

Hanna Krynicka

Rozwój e-usług publicznych w Polsce

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 1, 89-98

2005

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.



Hanna Krynicka

ROZWÓJ E-USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

1. Uwagi wstępne

W modelu społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej administracja publiczna odgrywa znaczącą rolę. Wynika to z jej bezpośredniego zaangażowania się w funkcjonowanie konkurencyjnego rynku wewnętrznego oraz z zapewnienia niezbędnego poziomu spójności ekonomicznej krajów Unii. Sektor technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) usprawnia funkcjonowanie administracji w państwie co prowadzi do poprawy jakości świadczonych usług publicznych. Połączenie efektywnej implementacji ICT ze zmianą organizacyjną i nowymi zadaniami służb publicznych można określić jako działania należące do eGovernment – elektronicznego rządu.

Elektroniczny rząd można zdefiniować jako:

- sposób, w jaki administracja publiczna wykorzystuje nowe technologie by udostępniać obywatelom dostosowane do ich potrzeb usługi i informacje w sposób znacznie praktyczniejszy, użyteczniejszy i łatwiejszy w obsłudze. W konsekwencji wprowadzenia „urząd w Internecie” usługi i informacje publiczne mają być dostępne przez 24 godziny i 7 dni w tygodniu¹,
- odwzorowanie tradycyjnych usług oferowanych przez urzędy publiczne różnych szczebli na ich elektroniczne odpowiedniki, a co za tym idzie

¹ Zob. P. Haltof, S. Kulagowski i in., Raport: *Administracja publiczna w sieci 2002 – czy rzeczywiście bliżej obywatela?*, dokument pobrany 08.05.2004 z witryny internetowej www.egov.pl, s.1.

udostępnienie podmiotom zainteresowanym możliwości korzystania z tychże usług 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu².

E-government stanowi całokształt działań posługujących się technologią informacyjną i telekomunikacyjną na rzecz stworzenia lepszej i skuteczniejszej administracji w zmieniającym się świecie i w rezultacie do poprawy jakości rządzenia czy wręcz zarządzania państwem³.

Potencjał technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych poprawia wydajność działalności administracji publicznej oraz pomaga w interakcji przepływu informacji pomiędzy administracją publiczną, obywatelami i przedsiębiorstwami. Ogólnie, e-usługi dzieli się na trzy najważniejsze rodzaje usług świadczonych przez „elektroniczny rząd”: informacyjne, komunikacyjne i transakcyjne.

Usługi informacyjne – komunikacja jednokierunkowa – obejmują informacje tematycznie sklasyfikowane i udostępniane na żądanie zainteresowanego (np. strony www).

Usługi komunikacyjne – komunikacja dwukierunkowa – umożliwiające wzajemną wymianę informacji między obywatelem a instytucjami publicznymi.

Usługi transakcyjne – pozwalające pozyskać produkty sektora informacyjnego, wpływać na efekty ich działania (np. formularze podatkowe, ankiety, głosowania)⁴.

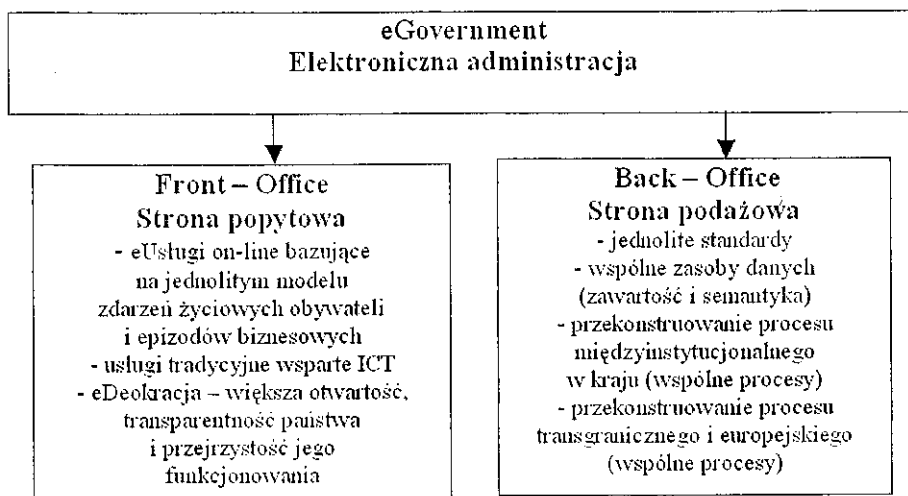
Wyznaczenie obecnych trendów w zakresie szerszego i powszechniejszego dostępu do informacji publicznej wskazuje, że obywatele i przedsiębiorstwa będą coraz bardziej zainteresowani skutecznym dostępem do informacji publicznej, zwłaszcza do informacji wytwarzanych i gromadzonych przez administrację. Łączyć się to będzie z naciskami na uruchomienie systemów elektronicznej administracji i usług publicznych zapewniających większą przejrzystość sprawowania władzy. Oznacza to, że rozwój systemów eGovernment musi iść w kierunku połączenia rozwoju zintegrowanych usług elektronicznych (front-office) z systemami wsparcia procesów administracji („back-office”) - rysunek 1⁵.

² Zob. K. Paduch, *Znaczenie informacji w procesie budowy i użytkowania usług w e-urzędzie*, 2004, dokument pobrany 12.07.2004 z witryny internetowej www.egov.pl.

³ Zob. *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r.*, Warszawa, wrzesień 2004, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, dokument pobrany 29.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl, s. 18.

⁴ Zob. P. Haltof, S. Kulagowski i in., *Raport: Administracja publiczna*, op. cit., s.2.

⁵ Zob. *Proponowane kierunki rozwoju...*, op. cit., s.24.



Rys. 1. Wizja rozwoju elektronicznej administracji

Źródło: Por. *Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r.*, Warszawa, wrzesień 2004, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, dokument pobrany 30.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl, s. 25.

2. Kierunki rozwoju e-usług publicznych w Polsce na tle krajów europejskich

Raport generalny z badań ilościowych na temat „Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce” wykazał, że Internet jest powszechnie stosowanym narzędziem komunikacji w polskich urzędach. Korzysta z niego 99,4% badanych instytucji⁶. Większość urzędów posiada własną stronę internetową – 89,7%. Wśród urzędów gminnych oraz starostw powiatowych i miast na prawach powiatu istnieje 10,8% placówek, które nie mają własnej strony internetowej⁷. Najmniej urzędów posiadających własne strony internetowe odnotowano w województwach: podlaskim, łódzkim i warmińsko-mazurskim. Spośród urzędów, które posiadają strony internetowe, 94,6% oferuje jedynie dostęp do określonych informacji. Ponad połowa daje możliwość pobierania formularzy przez Internet. Inne usługi i udogodnienia dostępne dla obywateli, a także instytucji

⁶ W raporcie generalnym Ministerstwa Nauki i Informatyzacji na temat „Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce” przebadano 1784 urzędy publiczne w Polsce. Grupa I – urzędy marszałkowskie, wojewódzkie i centralne – wynosiła 71 urzędów. Grupa II – starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu, urzędy gminy – wynosiła 1713 urzędów.

⁷ Urzędy te jako swoje strony internetowe traktowały często również strony BIP, poświęcone swojej gminie

oferowane są bardzo rzadko. Około $\frac{3}{4}$ stron internetowych nie posiada innych usług i udogodnień dostępnych przez Internet – tabela 1. Tylko 10% wszystkich urzędów korzystała z elektronicznego obiegu dokumentów. Zamiar wprowadzenia jego deklaruje 83,7% ogółu badanych urzędów. Ilość urzędów planujących wdrożyć elektroniczny obieg dokumentów do 2004 roku wynosi 15,7%, do 2005 – 49,8%, natomiast później 34,5%. Miesięczny koszt dostępu do Internetu w $\frac{3}{4}$ urzędów nie przekracza 500 zł. Prawie $\frac{3}{4}$ starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu oraz urzędów gmin deklaruje brak publicznych punktów dostępu do Internetu w swoich gminach⁸.

Tabela 1. Udogodnienia i usługi dostępne przez Internet dla Interesantów przez urzędy publiczne w Polsce

Usługi i udogodnienia	%
Uzyskanie informacji	94,30
Pobierania formularzy	54,90
Składanie ofert dotyczących zamówień publicznych	7,20
Odsyłanie wypełnionych formularzy przez Internet	7,00
Możliwość załatwiania całości spraw urzędowych wyłącznie on-line	1,10
Żadne z wymienionych	4,90

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych”, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa wrzesień 2004, dokument pobrany 29.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl, s.133.

Główne przeszkody w rozwoju administracji publicznej wskazane przez polskie urzędy publiczne to⁹:

- brak środków finansowych na rozwój elektronicznej administracji (7,9),
- ograniczony dostęp obywateli do Internetu (6,81),
- wysoki koszt korzystania z internetu (6,04),

⁸ Szerzej *Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa wrzesień 2004, dokument pobrany 29.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl.

⁹ Zob. *Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce.....*, s.146. Odpowiedzi udzieliło 870 urzędów przyporządkowując wszystkim punktom różne oceny z przedziału 1-10. Im wyższa średnia, tym dany czynnik postrzegany jest jako bardziej przeszkadzający w procesie rozwoju administracji elektronicznej.

- niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych (5,91),
- niska świadomość interesantów w zakresie możliwości uregulowania sprawy z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych (5,46),
- brak wspólnych standardów wymiany dokumentów (5,45),
- niedostateczne bezpieczeństwo przesyłanych informacji (4,73),
- brak odpowiednich rozwiązań prawnych - na przykład ustawa o podpisie elektronicznym, ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – (4,49),
- niski poziom edukacji urzędników w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych (4,31),
- niska świadomość urzędników w zakresie istnienia możliwości zastosowania takiego rodzaju rozwiązania (3,9).

Podstawą dla rozwoju eGovernment w Polsce stać się może doświadczenie zdobywane przy tworzeniu i działaniu inicjatywy lokalnej „Wrota Małopolski”.

„Wrota Małopolski” to platforma informacyjna zapewniająca obywatelom i podmiotom prawnym dostęp do regionalnych zasobów informacyjnych. Wrota Małopolski stanowią także elektroniczną platformę umożliwiającą świadczenie mieszkańcom regionu usług przez administrację publiczną. Elektroniczny urząd umożliwia korzystanie z następujących e-usług publicznych¹⁰:

- rozpoczynanie spraw urzędowych przez Internet – dostępnych jest 27 procedur urzędowych. Obecnie przygotowywanych jest kolejnych 25 procedur – uruchomienie do końca 2004 roku;
- sprawdzanie stanu sprawy – na przykład wysyłanie e-formularzy ze strony Cyfrowego Urzędu przez obywatela, zapytanie dotyczące sprawy publicznej, zapytanie kierowane przez Wrota do systemu obiegu dokumentów w danym urzędzie;
- połączenie istniejących w Cyfrowym Urzędzie procedur do właściwych jednostek administracji publicznej;
- możliwość integracji systemów elektronicznego obiegu dokumentów z elektronicznym urzędem;
- wykorzystanie podpisu elektronicznego.

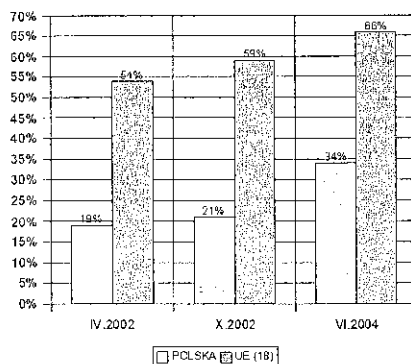
Stopień rozwoju elektronicznego urzędu można ocenić na podstawie skali czterostopniowej lub binarnej. Skala czterostopniowa stosowana była

¹⁰ Zob. P. Jaworki-Grzanka, *Wrota Małopolski – regionalny portal eGovernment*, Urząd Marszałkowski w Krakowie, dokument pobrany 29.10.2004 z witryny internetowej www.egov.pl, s.8-9.

w badaniach obejmujących lata 2002–2004. Skala ta pokazuje stopień zaawansowania rozwoju serwisów internetowych według ich realnej wartości użytkowej. Według tej metody możemy wyróżnić następujące poziomy rozwoju elektronicznych usług publicznych:

- *poziom informacji* (w przedziale od 0 do 25%) umożliwia zdobycie informacji zamieszczonych na stronach internetowych w odsyłaczach,
- *poziom interakcji jednokierunkowej* (powyżej 25%) oznacza, że można pobierać dokumenty i formularze ze stron urzędów,
- *poziom interakcji dwukierunkowej* (powyżej 50%) pozwala odsyłać formularze drogą elektroniczną,
- *poziom transakcji* (100%) gdzie usługi publiczne są w pełni realizowane przez Internet.

Skala binarna stosowana od 2004 roku bada liczbę serwisów internetowych zapewniających pełną obsługę procesu realizacji usługi drogą elektroniczną. Biorąc pod uwagę III edycję badań eEurope, należy podkreślić, że Polskę dzieli istotny dystans od pozostałych krajów Unii Europejskiej w dziedzinie rozwoju i zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wyniki badań potwierdzają, że dystans ten nie zmniejsza się (rys. 2). Jednocześnie charakter eGovernment w Polsce nie pozwala korzystać z żadnej usługi publicznej on-line, podczas gdy w pozostałych krajach europejskich takich usług jest blisko połowa¹¹.



Rys. 2. Rozwój e-usług publicznych w Polsce i Europie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Tomczak, *Rozwój eGovernment w Polsce. III edycja badań eEurope*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i CGE&Y Polska, Warszawa, lipiec 2004, dokument pobrany 04.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl.

¹¹ M. Tomczak, *Rozwój eGovernment w Polsce. III edycja badań eEurope*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i CGE&Y Polska, Warszawa, lipiec 2004, dokument pobrany 04.10.2004 z witryny internetowej www.informatyzacja.gov.pl.

Najważniejsze zmiany w rozwoju e-usług w Polsce na tle innych krajów europejskich to:

- w latach 2002-2004 poziom rozwoju elektronicznej administracji wzrósł o 15 punktów procentowych – z 19% w 2002 do 34% w 2004 roku – rysunek 2,
- według nowej skali Komisji Europejskiej polska elektroniczna administracja osiągnęła średni poziom rozwoju równy jedynie 2 punktom procentowym. Przy czym:
 - poziom rozwoju e-usług publicznych dla obywateli w Polsce wzrósł z 14% w 2002 do 31% w 2004 roku. Według nowej skali stan rozwoju tych usług wynosi 2%,
 - poziom rozwoju e-usług publicznych dla osób prawnych w Polsce wzrósł z 25% w 2002 do 43% w 2004 roku. Według nowej skali stan rozwoju tych usług wynosi zaledwie 1% i wynika głównie z rozwoju prezentacji danych statystycznych;
- stopień rozwoju e-usług publicznych w 2004 roku dla obywateli w Polsce wynosi 31%, a w Europie Zachodniej przekroczył poziom „interakcji jednokierunkowej” 58%;
- stopień rozwoju e-usług publicznych w 2004 roku dla osób prawnych w Polsce wynosi 43% - zbliża się do „interakcji jednokierunkowej” natomiast w Europie Zachodniej przekroczył poziom „interakcji dwukierunkowej” 78%¹².

Zarówno w Unii Europejskiej jak i w Polsce poziom rozwoju e-usług publicznych dla przedsiębiorstw jest wyższy niż poziom takich usług oferowanych dla obywateli. Największe dysproporcje rozwoju e-usług publicznych dla obywateli widoczne są w przypadku trzech rodzajów usług:

- podatek dochodowy od osób fizycznych (w Polsce wynosi 49%, w Europie Zachodniej 94%),
- pośrednictwo pracy (w Polsce wynosi 31%, w Europie Zachodniej 94%),
- świadczenia społeczne (w Polsce wynosi 25%, w Europie Zachodniej 66%).

Najmniejsze różnice stopnia rozwoju e-usług publicznych dla obywateli występują w usługach:

- rejestracja na wyższe uczelnie (w Polsce wynosi 52%, w Europie Zachodniej 60%),
- pozwolenie na budowę (w Polsce wynosi 25%, w Europie Zachodniej 37%),

¹² Szerzej M. Tomczak, *Rozwój eGovernment...*, op. cit., s.79-91.

- służba zdrowia (w Polsce wynosi 11%, w Europie Zachodniej 20%)¹³.

Największe różnice poziomu rozwoju e-usług publicznych dla osób prawnych można zaobserwować na przykład w usługach:

- zamówienia publiczne (w Polsce wynosi 25%, w Europie Zachodniej 71%),
- rejestracja przedsiębiorstw (w Polsce wynosi 24%, w Europie Zachodniej 69%),
- CIT (w Polsce wynosi 36%, w Europie Zachodniej 88%),
- VAT (w Polsce wynosi 49%, w Europie Zachodniej 96%).

Najmniejsze różnice stopnia rozwoju e-usług publicznych dla osób prawnych widoczne są w usługach:

- obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (w Polsce wynosi 75%, w Europie Zachodniej 94%),
- prezentacja danych statystycznych (w Polsce wynosi 70%, w Europie Zachodniej 76%)¹⁴.

W żadnym z porównań Polska nie wychodzi poza przeciętny poziom na tle nowych krajów członkowskich.

3. Przewidywany stan elektronicznych usług publicznych w Polsce w latach 2004-2006

Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006 zakłada, że w roku 2006 wszystkie centralne bazy danych będą funkcjonowały według ustalonego modelu i standardów komunikacji. Strategia zakłada, że priorytetowe usługi publiczne zostaną przeniesione na platformę elektroniczną. Jednocześnie zapewniony będzie pełny elektroniczny obieg dokumentów w ramach prac legislacyjnych administracji rządowej (elektroniczna Rada Ministrów)¹⁵.

Podstawowe usługi publiczne dla obywateli dostępne w 2006 roku drogą elektroniczną obejmują¹⁶:

- składanie deklaracji, informacji i innych dokumentów w celu rozliczania podatków wynikających z ustaw podatkowych dotyczących między innymi podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od czynności cywilnoprawnych,
- przeszukiwanie ofert pracy,

¹³ Por. M. Tomczak, *Rozwój eGovernment*, op. cit, s. 87-88.

¹⁴ Tamże, s.87-88.

¹⁵ *Proponowane kierunki rozwoju...*, op. cit, s 16-17.

¹⁶ Tamże. s.17.

- uzyskanie praw do wypłat zasiłków z ZUS,
- uzyskanie dowodu osobistego, prawa jazdy i paszportu,
- dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie,
- zapisanie się na wizytę u lekarza.

Podstawowe usługi publiczne dla firm dostępne w 2006 roku drogą elektroniczną obejmują¹⁷:

- rejestracja oraz rozliczanie dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników,
- deklaracje celne,
- składanie deklaracji podatkowych, między innymi podatku dochodowego od osób prawnych, VAT i akcyzy,
- przekazania danych statystycznych,
- udział w zamówieniach publicznych.

Realizacja założonych celów wydaje się do zrealizowania, choć znaczący koszt wdrożenia systemu poniesiony został przez przedsiębiorców. Występują bariery techniczne do których należą między innymi: brak ogólnie dostępnych standardów wymiany danych oraz znaczne uzależnienie od jednego systemu operacyjnego.

4. Wnioski

Tworzenie eGovernment wymaga potencjału technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, efektywnego połączenia tego potencjału ze zmianą organizacyjną oraz nowymi zadaniami administracji publicznej. Sektor publiczny, powstały w wyniku rozwoju inicjatyw e Government, cechują:

1. Otwartość i przejrzystość usług dla obywateli, przedsiębiorców, urzędników
- między innymi eliminacja błędów, wzrost funkcjonalności świadczonych usług;
2. Oszczędność czasu (przedsiębiorcy, obywatela, urzędnika);
3. Dostępność – urząd czynny 24 h na dobę przez 7 dni w tygodniu;
4. Oszczędność kapitału (przedsiębiorcy, obywatela, urzędnika);
5. Przyjazność obywatelowi i przedsiębiorcy – podejście przedmiotowe a nie podmiotowe.

¹⁷ Tamże, s.17.

Różnica w poziomie usług oferowanych w pełni on-line między Polską a krajami Europy Zachodniej jest ogromna. W krajach europejskich jedynie trzy usługi spośród dwunastu podstawowych usług publicznych dla obywateli charakteryzuje się niższym poziomem niż „interakcja jednokierunkowa”. W przypadku Polski na poziomie poniżej „interakcji jednokierunkowej” znajduje się przeważająca część tych usług – jedenaście usług. Natomiast sześć e-usług dotyczących przedsiębiorców kształtują się poniżej tego poziomu, a w krajach europejskich tylko w przypadku jednej usługi – zwolnień i certyfikatów.

Niewiele jest inicjatyw, które mogłyby obecnie w znacznym stopniu poprawić poziom informatyzacji administracji w Polsce. Widoczny jest niski wskaźnik publicznego dostępu do Internetu na tle innych krajów UE, a także znaczący stopień trudności finansowych, technicznych i edukacyjnych.

Najbardziej przeszkadzającymi czynnikami w rozwoju administracji elektronicznej według badanych urzędów publicznych w Polsce są¹⁸:

- brak środków finansowych na ten cel,
- ograniczony dostęp do Internetu,
- wysoki koszt korzystania z Internetu.

HANNA KRYNICKA

ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN IN POLEN

Der Bertreig zeigt Probleme der Entwicklung des elektrinischen Kundendienstes in der öffentlichen Verwaltung in Polen und in Europa. Die Dynamisierung des Prozesses der Einführung von Elektronik im öffentlichen Leben führt zu wesentlichen Veränderungen in allen Bereichen und Formen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Daseins auf selbstverwaltender und staatlicher Ebne.

¹⁸ Stopień informatyzacji urzędów publicznych w Polsce..., s.186.