

Magdalena Kieruzel

Rola dokumentu elektronicznego w realizacji usług publicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 35, cz. 2, 99-107

2009

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA KIERUZEL

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

ROLA DOKUMENTU ELEKTRONICZNEGO W REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Świadczenie różnego rodzaju usług, niezależnie od ich typu, wymaga dokumentowania zdarzeń towarzyszących procesowi ich realizacji. Są to wymagania prawne oraz wymagania wewnętrzne organizacji/firmy świadczącej usługę (na przykład związane z systemem zapewnienia jakości). Gromadzony jest zbiór dokumentów, które są związane z realizacją usługi np.: zamówienie, potwierdzenie zamówienia, oświadczenia, faktury itp. Dokumenty te stanowią dowód różnego rodzaju zdarzeń i mają podstawową cechę jaką jest autentyczność i niezaprzeczalność ich pochodzenia. Mogą więc stanowić obiektywny i skuteczny prawnie dowód w ewentualnej procedurze wyjaśniającej (np. sądowej). Należy podkreślić, że niezaprzeczalność i autentyczność poszczególnych elementów dokumentacji wraz z przyporządkowaniem odpowiedzialności do konkretnej osoby może być zapewniona jedynie za pomocą podpisu, a poprzez zrównanie w skutkach prawnych podpisu odręcznego z podpisem elektronicznym, również za pomocą elektronicznej formy podpisu (czyli podpisu elektronicznego).

1. Dokument w realizacji usługi

Dokumenty (w tym również elektroniczne) są obiektami towarzyszącymi wykonaniu usługi i mają charakter wspomagający. Usługa sama w sobie nie niesie konkretnej wartości, tą wartością jest realny wynik w postaci wyrobu, produktu czy w szczególnym przypadku dokumentu (przypadek jest szczególny, ale bardzo powszechny przy załatwianiu spraw np. natury urzędowej). Z tego powodu coś co powszechnie nazywamy "usługą elektroniczną", należałoby precyzyjniej nazwać "elektronicznym wspomaganie realizacji usługi". Usługi mogą być realizowane w oparciu o ustalenia i umowy zawierane ustnie. Jednak z oczywistych powodów, przede wszystkim dowodowych, konieczne jest prowadzenie dokumentacji (zbioru dokumentów). Zawartość i zakres informacyjny dokumentacji zależy od potrzeb realizowanej usługi.

Możliwe są różne rozwiązania elektronicznego wspomaganie realizacji usługi: od tradycyjnego (dokumenty elektroniczne są tworzone i odczytywane przez człowieka) do zautomatyzowanego z wykorzystaniem różnego rodzaju systemów (dokumenty elektroniczne są przetwarzane automatycznie przez system informatyczny). Jest to istotne biorąc pod uwagę różne możliwości informatyczne (finanse, zaplecze techniczne itp.) jednostek realizujących usługi. Uniezależnienie dokumentu elektronicznego od sposobu realizacji usługi pozwala na niezależną implementację środków technicznych (systemów informatycznych) o różnym stopniu zaawansowania (w skrajnym przypadku brak systemu informatycznego umożliwiającego przetwarzanie dokumentów, lub brak konieczności wymiany istniejących systemów).

Przesyłanie, przekazywanie, dostarczanie dokumentów pomiędzy stronami jest realizowane za pomocą wielu środków technicznych. Stworzenie, a następnie posłużenie się dokumentem elektronicznym nie jest rzeczą nową, najprostszym sposobem jest elektroniczny formularz zamieszczany na witrynie danej instytucji. Możemy zastosować różne rozwiązania:

- formularz wydrukować, a następnie ręcznie wypełnić, podpisać i przesłać,
- formularz wypełnić elektronicznie, wydrukować, podpisać ręcznie i przesłać,
- formularz wypełniony elektronicznie przesłać mailem w postaci załącznika.

Jeśli jednak nie złożyliśmy własnoręcznego podpisu na danym formularzu to często musimy stawić się w siedzibie danej instytucji. Idealna sytuacja zaistnieje dopiero wtedy gdy za pomocą drogi elektronicznej wyślemy skuteczne prawnie oświadczenie woli, dlatego dokument musi być podpisany przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego. Taka forma realizacji usługi może być realizowana w urzędach, instytucjach finansowych, bankowych, ubezpieczeniowych, organizacjach gospodarczych, firmach produkcyjnych i handlowych, jednostkach edukacyjnych.

Zgodnie z ustawą¹ świadczenie usługi drogą elektroniczną to *wykonanie usługi, które 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.*

Wyróżniamy cztery poziomy rozwoju usługi elektronicznej:

1. Informacja – informacja on-line na temat usługi publicznej.
2. Interakcja – przesyłanie formularzy (możliwość pobrania formularzy).
3. Dwustronna interakcja – obróbka formularzy wraz z autoryzacją (wypełnienie formularzy lub elektroniczne przesłanie wniosku lub podania).
4. Transakcja – pełne elektroniczne załatwienie sprawy uwzględniające wydanie decyzji, poinformowanie usługobiorcy, dostawę i płatność

Nie jest istotne dla wyniku usługi jak została ona zrealizowana (tradycyjnie czy elektronicznie) ale czy udało się ją zrealizować. Tak jak w tradycyjnej wymianie dokumentów nie ma znaczenia sposób ich przesyłania tak i przy elektronicznej wymianie powinna istnieć niezależność dokumentu od sposobu jego transmisji (np. dokument elektroniczny nie powinien być integralnym elementem protokołu transportowego i nie powinien zawierać elementów protokołu jako integralnej części i powinien, podobnie jak dokument tradycyjny pozostać obiektem autonomicznym).

Należy podkreślić, że dla istoty dokumentu ważna jest jego zawartość w sensie skutecznego prawnie dowodu. Takie podejście stoi w sprzeczności z istotą systemów klasy EDI, w których cała wartość dowodowa poszczególnych elementów transakcji jest zawarta w systemie a nie w dokumencie.

¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Dz.U. 2002 nr 144 poz. 1204

2. Dokument a usługa na poziomie transakcji

Zapewnienie najwyższego trzeciego lub czwartego poziomu rozwoju usługi elektronicznej w zasadzie sprowadza się do wykorzystania skutecznych prawnie dokumentów elektronicznych wymienianych pomiędzy stronami oraz elektronicznej realizacji usług dodatkowych takich jak płatności elektroniczne (poziom IV transakcja). Dyskusyjną kwestią jest jedynie odpowiedź na pytanie: czy elektroniczne wspomaganie realizacji usługi (dla zapewnienia najwyższych poziomów) wymaga tworzenia systemów informatycznych. Systemy informatyczne dedykowane dla wspomagania przepływu dokumentów w organizacji mogą, ale nie muszą być wykorzystywane dla realizacji usługi elektronicznej. Wystarczy zwykła poczta elektroniczna jako medium wykorzystywane we wzajemnych relacjach pomiędzy klientem, a dostawcą danej usługi. Nośnikiem danych może być dokument elektroniczny, w którym zostanie zapisana cała historia wzajemnej wymiany informacji (wraz z dokonanymi płatnościami oraz podpisami wszystkich zainteresowanych stron). Budowa takiego rozwiązania jest już możliwa na bazie istniejących formularzy elektronicznych wykorzystywanych w pracy urzędów administracji publicznej.

Dokument elektroniczny, aby mógł być efektywnie wykorzystany w procesie realizacji usług musi zapewniać wszystko to, co zapewnia dokument tradycyjny. Dokument elektroniczny ma być metaforą dokumentu tradycyjnego, a więc powinien posiadać następujące cechy:

- taka sama prezentacja wizualna dokumentów papierowych i elektronicznych,
- możliwość wypełniania i podpisywania różnych części dokumentu przez różne osoby w różnym czasie i miejscu,
- możliwość zastosowania dowolnych technik przesyłania/przekazywania dokumentów (automatycznych i ręcznych),
- autonomiczne funkcjonowanie dokumentu (np. bez konieczności podłączenia do sieci)
- możliwość korzystania z dokumentu elektronicznego przez organizacje nie posiadające wewnętrznych systemów przetwarzania danych,
- możliwość automatycznego przetwarzania tego dokumentu przez różne podmioty powiązane z realizacją usługi.

Spełnienie wyżej wymienionych cech dla dokumentu elektronicznego umożliwia:

- stworzenie skutecznego prawnie wniosku do urzędu,
- wykonanie płatności (elektroniczne potwierdzenie może być dołączane do dokumentu i musi zapewniać integralne i niezaprzeczalne powiązanie płatności z dokumentem),
- przekazanie tego dokumentu w dowolny sposób (nawet na dyskietce) do urzędu,
- otrzymanie urzędowego potwierdzenia odbioru (UPO), które tak samo jak w przypadku dokumentu tradycyjnego może być elementem dokumentu (dokument jest uzupełniany o UPO) zapewniając integralny i niezaprzeczalny związek UPO z dokumentem,
- realizację usługi w urzędzie w dowolny sposób - od całkowicie ręcznego załatwiania sprawy, do możliwości skorzystania z systemów automatyzujących realizację usługi,
- dostarczenie interesantowi wyników realizacji usługi (może to być efekt materialny w postaci np. dokumentu papierowego),
- otrzymanie od interesanta elektronicznego potwierdzenia wykonania usługi

W takim podejściu dokument elektroniczny może być wykorzystany w procesie realizacji usług przez różne organizacje niezależnie od stopnia zaawansowania informatycznego i posiadanych systemów. Należy jednocześnie podkreślić, że prezentowany przykład wypełnia wymagania stawiane dla najwyższych poziomów dojrzałości usług elektronicznych.

3. Przykład realizacji usługi elektronicznej

Od dnia 31 marca 2009 roku obowiązują przepisy upraszczające procedurę rozpoczynania działalności gospodarczej. Osoba fizyczna będzie składać jeden zintegrowany wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej tylko w Urzędzie Gminy. Urzędnik prowadzący sprawę prześle odpowiednie dokumenty do Urzędu Statystycznego, Urzędu Skarbowego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (lub KRUS). Wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej (wniosek EDG-1, którego wzór został opublikowany w Dzienniku Ustaw Nr 50 poz. 399.) może wpłynąć do Urzędu Gminy na cztery sposoby:

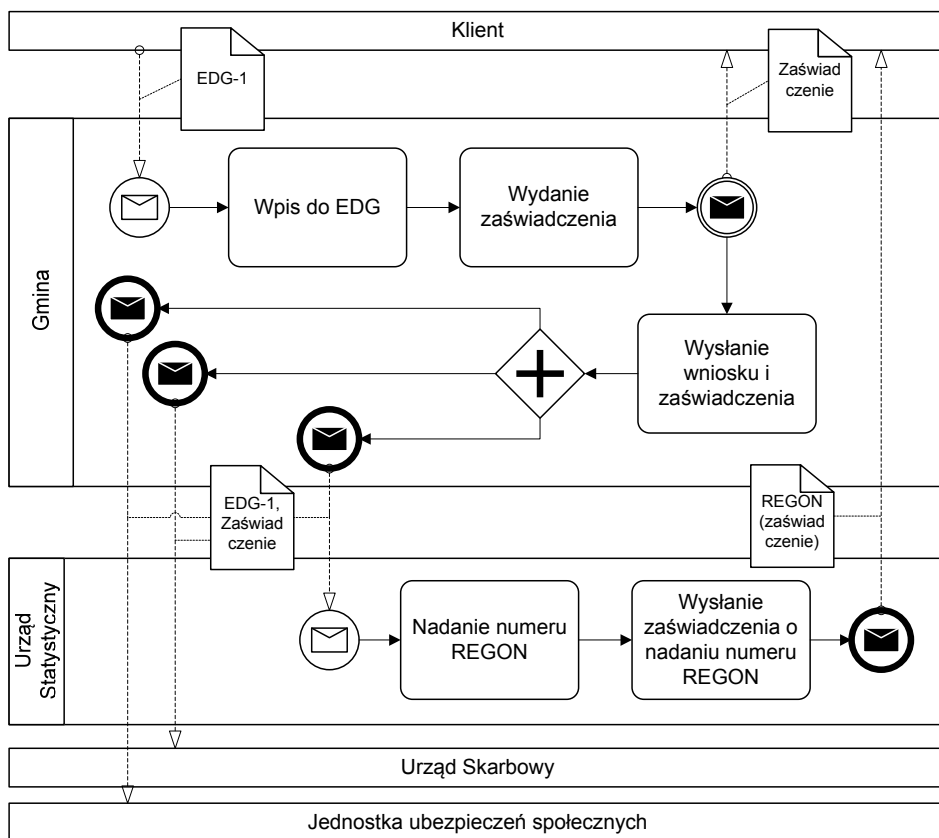
- jako formularz papierowy składany bezpośrednio w organie ewidencyjnym,

- jako formularz papierowy, przesłany listem poleconym, z notarialnym potwierdzeniem własnoręczności podpisu wnioskodawcy,
- elektronicznie przesłany za pomocą formularza dostępnego na stronie internetowej urzędu gminy i niepodpisany elektronicznie,
- elektronicznie przesłany za pomocą formularza dostępnego na stronie internetowej urzędu gminy i podpisany elektronicznie.

Rozwiązanie w pełni elektroniczne dotyczy wariantu w którym przesyłamy formularz i podpisujemy go elektronicznie (podpunkt d). Dane w formie elektronicznej przesyłane pomiędzy różnymi podmiotami muszą być wiarygodne. Takemu zabezpieczeniu służy między innymi używanie podpisu elektronicznego który na mocy ustawy z dnia 18 września 2001 o podpisie elektronicznym, został zrównany z podpisem odręcznym.

Założenie działalności gospodarczej w oparciu o elektroniczną wymianę dokumentów jest realizowane w następujący sposób:

1. Klient składa podpisany certyfikatem kwalifikowanym wniosek o wpis do EDG.
2. Gmina:
 - dokonuje wpisu do EDG i wystawia zaświadczenie o wpisie,
 - przesyła klientowi zaświadczenie o wpisie (papierowe i elektroniczne),
 - przesyła elektroniczne zaświadczenie o wpisie wraz z elektronicznym wnioskiem do Urzędu Skarbowego, Urzędu Statystycznego oraz jednostki ubezpieczeń społecznych.
3. Urząd Statystyczny:
 - na podstawie otrzymanego elektronicznego zaświadczenia o wpisie wraz z elektronicznym wnioskiem nadaje przedsiębiorcy nr REGON,
 - przesyła elektroniczne zaświadczenie o nadaniu nr REGON do Klienta.



Rys. 1. Założenie działalności gospodarczej realizowane w oparciu o elektroniczną wymianę dokumentów z urzędem (notacja BPMN).

Źródło: opracowanie własne.

Na platformie elektronicznych usług publicznych ePUAP Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji udostępniło możliwość realizacji usług elektronicznych przez jednostki administracji publicznej. W ramach platformy została udostępniona aplikacja „Zakładanie działalności gospodarczej” dla jednostek samorządu terytorialnego, które przy jej pomocy mogą obsługiwać wnioski o wpis do ewidencji działalności gospodarczej w sposób elektroniczny. Elektroniczna komunikacja pomiędzy wszystkimi uczestnikami usługi opisanej powyżej jest realizowana w oparciu o dedykowany system - platformę ePUAP.

Możliwa jest również realizacja usługi elektronicznej bez konieczności stosowania dedykowanego systemu informatycznego. Można zatem sobie wyobrazić założenie działalności gospodarczej jedynie w oparciu o dokumenty podpisane elektronicznie, które są przesyłane pomiędzy uczestnikami usługi przy wykorzystaniu poczty elektronicznej. Takie podejście jest metaforą usługi wykonywanej przy pomocy dokumentów papierowych oraz poczty tradycyjnej. Obecnie funkcjonuje już rozwiązanie takiego typu, czego przykładem są usługi realizowane przez Urząd Miejski w Szczecinie wykorzystujące technologię ebForm firmy ebStream.

Podsumowanie

Dokumentowanie różnego rodzaju usług odbywa się na świecie od setek lub nawet tysięcy lat. Zawsze punktem centralnym był (i jest) dokument. Brak dokumentu oznacza w przypadku wystąpienia sytuacji spornych długotrwałe i kosztowne dochodzenie. Ponadto wykształciły się proste metody zapewniania skuteczności działań takich jak dostarczenie dokumentu, potwierdzenie odbioru, podpisanie umowy, różnego rodzaju zapisy, potwierdzenia płatności itd. Nigdy się nad tym nie zastanawiamy gdyż jest to dla wszystkich oczywiste. I tak samo oczywistym powinno pozostać w dokumentach elektronicznych. Jeżeli takie same zasady jak dla dokumentów tradycyjnych, będą rządziły dokumentami elektronicznymi, wówczas nie będzie barier i problemów związanych ze zrozumieniem mechanizmów korzystania z tych dokumentów. Takie podejście nie tylko likwiduje różnego rodzaju problemy wdrożeniowe (powstające na styku informatyk - użytkownik), ale umożliwia współistnienie elektronicznego i tradycyjnego sposobu dokumentowania realizacji usługi. Należy pamiętać o konieczności równoległej obsługi dokumentów papierowych i elektronicznych co wynika z zasady niedyskryminacji żadnej z tych form.

Literatura

1. Bral W.: Obieg i ochrona dokumentów w zarządzaniu jakością środowiskiem i bezpieczeństwem informacji, wyd. Difin W-wa 2008.
2. Podpłóński R., Popis P.: Podpis elektroniczny Komentarz, wyd. Difin 2004.

3. <http://www.ebstream.com>
4. <http://www.mg.gov.pl>
5. <http://www.epuap.mswia.gov.pl>
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Dz.U. 2002 nr 144 poz. 1204.

THE ROLE OF THE ELECTRONIC DOCUMENT IN THE REALIZATION OF PUBLIC SERVICES

Summary

Organs of public administration in Poland were regulatory beholden to realize exchanging information with a client in an electronic form. It means that a petitioner is able to settle cases that are in competences of an office by using information data carriers or the ways of electronic communication. Nowadays, when the technological development is advanced, information is the most important aspect of global economy, and free access to needed information makes companies more competitive. Although the act concerns for work of offices, we need to note, that electronic communication is not only limited to the relation office- customer. It can also be realized in contacts business to customer - B2C, and business to business - B2B.

A common known way of exchanging information, negotiating, realizing deals and executing pretensions between partners in different domains of life are electronic papers, so it is important to make them believable and irrefutable. The task is closely contained with definitions of an electronic paper, an electronic signature and an electronic service.

Translated by Magdalena Kieruzel