie liczby spraw prowadzonych elektronicznie w podmiotach administracji publicznej. Jeżeli ograniczymy podmiot badań do jednostek samorządowych, to w zależności od dostępnych w danym regionie systemów udostępniania usług publicznych w formie elektronicznej możliwe do analizy są następujące źródła w postaci rejestrów systemowych:

- własna platforma,
- platforma regionalna,
- platforma ogólnopolska.

Niezależnie od wymienionych – informację na temat spraw realizowanych w formie elektronicznej powinny mieć same urzędy w systemie obiegu dokumentów, jeżeli takowy jest wdrożony. Ponieważ usługi elektroniczne udostępniane są przez serwery sieci Web, więc możliwa jest analiza z wykorzystaniem narzędzi obserwacji ruchu sieciowego, logów systemowych oraz statystyk. Na rysunku przedstawiono proponowaną strukturę, obejmującą wymienione źródła informacji.



Rys. 2. Proponowana struktura badań  
Fig. 2. The proposed research structure  
Źródło: opracowanie własne.

Każde z przytoczonych źródeł informacji umożliwia analizę stopnia wykorzystania e-usług publicznych tylko na pewnym poziomie szczegółowości. Wspomniane wcześniej raporty zbiorcze obejmują ogólną ocenę stopnia rozwoju pod kątem elektronicznej administracji w kraju oraz opis metody i wskaźników, którymi się posłużono. Szczegółową liczbę usług elektronicznych liczbę spraw realizowanych w tej formie uzyskać można kolejno z platform ogólnokrajowej i regionalnej. Statystyki ruchu sieciowego pozwalają na ograniczoną choć, uzupełniającą informację, np. o faktycznej częstości odwiedzin konkretnych podstron, zawierających e-usługi. Z kolei liczba spraw realizowanych elektronicznie, badana dla konkretnej jednostki na e-platformach powyżej poziomu wybranego urzędu, może być nieprecyzyjna. Wszelkiego rodzaju szkolenia, testy oraz prezentacje konkretnych usług mogą bezpośrednio wpływać na jakość pomiaru. Dlatego też istotne jest, aby zweryfikować liczbę obsługiwanych przez e-platformy spraw bezpośrednio w instytucji udostępniających konkretną usługę elektroniczną. Analiza na ostatnim poziomie – konkretnego urzędu – może być utrudniona, jeżeli nie ma wdrożonego systemu obiegu dokumentów z możliwością raportowania o liczbie konkretnych spraw prowadzonych elektronicznie.

## 6. Podsumowanie

Usprawnianie administracji publicznej jest niewątpliwie związane z perspektywą globalnej informatyzacji. Szybki dostęp do informacji za pośrednictwem Internetu oraz możliwość komunikacji z instytucjami za pośrednictwem sieci stają się priorytetami o charakterze globalnym. Niewątpliwie każde usprawnienie jest możliwe między innymi dzięki mierzalnym efektom. Na ocenę stanu e-administracji (jak już wspomniano) wpływa bezpośrednio poziom elektronicznej administracji usług elektronicznych. Jest to element bezpośrednio związany z obsługą klienta, a w związku z tym również związany z celem funkcjonowania administracji publicznej. Z punktu widzenia późniejszych usprawnień i analizy stanu obecnego ciekawe są więc konkretne pomiary prawdziwej liczby realizowanych usług elektronicznych w podmiotach administracji publicznej.

## Bibliografia

1. Ganowski R.: Procesy biznesowe a informatyzacja administracji publicznej, [w:] Olejniczak Z., Nowak J.S., Grabara J.K.: Systemy informatyczne w administracji: Procesy biznesowe a informatyzacja administracji publicznej. WNT, Warszawa 2004, s. 72.



2. Brzóska J.: Cyfryzacja usług publicznych – ważny instrument wdrażania regionalnej strategii innowacji w województwie śląskim. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekon. Probl. Usług, nr 88, 2012, s. 356-365.
3. System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej URL: <http://www.sekap.pl> (stan na 01.09.2015).
4. E-government Survey 2014 s. 34. URL <http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.
5. Raport Capgemini dot. Cyfrowych usług elektronicznych w Europie – Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement URL: <http://www.capgemini.com/resources/2010-egovment-benchmark>.
6. Grabiński T.: Wyzwania gospodarki elektronicznej. WSPiM, Chrzanów 2005, s. 209.
7. Kraski M.: Elektroniczna gospodarka w Polsce. Biblioteka Logistyka. Poznań 2005, s. 185.
8. Olszak C., Ziemia E.: Strategie i modele gospodarki elektronicznej, PWN, Warszawa 2007, s. 163.
9. Ganczar M.: Informatyzacja administracji publicznej. CeDeWu.pl, Warszawa 2009, s. 37.
10. Analiza dobrych praktyk w obszarze e-administracji. Centrum Projektów informatycznych 2013, URL: [ww.cpi.gov.pl](http://ww.cpi.gov.pl) (stan na 03-09-2013).
11. Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.
12. Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.
13. Dz. U. z 2005 r. Nr 212, poz. 1766.
14. Janke P.: Metody tworzenia usług elektronicznych w podmiotach administracji publicznej. Rozprawa doktorska. Zabrze 2014.
15. Dz. U. 2002 r. Nr 144, poz. 1204.
16. URL <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czy-urzednicy-w-2015-roku-rozlicza-wspolny-PIT-37-malzonkow-7224179.html> (stan na 10.10.2015).
17. Tomaszewski J., Kraska M., Koralewski M.: Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei „jednego okienka” (UEPA) – Raport stanu e-Administracji w Polsce 2011, s. 28.

## Abstract

This article presents reflection about research procedure which would allow to check the degree of use of existing electronic services of public administration. Definitions of e-government, information society and relations with Government are presented in first section. Electronic services of public administration are described in next section. The process of exchanging documents and communications of e-services was described on Fig 1.

Public electronic services platforms in Poland are listed in table 1. E-services maturity model was described. In this article author presents the proposed research structure on Fig. 2 which was also described in end section.

.