

# Joanna Papińska-Kacperek

---

## Portale administracji publicznej w wybranych krajach UE

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 117, 551-559

---

2015

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

*JOANNA PAPIŃSKA-KACPEREK*

Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

## PORTALE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W WYBRANYCH KRAJACH UE

### Streszczenie

Celem artykułu jest rekomendacja działań, które mogą zwiększyć popularność cyfrowej administracji publicznej. Opisane zostaną portale internetowe dedykowane udostępnieniu usług cyfrowych administracji publicznej w wybranych krajach UE.

**Słowa kluczowe:** usługi cyfrowe administracji publicznej, Open Government Data.

### Wprowadzenie

Według raportu ONZ w pierwszej dziesiątce krajów charakteryzujących się największym poziomem rozwoju e-government na świecie znajdują się tylko trzy kraje UE: Francja i Holandia na pozycji 4 i 5 oraz Finlandia na 10 (ONZ 2014). Polska zajęła w nim 42. miejsce, czyli nieco lepiej niż w 2012 r., kiedy zajmowała 47. pozycję. Zatem działania wspierające rozwój cyfrowych usług administracji publicznej są nadal jednym z priorytetów w całej UE.

Raport Komisji Europejskiej (KE 2013) opublikowany w 2013 r. jest pierwszym wynikiem pomiaru usług publicznych online zgodnym z dokumentem eGovernment Benchmark Framework 2012–2015 (KE 2012). Podsumowuje najważniejsze wnioski z badania przeprowadzonego w 2012 r. wśród ponad 28 tys. europejskich internautów. Raport ten zwraca szczególną uwagę na cztery zagadnienia: zorientowanie na użytkownika, przejrzystość, transgraniczną mobilność oraz kluczowe czynniki wpływające na cyfrowe usługi publiczne. W UE średnio 72% wszystkich usług publicznych dostępne jest poprzez media elektroniczne. Ich dostępność dla obcokrajowców wynosi średnio 42%, czyli o 30 punktów procento-

---

<sup>1</sup> Wydział Zarządzania, Katedra Informatyki.

wych mniej niż dla obywateli własnego kraju. Choć na stronach rządowych zadba-  
no o ich użyteczność poprzez zastosowanie różnych form wsparcia, ocenionych na  
poziomie 78%, to jednak ich łatwość obsługi oszacowana została o 20 punktów  
procentowych niżej (KE 2013, s. 25). Przejrzystość oceniono tylko na poziomie  
48%, przede wszystkim ze względu na brak dostatecznych informacji podczas  
świadczenia usług administracji elektronicznej. Obywatele chcieliby zatem podczas  
korzystania z usług online wiedzieć, czy ich wniosek elektroniczny został odebrany,  
gdzie znajduje się w całym procesie, oraz jakie są etapy procesu obsługi danej usłu-  
gi cyfrowej. Poziom przejrzystości oceniono nieco lepiej w przypadku usług dla  
instytucji. Według raportu 5 czynników uznanych za kluczowe, czyli niezbędne do  
istnienia cyfrowych usług publicznych (eID<sup>2</sup>, eDocuments, autentyczność e-źródeł,  
repozytoria oraz SSO<sup>3</sup>), uwzględnionych jest tylko dla mniej niż połowy (bo dla  
49%) przypadków, w których mogą być stosowane. Poziom wdrażania różni się  
znacznie od średnio 35% w przypadku repozytoriów do 62% eID (KE, 2013, s. 49).  
Nawet najbardziej powszechnie stosowane eID jest jeszcze dalekie od pełnego  
wdrożenia.

Mimo, że każdy Europejczyk miał w 2012 r. dostęp do Internetu, a większość  
posiadała umiejętności, aby go użyć, to nadal znacząca grupa, bo aż 38%, nie ko-  
rzystała z kanału internetowego w przypadku usług publicznych i nie zamierza  
robić tego w przyszłości. Statystyki wybranych krajów ilustruje tabela 1.

Tabela 1

## Użytkownicy publicznych usług cyfrowych

Kraj	Użytkownicy preferujący e-usługi	Użytkownicy nie preferujący kanału elektronicznego	Potencjalni użyt-kownicy	Przeciwnicy
Francja	32%	18%	13%	37%
Polska	22%	12%	17%	48%
Portugalia	41%	13%	13%	33%
Finlandia	42%	17%	16%	25%
Wielka Brytania	43%	16%	14%	27%
UE	32%	14%	16%	38%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Country Factsheets E-Government 2014).

<sup>2</sup> Elektroniczna identyfikacja.

<sup>3</sup> Single Sign On –dostęp do wielu stron bez konieczności wielokrotnego logowania.

Zauważyć należy, że w badaniu UE nie zostało wyjaśnione, czy ankietowani byli rzeczywistymi, czy potencjalnymi użytkownikami wybranych 7 usług. Można jedynie spekulować, że skoro nie uwzględnia się ich w ilościowych badaniach (gdzie znaleźć można jedynie dane na temat użytkowników najpopularniejszej e-usługi publicznej, czyli elektronicznego wysyłania rocznych zeznań podatkowych), to bardzo mały odsetek obywateli z nich korzysta i badani nie byli użytkownikami wszystkich siedmiu (tym bardziej że 54% nie było klientami e-administracji).

W większości krajów administracja centralna przygotowała portale internetowe dedykowane obywatelom (Tambouris, Spanos 2002, s. 281). Zwykle skupiają one w jednym miejscu pełną ofertę usług administracji publicznej, choć bardzo często najpopularniejsza usługa realizowana jest na innej platformie (Papińska-Kacperek 2013, s. 157). Idea tworzenia takich miejsc w sieci powinna gruntownie zmienić sposoby świadczenia usług (Bellamy 2002, s. 213). W artykule zanalizowane zostaną portale usług e-administracji w wybranych krajach UE, z uwzględnieniem oferty, sposobu uwierzytelniania oraz popularności.

## 1. Portal cyfrowych usług publicznych we Francji

Rząd francuski opracował stronę internetową [service-public.fr](http://service-public.fr), która upraszcza dostęp do informacji administracyjnych (Jupp 2003). Istnieje tu około 200 folderów, 2500 arkuszy danych i odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania oraz kilka tysięcy linków do przydatnych zasobów, w tym formularzy, procedur internetowych, tekstów informacyjnych, publicznych stron internetowych itp. Można tu znaleźć wiele praktycznych rad, moduły obliczeniowe, formularze do pobrania, standardowe pisma. Strona odsyła do głównych portali państw UE, instytucji europejskich i organizacji międzynarodowych. Usługom internetowym poświęcona jest strona [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), gdzie w styczniu 2015 r. dostępnych było 11 tys. usług krajowych, 70 tys. lokalnych. Serwis ten wymaga utworzenia konta, w 2012 r. było ich ponad 4 miliony.

Strona [service-public.fr](http://service-public.fr) została utworzona w 2000 r. i przebudowana w 2009 r., w 2008 r. powstał serwis [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr). Od 2005 r. wprowadzono procedury jakości dla tworzenia i zarządzania treścią portalu. Wysokie standardy przyniosły efekty, świadczy o tym stały wzrost liczby odwiedzających oraz wysoki poziom zadowolenia użytkowników (96% w 2008 r. przy ponad 4 mln odwiedzających miesięcznie). Podstawowe informacje o portalu [service-public.fr](http://service-public.fr) można uzyskać w 3 językach obcych (angielski, niemiecki i hiszpański).

W raporcie UE w 2013 r. portal nie był uwzględniony jako całość, a 4 jego elementy zaliczono do posiadających tylko podstawowe funkcjonalności. Jednak jak wspomniano, Francja jest liderem w raporcie ONZ.

## 2. Portal cyfrowych usług w Portugalii

W Portugalii zbudowano Portal Obywatela [portaldocidadao.pt](http://portaldocidadao.pt), który jest miejscem dostępu do wszystkich organów administracji publicznej. Można tu skorzystać z usług internetowych świadczonych przez władze publiczne, jednak większość wymaga użycia bezpiecznego uwierzytelnienia Cartão de Cidadão (Grudzińska-Kuna, Papińska-Kacperek, s. 28). Zatem by w pełni skorzystać ze wszystkich e-usług, należy założyć konto i powiązać z nim kartę Cartão de Cidadão. Obecnie portal oferuje ponad 950 usług, udostępnianych przez łącznie 163 instytucje publiczne. Portal odsyła też do innych miejsc, gdzie można skorzystać z pozostałych usług cyfrowej administracji.

Strona powstała w 2007 r. Jej treść udostępniona została tylko w języku portugalskim. Obywatele korzystać mogą z pomocy tekstowej i telefonicznej. W raporcie UE jest najczęściej występującym miejscem dostępu do badanych usług cyfrowych, bardzo często zakwalifikowanych do grupy zaawansowanych.

## 3. Polski portal cyfrowych usług publicznych

Wstępna koncepcja portalu dedykowanego przeniesieniu usług publicznych na platformę cyfrową, nazwanego pierwotnie Wrotami Polski, powstała w 2002 r. Platforma Usług Administracji Publicznej ePUAP uruchomiona została w 2008 r. Korzystanie z niej wymaga założenia konta, jednak by stać się użytkownikiem usług cyfrowych, konieczne jest albo posiadanie podpisu cyfrowego, albo stworzenie zaufanego profilu – co wiąże się z jednorazowym obowiązkiem stawienia się w wytypowanych urzędach, a od 2014 r. zrobić to można na pocztcie<sup>4</sup>. W styczniu 2015 r. na portalu funkcjonowało ponad 340 tys. zaufanych profili. Obywatele mają do wyboru bardzo bogaty katalog usług, jednak urzędy nie mają obowiązku „wystawiania” swoich usług, zatem nadal wiele urzędów lokalnych i centralnych działa na innych platformach, do niektórych z nich ePUAP może przekierować. Nie ma jednak łączności z platformą najpopularniejszej usługi, czyli elektronicznego wysyłania rocznych deklaracji PIT.

Podstawowe informacje o portalu są dostępne w języku angielskim. Podobnie jak na poprzednich stronach skorzystać można z pomocy tekstowej i telefonicznej. W raporcie UE portal nie był badany jako całość, ale do zaawansowanych zaliczono grupę usług związanych ze zdarzeniami życiowymi.

---

<sup>4</sup> Od grudnia 2014 r. w 5 urzędach pocztowych, a wkrótce w całym kraju.

#### 4. Brytyjski portal usług e-administracji

Strona gov.uk jest miejscem, gdzie można znaleźć informacje o usługach urzędowych w Wielkiej Brytanii. Z usług internetowych można skorzystać na stronie gateway.gov.uk. Takie podejście posiadania kilku stron internetowych dla różnych celów (informacyjnych, usług) jest typowe dla wielu krajów europejskich. Strona gateway.gov.uk wymaga zarejestrowania się i zalogowania (możliwe różne sposoby uwierzytelnienia, także z cyfrowym certyfikatem). W przypadku najprostszej metody (login i hasło) z usług można korzystać dopiero po wprowadzeniu kodu aktywacyjnego, który obywatel otrzymuje tradycyjną pocztą.

Portal uruchomiono w 2002 r., posiada dwie wersje językowe: angielską i walijską. W 2009 r. udostępniał ponad 100 aktywnych usług przygotowanych przez ponad 50 urzędów. Skorzystać tu można z pomocy tekstowej i telefonicznej.

#### 5. Portal usług e-administracji w Finlandii

Finlandia posiada rządowy portal informacyjny valtioneuvosto.fi oraz suomi.fi dedykowany e-usługom publicznym, jak również wdrażaniu idei otwartego rządu. Strona suomi.fi przygotowana została w trzech językach (fińskim, szwedzkim oraz angielskim). Po założeniu konta obywatel może korzystać z listy oferowanych e-usług, a także otrzymywać oficjalne decyzje i powiadomienia. Można się zarejestrować za pomocą bankowego kodu PIN, mobilnego cyfrowego certyfikatu lub elektronicznego dowodu osobistego. Ze strony można przejść do banku informacji Infopankki.fi dedykowanego obcokrajowcom, gdzie w 14 językach udostępniono podstawowe informacje przydatne dla osób przybywających do Finlandii (Papińska-Kacperek, Polańska 2015).

Pierwsza wersja portalu suomi.fi powstała w 2002 r. (Sidoroff, Hyvönen 2005), obecna funkcjonuje od 2014 r.. W statystykach raportu UE portal sklasyfikowano jako posiadający podstawowe funkcjonalności.

#### 6. Porównanie portali usług publicznych

Portale cyfrowych usług publicznych zwykle tworzone są z myślą o obywatelach własnego kraju, stąd bez biegłej znajomości języków lokalnych trudno z nich korzystać. Powyższa analiza opierała się głównie na informacjach znajdujących na badanych stronach – nie wszystkie są porównywalne, najczęściej podawano liczbę usług, ale nie ma klasyfikacji, czy wszystkie są w pełni cyfrowe. Zwykle korzystanie z danego serwisu wymaga założenia konta – nie zawsze informowano, ile takich kont już powstało oraz jak często logują się ich właściciele.

Tabela 2

## Porównanie wybranych portali e-government

Kraj	Rok powstania	Liczba usług	Liczba kont	Liczba wizyt miesięcznie	Liczba języków
gateway.gov.uk	2002	ponad 100.	b.d.	b.d.	2
suomi.fi	2002	b.d.	b.d.	b.d.	2
portaldocidadao.pt	2007	ponad 950	b.d.	b.d.	1
epuap.gov.pl	2008	b.d.	ponad 340 tys.	b.d.	2
mon.service-public.fr	2009	ponad 11000	prawie 5 mln	10 mln	4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portali w styczniu 2015 r.

W celu porównania portali skorzystano z rankingów: Alexa Internet oraz SimilarWeb. Dane z obu potwierdzają ich użycie głównie przez obywateli danego kraju. Tabela 3 wskazuje, że strony udostępniające cyfrowe usługi publiczne zajmują dalekie pozycje w rankingach krajowych. Jednak obywatele z usług administracji publicznej korzystają kilka razy w roku, zatem trudno porównywać je np. z portalami społecznościowymi. Zauważyć należy, że nie są to krótkie wizyty, ich czas jest zbliżony do wizyt stron z początku rankingów. W przypadku gdy na różnych stronach zawarto informacje i usługi cyfrowe – strony informacyjne odnotowują znacznie więcej odsłon. Może to oznaczać, że obywatele częściej poszukują tylko informacji. Konieczność posiadania cyfrowego podpisu, nie zawsze darmowego, nadal jest przeszkodą w stosowaniu przygotowanej oferty. Wciąż stosunkowo niskie użycie usług publicznych online, szczególnie w odniesieniu do dużej popularności e-banking czy e-commerce, rodzi potrzebę szukania nowych rozwiązań. Rządowi, które przeznaczyły na wdrożenie cyfrowych usług znaczne środki i z powodu niskiego ich użycia nie dostrzegają oszczędności, jakie miały z tego wynikać, zależeć powinno na poprawieniu statystyk.

Nową inicjatywą jest tworzenie portali Open Government Data (OGD). Ich celem jest upublicznianie danych tworzonych przez administrację oraz ich swobodne używanie i rozpowszechnianie. Wydawać by się mogło, że jest to inicjatywa dla specjalistów, bowiem głównym zamierzeniem publikowania np. publicznych baz danych było dostarczenie zasobów twórcom oprogramowania. Warunkiem powinno być upublicznianie tworzonych w ten sposób aplikacji na wolnych licencjach. Jednak dodatkową korzyścią z udostępnienia danych publicznych jest przybliżanie obywatelom, w jaki sposób podejmowane są decyzje urzędowe, co poprawić może transparentność instytucji publicznych (Jansen i in. 2012). Na portalach OGD, oprócz baz danych, pojawiać się zaczęły blogi i listy dyskusyjne umożliwiające obywatelom otwartą debatę na interesujące ich tematy. W ten sposób funkcjonal-

ność platform w pewnym stopniu przypominać zaczyna portale społecznościowe. Choć, jak widać, na wielu zadbano o wielojęzyczny interfejs, to jednak przeznaczono są nadal głównie dla obywateli danego kraju.

Tabela 3

## Statystyki popularności portali e-administracji

Kraj	Pozycja w krajowym rankingu		Szacunkowe wizyty 1.12.2014	Średni czas na stronie w minutach	Odsetek odwiedzających z kraju ojczystego	
	Alexa	SimilarWeb	SimilarWeb	SimilarWeb	Alexa	SimilarWeb
epuap.gov.pl	1 540	1 222	430 000	8,23	98,8%	95,3%
mon.service-public.fr	113	b.d.	1 450 000	7,22	92,1%	94,05
service-public.fr	108	126	11 700 000	3,30	92,1%	91,9%
gateway.gov.uk	304	292	6 150 000	3,07	98,9%	98,5%
gov.uk	41	49	40 200 200	3,44	72,5%	79,2%
portaldocidadao.pt	645	753	300 000	3,14	85%	84,5%
suomi.fi	86	93	1 900 000	4,03	95,7%	97,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Alexa i SimilarWeb.

Tabela 4

## Wybrane portale Open Data

Kraj i adres portalu OGD	Rok powstania	Wersje językowe	Liczba baz danych
Wielka Brytania data.gov.uk	2010	1	ponad 13 tys.
Hiszpania datos.gob.es	2011	1	ponad 4000
Włochy www.dati.gov.it	2011	1	8843
Belgia data.gov.be	2013	4	116
Francja www.data.gouv.fr	2013	3	13 826

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Papińska-Kacperek, Polańska 2015).



## Podsumowanie

W UE zdecydowana większość usług publicznych możliwa jest do realizacji poprzez kanały elektroniczne. Jednak większość obywateli z tej oferty nie korzysta. Portale dedykowane prowadzeniu obywateli poprzez usługi i instytucje rządowe nadal nie są bardzo popularne, choć cieszy, że badani internauci pozytywnie oceniają wiele ich funkcjonalności. Należy postawić pytanie: czy muszą być równie popularne jak np. Facebook, bowiem zwykle obywatele korzystają z usług publicznych tylko kilka razy w roku. Nie wszystkie analizowane strony pozwalają na zdalne załatwianie spraw rządowych, ale coraz rzetelniej informują o przygotowanej ofercie. Wolno rosnące statystyki użytkowników nie pozwalają zauważyć oszczędności, jakie powinny przynosić inwestycje w e-government. W związku z tym w UE promowane jest podejście Open Government Data, czyli otwieranie danych, procesów i usług, by zapewnić lepsze, bardziej atrakcyjne usługi, potencjalnie po niższych kosztach. Stworzy to możliwości rozwoju i zwiększy odpowiedzialność i zaufanie. Pozwoli także obywatelom uczestniczyć w projektowaniu, tworzeniu i dostarczaniu cyfrowych usług publicznych.

## Literatura

1. Bellamy C. (2002), *From Automation to Knowledge Management: Modernizing British Government with ICTs*, „International Review of Administrative Sciences”, 68(2), s. 213–230.
2. Country Factsheets E-Government (2014), <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/scoreboard-2014-country-factsheets-e-government>.
3. Grudzińska-Kuna A., Papińska-Kacperek J. (2013), *Organizacyjne i techniczne aspekty elektronicznej identyfikacji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 762, Ekonomiczne Problemy Usług nr 104, t. 1, s. 21–32.
4. Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A. (2012), *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, „Information Systems Management”, Vol. 29, No. 4, s. 258–268.
5. Jupp V. (2003), *Realizing the Vision of eGovernment*, „Journal of Political Marketing”, 2(3–4), s. 128–145.
6. Komisja Europejska (2012), *eGovernment Benchmark Framework 2012–2015*.
7. Komisja Europejska (2014), *Delivering the European Advantage? ‘How European governments can and should benefit from innovative public services’*.
8. ONZ (2014), *eGovernment Benchmark Framework: The Future We Want*.
9. Papińska-Kacperek J. (2013), *Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

10. Papińska-Kacperek J., Polańska K. (2015), *Inicjatywy Open Government Data*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych (w druku).
11. Tambouris E., Spanos E. (2002), *An architecture for integrated public service delivery based on life-events*, „Electronic Markets”, 12(4), s. 281–288.
12. Sidoroff T., Hyvönen E. (2005), *Semantic e-government portals – a case study*, Semantic Web Case Studies and Best Practices for eBusiness SWCASE05 (Vol. 7).

## **WEB PORTALS OF DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION IN SELECTED EU COUNTRIES**

### **Summary**

The article describes the portals dedicated digital public services in selected EU countries. The purpose of this article is to recommend actions that can increase the popularity of digital public administration.

**Keywords:** digital public services, Open Government Data.

*Translated by Joanna Papińska-Kacperek*