

dr Małgorzata Stec

Zakład Statystyki i Ekonometrii, Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Ocena wybranych aspektów funkcjonowania elektronicznej administracji publicznej w województwie podkarpackim

WPROWADZENIE

Strategiom modernizacji i unowocześniania administracji publicznej towarzyszy szerokie wykorzystanie nowych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT). Ich wdrażanie jest jednym z podstawowych narzędzi przemiany i odnowy administracji publicznej¹. Podstawowym dokumentem programowym w obszarze społeczeństwa informacyjnego jest przyjęta uchwałą Rady Ministrów z grudnia 2008 r. „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” (SRSI2013), która wyznacza strategiczne cele działań władz publicznych. Podobnie jak „Europejska Agenda Cyfrowa”, SRSI2013 jest dokumentem o charakterze ogólnym wyznaczającym kierunki, prezentującym propozycje i zalecenia dotyczące działań podejmowane przez podmioty publiczne i prywatne².

Komisja Europejska przywiązuje bardzo dużą wagę do wprowadzenia w życie działań przewidzianych w Europejskiej Agendzie Cyfrowej. W obecnej perspektywie finansowej 2007–2013 Polska ma niepowtarzalną możliwość skorzystania z ogromnych środków na rozwój społeczeństwa informacyjnego pochodzących z funduszy europejskich.

W najbliższych dwóch latach Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego realizował będzie projekt pn. „PSeAP – Podkarpacki System e-Administracji Publicznej” mający na celu podniesienie stanu informatyzacji urzędów administracji publicznej województwa podkarpackiego. W projekcie uczestniczyć będzie 159 jednostek samorządu terytorialnego (ze 182 funkcjonujących w województwie) na wszystkich szczeblach organizacyjnych województwa. Wartość projektu wyniesie ponad 103 mln zł, z czego 85% środków pozyskanych

¹ M. Sakowicz, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, SGH, Warszawa 2008, s. 77.

² *Europejska Agenda Cyfrowa: program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010–2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, listopad 2010.

będzie ze środków EFRR. W ramach projektu urzędy biorące udział w projekcie pozyskają sprzęt komputerowy oraz systemy elektronicznego obiegu dokumentów, które będą współpracować z zasobami informatycznymi związanymi z elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej.

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), która jest rządową platformą teleinformatyczną, pełni w Polsce funkcję centralnego integratora zaplecza administracji publicznej, za pomocą której wszystkie instytucje publiczne mogą świadczyć obywatelom i innym urządóm swoje usługi drogą elektroniczną. Umożliwia ona także dostęp uprawnionym instytucjom do zasobów informatycznych państwa celem upraszczania procesów administracyjnych. Platforma ePUAP jest głównym narzędziem realizacji Planu Informatyzacji Państwa, którego jednym z celów jest usprawnienie wymiany dokumentów oraz informacji między obywatelami i urządami, a także pomiędzy instytucjami.

Celem artykułu jest próba oceny wybranych aspektów funkcjonowania elektronicznej administracji publicznej w Polsce, na przykładzie województwa podkarpackiego. Badania miały sprawdzić, w jakim stopniu urzędy są przygotowane do wykorzystywania w kontaktach z petentami środków elektronicznej komunikacji i jak często interesanci urzędów z tego sposobu korzystają, a także, jaki jest stan wiedzy urzędników w zakresie elektronicznej administracji oraz obowiązujących przepisów prawnych.

Badaniami objęto wszystkie jednostki samorządowe województwa podkarpackiego, tj. 156 gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, 21 powiatów oraz 4 miasta na prawach powiatu (tzw. miasta grodzkie). Ponadto w badaniach uwzględniono wszystkie urzędy marszałkowskie i urzędy wojewódzkie w Polsce. Okresem badawczym były lata 2008 oraz 2010.

OGÓLNE ZAŁOŻENIA PROWADZONYCH BADAŃ

W badaniach wykorzystano procedurę zapytania o informację publiczną. Wniosek o udzielenie informacji został złożony do poszczególnych urzędów za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-maila) początkiem stycznia 2011 roku. Adresy e-mailowe pobrano z oficjalnych stron internetowych urzędów lub wykorzystano elektroniczny formularz do kontaktów z petentem (jeżeli urząd go posiadał). Wnioski wysyłane były pojedynczo (w ciągu jednego dnia), z indywidualną adresacją na każdy podmiot administracyjny. Obejmowały następujące pytania dotyczące funkcjonowania urzędu w badanych latach:

1. Czy w Urzędzie wdrożony jest (lub jest w trakcie wdrażania) system ISO 9001?
2. Czy w Urzędzie funkcjonuje Elektroniczny Obieg Dokumentów?
3. Ile osób zatrudnionych jest w Urzędzie na stanowiskach urzędniczych, a ile na stanowisku informatyka?

4. Ile spraw wpłynęło do Urzędu za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej w 2008 r., a ile w 2010 r.?
5. Jaka liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej wpłynęła do Urzędu w 2008 roku, a ile takich wniosków wpłynęło w 2010 r.?

Analizie poddano odpowiedzi udzielone przez urzędy na pytania zawarte we wnioskach. Rejestrowano również terminy potwierdzenia przeczytania przez odbiorców przesłanych wniosków oraz udzielenia na nie odpowiedzi.

Wybrany przez autorkę sposób przeprowadzenia badań wynikał z faktu, iż zapytanie o informację publiczną jest obecnie jedyną formą, która umożliwia zainicjowanie sprawy urzędowej (i całościowe jej przeprowadzenie) z wykorzystaniem wyłącznie poczty elektronicznej (e-maila). Jak na razie złożenie sprawy innej niż wymieniony wniosek jest możliwe wyłącznie za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego. Stan ten ulegnie zmianie po wprowadzeniu w życie przepisów wykonawczych dotyczących tzw. profilu zaufanego.

WYNIKI BADANIA E-ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DATA ODCZYTANIA WNIOSKU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ ORAZ SZYBKOŚĆ ODPOWIEDZI

Pierwszym etapem analizy uzyskanych danych było sprawdzenie daty odczytania wniosku o udzielenie informacji publicznej, co było możliwe jeżeli system elektroniczny zwracał potwierdzenie przeczytania otrzymanej wiadomości, a odczytujący ją urzędnik na to zezwolił. Spośród 213 badanych jednostek samorządu terytorialnego (JST) odczytanie przesłanego wniosku potwierdziło 142 jednostki (66,7%). Od 71 urzędów (51 gminnych, 10 powiatowych, 8 wojewódzkich i 2 marszałkowskich) nie uzyskano takiego potwierdzenia. Nie oznacza to, iż do danej jednostki samorządu terytorialnego wniosek nie dotarł. Analiza uzyskanych danych pozwala stwierdzić, że spośród jednostek, od których nie wpłynęło potwierdzenie otrzymania e-maila, 69% udzieliło jednak odpowiedzi na wniosek o informację publiczną.

Pojawia się więc pytanie, czy w komunikacji z administracją publiczną poczta elektroniczna (e-mail) jest dobrym sposobem na kontakt z petentem. Okazuje się, że ta forma ma poważne mankamenty. Przede wszystkim nie zawsze zapewnia możliwość potwierdzenia wpływu przekazywanego dokumentu do urzędu. Petent nie ma więc pewności, czy jego e-mail dotarł do adresata. Dla urzędu problemem jest natomiast zapychanie elektronicznej poczty różnego rodzaju niechcianą korespondencją (tzw. spamem) oraz możliwość ataku niebezpiecznych wirusów i trojanów. Wprawdzie istnieją systemy pozwalające na ograniczenie napływu korespondencji niechcianej, ale ich działanie może eliminować również tę wysłaną przez petenta urzędowi, która w takiej sytuacji nie zostanie rozpatrzona.

Ciekawych danych o funkcjonowaniu urzędów administracji publicznej dostarcza informacja o szybkości odpowiedzi urzędników na wniosek o udzielenie informacji publicznej.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 roku³, udostępnienie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ustawa ta określa także tryb i sposób odmowy udostępnienia informacji publicznej, przy czym musi nastąpić to w drodze decyzji administracyjnej (art. 16). Wniosek o udzielenie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną, ale urząd nie może pozostawić jej bez rozpatrzenia.

Na 213 badanych jednostek samorządu terytorialnego, 167 (78,4%) odpowiedziało na wniosek. Były to wszystkie urzędy marszałkowskie oraz prawie wszystkie urzędy wojewódzkie (14 na 16 badanych). Odpowiedzi udzieliło także 22 na 25 badanych (88%) starostw powiatowych oraz urzędów miast będących miastami na prawach powiatu. Niższy wskaźnik odpowiedzi występuje w urzędach najniższego szczebla. Spośród 156 urzędów wiejskich, miejsko-wiejskich i miast niebędących miastami na prawach powiatu, 115 (73,7%) udostępniło informację publiczną (tabela 1).

Data udzielenia odpowiedzi na wniosek jest jednak w przekroju badanych jednostek bardzo różna. Tylko 23 JST (10,8%), udzieliło odpowiedzi na wniosek w pierwszych dwóch dniach, w tym w 20 urzędach wiejskich, miejsko-wiejskich i miast niebędących na prawach powiatu, 2 starostwach powiatowych i urzędach miast będących miastami na prawach powiatu. W ciągu 3–7 dni natomiast 23 urzędy (10,8% ogółu), 14 gminnych i 8 powiatowych.

Tabela 1. Termin odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej

Termin odpowiedzi	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
W pierwszych 2 dniach	20	12,8	2	8,0	0	0,0	1	6,3	23	10,8
Pomiędzy 3–7 dniem	14	9,0	8	32,0	0	0,0	1	6,3	23	10,8
W drugim tygodniu	30	19,2	5	20,0	12	75,0	8	50,0	55	25,8
W ostatnim dniu	7	4,5	1	4,0	0	0,0	1	6,3	9	4,2
Po terminie	12	7,7	2	8,0	1	6,3	2	12,5	17	8,0
Po ponagleniu	32	20,5	4	16,0	3	18,8	1	6,3	40	18,8
Brak odpowiedzi	41	26,3	3	12,0	0	0,0	2	12,5	46	21,6
Ogółem	156	100,0	25	100,0	16	100,0	16	100,0	213	100,0

* urzędy wiejskie, miejsko-wiejskie i urzędy miast niebędących miastami na prawach powiatu

** starostwa powiatowe oraz urzędy miast będących miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112).

W drugim tygodniu, odpowiedzi na wniosek udzieliło łącznie 55 JST, w tym większość urzędów marszałkowskich (12, tj. 75%), połowa urzędów wojewódzkich (8, tj. 50%), 30 gminnych (19,2%) oraz 5 powiatowych (20%).

Ostatniego dnia odpowiedzi udzieliło 7 urzędów gminnych, 1 urząd powiatowy i 1 urząd wojewódzki.

Spośród badanych jednostek, 12 urzędów gminnych (7,7%), po 2 urzędy powiatowe i wojewódzkie oraz 1 urząd marszałkowski udzieliło odpowiedzi na wniosek po terminie. Ponieważ po upływie ustawowego terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, nie odpowiedziała jeszcze znaczna liczba urzędów (przeważnie gminnych), zdecydowano się na ponowne wysłanie wniosku do urzędów, które nie wywiązały się z obowiązku. Odpowiedzi udzieliły wówczas jeszcze 32 urzędy gminne (20,5%), 4 powiatowe (16%), 3 marszałkowskie i 1 wojewódzki.

FORMA ODPOWIEDZI NA ZAPYTANIE O INFORMACJĘ PUBLICZNĄ

W kolejnym etapie badań analizie poddano sposób przekazania odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku o udzielenie informacji publicznej. Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi, 98 z nich (46,0%) do korespondencji z klientem wykorzystało e-mail urzędowy, a 60 (28,2%) e-mail służbowy. Natomiast 7 jednostek (6 gminnych, 1 powiatowy) odpowiedzi na wniosek udzieliło z wykorzystaniem prywatnego e-maila (tabela 2). Używanie w korespondencji z petentem poczty elektronicznej przypisanej do osoby może powodować sytuację, w której tylko ten urzędnik ma informację o prowadzonej korespondencji. W przypadku jego nieobecności spowodowanej urlopem lub chorobą następuje zatrzymanie sprawy, a petent nie ma wiedzy, że jego sprawa utknęła w martwym punkcie. Forma odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej za pomocą listu poleconego, była wykorzystana sporadycznie (w 7 urzędach), przeważnie jako dodatkowe potwierdzenie odpowiedzi wysłanej za pomocą poczty elektronicznej.

Tabela 2. Sposób przekazania odpowiedzi na wniosek

Forma odpowiedzi	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
E-mail urzędowy	82	52,6	13	52,0	1	6,3	2	12,5	98	46,0
E-mail służbowy	27	23,1	7	28,0	14	87,5	12	75,0	60	28,2
E-mail prywatny	6	5,1	1	4,0	0	0,0	0	0,0	7	3,3
List polecony	2	1,7	1	4,0	4	25,0	1	6,3	8	3,8
Ogółem	117	100,0	22	100,0	16	100,0	14	100,0	173	100,0

*, ** oznaczenia, jak w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne.

ANALIZA ODPOWIEDZI NA PYTANIA ZAWARTE WE WNIOSKU O INFORMACJĘ PUBLICZNĄ

STAN WDRAŻANIA SYSTEMU JAKOŚCI ISO

Pierwsze pytanie dotyczyło udzielenia informacji, czy w urzędzie wdrożony jest (lub jest w trakcie wdrażania) system jakości ISO 9001.

Celem wprowadzania w administracji systemu zarządzania jakością w oparciu o międzynarodowe normy ISO jest monitorowanie i doskonalenie funkcjonowania urzędu jako jednostki nowoczesnej, wiarygodnej oraz przyjaznej dla mieszkańców i inwestorów. System ten jest jednym z narzędzi kreowania nowego wizerunku administracji, nakierowanym na odejście od strukturalnego zarządzania wydziałami opisanymi w Regulaminie Organizacyjnym na rzecz zarządzania procesowego. Aby właściwie wypełniać swe zadania administracja musi stale się rozwijać, zmieniać i przystosowywać do nowych wyzwań stając się funkcjonalną i bardziej przyjazną dla klienta.

Spśród 167 jednostek samorządu terytorialnego, które udzieliły odpowiedzi na wniosek, wdrożony system jakości ISO 9001 posiada 56 urzędów (33,5%), z czego wśród gmin stanowi to odsetek 24,3%, powiatów 36,4%, urzędów marszałkowskich 75,0% oraz 57,1% urzędów wojewódzkich. W 11 JST (6,6% urzędów) system ISO jest w trakcie wdrażania i dotyczy to zwłaszcza jednostek szczebla gminnego. Brak ISO deklaruje 100 urzędów (59,9%) różnego szczebla, w tym zwłaszcza urzędy gminne (77 jednostek, czyli 67,0%) i powiatowe (13 jednostek, czyli 59,1%).

Tabela 3. Stan wdrożenia systemu ISO 9001 w badanych urzędach

System ISO	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Jest ISO 9001	28	24,3	8	36,4	12	75,0	8	57,1	56	33,5
ISO w trakcie wdrażania	10	8,7	1	4,5	0	0	0	0	11	6,6
Brak ISO	77	67,0	13	59,1	4	25,0	6	42,9	100	59,9
Ogółem	115	100,0	22	100,0	16	100,0	14	100,0	167	100,0

*,** oznaczenia, jak w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne.

STAN WDRAŻANIA ELEKTRONICZNEGO OBIEGU DOKUMENTÓW

Pytanie 2 wniosku o udzielenie informacji publicznej miało na celu sprawdzenie stanu wdrożenia w urzędach Elektronicznego Obiegu Dokumentów (EOD).

Z punktu widzenia urzędnika wprowadzenie w urzędzie Elektronicznego Obiegu Dokumentów usprawnia czynności administracyjne, ogranicza koniecz-

ność przenoszenia dokumentów pomiędzy pokojami, ułatwia dostęp i wyszukiwanie potrzebnych dokumentów, wprowadza porządek, a także zapewnia oszczędność czasu, który trzeba poświęcać na wyszukiwanie dokumentów. Funkcjonowanie w urzędzie Elektronicznego Obiegu Dokumentów nie jest dla obywatela bezpośrednio zauważalną korzyścią. Jednak wdrożenie takiego systemu przyczynia się do usprawnienia czynności administracyjnych, a tym samym sprawniejszego załatwiania spraw przez urząd, ogranicza liczbę pomyłek, umożliwia lepszą kontrolę pracy urzędników itp. W przyszłości umożliwi także bezpośredni dostęp do referencyjnych baz danych, co w jeszcze większym stopniu usprawni funkcjonowanie administracji, zwalniając obywatela z konieczności osobistego dostarczania różnego rodzaju dokumentów i zaświadczeń.

Spośród badanych urzędów, które udzieliły odpowiedzi, posiadanie Elektronicznego Obiegu Dokumentów zadeklarowało 57 urzędów (34,1%), z czego wśród gmin EOD posiada 21,9% urzędów, powiatów 36,4%, urzędów marszałkowskich 75,0% oraz 85,7% wśród urzędów wojewódzkich.

Tabela 4. Stan wdrożenia w urzędach Elektronicznego Obiegu Dokumentów

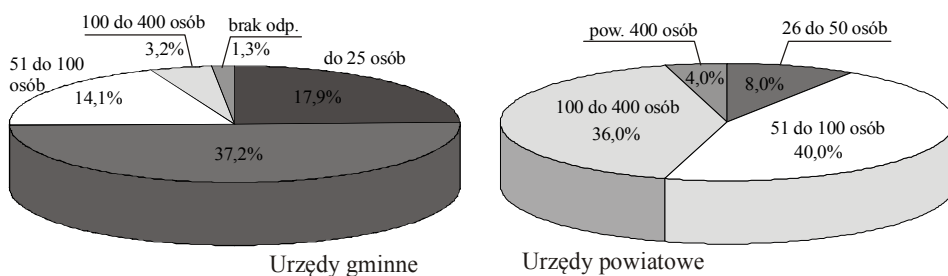
	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Jest EOD	25	21,7	8	36,4	12	75,0	12	85,7	57	34,1
Brak EOD	90	78,3	14	63,6	4	25,0	2	14,3	110	65,9
Ogółem	115	100,0	22	100,0	16	100,0	14	100,0	167	100,0

*, ** oznaczenia, jak w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne.

LICZBA ZATRUDNIONYCH URZĘDNIKÓW I INFORMATYKÓW W URZĘDACH

Kolejne pytanie miało na celu uzyskanie informacji o liczbie osób zatrudnionych w poszczególnych urzędach.



Wykres 1. Liczba zatrudnionych osób w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi, najwięcej, bo 60 to jednostki zatrudniające od 26 do 50 urzędników i dotyczy to przede wszystkim urzędów szczebla gminnego. Kolejne 32 urzędy o zatrudnieniu od 51 do 100 osób na stanowiskach urzędniczych należą także do szczebla gminnego i powiatowego. Natomiast wszystkie urzędy marszałkowskie i wojewódzkie oraz 1 urząd powiatowy (miasto Rzeszów) zatrudniają powyżej 400 urzędników (wykres 1).

We wniosku o udzielenie informacji publicznej, zapytano także ilu informatyków obsługuje poszczególne urzędy. Liczba zatrudnionych informatyków wpływa na potencjalne możliwości sprawnej obsługi zadań związanych z systemami informatycznymi.

Sytuacja w zakresie zatrudnienia informatyków w urzędach jest zróżnicowana i zależy od szczebla administracji publicznej. Urzędy marszałkowskie i wojewódzkie zatrudniają od 3 do 30 osób na stanowisku informatyka. Urzędy powiatowe od 1 do 3 osób. Najmniej informatyków zatrudniają urzędy samorządowe w gminach, zwłaszcza wiejskich. Szesnaście gmin (10,3%) nie zatrudnia informatyka – powierza to zadanie firmie zewnętrznej lub sprawuje tę funkcję osoba wykonująca inne zadania. W 29 urzędach gminnych (18,6%) oraz 1 powiatowym (4%) zadania informatyka wykonuje osoba zatrudniona na niepełnym etacie lub na zasadach umowy zlecenia.

LICZBA SPRAW WPŁYWAJĄCYCH DO URZĘDÓW ZA POMOCĄ ELEKTRONICZNEJ SKRZYNKI PODAWCZEJ

Sprawdzenie liczby spraw, jakie wpłynęły do urzędów za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej w 2008 r. i w 2010 roku, to cel pytania nr 4.

Zgodnie z prawem obowiązującym od 1 maja 2008 r. wszystkie urzędy mają obowiązek posiadania Elektronicznej Skrzynki Podawczej i przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami tą drogą można składać do urzędu dokumenty, podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym, certyfikowanym podpisem kwalifikowanym. Ze względu na konieczność posiadania takiego elektronicznego podpisu ta forma składania dokumentów do urzędów jak na razie ogranicza się do osób, które taki podpis posiadają w związku z obowiązkami zawodowymi lub prowadzoną działalnością gospodarczą.

Tabela 5. Liczba urzędów, do których wpłynęły sprawy za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej

Liczba spraw	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Brak spraw	98	79	14	11	10	6	3	5	125	101
1 do 5 spraw	4	23	3	6	4	8	8	4	19	41
6 do 50	1	1	0	0	2	2	3	5	6	8
Powyżej 50	12	12	5	5	0	0	0	0	17	17

*, ** oznaczenia, jak w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych zawartych w tabeli 5 pokazuje, jak istotne różnice występują w załatwianiu spraw za pośrednictwem ESP między urzędami poszczególnych szczebli administracji publicznej. W 2008 roku wśród urzędów przeważała odpowiedź o braku spraw wszczynanych za pośrednictwem ESP (125 jednostek, 74,9%). Dotyczyło to 98 urzędów gminnych, 14 powiatowych, 10 marszałkowskich oraz 3 wojewódzkich. Do 19 urzędów (w tym 4 gminnych, 3 powiatowych, 4 marszałkowskich i 8 wojewódzkich) wpłynęło od 1 do 5 spraw. Natomiast powyżej 50 spraw wpłynęło do 12 urzędów gminnych i 5 powiatowych.

W 2010 roku nastąpiło nieznaczne zwiększenie zainteresowania interesantów taką formą kontaktu z urzędem. Liczba spraw składanych do urzędu za pośrednictwem ESP zwiększyła się lub pozostała na dotychczasowym poziomie. Petenci częściej kontaktują się za pośrednictwem ESP z urzędami marszałkowskimi bądź wojewódzkimi niż urzędami szczebla powiatowego lub gminnego. Daje się już zauważyć rozwój tej formy komunikacji z urzędem na poziomie gmin. Jednak liczba spraw składanych za pośrednictwem ESP jest nadal niewielka. Może to także wynikać z dość niskich umiejętności ludności związanych z obsługą komputera.

Z badań przeprowadzonych przez MSWiA wynika, że osoby w wieku powyżej 55 lat, mają najmniejsze kompetencje w zakresie obsługi komputera. Niski poziom tych umiejętności występuje również wśród osób z gospodarstw domowych o najniższych dochodach⁴.

Dodatkowym spostrzeżeniem wypływającym z analizy uzyskanych danych jest niewystarczająca wiedza urzędników o zasadach funkcjonowania Elektronicznej Skrzynki Podawczej. W dwunastu przypadkach, w odpowiedziach ESP mylona była z pocztą elektroniczną bądź odpowiadano, że urząd nie dysponuje ESP, choć faktycznie ją posiadał.

LICZBA WNIOSKÓW O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Celem ostatniego pytania było uzyskanie danych o liczbie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, jakie wpłynęły do Urzędów w 2008 r. oraz w 2010 roku.

Unia Europejska przykładą bardzo dużą wagę do transparentności funkcjonowania administracji publicznej. Takim mechanizmem kontroli władzy publicznej jest prawo obywatela do jej kontroli. Przejawia się to poprzez możliwość zapytania w trybie ustawowym o informację publiczną. Zgodnie z obowiązującym prawem istnieją dwie podstawowe formy jej udzielania: bezwnioskowy dostęp do informacji (poprzez Biuletyn Informacji Publicznej danej jednostki) oraz tryb wnioskowy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, władza publiczna ma obowiązek udostępniania wyszczególnionych w ustawach informacji w BIP. Wszelkie pozostałe informacje nieudostępnione w BIP, a będące informacją publiczną ma obowiązek udostępniać na wniosek obywatela.

⁴ *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2010*, MSWiA, Warszawa 2010, s. 40.

Analizując dane zawarte w tabeli 6 można zauważyć nieznaczny wzrost liczby wniosków o udzielenie informacji publicznej składanych do urzędów w 2010 roku w stosunku do roku 2008. Świadczy to o systematycznym rozpowszechnianiu się tej formy uzyskiwania informacji o pracy urzędów oraz samorządów, choć nadal zainteresowanie obywateli funkcjonowaniem tej sfery życia publicznego nie jest duże.

Tabela 6. Liczba urzędów, do których wpłynęła określona liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2008 i 2010 roku

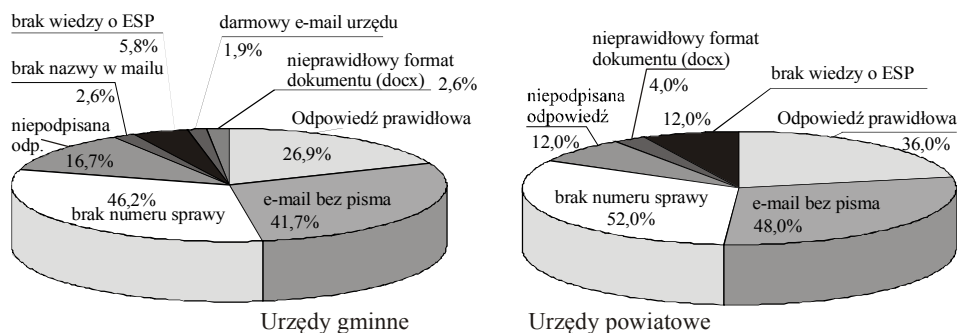
Liczba wniosków	Gmina*		Powiat**		Urz. marszałk.		Urz. wojew.		Ogółem	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Brak wniosków	32	10	6	0	0	0	0	0	38	10
1 do 5 wniosków	33	38	6	5	2	0	0	0	41	43
6 do 50 wniosków	28	46	5	12	5	4	9	5	47	67
Powyżej 50	6	9	0	0	8	10	5	9	19	28
Brak rejestru	16	12	5	5	1	2	0	0	22	19

*,** oznaczenia, jak w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne.

RODZAJE BŁĘDÓW W PRZESŁANYCH ODPOWIEDZIACH

Pojawiające się w odpowiedziach nieprawidłowości są przejawem braku wiedzy urzędników udzielających odpowiedzi (wykres 2).



Wykres 2. Najczęściej występujące nieprawidłowości w przesłanych odpowiedziach z urzędów gminnych i powiatowych

Źródło: opracowanie własne.

Termin odpowiedzi oraz sposób i niezbędne elementy pisma są bowiem precyzyjnie wyszczególnione w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w stosownych ustawach.

Zarówno w gminach, jak i powiatach występuje porównywalny odsetek nieprawidłowości w udzielanych odpowiedziach. Natomiast liczba usterek w odpowiedziach udzielanych przez urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie jest znacznie mniejsza.

PODSUMOWANIE

Wyniki przeprowadzonych badań wybranych aspektów funkcjonowania elektronicznej administracji w województwie podkarpackim oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich w Polsce pozwalają zauważyć, że:

1. Większość urzędów na bieżąco odczytuje pocztę napływającą za pośrednictwem Internetu, o czym świadczy fakt, iż wniosek o udzielenie informacji publicznej został odczytany pierwszego dnia przez 124 spośród 213 urzędów (58,2%), zwłaszcza marszałkowskich i wojewódzkich. Nieco gorzej sytuacja wygląda w urzędach administracji niższego szczebla.

2. Od prawie 37% urzędów nie uzyskano potwierdzenia odczytania wiadomości, co sprawia, że petent nie ma pewności otrzymania przez urząd wysłanego e-maila.

3. Na wniosek o udzielenie informacji publicznej odpowiedziało 78,4% urzędów. Były to wszystkie urzędy marszałkowskie i prawie wszystkie wojewódzkie oraz 88% starostw powiatowych i urzędów w miastach grodzkich. Najgorzej pod tym względem wypadły urzędy najniższego szczebla administracji (wiejskie, miejsko-wiejskie). Zważywszy na prawny obowiązek udzielenia odpowiedzi pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia przez prawie 26,3% urzędów stanowi zbyt duży odsetek.

4. Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi na złożony wniosek, termin ustawy dotrzymało 65,9% z nich. Większość urzędów udzieliła odpowiedzi w ostatnich dniach terminu ustawowego.

5. Złą praktyką pracowników niektórych urzędów jest udzielanie odpowiedzi za pośrednictwem imiennego konta, niejednokrotnie konta prywatnego.

6. Spośród urzędów, które udzieliły odpowiedzi, system jakości ISO oraz Elektroniczny Obieg Dokumentów wdrożony jest w co trzecim z nich. Dotyczy to zwłaszcza urzędów marszałkowskich i wojewódzkich.

7. W 2010 roku w stosunku do roku 2008, nieznacznie wzrosła lub pozostała na dotychczasowym poziomie liczba urzędów załatwiających sprawy za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej oraz urzędów, do których wpłynęły wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Stan taki wynika zapewne z konieczności posiadania kwalifikowanego podpisu elektronicznego oraz większego zaufania wśród petentów do dokumentów w formie „papierowej” bądź też braku wiedzy o możliwości korzystania z takiej formy komunikacji z urzędem.

Obecnie coraz większa liczba obywateli korzysta z wielorakich usług świadczonych za pośrednictwem Internetu. Z każdym rokiem coraz większa grupa obywateli uzyskuje dostęp do Internetu szerokopasmowego. Choć Polska ciągle jeszcze pozostaje w tyle w stosunku do średniego poziomu wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, to dystans ten jest stopniowo niwelowany. Również administracja publiczna w najbliższym czasie zmuszona będzie do szerszego otwarcia się na kontakt z petentem za pośrednictwem Internetu oraz udostępnienia większej liczby usług świadczonych tą drogą.

W ślad za zwiększeniem stopnia z informatyzowania podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych, ustawodawca wprowadził zmiany w prawie, których celem jest ułatwienie świadczenia przez administrację publiczną nowoczesnych usług. Jednym z nowych rozwiązań jest wprowadzenie tzw. profilu zaufanego, za pomocą którego można będzie uwierzytelniać dokumenty składane do urzędów drogą elektroniczną. Umożliwi to obywatelom nieposiadającym bezpiecznego (kwalifikowanego) podpisu elektronicznego komunikację z urzędami za pośrednictwem Internetu.

Obecnie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z obowiązku posiadania Elektronicznej Skrzynki Podawczej, jak również strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. Natomiast stopień informatyzacji urzędów (zwłaszcza w gminach wiejskich), jak również stan wiedzy części urzędników budzi sporo zastrzeżeń.

Mając na uwadze skalę inwestycji w informatyzację administracji publicznej, można oczekiwać w najbliższym czasie znaczącego podniesienia potencjału informacyjnego urzędów wszystkich szczebli. Może się jednak okazać, że barierą podniesienia jakości świadczonych usług będzie tzw. czynnik ludzki. Wydaje się więc zasadne, aby sukcesywnie wpływać na poprawę funkcjonowania urzędów poprzez edukację jej pracowników i przełamywanie barier niechęci do informatyzacji.

LITERATURA

- Bednarczyk M., *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- Europejska Agenda Cyfrowa: program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010–2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, listopad 2010.
- Filipowicz T., *Czy e-PUAP zmieni administrację?*, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 4.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, *Biuro Analiz Sejmowych*, „Infos” 2007, nr 18.
- Sakowicz M., *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, SGH, Warszawa 2008.
- Spółeczeństwo informacyjne w liczbach, 2010*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, DzU nr 112.

Streszczenie

W artykule dokonano oceny wybranych aspektów funkcjonowania e-administracji publicznej w Polsce, na przykładzie województwa podkarpackiego. Badaniami objęto wszystkie jednostki samorządowe województwa podkarpackiego oraz urzędy marszałkowskie i wojewódzkie w Polsce.

Dane do analiz uzyskano poprzez złożenie wniosku o udzielenie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej, tzw. e-maila.

Z przeprowadzonych badań wynika, że poziom rozwoju e-administracji publicznej jest zróżnicowany, zdecydowanie lepszy w urzędach marszałkowskich i wojewódzkich niż w gminnych jednostkach samorządowych.

Estimation of selected aspects of the functioning electronic public administration in the Podkarpackie voivodship

Summary

Selected aspects of the public e-administration functioning are estimated in the article. The surveys covered all Marshall as well as Voivodship Offices in Poland and all self-governmental units of the Podkarpackie voivodship. Data for analysis were received per e-mail as well as application for public information filed per e-mail. The public e-administration development is different in different Offices. Better situation is in Marshall and Voivodship Offices than in Gminas (example of the Podkarpackie voivodship).