

*dr inż. Liliana Hawrysz*¹

Katedra Organizacji i Zarządzania Przedsiębiorstwem, Wydział Ekonomii i Zarządzania
Politechnika Opolska

E-usługi publiczne

WPROWADZENIE

Ostatnich kilkanaście lat przyczyniło się do intensyfikacji działań rządów wielu państw w celu stworzenia e-administracji definiowanej przez Komisję Europejską jako przedsięwzięcie służące wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) z jednoczesnym przeprojektowaniem organizacji [Bogucki, 2005, s. 1]. Celem e-administracji jest przebudowa procesów biznesowych administracji, przeprowadzona na fundamencie ICT. Ma ona w konsekwencji doprowadzić do tego, aby zarządzanie państwem było zrozumiałe i przewidywalne, bazowało na otwartej współpracy z obywatelami, pozwalało im na kontrolę poczynań rządu, służyło dobru wszystkich obywateli, przy efektywnym wykorzystaniu pieniędzy podatników [*E-administracja...*, 2008; Hawrysz, Hys, 2013, s. 155–164; Hawrysz, Hys, 2012, s. 49–58]. Artykuł poświęcony jest e-usługom publicznym. W pierwszej części omówiona została ewolucja idei e-administracji na świecie i w Polsce. W części tej przywołano również modele dojrzałości usług świadczonych przez e-administrację. Druga poświęcona została charakterystyce stanu zaawansowania e-usług publicznych. Celem opracowania jest deskrypcja i ocena stanu zaawansowania e-usług publicznych w Polsce. Podstawą analiz były informacje zgromadzone na stronach internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz urzędów gmin i starostw powiatowych. W pracy przyjęto, że e-usługi publiczne to usługi świadczone przez e-administrację.

IDEA E-ADMINISTRACJI

Idea e-administracji jest wynikiem rewolucji społecznej, jaka łączy się z transformacją pomiędzy społeczeństwem industrialnym a społeczeństwem in-

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Organizacji i Zarządzania Przedsiębiorstwem, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska, ul. Luboszycka 7, 45-036 Opole, e-mail: l.hawrysz@po.opole.pl, tel. 77 449 88 01.

formacyjnym. Pomimo że informatyzacja w usługach publicznych nie jest nowością i rozpoczęła się zdecydowanie wcześniej niż w 1994 roku, rok ten uznaje się za początek idei. Jest to konsekwencją publikacji dokumentu pt. „Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej”, zwanego od nazwiska jednego z jego twórców raportem Bangemanna. Jego prezentacja zapoczątkowała publiczną debatę nad wykorzystywaniem w życiu codziennym technologii teleinformatycznych. Jednakże za kluczowy dokument w historii europejskiej e-administracji uznaje się opublikowany w 1997 roku raport pt. „Budowa europejskiego społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich”, w którym podkreśla się fakt, że to właśnie rządy krajów członkowskich winny nadawać ton w początkowej fazie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiednich regulacji, kreowania współpracy G2C (Government to Citizens), jak również udostępnienia publicznych usług informacyjnych [*Europejska historia...*, 2008].

W 1998 roku powstała deklaracja pt. „Przybliżyć administrację publiczną bliżej obywateli”, która uwzględniała zagadnienia uznane dla dzisiejszej e-administracji jako priorytety. Były to między innymi kształt elektronicznej współpracy międzyrządowej, zakres obszarów tematycznych w publicznych serwisach internetowych, infrastruktura techniczna, czy w końcu e-Demokracja [Becker i in., 2006, s. 63].

Tabela 1. Pierwsze działania kształtujące e-administrację w poszczególnych krajach Unii Europejskiej

1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2008
Dania	Austria Czechy Finlandia Luksemburg Niemcy	Belgia	Francja Holandia Malta	Grecja Irlandia Łotwa Szwecja Węgry Wielka Brytania	Estonia Polska Portugalia Włochy	Cypr Hiszpania Litwa Słowacja Słowenia	Bułgaria	Rumunia

Źródło: [*Europejska historia...*, 2008].

Kolejnym ważnym rokiem dla rozwoju e-administracji był rok 2000, w którym pojawił się dokument z serii eEurope „eEurope an Information Society for all”, w którym nakreślono działania w sferze e-administracji dla rządów krajów członkowskich. Rozwój e-administracji w krajach UE determinowany jest przede wszystkim zamożnością kraju, jego uwarunkowaniami politycznymi oraz silnym lobby. Pierwsze działania kształtujące e-administrację rozpoczęła Dania, natomiast najbardziej owocnym w inicjatywy narodowe był rok 1999. Szczegółowe informacje dotyczące podjęcia działań inicjujących e-administrację w Europie zestawiono w tabeli 1.

E-ADMINISTRACJA W POLSCE

Mimo że pierwsze dyskusje o e-administracji w Polsce rozpoczęły się po przedstawieniu raportu Komisji Europejskiej w 1994 r., dopiero w 2000 r. podjęte zostały konkretne działania w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. W 2001 r. uchwalono istotne dla rozwoju e-administracji ustawy: o dostępie do informacji publicznej oraz o podpisie elektronicznym. W 2003 roku powstała bazująca na założeniach strategii lizbońskiej oraz na inicjatywie „eEurope” „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”, obejmująca cztery zasadnicze obszary działania: powszechny Internet w szkołach, Wrota Polski – plan wdrożenia e-administracji, polskie treści w Internecie, powszechną edukację informatyczną. W 2004 roku opublikowana została zaktualizowana i rozszerzona wersja dokumentu „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006”, której głównym celem była budowa konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawa jakości życia mieszkańców poprzez skuteczną informatyzację. Dwa istotne dokumenty powstałe w tym samym roku to: „Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005–2006” oraz raport „Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 roku” [*Miejsce...*, 2010]. W 2005 roku powstała „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.”, w której wytyczono kierunek dla usług administracji publicznej przez wykorzystanie technologii informatycznych. Głównym założeniem strategii było usunięcie barier prawnych, a także wspieranie budowy i wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej oraz dostępowej do Internetu, usprawnienie działania instytucji rządowych i samorządowych przy wsparciu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, koordynacja procesu informatyzacji administracji publicznej, upowszechnianie umiejętności informatycznych oraz wzrost wykorzystania ICT w procesie edukacji, zapewnienie stałego wzrostu poziomu kształcenia specjalistów w zakresie ICT oraz stymulowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w procesach edukacyjnych szkolnictwa wyższego, rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w gospodarce elektronicznej [<http://www.cyfrowyurząd>].

W 2013 roku opublikowany został dokument „Program zintegrowanej informatyzacji Państwa”. Powstał on w ścisłej współpracy z resortami i instytucjami publicznymi, które będą aktywnie uczestniczyć w realizacji działań przewidzianych w Programie i wynikających z niego przedsięwzięć związanych z informatyzacją państwa. Program ten powołany został w celu zintegrowania dotychczas wyspowych, odpowiadających zapotrzebowaniu poszczególnych sektorów administracji publicznej, jednak niezapewniających dostatecznej interoperacyjności systemów. Ma on opierać się na czterech filarach: logicznym i skutecznym obiegu informacji, koncentracji na procesach w administracji publicznej i usługach,

przejrzystości i efektywności w wydatkowaniu środków publicznych, neutralności technologicznej [*Program...*, 2013, s. 6].

E-administracja jest pojęciem złożonym między innymi ze względu na wiele różnych relacji, które uwzględnia. Relacje te były podstawą do utworzenia typologii kategorii e-administracji:

1. E-administracja dla obywatela – realizacja usług (GwIS) – jest to bezpośrednia relacja z obywatelami mająca na celu dostarczenie usługi.
2. E-administracja dla obywatela – proces polityczny (GwIP) – jest to relacja z obywatelami będąca częścią demokratycznego procesu sprawowania władzy (np. głosowanie online, komentowanie online projektów itp.).
3. E-administracja dla biznesu (jako obywatela) (GwBC) – jest to relacja z biznesem – obywatelami wykraczająca poza ramy GwIP i GwIS (np. bezpieczne wypełnianie dokumentów online oraz realizowanie w ten sposób płatności).
4. E-administracja dla biznesu (jako podmiotu na rynku) (GwBMKT) – jest to relacja z biznesem, która obejmuje zaopatrzenie albo wynajmowanie kontrahentów, albo nabywanie towarów i usług przez rząd.
5. E-administracja dla pracowników (GwE) – jest to relacja z pracownikami (analogiczna do tej, która ma miejsce w biznesie prywatnym) obejmująca m.in. informowanie pracowników za pośrednictwem intranetu.
6. E-administracja dla sektora publicznego (GwG) – jest to relacją z innymi jednostkami sektora publicznego funkcjonującymi na różnych szczeblach [Belanger, Hiller, 2006, s. 50–51].

Zaprezentowane kategorie powinny zostać uwzględnione przy projektowaniu usług e-administracji, wymagają one bowiem podjęcia innych działań, jeśli mają spełniać kryterium dopasowania do zmieniających się potrzeb interesariuszy.

Dla oceny stopnia zaawansowania e-administracji stosuje się modele dojrzałości. Proponowany przez Marię Wimmer [Wimmer, 2002, s. 92–103] zawiera etapy: formowania, o charakterze informacyjnym, z możliwością pobrania formularzy, transakcyjny, pozwalający użytkownikom na realizację ograniczonej liczby transakcji za pośrednictwem stron, np. składanie deklaracji podatkowych, sprawdzanie składek emerytalnych albo płacenie mandatów oraz interakcyjny, w którym witryna WWW jest portalem oferującym kompleksowe menu usług uwzględniające indywidualny profil użytkownika. Typologia France Belanger i Jane Hiller uszczegóławia i uzupełnia zaproponowaną powyżej:

1. Informacyjny – zamieszczanie informacji na stronach internetowych urzędów.
2. Komunikacja dwustronna – zakłada obustronną komunikację, z tym że jest ona odroczone w czasie. Obywatel może kierować zapytania lub uwagi za pośrednictwem poczty elektronicznej lub formularzy dostępnych na stronach internetowych, na które po pewnym czasie otrzymuje odpowiedź.
3. Transakcyjny – zakłada bieżący kontakt z administracją online umożliwiający np. odnawianie licencji, wnoszenie opłat, wnioskowanie o pomoc finansową.

4. Integracyjny – wszystkie podmioty administracji są ze sobą skoordynowane, co umożliwia kompleksową obsługę obywatela, bez konieczności przemieszczania się do kolejnych stron internetowych.
5. Partycypacyjny – uwzględniający możliwość elektronicznego głosowania i bieżącego komentowania proponowanych rozwiązań. Etap ten jest podobny do komunikacji dwustronnej, jednakże wymaga zastosowania bardziej wyrafinowanych narzędzi [Belanger, Hiller, 2006, s. 51–52].

Z badań realizowanych kilka lat temu na całym świecie wynikało, że etap dojrzałości e-administracji można zdefiniować jako formowania lub wczesno-transakcyjny stosując typologię Wimmer [Lam, 2005, s. 511–530]. Analiza informacji zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji [<https://mac>] potwierdza te wyniki badań.

STAN ZAAWANSOWANIA E-ADMINISTRACJI W POLSCE

Na stronach internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji [<https://mac>] można znaleźć dziesięć szczegółowo omówionych obszarów świadczenia e-usług. Obszary te to: rozliczanie podatków i obsługa celna, działalność gospodarcza, w tym zamówienia publiczne, wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, rynek pracy, utrata i poszukiwanie pracy, zabezpieczenie społeczne, sprawy administracyjne, sprawy obywatelskie, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, udostępnianie zasobów informacyjnych administracji i nauki (w tym: Geoportal i Nauka i Szkolnictwo Wyższe). W ramach tych obszarów wymienione zostały e-usługi już udostępnione oraz planowane do udostępnienia. Wszystkich wymienionych przez ministerstwo rodzajów usług jest sto czternaście, z czego czterdzieści pięć zostało zadeklarowanych jako działające. Oznacza to, że w stosunku do założeń plan informatyzacji państwa został zrealizowany w 39%. Spośród wszystkich wymienionych obszarów najlepiej prezentuje się wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, w którym zaplanowano jedenaście rodzajów e-usług, a osiem już zostało udostępnionych. Obszar zabezpieczenie społeczne ma nieco niższy stan zaawansowania, ponieważ spośród sześciu zaplanowanych e-usług udostępnione zostały cztery, ale i tak znacząco wyróżnia się na tle innych.

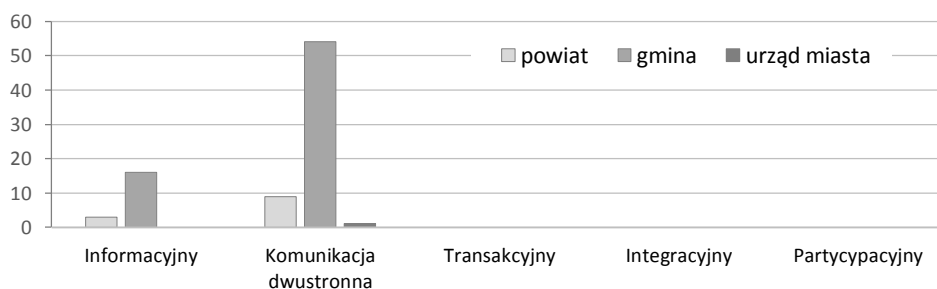
Najmniej e-usług udostępnionych zostało w obszarach: ochrona zdrowia (11%), bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe (13%), sprawy administracyjne, sprawy obywatelskie (19%). Szczegółowe zestawienie obszarów wraz z liczbą usług udostępnionych i planowanych zawiera tabela 2.

Z zaprezentowanych informacji wynika, że stan zaawansowania e-usług publicznych w Polsce nie jest znaczący, a w niektórych obszarach (ochrona zdrowia, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, sprawy administracyjne, sprawy obywatelskie) wręcz niezadowalający. Wnioski takie zostały wyciągnięte na pod-

Tabela 2. Zestawienie e-usług dostępnych i planowanych do udostępnienia

Usługa	Jest	Ma być	Stopień zaawansowania
Rozliczanie podatków i obsługa celna	2	6	25%
Działalność gospodarcza, w tym zamówienia publiczne	8	10	44%
Wymiar sprawiedliwości i sądownictwo	8	3	73%
Rynek pracy, utrata i poszukiwanie pracy	2	6	25%
Zabezpieczenie społeczne	4	2	67%
Sprawy administracyjne, sprawy obywatelskie	3	13	19%
Ochrona zdrowia	1	8	11%
Bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe	1	7	13%
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	3	4	43%
Udostępnianie zasobów informacyjnych administracji i nauki	5	6	45%
Geoportal	5	4	56%
Nauka i szkolnictwo wyższe	3	7	30%
Łącznie	45	69	39%

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://mac.gov.pl/e-uslugi> (dostęp: 19.09.2014).



Rysunek 1. Etapy dojrzałości e-administracji na przykładzie jednostek samorządowych województwa opolskiego wg typologii Belanger i Hiller

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych tych organizacji.

stawie tylko i wyłącznie analizy ilościowej. Rozważaniom nie poddano natomiast poziomu kompleksowości poszczególnych e-usług. Oznacza to, że nie analizowano wdrożonych e-usług w kontekście koniecznego nakładu pracy. W świetle przeprowadzonych analiz nie ma podstaw do wyciągania wniosków, że wdrożono te usługi, które wymagały mniejszego nakładu pracy, chociaż usługi zaplanowane do realizacji wydają się wymagać szerszego spojrzenia i bardziej kompleksowych rozwiązań. Co więcej, stan zaawansowania niektórych z usług określonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji jako wprowadzone, nie do końca odpowiada tym deklaracjom. Na przykład e-usługi samorządów na platformach regionalnych, w serwisach samorządów, a częściowo za pomocą profilu zaufanego ePUAP, zadeklarowano jako zrealizowane, podczas gdy np. w województwie

opolskim w trzech z dwunastu powiatów oraz szesnastu z siedemdziesięciu gmin strony internetowe mają charakter tylko i wyłącznie informacyjny. Nie dają możliwości realizacji usług za ich pośrednictwem. Oznacza, że e-administracja, po czterynastu latach działań, jest nadal na etapie formowania (stosując wprowadzoną wcześniej typologię Wimmer), a deklaracje Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dotyczą większości, ale nie całości samorządów. Na rys. 1 przedstawiono etapy dojrzałości e-administracji na przykładzie jednostek samorządowych województwa opolskiego przygotowane na podstawie analizy stron internetowych tych organizacji.

WNIOSKI

Stan zaawansowania e-usług publicznych w Polsce nie jest zadowalający, a poziom ich dojrzałości znajduje się na początkowym etapie, mimo że podjęcie działań zmierzających do ich wdrożenia datuje się na rok 2000. Niezadowalające wyniki w tym obszarze są najprawdopodobniej konsekwencją braku kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia. Podjęto decyzje o wdrożeniu licznych rozwiązań dziedzinowych, obsługujących poszczególne obszary działania administracji publicznej, funkcjonujących w praktycznej izolacji od systemów, które wymagają współpracy. W dokumencie „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” rozwiązanie to nazwane zostało wyspowym, odpowiadającym zapotrzebowaniu poszczególnych sektorów administracji publicznej, jednak nie zapewniającym dostatecznej interoperacyjności systemów. Podczas, gdy wymienione e-usługi rzadko dotyczą tylko jednej jednostki lub/i lokalizacji, to podmioty sektora publicznego stają przed koniecznością nawiązania wielokierunkowej współpracy jednostek regulowanych wieloma odrębnymi aktami prawnymi, posiadających niekompatybilne i niezdolne do wzajemnej komunikacji systemy. Dlatego mimo upływu czternastu lat od momentu podjęcia działań w kierunku wdrożenia e-usług publicznych ich stan zaawansowania jest niewielki.

BIBLIOGRAFIA

- Becker J., Algermissen L., Niehaves B., 2006, *A procedure model for process oriented e-government projects*, „Business Process Management Journal”, Vol. 12, No. 1.
- Belanger F., Hiller J.S., 2006, *A framework for e-government: privacy implications*, „Business Process Management Journal”, Vol. 12, No. 1.
- Bogucki D., 2005, *e-Government w Unii Europejskiej*, „Elektroniczna Administracja”, nr 1.
- E-administracja jako element społeczeństwa informacyjnego*, 2008, <http://e-administracja.net/e-administracja/e-administracja-jako-element-spoleczenstwa-informacyjnego> (dostęp: 01.09.2014).

- Europejska historia e-Government*, 2008, <http://www.spoleczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/11,180,europa-historia-e-government> (dostęp: 01.09.2014).
- Europejska historia e-Government*, 2008, www.spoleczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/11,180,europa-historia-e-government.
- Hawrysz L., Hys K., 2013, *Barriers to Implementation of e-Government in Poland*, Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ, nr 4/2013.
- Hawrysz L., Hys K., 2012, *Podejście procesowe w E-administracji, Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, nr 8/2012.
- http://www.cyfrowyurząd.pl/strefa_wiedzy/eprawo/dokumenty_strategiczne/strategia_rozwoju_spoleczenstwa (dostęp: 01.09.2014).
- <https://mac.gov.pl/e-uslugi> (dostęp: 19.09.2014).
- Lam W., 2005, *Barriers to e-government integration*, Journal of Enterprise Information Management, Vol. 18, No. 5, <http://dx.doi.org/10.1108/17410390510623981>.
- Miejsce dla obywateli: e-administracja*, 2010, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informatycznego, Warszawa, http://www.biblioteki.org/repository/PLIKI/DOKUMENTY/PODRECZNIKI/Specjalistyczne/Miejsce_dla_obywateli_e_administracja.pdf (dostęp: 01.09.2014).
- Program zintegrowanej informatyzacji Państwa*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Wimmer M., 2002, *A European perspective towards on-line one-stop government: the eGov project*, Electronic Commerce Research and Applications, Vol. 1, 2002, [http://dx.doi.org/10.1016/S1567-4223\(02\)00008-X](http://dx.doi.org/10.1016/S1567-4223(02)00008-X).
- www.biblioteki.org/repository/PLIKI/DOKUMENTY/PODRECZNIKI/Specjalistyczne/Miejsce_dla_obywateli_e_administracja.
- www.cyfrowyurząd.pl/strefa_wiedzy/eprawo/dokumenty_strategiczne/strategia_rozwoju_spoleczenstwa.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest e-usługom publicznym. Omówiono w nim ewolucję idei e-administracji na świecie i w Polsce, przywołano modele dojrzałości usług świadczonych przez e-administrację oraz scharakteryzowano stan zaawansowania e-usług publicznych. Podstawą analiz oprócz literatury przedmiotu były informacje zgromadzone na stronach internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz urzędów gmin i starostw powiatowych.

Stan zaawansowania e-usług publicznych w Polsce uznano za niezadowalający. Po czternastu latach od podjęcia działań na rzecz wdrożenia e-usług zrealizowano około 39% zaplanowanych usług, a dysproporcje pomiędzy poszczególnymi obszarami ich świadczenia są duże, np. stopień zaawansowania e-usług wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa wynosi 73%, podczas gdy w ochronie zdrowia wynosi on 11%. Ten stan jest najprawdopodobniej konsekwencją braku kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia do e-usług publicznych. Podjęto decyzje o wdrożeniu licznych rozwiązań dziedzinowych, obsługujących poszczególne obszary działania administracji publicznej, funkcjonujących w praktycznej izolacji od systemów, które wymagają współpracy.

Słowa kluczowe: e-administracja, e-usługi, stan zaawansowania e-usług publicznych

Public E-Services*Summary*

This article is devoted to public e-services. This paper discusses the evolution of the e-government concept in Poland and the world. Models of the maturity of services delivered by e-government, and were characterized as well as the progress of public e-services. The basis for this analysis were literature on this subject and other information gathered from the websites of the Ministry of Administration and Digitization and of the commune and district offices.

The state of advancement of public e-services in Poland was assessed as unsatisfactory. After fourteen years of work towards the implementation of e-services only about 39% of planned services were realized and disparities between different areas of the service are large -for example in the judicial system it is 73%, while for health care 11%. This state is probably the result of a lack of a comprehensive, multidimensional and long-range approach to public e-services. Decisions were taken to implement numerous solutions, supporting particular areas of public government activity functioning in practical isolation of systems that require cooperation.

Keywords: e-government, e-services, state of advancement of public e-services

JEL: L86, M15, O33