

Joanna Drobiazgiewicz¹

NOWE TECHNOLOGIE INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNE W ŚWIADCZENIU ADMINISTRACYJNYCH USŁUG PUBLICZNYCH

Streszczenie

Technologia ICT wywiera istotny wpływ na administrację publiczną i jest jednym z kluczowych elementów zwiększenia efektywności jej funkcjonowania. W niniejszym artykule ukazano rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w rozwoju administracyjnych usług publicznych oraz poziom rozwoju e-usług administracji publicznej w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na funkcjonowanie Elektronicznej Platformy Usług Publicznych, która jest podstawowym elementem koncepcji *one-stop-government*.

Słowa kluczowe: technologie informacyjno-komunikacyjne, *one-stop-government*, administracja publiczna

Wstęp

W ostatnich latach można zaobserwować ciągły i intensywny rozwój nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Technologie ICT (Information and Communications Technology) mają duży wpływ na działania wszystkich podmiotów gospodarczych, instytucji oraz obywateli. Istotnego znaczenia nabierają: elektroniczna wymiana danych, dokumenty elektroniczne, e-usługi oraz elektroniczny dostęp do informacji. Wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych odnosi się do takich aspektów funkcjonowania administracji, jak:

¹ dr Joanna Drobiazgiewicz – Katedra Logistyki, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: joanna.drobiazgiewicz@wzueu.pl.

- wykorzystanie nowych kanałów do komunikacji z klientem oraz wewnątrz organizacji,
- łatwiejsze zarządzanie ogromnym zasobem informacji,
- wykorzystanie teleinformatyki w realizacji usług publicznych,
- poprawa jakości świadczonych usług,
- zwiększenie efektywności funkcjonowania administracji.

Duża ilość informacji wewnątrz organizacji oraz wysoka zmienność otoczenia wymuszają zmiany w zakresie metod i systemów zarządzania informacją oraz tworzenia nowych kanałów komunikacji wewnętrznej oraz zewnętrznej. W dobie gospodarki opartej na wiedzy podniesienie jakości usług administracji publicznej wymaga stosowania nowych technik w zakresie generowania, zbierania, analizy, przekształcania oraz przekazywania informacji. Powstają idee związane z nowym spojrzeniem na administrację publiczną i postrzeganiem usługobiorców nie jako petentów, lecz jako klientów. Jedną z nich jest koncepcja New Public Management (NPM).

Koncepcja NPM opiera się na założeniu, że można poprawić zarządzanie administracją publiczną, stosując metody i techniki zarządzania stosowane w sektorze prywatnym. Początki stosowania koncepcji NPM sięgają lat osiemdziesiątych poprzedniego wieku, jednak z biegiem czasu ulegała ona zmianom. Możemy wyróżnić cztery modele Nowego Zarządzania Publicznego²:

- model zorientowany na wydajność,
- model zorientowany na ograniczenie rozmiarów organizacji i decentralizacji zarządzania,
- model zorientowany na poszukiwanie doskonałości,
- model zorientowany na usługi publiczne.

Szczególną uwagę zwraca się na ostatni z modeli, który zakłada poprawę jakości świadczonych usług publicznych, koncentrację na odbiorcy usług, sceptycyzm wobec roli rynku w usługach publicznych oraz kładzie nacisk na pracę zespołową ze społecznościami³.

Usługi świadczone przez administrację publiczną mają specyficzny charakter. Można uznać, że ma się do czynienia z pewną bezradnością petenta. Usługodawca dysponuje odpowiednimi kompetencjami, natomiast klient często nie zna lub nie rozumie obowiązujących przepisów i charakteru świadczonej usługi,

² M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 44.

³ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 25.

dlatego nie jest w stanie obiektywnie ocenić jakości oferowanej usługi. Powoduje to, że klienci nie mają zaufania do instytucji publicznej. Powstaje więc potrzeba zmiany sposobu obsługi klienta i przybranie przez urzędników roli doradcy klienta oraz dostarczenie niezbędnego zakresu informacji na temat realizowanych usług poprzez różne kanały informacyjne⁴.

Rozwój e-administracji należy rozpatrywać w dwóch aspektach:

- *front-office*, czyli miejsca bezpośredniej interakcji klienta i administracji publicznej,
- *back-office*, czyli zaplecza umożliwiającego świadczenie usług publicznych.

Dalsze rozważania zawarte w artykule dotyczą aspektu popytowego, czyli *front-office*. Celem artykułu jest ukazanie zmian związanych z procesami elektronicznej obsługi procesu obsługi klienta urzędów publicznych.

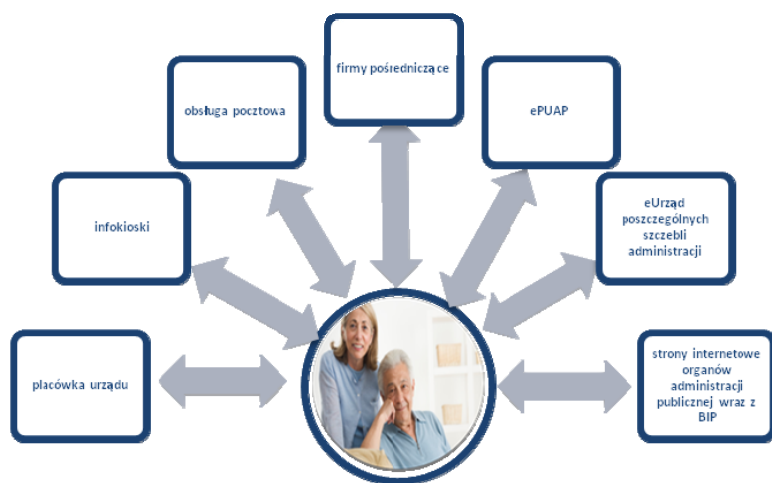
Zmiany w zakresie dystrybucji administracyjnych usług publicznych

Dystrybucja jest miejscem kontaktu pomiędzy podmiotem świadczącym usługi a jego klientem. Wymaga odpowiedniego planowania, organizowania, sterowania, kontroli świadczonych usług oraz towarzyszących im informacji. Odpowiednia dystrybucja przyczynia się do wzrostu poziomu obsługi klienta i może się przyczynić do zmniejszenia kosztów świadczenia usługi.

Z dystrybucją administracyjnych usług publicznych wiążą się dwie główne kwestie: dostępność usługi oraz ustalenie procedur zamówienia. Większość usług publicznych dostępna jest drogą tradycyjną, która wymaga wizyty w urzędzie. Przykładem takiej usługi jest uzyskanie pozwolenia na budowę, otrzymanie dowodu osobistego czy rejestracja pojazdu. Jednak coraz bardziej istotnego znaczenia nabierają usługi, które można zrealizować drogą elektroniczną. Jedną z usług tego rodzaju jest wprowadzona w 2008 roku możliwość rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, z której korzysta coraz więcej obywateli. W ostatnich latach obserwuje się zwiększone zainteresowanie usługami pośrednictwa przy załatwianiu spraw urzędowych. W takiej sytuacji udziela się pełnomocnictwa uprawniającego dany podmiot lub osobę do wnoszenia pism,

⁴ *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, Publikacja w ramach projektu „Klient w centrum uwagi administracji” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2012.

wniosków i otrzymywania stosownych dokumentów związanych ze świadczeniem określonej usługi publicznej. Kanały komunikacji i obsługi klienta administracji publicznej przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Kanały komunikacji i obsługi klientów administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Nowym kanałem dystrybucji stają się usługi administracji publicznej świadczone z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych, czyli e-usługi. Na poziom rozwoju elektronicznych usług administracyjnych wpływa wiele czynników. Warunkiem sprawnego funkcjonowania tego nowego kanału dystrybucji usług jest między innymi informatyzacja administracji, zapewnienie dostępu do usług obywatelom i przedsiębiorcom, opracowanie odpowiednich procedur, cyfrowe kształcenie społeczeństwa oraz stworzenie odpowiedniego interfejsu charakteryzującego się łatwością i intuicyjnością korzystania przez użytkownika. Ważnym aspektem jest również identyfikacja elektroniczna petenta. Istotną funkcję pełni profil zaufany, który każdy z obywateli może założyć poprzez platformę ePUAP (Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej). Niestety, obecnie ta forma identyfikacji wymaga jednorazowej wizyty w określonym urzędzie, takim jak jednostka Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urząd Skarbowy lub Urząd Wojewódzki. Inna forma identyfikacji elektronicznej to bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą certyfikatu kwalifikacyjnego.

Dostęp do usług publicznych jest możliwy przy wykorzystaniu takich kanałów elektronicznych, jak ogólnopolski portal ePUAP, platformy poszczególnych resortów i innych centralnych organów administracji publicznej, platformy regionalne, np. śląska, lokalne e-urzędy, strony internetowe urzędów oraz infokioski. Niezbędne jest rozszerzenie możliwości dystrybucji o inne elektroniczne kanały, jak telefonia mobilna czy telewizja.

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej to system informatyczny, który pozwala na załatwianie spraw urzędowych drogą elektroniczną. Mogą z niej korzystać obywatele, podmioty gospodarcze oraz same urzędy jako klienci wewnętrzni. Platforma ePUAP stanowi nowy kanał służący komunikacji w relacjach A2C, A2B, A2A. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej pełni następujące funkcje⁵:

- zawiera katalog usług świadczonych przez różne urzędy i umożliwia przekierowanie petenta do odpowiedniego organu administracyjnego, umożliwia korzystanie z wyszukiwarki,
- identyfikuje usługobiorcę na platformie centralnej, co daje możliwość korzystania z usług różnych urzędów bez konieczności kolejnego logowania,
- koordynuje działania w zakresie współpracy urzędów w realizacji usług oraz sprawnej komunikacji.

Docelowo platforma powinna pełnić funkcję notyfikatora, która wiąże się z przysyłaniem informacji poszczególnym obywatelom czy przedsiębiorstwom na temat spraw urzędowych ich dotyczących, takich jak np. przypomnienie o konieczności regulacji podatku.

Platforma jest jednym z projektów wdrażanych w ramach rozwoju elektronicznej administracji publicznej. Wstępna koncepcję opracowano w 2002 roku. Wdrożenie następowało w dwóch etapach: pierwszy – ePUAP był realizowany w latach 2005–2008; drugi – ePUAP2 w latach 2008–2013. Głównymi celami wdrażanej platformy elektronicznej było⁶:

- utworzenie jednolitego, bezpiecznego i zgodnego z prawem nowego, elektronicznego kanału udostępniania usług administracji publicznej obywatelom, przedsiębiorcom i samej administracji jako klienta wewnętrznego,
- skrócenie czasu, obniżenie kosztów związanych z udostępnianiem informacji oraz zwiększenie efektywności działania administracji publicznej,

⁵ Wrota – wstępna koncepcja projektu, Komitet Badań Naukowych, Warszawa 2002.

⁶ ePUAP, www.epuap.gov.pl (dostęp 10.09.2014).

- utworzenie Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów,
- zapewnienie interoperacyjności systemów teleinformatycznych wszystkich jednostek administracji publicznej.

Zgodnie z centralnym repozytorium wzorów dokumentów zamieszcza się, przechowuje i udostępnia wzory dokumentów, które uwzględniają niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych określone w przepisach prawnych.

Urzędy przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej wzory dokumentów elektronicznych. Wzory te ustala się zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi dokumentów elektronicznych sporządzanych przez organy administracji publicznej. Szczególnie zwraca się uwagę na konieczność podpisywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Idea funkcjonowania portalu ePUAP wiąże się z koncepcją *one-stop-shop* zakładającą możliwość załatwienia sprawy w jednym okienku, co pozwala na oszczędność czasu oraz obniżkę kosztów całej usługi. Ponadto w takich przypadkach obywatel lub przedsiębiorca nie potrzebuje informacji, który szczebel administracji realizuje konkretną usługę i ile urzędów musi odwiedzić, co często jest niezbędne w tradycyjnym procesie świadczenia usługi.

Wprowadzenie idei *one-stop-shop* jest korzystne z punktu widzenia klientów oraz urzędów⁷. Zalety dla klientów to:

- wygoda (personalizacja, brak konieczności powtarzania pewnych czynności, np. identyfikacji w kolejnych urzędach zaangażowanych w świadczenie jednej usługi, *one-stop-shop*),
- jakość (bezpieczeństwo, niezawodność, dokładność),
- wybór (możliwość dotarcia poprzez różne kanały oraz urządzenia, korzystanie w dowolnym czasie i miejscu, wszystkie usługi w jednym miejscu),
- prostota i jasność procedur (prosta nawigacja na stronie internetowej, jasno określone procedury świadczenia usług, szybkość wykonania).

Natomiast korzyści, jakie zyskuje administracja publiczna, to:

- optymalizacja procesów, poprawa wydajności, wzrost oszczędności,
- eliminacja dublowania działań, konsolidacja kanałów i rozwiązań,

⁷ *One-Stop Shop Plan 2013–18*, Published by the State of Queensland (Department of Science, Information Technology, Innovation and the Arts), November 2013, www.qld.gov.au/ds-ia/initiatives/one-stop-shop/ (dostęp 10.09.2014).

- zwiększenie satysfakcji klientów i zaufanie do usług publicznych,
- zwiększenie zadowolenia pracowników.

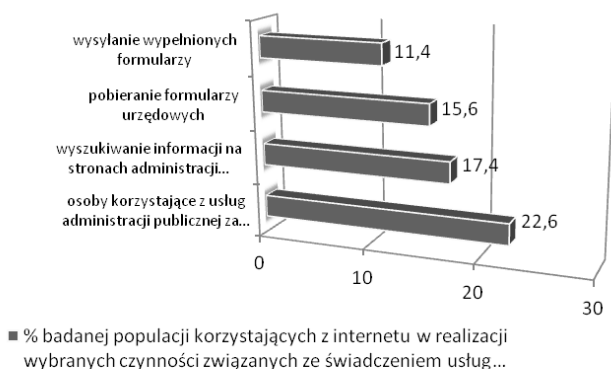
Stan rozwoju elektronicznych usług publicznych

Badając stopień zaawansowania elektronicznych usług publicznych, należy mieć na uwadze pięciostopniowy podział opisany przez Komisję Europejską, określający poziomy rozwoju e-usług administracji publicznej, począwszy od pobierania informacji drogą elektroniczną, a skończywszy na personalizacji usług. Usługi e-administracji mogą być świadczone na pięciu różnych poziomach⁸:

- pierwszy (informacja online) – umożliwienie uzyskania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych usługach na stronie internetowej,
- drugi (interakcja jednokierunkowa) – możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu,
- trzeci (interakcja dwukierunkowa) – uzyskanie informacji, pobranie oraz odesłanie wypełnionych formularzy za pomocą internetu,
- czwarty (transakcja) – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, odesłanie ich po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/firma występuje,
- piąty (personalizacja) – możliwość identyfikacji klienta w elektronicznym systemie danych administracji, co umożliwia na przykład przypomnienie klientowi o konieczności dokonania określonych czynności urzędowych oraz świadczenie automatycznie określonych usług, które nie wymagają interwencji klienta. Większość z usług administracji publicznej w Polsce obecnie nie jest w pełni świadczona drogą elektroniczną. Niski poziom zaawansowania e-usług oraz niewiele usług przeniesionych na platformę elektroniczną sprawiają, że mało osób korzysta z możliwości elektronicznej administracji.

⁸ *The User Challenge Benchmarking, The Supply Of Online Public Services*, 7th Measurement, September 2007, Capgemini, For: European Commission, Directorate General for Information Society and Media, <http://ec.europa.eu> (dostęp 10.09.2014).

Stopień wykorzystania internetu w realizacji usług publicznych przez obywateli przedstawiono na rysunku 2.

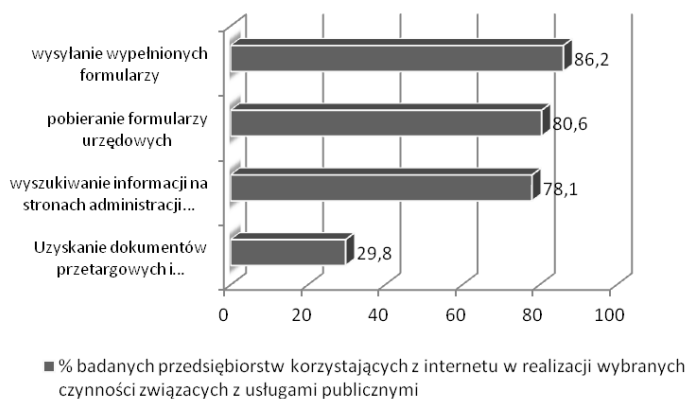


Rysunek 2. Sposób wykorzystania internetu w realizacji usług publicznych przez obywateli

Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 11.

Prowadzone przez GUS badania wskazują, że tylko około 22% osób korzysta z internetu w kontaktach z administracją publiczną. Tylko około co dziesiąty z badanych wysłał wypełnione formularze urzędowe.

Sposób wykorzystania internetu przez przedsiębiorstwa w sprawach urzędowych zaprezentowano na rysunku 3.



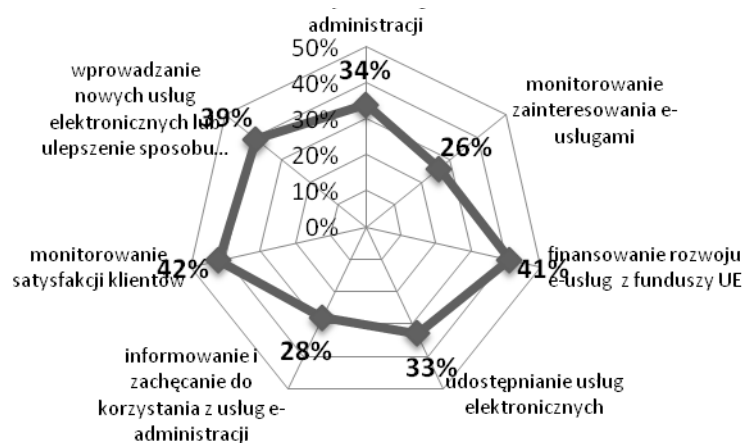
Rysunek 3. Sposób wykorzystania internetu w realizacji usług publicznych przez przedsiębiorstwa

Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce...*, s. 7.

W 2012 roku co trzeci urząd udostępniał usługi elektroniczne. Spośród urzędów świadczących usługi elektroniczne trzy czwarte robi to poprzez platformę ePUAP, a połowa przez stronę internetową⁹. Tylko co trzeci internauta zna platformę ePUAP¹⁰.

W zakresie usług e-administracji dostępnych dla przedsiębiorców na wyróżnienie zasługuje system elektronicznych zamówień publicznych. W 2012 roku korzystało z niego 25% przedsiębiorstw (średnia UE wynosiła 12%).

Do zmierzenia zdolności administracji do tworzenia i udostępniania usług elektronicznych zgodnie z potrzebami obywateli może posłużyć wskaźnik cząstkowy świadczenia i rozwoju usług e-administracji. Jest on sumą ważoną kilku składników¹¹. Zostały one określone na rysunku 4.



Rysunek 4. Wskaźnik świadczenia i rozwijania usług e-administracji w Polsce

Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce...*, s. 157.

Wskaźnik poziomu świadczenia i rozwijania e-usług administracji publicznej jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. Liderem w tej dziedzinie jest województwo śląskie ze wskaźnikiem na poziomie 61%. Kolejne

⁹ Badanie *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.* zostało przeprowadzone przez PBS na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, https://mac.gov.pl/wpcontent/uploads/2011/12/PBS_MAC_Cyfryzacja_full_PL-2012.pdf (dostęp 10.09.2014).

¹⁰ *E-administracja w oczach internautów – 2013*, Badanie przeprowadzone przez PBI na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 60.

¹¹ *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 157.

województwa to dolnośląskie i małopolskie z wartością wskaźnika 38%, a następnie zachodniopomorskie i mazowieckie – 35%. Najslabiej rozwinięte są usługi e-administracji w województwie podkarpackim (wartość analizowanego wskaźnika wynosi 24%)¹².

Zakończenie

Rozwój nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych wiąże się ze zmianami w zakresie komunikacji urzędów publicznych z petentami oraz przyczynia się do zmiany formy świadczenia usług administracji publicznej. Może on zwiększyć satysfakcję klientów oraz efektywność działania urzędów. Niestety, nadal większość obywateli załatwia sprawy urzędowe w sposób tradycyjny, co wiąże się często z brakiem wiedzy w zakresie nowych możliwości obsługi klientów urzędów publicznych.

Bibliografia

- E-administracja w oczach internautów – 2013*, Badanie przeprowadzone przez PBI na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- One-Stop Shop Plan 2013-18*, Published by the State of Queensland (Department of Science, Information Technology, Innovation and the Arts), November 2013, www.qld.gov.au/dsitia/initiatives/one-stop-shop/.
- Spoleczeństwo informacyjne w liczbach 2013*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2013.
- Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013.
- The User Challenge Benchmarking, The Supply of Online Public Services*, 7th Measurement, September 2007, Capgemini, For: European Commission, Directorate General for Information Society and Media, <http://ec.europa.eu>.
- Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.*, Badanie przeprowadzone przez PBS na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012. https://mac.gov.pl/wpcontent/uploads/2011/12/PBS_MAC_Cyfryzacja_full_PL-2012.pdf.

¹² *Spoleczeństwo informacyjne w liczbach 2013*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2013.

Wrota – wstępna koncepcja projektu, Komitet Badań Naukowych, Warszawa 2002.

Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej, publikacja w ramach projektu „Klient w centrum uwagi administracji” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2012.

www.epuap.gov.pl.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

NEW INFORMATION AND COMMUNICATIONS TECHNOLOGY IN SERVICES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Information and Communications Technology has a vital input on a public government and are one of the key elements for increasing the efficiency of its operation. The article focuses the role of Information and Communications Technology in services of public administration and mainly on the level of e-services availability in Poland.

Keywords: Information and Communications Technology, e-government, public administration

Translated by Joanna Drobiazgiewicz