

Agnieszka Budziewicz-Guźlecka, Anna Drab-Kurowska

E-administracja w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 366-373

2012

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.

AGNIESZKA BUDZIEWICZ-GUŹLECKA, ANNA DRAB-KUROWSKA

Uniwersytet Szczeciński

E-ADMINISTRACJA W POLSCE

Wprowadzenie

E-administrację definiuje się jako wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianą organizacyjną oraz nowymi umiejętnościami w celu udoskonalenia usług publicznych i procesów demokratycznych, a także wzmocnienia wsparcia dla polityki publicznej¹. E-administrację uznaje się za czynnik umożliwiający realizację lepszej i skuteczniejszej administracji, poprzez doskonalenie rozwoju i wdrożenia polityki publicznej oraz wsparcie sektora publicznego w świadczeniu większej liczby lepszych usług przy mniejszych zasobach. Ponadto umożliwia sektorowi publicznemu podtrzymanie i wzmocnienie sprawowania rządów w gospodarce opartej na wiedzy. Priorytetowym celem e-administracji jest modernizacja i innowacja w sektorze publicznym, co wiąże się z powstaniem²:

- otwartego i przejrzystego sektora publicznego – rządów wiarygodnych i dostępnych dla obywateli, otwartych na demokratyczne zaangażowanie i kontrolę,
- sektora publicznego służącego wszystkim – globalny sektor publiczny zorientowany na użytkownika, niewykluczający nikogo pod względem możliwości dostarczenia usług oraz szanujący każdego jako jednostkę poprzez świadczenie usług spersonalizowanych,

¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Rola e-administracji w przyszłości Europy*, Bruksela 2003, COM (2003) 567, wersja ostateczna.

² *Ibidem*.

- produktywnego sektora publicznego, który zapewnia optymalne korzyści w stosunku do nakładów poniesionych przez podatników – oznacza to, że występuje sprawna obsługa interesantów, następuje znaczące ograniczenie błędów, a funkcje sprawowane przez urzędników służby cywilnej mogą przynosić większą satysfakcję.

Powyższe założenia można przełożyć na trzy główne cele polityczne, do których realizacji może przyczynić się e-administracja. Są to³:

1. Poszukiwanie oszczędności: skuteczne, dynamiczne, uwarunkowane produktywnością, innowacyjne i istotne dla instytucji finansowych, gdzie:
 - użytkownika postrzega się jako podatnika,
 - wyzwania polityczne polega na tym, jak dać „więcej za mniej”.
2. Poszukiwanie wysokiej jakości usług: wytwarzanie i świadczenie skutecznych, interaktywnych, ukierunkowanych na użytkownika, innowacyjnych, spersonalizowanych, globalnych usług maksymalizujących zaspokojenie potrzeb użytkownika i bezpieczeństwo, gdzie:
 - użytkownika postrzega się jako konsumenta/klienta, ale usługi świadczy się wszystkim w oparciu o potrzebę, a nie tylko (lub również) na żądanie;
 - wyzwania polityczne polega na tym, w jaki sposób zadośćuczynić zarówno konieczności, jak i potrzebie oraz w jaki sposób je zrównoważyć, uwzględniając przy tym fakt, że rynek najprawdopodobniej nie zagwarantuje podstawowego mechanizmu ustalania świadczenia usług – bez wątpienia oznacza to wypracowanie metody uporania się przez administrację z faktem, iż – w przeciwieństwie do sektora prywatnego – nie może wybierać sobie klientów.
3. Poszukiwanie dobrych rządów i dobrej polityki: otwartej, przejrzystej, wiarygodnej, elastycznej, uczestniczącej, demokratycznej, gdzie:
 - użytkownika postrzega się jako obywatela i wyborcę,
 - istnieją dwa wyzwania polityczne: jak zrównoważyć otwartość z prawem do prywatności (zarówno urzędników służby cywilnej, jak i użytkowników) oraz jak zrównoważyć niewątpliwie niemożliwe do pogodzenia interesy poszczególnych uczestników społeczeństwa (to ostatnie to oczywiście domena polityki, ale ma także wpływ na funkcjonowanie administracji w sferze pozapolitycznej).

³ J. Millard, J. Shahin, R. Warren, C. Leitner, *Towards the eGovernment vision for EU in 2010: Research policy challenges*, dla Instytutu Perspektywicznych Badań Technologicznych, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna, Wspólne Centrum Badawcze, Sewilla 2006.

1. Korzyści usług e-administracji

Usługi e-administracji oferują oszczędny sposób uzyskania lepszych usług przez każdego obywatela i przedsiębiorstwo oraz opartą na uczestnictwie, otwartą i przejrzystą administrację. Usługi e-administracji mogą obniżyć koszty i umożliwić zaoszczędzenie czasu organom administracji publicznej, obywatelom i przedsiębiorstwom. Mogą również pomóc w ograniczaniu ryzyka zmiany klimatu oraz naturalnych i spowodowanych przez człowieka zagrożeń poprzez dzielenie się danymi i informacjami na temat środowiska. W chwili obecnej pomimo wysokiego poziomu dostępności usług e-administracji w Europie wciąż istnieją różnice między państwami członkowskimi w tej dziedzinie, zaś poziom wykorzystania usług administracji przez obywateli jest niski. Zasadniczo częstotliwość korzystania z Internetu zwiększy się, jeśli wzrośnie jakość, dostępność i częstotliwość korzystania z usług publicznych oferowanych w sieci⁴. W tabeli nr 1 przedstawiono czynniki efektywności i skuteczności e-administracji.

Tabela 1

Czynniki efektywności i skuteczności e-administracji

Czynniki efektywności e-administracji	Czynniki skuteczności e-administracji
<ul style="list-style-type: none"> – Oszczędność kosztów, produktywność – Reorganizacja i integracja back-office (inteligentnego) – Interoperacyjność, wymiana procesów – Wymiana danych i ponowne wykorzystanie – Zmiana mentalności ludzi (zmiana światopoglądu i zachowania) – Umiejętności i wiedza – Świadomość, przywództwo (podejmowanie decyzji) 	<ul style="list-style-type: none"> – Uproszczenie procedur, zmniejszenie obciążenia administracyjnego – Reorganizacja front-office na żądanie (wzrost) – Przejrzystość, wiarygodność, reagowanie na potrzeby – Wzrost wartości publicznej – Podejście wielokanałowe – Integracja i angażowanie w usługi – Dialog społeczny (angażowanie użytkowników)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Podręcznik dobrych praktyk regionalnych e-administracji, Projekt SIRMA jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków budżetu państwa*, Tarnów 2007, s. 27.

2. Ocena poziomu rozwoju e-administracji w Polsce

Główne cele informatyzacji administracji publicznej w Polsce, z punktu widzenia społeczeństwa, są określone m.in. następująco:

- podwyższenie świadomości społecznej dotyczącej użyteczności i korzyści posługiwania się narzędziami teleinformatycznymi,

⁴ *Założenia kierunkowe dla Planu Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa, 14 września 2005 r.

- wprowadzenie takich narzędzi informatycznych, które usprawnią i poprawią warunki życia społeczeństwa oraz komunikację społeczną,
- zapewnienie powszechnej dostępności zarówno technologii, usług społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętności korzystania z nich dla osób w trudnych warunkach życiowych,
- budowa procedur zapewniających bezpieczeństwo i zaufanie do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną,
- zapewnienie istotności i nieszkodliwości poprzez zarządzanie treścią rozpowszechnianej informacji, umożliwienie uzyskania elektronicznej karty identyfikacyjnej oraz dostępu do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej w sposób elektroniczny.

W latach 2007-2010 na informatyzację administracji publicznej przeznaczono z budżetu państwa, funduszy UE, Funduszu Schengen i Norweskiego Mechanizmu Finansowego ponad 2,5 mld zł. Realizowane inwestycje mają pozwolić na nadrobienie wszystkich zaległości⁵. W artykule szczegółowej analizie poddano następujące problemy:

- poziom infrastruktury informatycznej w urzędzie,
- elektroniczna skrzynka podawcza i ePUAP,
- wykorzystanie systemów informacji przestrzennej,
- świadczenie usług elektronicznych dla klientów zewnętrznych.

Infrastruktura informatyczna w urzędzie

Około 40% urzędów korzysta z elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją (EZD). Najwyższy wskaźnik poziomu wdrożenia tego systemu mają urzędy marszałkowskie i powiatowe. Nie wszystkie systemy zarządzania dokumentacją, z których korzystają urzędy, posiadają poszczególne funkcjonalności: moduł tworzenia paczek archiwalnych jest dostępny w 43% posiadanych systemów, podobnie możliwość wyeksportowania całości danych w ramach posiadanego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją ma 42% urzędów. Większość systemów nie jest również zintegrowana z Biuletynem Informacji Publicznej i platformą ePUAP. Systemy zintegrowane z BIP posiada około 40% urzędów, moduł integracji z platformą ePUAP występuje rzadziej. Funkcję tę posiada około co czwarty urząd korzystający z systemu EZD. Przy czym 75% urzędów deklaruje posiadanie planów wprowadzenia integracji w tym zakresie (najczęściej deklarowanym terminem wprowadzenia jest rok 2012). Posiadanie elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją wciąż nie eliminuje tradycyjnego obiegu dokumentów papierowych. W zdecydowanej większości urzędów, bez względu na szczebel, funkcjonuje podwójny obieg dokumentów. Co więcej, 86% urzędów wskazuje, że sytuacja taka występuje bardzo często – dotyczy ponad połowy spraw. Plany wdrożenia systemu

⁵ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, Infos nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, 05.07.2007, s. 2.

elektronicznego zarządzania dokumentami zadeklarowało ponad 80% urzędów, które obecnie z takiego systemu nie korzystają. Około co drugi urząd planuje wprowadzenie systemu do końca 2012 roku⁶.

Elektroniczna skrzynka podawcza i ePUAP

Prawie 90% badanych urzędów posiada elektroniczną skrzynkę podawczą. Analogiczny odsetek zanotowany w poprzedniej edycji badania wyniósł 74%. Większość elektronicznych skrzynek podawczych znajduje się na platformie ePUAP, w przypadku zdecydowanej większości urzędów adresy skrzynek podawczych są dostępne na platformie BIP. Posiadanie elektronicznej skrzynki podawczej jest powszechne, jednak poziom wykorzystania jej możliwości można uznać za dość niski. Prawie 75% urzędów posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2011 roku nie otrzymało żadnych dokumentów. Stopień wykorzystania skrzynki podawczej jest zdecydowanie wyższy w urzędach administracji rządowej niż samorządowej. Średnia liczba dokumentów otrzymanych na skrzynkę w danym okresie wyniosła prawie 40 w przypadku urzędów administracji rządowej i tylko niecałe 7 w przypadku administracji samorządowej. Jeszcze niższy jest poziom wykorzystania skrzynki podawczej w celu wysyłania dokumentów elektronicznych. Urzędy administracji samorządowej w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2011 roku wysłały średnio niecałe 4 dokumenty. Inaczej jest w przypadku urzędów administracji rządowej, tu poziom wykorzystania elektronicznej skrzynki podawczej w celu wysyłania dokumentów jest wysoki. Średnia liczba dokumentów elektronicznych w ciągu 5 miesięcy wynosi około 92. Zdecydowana większość urzędów (80%) deklaruje zwiększenie stopnia wykorzystywania możliwości platformy ePUAP. Jako czynniki, które stanowią barierę w wykorzystaniu platformy, najczęściej wskazywano brak powszechności podpisu elektronicznego oraz małą liczbę gotowych usług do implementacji na ePUAP.

Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej

Własny system informacji przestrzennej (GIS) posiada tylko 15% urzędów. Ponad 2/3 urzędów pozyskuje dane przestrzenne z witryny geoportal.gov.pl. Najczęściej pozyskiwanym rodzajem danych z tego źródła są ortofotomapy. 61% urzędów korzysta z danych przestrzennych pozyskiwanych od innych podmiotów. Rodzaj najczęściej pozyskiwanych w ten sposób danych to dane ewidencji gruntów i budynków. Zamiar budowy własnego systemu informacji przestrzennej deklaruje nieco ponad połowa urzędów, które takiego systemu jeszcze nie posiadają. Szacowany termin przystąpienia do budowy jest dość odległy, większość urzędów wskazała rok 2013 lub później⁷.

⁶ *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa, sierpień 2011.

⁷ *Ibidem*.

Świadczenie usług elektronicznych dla klientów zewnętrznych

2/3 urzędów zadeklarowało propagowanie możliwości korzystania z administracji publicznej przez Internet. Odsetek ten był identyczny jak zanotowany w poprzedniej edycji badania. Informację o możliwości realizacji usług za pośrednictwem platformy ePUAP zawiera ponad 1/3 stron internetowych urzędów. Możliwość zgłaszania błędów dotyczących świadczenia usług jest dostępna w przypadku około 1/4 stron internetowych urzędów. Najrzadziej, tylko w 17% urzędów, strony internetowe dają ważną z punktu widzenia klientów zewnętrznych możliwość śledzenia, na jakim etapie jest załatwiana sprawa.

W przypadku wszystkich podstawowych usług realizowanych przez urzędy dla klientów zewnętrznych strony internetowe urzędów dają jedynie możliwość pobrania formularzy. Funkcja złożenia wniosku elektronicznego jest dostępna sporadycznie.

Podsumowanie

Obecnie w całej Europie mają miejsce istotne kluczowe zmiany i można oczekiwać radykalnej modyfikacji wzorca zapotrzebowania, z aktualnie nadal dosyć słabego wykorzystywania e-administracji na charakteryzujący się ogromnie zróżnicowanym, ale jednocześnie zakrojonym na szeroką skalę zapotrzebowaniem. Niektóre z głównych tendencji społecznych, odzwierciedlające na poziomie ogólnym to zmieniające się zapotrzebowanie na e-administrację w Europie, to:

- tendencje socjoekonomiczne: problem starzenia się społeczeństwa; tendencje dotyczące wielonarodowościowego i zróżnicowanego społeczeństwa cechującego się nowymi modelami życia; większa elastyczność zatrudnienia, nowe formy pracy i społeczeństwo 24/7; rozwój e-gospodarki i e-przedsiębiorczości, zapotrzebowanie na szersze delegowanie obowiązków na jednostki, społeczności oraz grupy;
- czynniki kulturowe: eksponowanie wartości postmaterialistycznych, wzrost indywidualizacji oraz różnorodności kulturowej; skłonność do kształtowania się społeczeństwa dobrobytu i czasu wolnego; świadomość ekologiczna; większe upowszechnienie i dostęp do Internetu, a także znajomość obsługi komputera, jak również ogólnie pozytywna postawa względem technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT);
- wymogi demokratyczne: zmieniające się w państwach członkowskich wzorce demokratycznego uczestnictwa; e-demokracja może się przyczynić do zagwarantowania większej odpowiedzialności, otwartości, przejrzystości, dostępności, delegowania obowiązków oraz uczestnictwa, ale wykluczenie cyfrowe potencjalnie stanowi ogromną barierę;

- czynniki środowiskowe: wzrastająca świadomość zagrożeń środowiskowych, w tym globalnego ocieplenia, przeludnienia i zanieczyszczenia, oraz rola, jaką elektroniczne usługi publiczne mogłyby odegrać w rozstrzyganiu tych problemów;
- ramy prawne, regulacyjne i bezpieczeństwa: ustawodawstwo dotyczące podpisu elektronicznego; utworzenie instytucji stojących na straży standardów technicznych i prawnych; podjęcie kroków zmierzających ku poprawie dostępu do informacji sektora publicznego, zapotrzebowanie na usługi administracyjne uwarunkowane wielopoziomowymi strukturami administracyjnymi oraz gwałtownie zwiększające się zapotrzebowanie na e-bezpieczeństwo, prywatność i ochronę danych na wszystkich szczeblach.

Rządy europejskie, w tym polski, zobowiązały się, że do 2015 roku rozpozna i ukierunkowane na użytkownika, spersonalizowane i wieloplatformowe usługi e-administracji. W tym celu rządy powinny podjąć kroki, aby uniknąć wszelkich niepotrzebnych wymogów technicznych, na przykład konieczności stosowania aplikacji, które działają tylko w określonych warunkach technicznych lub z określonymi urządzeniami. Komisja będzie służyć za przykład we wdrażaniu inteligentnej e-administracji. Usługi te będą wspierały sprawniejsze procedury administracyjne, ułatwiały wymianę informacji i upraszczały współpracę z Komisją, tym samym wzmacniając pozycję użytkowników i poprawiając efektywność, skuteczność i przejrzystość funkcjonowania Komisji.

Literatura

1. *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa, sierpień 2011.
2. Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, Infos nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, 05.07.2007.
3. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Rola e-administracji w przyszłości Europy*, Bruksela 2003, COM (2003) 567, wersja ostateczna.
4. Millard J., Shahin J., Warren R., Leitner C., *Towards the eGovernment vision for EU in 2010: Research policy challenges*, dla Instytutu Perspektywicznych Badań Technologicznych, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna, Wspólne Centrum Badawcze, Sewilla 2006.
5. *Podręcznik dobrych praktyk regionalnych e-administracji, Projekt SIRMA jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków budżetu państwa*, Tarnów 2007.

E-ADMINISTRATION IN POLAND

Summary

In this article the development of e-government services in Poland was presented. This article shows role of e-government for social and economic development. Citizen's access to public administration services via Internet in Poland will be analyzed, and if this is developed enough and don't differ from EU standards.

Translated by Anna Drab-Kurowska