

Agnieszka Werenowska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: agnieszka_werenowska@sggw.pl

**ELEKTRONICZNA PLATFORMA
USŁUG ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
JAKO FORMA KONTAKTU Z INTERESARIUSZAMI**

**ELECTRONIC PLATFORM
OF PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES
AS A FORM OF CONTACT WITH STAKEHOLDERS**

DOI: 10.15611/pn.2018.527.25

JEL Classification: H19

Streszczenie: Zastosowanie technologii informatycznych w obszarach administracji publicznej stanowi istotny czynnik w usprawnieniu relacji typu urząd – petent. Naprzeciw tym wyzwaniom wychodzi e-administracja, która wpisuje się w *public governance* jako koncepcję zarządzania publicznego realizowanego w jednostkach administracji publicznej [Papaj 2017]. Celem artykułu było przedstawienie systemu komunikacji internetowej administracji publicznej (ePUAP) z grupami otoczenia zewnętrznego oraz ocena skuteczności komunikacji internetowej administracji publicznej z punktu widzenia petenta na przykładzie Urzędu Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego. W badaniach wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu i materiałów źródłowych oraz sondaż diagnostyczny.

Słowa kluczowe: administracja, interesariusze, Internet, ePUAP.

Summary: The use of information technology in the areas of public administration has become a requirement of the present times and is an important factor in improving the type of office-petitioner relationship. Opposite these challenges comes e-administration, which is part of public governance as a concept of public management, implemented in public administration units [Papaj 2017]. The aim of the article was to present the public administration communication system (ePUAP) with external environment groups and to assess the effectiveness of Internet communication of public administration from the point of view of the petitioner on the example of the Labour Office for the Warsaw West District. The research used the method of source literature and source materials analysis as well as a diagnostic survey.

Keywords: administration, stakeholders, Internet, e-PUAP.

1. Wstęp

Zakres usług administracji publicznej związany jest z realizacją zadań jej poszczególnych szczebli. Pracuje ona na rzecz obywateli, którzy dzięki nowoczesnym rozwiązaniom technologicznym mogą w prostszy i szybszy sposób zrealizować świadczenia i zobowiązania na rzecz państwa. Naprzeciw tym wyzwaniom wychodzi e-administracja, która wpisuje się w *public governance* jako koncepcję zarządzania publicznego realizowanego w jednostkach administracji publicznej [Papaj 2017]. Celem artykułu było przedstawienie systemu komunikacji internetowej administracji publicznej (ePUAP) z grupami otoczenia zewnętrznego oraz ocena skuteczności komunikacji internetowej administracji publicznej z punktu widzenia petenta na przykładzie Urzędu Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego. W badaniach wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu i materiałów źródłowych oraz sondaż diagnostyczny.

2. Istota *e-governance*

W świetle zapisów Komisji Europejskiej *e-government* to „wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia polityki państwa”¹. Najistotniejszą zmianą i zaletą jest dostępność usług i informacji publicznej przez 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu. Poza tym bardzo ważną różnicą między tradycyjną administracją a *e-government* jest stosunek do obywatela. W świetle nowych rozwiązań administracja staje się instytucją świadczącą usługi administracyjne dostępne w sposób nieograniczony czasem [Kozuch 2004]. Można wyróżnić kilka istotnych cech współczesnej administracji publicznej. Są to między innymi: przejrzystość i otwartość, przyjazny stosunek wobec obywateli i efektywność [Butkiewicz 2006]. Pojawienie się e-administracji należy uznać za konsekwencję rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Do głównych celów informatyzacji administracji publicznej w Polsce zalicza się²:

- edukacja społeczeństwa,
- zapewnienie dostępu do technologii,
- budowanie zaufania do usług świadczonych drogą elektroniczną przez administrację,
- wprowadzanie narzędzi informatycznych,
- dostęp w sposób elektroniczny do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej.

¹ [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BBD52682ADC88EEC1257A30003C8B7F/\\$-file/3_19.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BBD52682ADC88EEC1257A30003C8B7F/$-file/3_19.pdf) (dostęp: 1.05.2018).

² <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Chmielarz.pdf> (dostęp: 1.05.2018).

Wśród wielu korzyści, które wynikają z upowszechniania nowoczesnych narzędzi i urządzeń, należy wymienić [Janowski 2009]: zwiększony dostęp do informacji, szybsze wykonywanie obliczeń, większą przestrzeń przekazu wiedzy, lepsze warunki aktywizacji zawodowej, ograniczenie fizycznych potrzeb przemieszczania się ludzi, wprowadzenie nowych form zdalnej współpracy, stworzenie wygodnych kanałów korespondencji. ePUAP jest platformą, na której inne serwisy i rejestry udostępniają swoje usługi, wśród nich są m.in.³: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności PESEL, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców CEPiK, Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych CEWiUDP, Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON, Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT).

Nowym proponowanym sposobem zastosowania systemu od 1 czerwca 2018 roku będzie możliwość zgłoszenia narodzin dziecka i wyboru imienia przez Internet, a w niedalekiej przyszłości wiązanie w bazie PESEL danych rodziców z danymi dziećmi, czyli tzw. parentyzacja.

3. Zasady funkcjonowania systemu ePUAP

„Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet”⁴.

Podstawę formalną i merytoryczną ePUAP stanowią [Ganczar 2009]:

- Strategie Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013-2020,
- Program „Wrota Polski”,
- Plany Informatyzacji Państwa.

Podstawę prawną stanowią⁵:

- ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. poz. 565 z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1626),
- ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1579),
- rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1633).

Głównym celem ePUAP jest skupienie na jednej platformie usług administracji rządowej, co gwarantuje stworzenie bezpiecznego, jednolitego, prawnie obowiązującego

³ <https://www.gov.pl/cyfryzacja/serwis-epuap> (dostęp: 4.05.2018).

⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 art. 3 pkt 13.

⁵ <https://www.gov.pl/cyfryzacja/serwis-epuap> (dostęp: 4.05.2018).

jącego kanału elektronicznego, udostępniającego usługi administracji publicznej dla wszystkich obywateli, przedsiębiorców i administracji publicznej [Wiewiórkowski, Wirczyński 2008].

ePUAP to strona internetowa, za pomocą której przedsiębiorcy i obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe w dowolnym czasie i miejscu przez 24 godziny na dobę. W sensie organizacyjno-technicznym to wspólna infrastruktura, którą udostępniają jednostki administracji publicznej w kanałach elektronicznych w relacjach z przedsiębiorcami, obywatelami i innymi jednostkami administracji publicznej [Wiewiórkowski, Wirczyński 2008].

Platforma ePUAP zyskała popularność i szersze zastosowanie po uruchomieniu profilu zaufanego. Metoda potwierdzania tożsamości w systemach administracji publicznej za pomocą profilu zaufanego została wprowadzona na mocy znowelizowanej ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne⁶. Od 9 czerwca 2011 r. weszły w życie dwa rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o informatyzacji, pierwsze wyznacza zakres i warunki korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁷, drugie zasady potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁸. Usprawnienia platformy obecnie przyciągają coraz to większą grupę zwolenników, która chętnie korzysta z jej usług i dzięki temu staje się głównym miejscem świadczącym e-usługi w administracji. Profil zaufany to jedna z funkcji Platformy Usług Administracji Publicznej, która pozwala na identyfikację obywatela w systemach podmiotów wykorzystujących profil zaufany jako metodę uwierzytelnienia.

Umożliwienie aktywacji rządowego narzędzia, jakim jest profil zaufany, skutkowało rozliczeniem się z fiskusem przez Internet w 2017 roku ponad 9,6 mln osób. Podatnicy korzystali z różnych możliwości – zarówno systemu e-Deklaracje, jak i z nowej możliwości wysłania deklaracji przez niektóre banki. Ministerstwo Cyfryzacji 24 kwietnia 2017 r. uruchomiło usługę sprawdzania liczby punktów karnych online dla osób posiadających Profil Zaufany. W ciągu pierwszych czterech dni funkcjonowania usługi skorzystało z niej ponad 170 tys. kierowców⁹. Platforma usług elektronicznych ePUAP jest przykładem realizacji zamierzeń w wykonaniu podmiotów i instytucji z obszaru *e-government*.

⁶ Ustawa 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 1114).

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 93, poz. 546).

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 93, poz. 547).

⁹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Raport-eID-2017-Elektroniczna-identyfikacja-w-Polsce-7523877.html> (dostęp: 30.04.2018).

4. Ocena Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej

Badania ankietowe przeprowadzono na terenie powiatu warszawskiego zachodniego¹⁰. W badaniach ankietowych udział wzięło 150 mieszkańców powiatu. Wśród nich 72% osób korzystało z usług e-administracji publicznej. W powiecie warszawskim zachodnim zdecydowanie częściej chęć kontaktów z e-administracją wykazywały kobiety będące mieszkankami wsi z wykształceniem wyższym. Były to osoby w przedziale wiekowym od 27 do 45 lat, z dochodami w granicach 1501-2500 zł na osobę w gospodarstwie domowym. Pozostała część respondentów zadeklarowała, że nie korzysta z e-administracji. Byli to przede wszystkim mężczyźni, zamieszkujący tereny wiejskie, z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym, powyżej 46 roku życia, z dochodami poniżej 1500 zł na osobę w gospodarstwie domowym.

Spśród badanych niemal wszyscy (80%) codziennie korzystali z Internetu, a 20% kilka razy w tygodniu. Osoby, które odpowiedziały, że codziennie korzystają z Internetu, to ludzie młodzi, w wieku 18-26 lat i 27-45 lat. Dla 18% badanych Internet pomaga w załatwianiu spraw urzędowych bez wychodzenia z domu. Znacznie więcej, bo 82% respondentów, wołało załatwianie spraw urzędowych tradycyjną procedurą, idąc do urzędu. W badanej grupie to kobiety, z wykształceniem wyższym, o znacznie wyższych dochodach – powyżej 2500 zł na osobę w gospodarstwie domowym, okazały się być skłonne do wykorzystywania nowoczesnych form komunikacji przy załatwianiu spraw urzędowych. Wyniki przeprowadzonych badań wskazały na bardzo dużą znajomość platformy. Aż 89% badanych udzieliło w tym zakresie pozytywnej odpowiedzi. Były to osoby z wykształceniem wyższym, w przedziale wiekowym 27-45 lat, 11% ankietowanych odpowiedziało, że nie zna platformy, deklarowały wiek powyżej 46 lat i wykształcenie podstawowe/gimnazjalne.

Badani wskazywali wiele elementów wpływających na odrzucenie możliwości korzystania z usług e-administracji. Najwięcej respondentów miało obawy przed tym, że sprawa załatwiana przez Internet nie dojdzie do skutku (46%). Czynnikiem ludzki jest dla tej grupy bardzo ważny. Jego brak nie uwiarygadnia skuteczności systemu. Stosunkowo dużo osób miało trudności w zrozumieniu zasad postępowania przy załatwianiu spraw drogą elektroniczną (19%). Być może potrzebne jest zastosowanie jeszcze bardziej uproszczonych instrukcji obsługi systemu. Część osób wprost deklarowała, że woli załatwiać sprawy bezpośrednio w urzędzie (17%). Wizyta w urzędzie jest dla nich powodem oderwania się od codziennych spraw. Stosunkowo niewielka grupa badanych zauważyła, że nie wszystkie sprawy może załatwić przez Internet (12%). Najmniej liczna grupa wskazała na trudności z uzyskaniem informacji o możliwości skorzystania z usług e-administracji w urzędzie (4%).

¹⁰ Dane empiryczne zebrała Małgorzata Tomaszewska.

Mężczyźni, którzy wzięli udział w ankiecie, jako główne powody niekorzystania z e-administracji wskazali obawę, że sprawa przez Internet nie zostanie załatwiona, wyrazili chęć załatwiania spraw bezpośrednio w urzędzie. Natomiast dla kobiet głównym powodem była trudność ze zrozumieniem zasad postępowania przy załatwianiu spraw drogą elektroniczną.

Z kolei respondenci, którzy korzystali z usług e-administracji, podkreślali jej zalety. Najważniejszą była oszczędność czasu (37%). Takie pozytywne strony odnalazły kobiety. Dla nich ważne było również to, że e-administracja jest dostępna przez 24 godziny na dobę (33%). Mężczyźni natomiast zwrócili uwagę na fakt, że korzystanie z usług e-administracji obniża koszty związane np. ze zwolnieniem z pracy lub dojazdem do urzędu (20%). Dla 9% użytkowników e-administracji podstawową korzyścią było unikanie kolejek w urzędach.

Respondenci korzystali z różnych dostępnych usług administracji publicznej wykonywanych za pomocą Internetu. Najczęściej było to pozyskiwanie informacji ze stron internetowych (51%), pobieranie formularzy (23%), wysyłanie wypełnionych formularzy (16%). Niektórzy przyznali, że całą procedurę administracyjną dokonują właśnie drogą elektroniczną (8%).

Biorąc pod uwagę kategorię wiekową, osoby z przedziału wiekowego 27-45 lat wykazały się największą aktywnością w wysyłaniu wypełnionych formularzy oraz w całkowitej obsłudze procedury administracyjnej drogą elektroniczną. Osobami, które całą sprawę urzędową wykonują drogą elektroniczną, były osoby z wykształceniem wyższym.

Aby załatwiać sprawy urzędowe online i potwierdzić swoją tożsamość, wymagane jest posiadanie profilu zaufanego, który służy jako elektroniczny podpis. Za jego pomocą można łatwo, szybko i bezpiecznie wysyłać oraz sprawdzać dokumenty w różnych serwisach urzędowych. Z osób, które korzystały z usług e-administracji, 30% udzieliło odpowiedzi, że posiada profil zaufany, natomiast 69% nie posiadało bezpłatnego podpisu elektronicznego. Bardzo duża część badanych zwróciła uwagę, że ten sposób załatwiania spraw urzędowych nie jest obecnie dostatecznie rozpowszechniony (82%). To wyraźne wskazanie dla Ministerstwa Finansów, aby być może ponownie wdrożyć np. kampanię społeczną informującą o takich możliwościach załatwienia spraw urzędowych. Ponad połowa badanych określiła mianem skutecznych metody komunikacji drogą elektroniczną (66%). Pozostali sceptycznie wyrazili się na ten temat, twierdząc, że ich zdaniem Internet nie jest skuteczną metodą komunikacji pomiędzy obywatelem a urzędem.

Dodatkowo przeprowadzono wywiad z 74 klientami PUP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Błoniu, aby dokonać oceny zadowolenia z możliwości, jakie daje e-administracji.

Prawie połowa (49%) osób uczestniczących w wywiadzie oceniła pozytywnie możliwość załatwiania sprawy urzędowej przez Internet i była zadowolona z jej przebiegu, 11% oceniło ten proces neutralnie, a 40% negatywnie. Najbardziej zadowolone z załatwiania spraw urzędowych przez Internet były osoby do 45 roku życia, najmniej przychylnie oceny wystawiły osoby, które ukończyły 46 lat.

Powodem niezadowolenia z usługi elektronicznej urzędu według 30% uczestników wywiadu były problemy techniczne, które uniemożliwiły im w sposób poprawny i efektywny załatwić sprawę przez Internet, co rodziło obawy przed tym, że sprawa nie zostanie pomyślnie załatwiona. Część osób miała zastrzeżenia co do czasu załatwienia spraw. Według 27% sposób załatwienia sprawy trwał dłużej, niż się tego spodziewali. Formularze do wypełnienia były trudne, a wyjaśnienia do ich wypełnienia za pomocą Internetu niezrozumiałe (24%). Najmniej osób, tj. 19%, nie miało powodów do niezadowolenia.

Głównymi ograniczeniami w korzystaniu z usług publicznych przez Internet według 40% klientów PUP była obawa przed skorzystaniem z Internetu w sprawach urzędowych, 34% preferowało bezpośredni kontakt z pracownikiem urzędu. Najmniejsza grupa, tj. 26%, udzieliła odpowiedzi, że i tak musi się zgłosić osobiście do urzędu, np. w celu odebrania decyzji, zgłoszenia się na wizycie potwierdzającej gotowość do podjęcia pracy.

Głównymi powodami do skorzystania z usług elektronicznych urzędu według 16% było to, że nie mogli się oni w danym czasie zgłosić do urzędu osobiście. Z takiej formy chętnie korzystały osoby, które mieszkają w znacznej odległości od urzędu (38%). Najliczniejszą grupą (46%) były osoby, dla których załatwianie spraw urzędowych drogą elektroniczną było szybkie, pozwoliło im zaoszczędzić czas, który przeznaczyłyby na dojazd i na czekanie w kolejce.

Ponad połowa osób, która wzięła udział w wywiadzie (51%), uważała, że platforma ePUAP była dla nich bardzo przydatna, ponieważ pozwoliła na pobieranie wzorów formularzy, przybliżyła sprawę i sposób jej załatwienia oraz pozwoliła załatwić sprawę urzędową drogą elektroniczną. Pozostała część osób uważała, że platforma ePUAP była dla nich zbyt skomplikowana i mało przejrzysta (19%). Wielu respondentów (30%) zauważyło brak działań informacyjno-promocyjnych w celu upowszechnienia ePUAP.

Niespełna połowa osób (46%) uczestniczących w wywiadzie posiadała profil zaufany, z czego 11% posiadając profil, jeszcze z niego nie korzystało, uważając, że nie jest to do końca bezpieczne. Mimo wielu pozytywnych opinii nadal istnieje potrzeba popularyzacji tej formy komunikacji z administracją państwową i zapewnienia o bezpieczeństwie takiego kontaktu.

5. Zakończenie

Rozwój komunikacji internetowej to odejście od tradycyjnie „ręcznie” wypełnianych dokumentów. Współcześnie Internet jest jednym z podstawowych narzędzi pracy i źródeł informacji. W ramach ułatwienia kontaktu obywatel – urzędnik w 2011 r. uruchomiono portal www.epuap.pl (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), którego zadaniem jest ułatwienie świadczenia usług publicznych

za pomocą drogi elektronicznej¹¹. E-administracja daje wiele możliwości na linii petent – urząd. Niestety w większości przypadków współpraca ta ogranicza się tylko do udostępnienia dokumentów do pobrania, z którymi po wypełnieniu petent i tak będzie musiał udać się do urzędu w celu ich złożenia. W komunikacji internetowej przede wszystkim głównym celem powinno być to, aby obywatel wybraną sprawę urzędową w całości i szybko załatwił za pomocą sieci internetowej. Mimo wielu obaw dotyczących korzystania z e-administracji badani użytkownicy dostrzegają wiele zalet i pozytywnie oceniają jej funkcjonowanie i przydatność.

Literatura

- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Wyd. Difin, Warszawa, s. 60.
- Ganczar M., 2009, *Informatyzacja Administracji Publicznej; nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw*, Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 47.
- [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BBD52682ADC88EEC1257A30003C8B7F/\\$file/3_19.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BBD52682ADC88EEC1257A30003C8B7F/$file/3_19.pdf) (dostęp: 1.05.2018).
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Raport-eID-2017-Elektroniczna-identyfikacja-w-Polsce-7523877.html> (dostęp: 30.04.2018).
- <https://www.gov.pl/cyfryzacja/serwis-epuap> (dostęp: 4.05.2018).
- Janowski J., 2009, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Wyd. Difin, Warszawa, s. 55.
- Koźuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa, s. 16.
- Papaj T., 2017, *Doskonalenie komunikacji elektronicznej pomiędzy jednostkami administracji publicznej*, Wyd. UE w Katowicach, Katowice, s. 11.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. z 2011 r. Nr 93, poz. 546.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.
- Wiewórkowski W.R., Wirczyński G., 2008, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 351.

¹¹ <http://epuap.gov.pl> (dostęp: 4.05.2018).