

Dorota Oniszczyk, Marcin Rafalski

Urząd Komunikacji Elektronicznej

e-mail: D.Oniszczyk@uke.gov.pl, M.Rafalski@uke.gov.pl

## E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE

**Kody JEL:** O, O3, O38

**Słowa kluczowe:** e-administracja, badania, internet, zarządzanie

**Streszczenie.** Elektroniczna administracja wspiera procesy administracyjne, podnosi jakość usług i efektywność wewnętrzną sektora publicznego. Badania poświęcone e-usługom udostępnianym przez administrację publiczną pokazują, że Polacy rzadziej niż obywatele pozostałych państw Unii Europejskiej wykorzystują kanały cyfrowe do prywatnych kontaktów z e-administracją. Ważnym instrumentem efektywnego zarządzania w UKE jest szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wdrożenie planowanych rozwiązań oraz osiągnięcie założonych wartości ich realizacji powinno sprawić, że liczba klientów korzystających z elektronicznych usług udostępnianych przez urząd będzie bliska średniej wartości krajów UE i wyższa niż średnie wykorzystanie internetu do załatwienia spraw w ramach administracji w Polsce.

### Wprowadzenie

Powstanie społeczeństwa informacyjnego nie jest możliwe bez skutecznie działającego sektora publicznego, którego rosnąca efektywność i przejrzystość jest możliwa przede wszystkim dzięki powszechnemu zastosowaniu i wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Taka kompleksowa informatyzacja w jednostkach administracji publicznej nazywana jest w dokumentach programowych, a także w publicystyce, elektroniczną administracją, e-administracją lub *e-government*.

Celem artykułu jest określenie obecnego poziomu wykorzystania e-administracji w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej oraz pokazanie dotychczas wdrożonych rozwiązań w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, skali ich wykorzystania oraz dalszych planów rozwojowych.

## 1. Definicja e-administracji

Komisja Europejska definiuje pojęcie eGovernment jako „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki” (*Using technology to improve public services and democratic participation*).

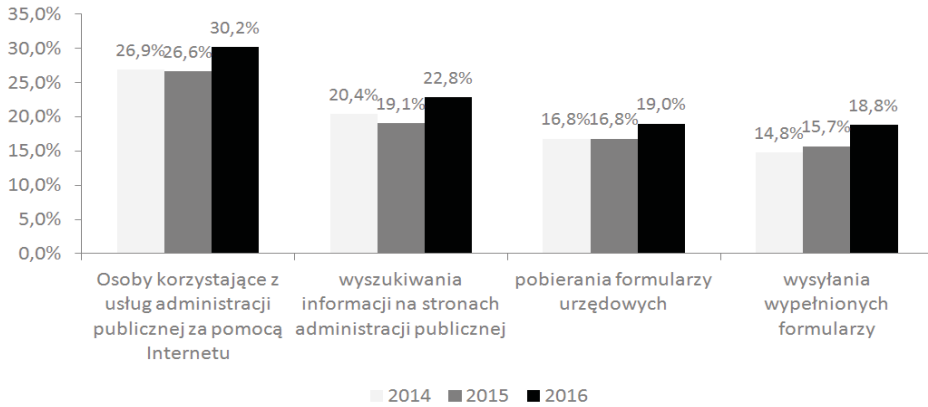
W ramach elektronicznej administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności. E-administracja poprzez widoczne poprawienie jakości świadczonych usług ma zachęcać obywateli do większego zaangażowania w procesy demokratyczne oraz wspierać funkcjonowanie mechanizmów państwa.

Elektroniczna administracja wspiera procesy administracyjne, podnosi jakość usług i efektywność wewnętrzną sektora publicznego. Cyfrowe usługi publiczne ograniczają administracyjne obciążenia dla firm i osób prywatnych poprzez szybszą, bardziej efektywną, dogodną, transparentną i tańszą ich interakcję z organami administracji publicznej. Ponadto, zastosowanie technologii cyfrowych może przyczynić się do uzyskania dalszych korzyści ekonomicznych i społecznych dla całego społeczeństwa.

## 2. Wykorzystanie usług e-administracji w Polsce

Obywatele krajów UE, w tym obywatele polscy korzystają ze stron internetowych urzędów – a więc wchodzą w interakcję z e-administracją – w trzech głównych celach: aby pobierać wnioski, składać wypełnione wnioski oraz pozyskiwać informacje.

Badanie GUS (Społeczeństwo informacyjne w Polsce) pokazało, że osoby korzystające z usług administracji publicznej przez internet w ciągu ostatnich 12 miesięcy stanowiły w 2016 roku ponad 30% populacji osób w wieku 16–74 lata i w porównaniu z poprzednim rokiem było to o 3,6 p.p. więcej. Najczęstszą formą korzystania z e-administracji (prawie 23%) było wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej. Formy korzystania z usług administracji publicznej w Polsce za pomocą internetu pokazano na rysunku 1.



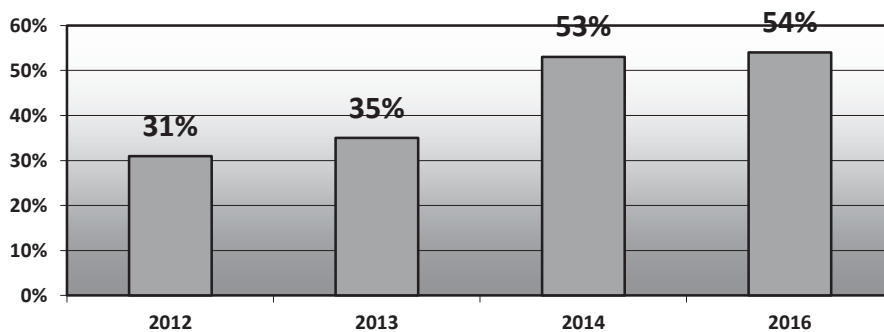
Rysunek 1. Osoby korzystające z usług administracji publicznej w Polsce za pomocą internetu w ciągu ostatnich 12 miesięcy według celu

Źródło: *Spoleczeństwo...*, GUS.

Zagadnienia wykorzystania e-administracji są również celem prac Ministerstwa Cyfryzacji. Celem badania przeprowadzonego przez ten resort w lipcu 2016 roku było poznanie opinii internautów na temat korzystania z e-administracji, określenie poziomu znajomości serwisów internetowych administracji publicznej oraz określenie potrzeb i postaw wobec załatwiania spraw urzędowych drogą elektroniczną (Raport..., 2016).

Badanie pokazało, że w porównaniu z rokiem 2014, kiedy przeprowadzono pierwsze badanie, obserwuje się niższy odsetek internautów, preferujących załatwianie przez internet spraw urzędowych. Jednocześnie wśród osób, które w ciągu 12 miesięcy próbowały załatwić jakąś sprawę urzędową przez internet widać wzrost odsetka osób pozytywnie oceniających ten sposób. Osoby negatywnie oceniające ten proces jako główny powód wskazują, że załatwienie sprawy przez internet nie było możliwe.

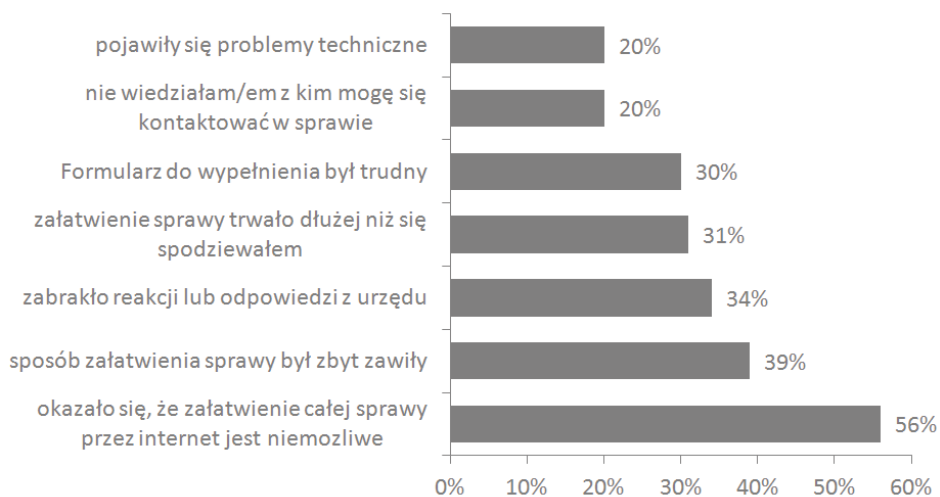
Użytkownicy odwiedzający strony internetowe instytucji publicznych bądź urzędów robią to przede wszystkim w celu zdobycia praktycznych informacji. Najczęściej wymienianym celem odwiedzania stron internetowych urzędów i instytucji publicznych było bowiem pozyskiwanie informacji kontaktowych, prawnych oraz dowiedzenie się, jak załatwić daną sprawę. Warto jednak zwrócić uwagę na niższy odsetek niż w 2014 roku w przypadku wizyt na stronach w celu pozyskiwania danych kontaktowych i o godzinach funkcjonowania instytucji oraz wyższy odsetek osób zapoznających się z danymi i raportami.



Rysunek 2. Czy próbowałaś/eś załatwić jakąś sprawę urzędową przez internet w ciągu ostatnich 12 miesięcy?

Źródło: Raport... (2016).

Odsetek osób załatwiających sprawy urzędowe przez internet w kolejnych latach pokazano na rysunku 2. Odsetek osób, które skorzystały z internetu przy załatwianiu swoich spraw urzędowych w latach 2012–2014 systematycznie rósł. W 2014 roku wzrost wyniósł 18 p.p. w stosunku do roku 2013 oraz 22 p.p. w stosunku do roku 2012. W 2016 roku w porównaniu z 2014 rokiem wzrost ten był niewielki i wyniósł zaledwie 1 p.p.



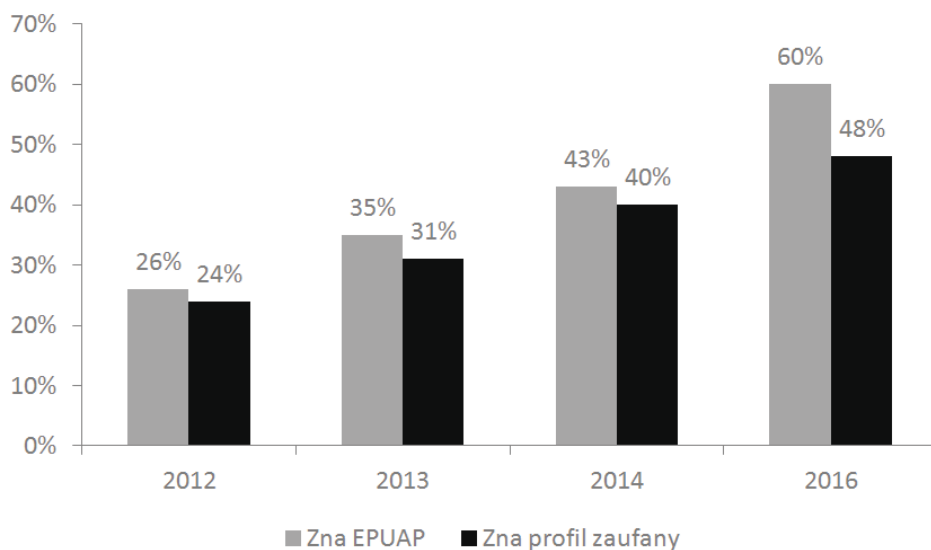
Rysunek 3. Dlaczego jesteś niezadowolona/y z usługi online świadczonej przez urząd/instytucję publiczną?

Źródło: Raport... (2016).

Podobnie jak w poprzednich edycjach badania podstawowym powodem niezadowolenia z usług online świadczonych przez administrację publiczną jest brak możliwości załatwienia całej sprawy przez internet. Poziom niezadowolenia spadł jednak w porównaniu z 2012 rokiem o 9 p.p. W porównaniu z latami poprzednimi coraz większy odsetek badanych zwraca uwagę na ostatni z tych czynników – czas (wzrost o 7 p.p. w stosunku do 2012 r.). Zwiększyła się też znacznie liczba respondentów wskazująca na zbyt skomplikowany lub niezrozumiały formularz. Zmniejsza się za to liczba respondentów wskazujących problemy techniczne. Odsetek osób niezadowolonych z usług online świadczonych przez urząd lub instytucję publiczną pokazano na rysunku 3.

### 3. Wykorzystanie platformy ePUAP

ePUAP to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci internet. Znajomość ePUAP oraz profilu zaufanego z każdym rokiem systematycznie rośnie. W 2016 roku ponad 60% ankietowanych znało ePUAP, znajomość profilu zaufanego zadeklarowała prawie połowa respondentów. Odsetek osób znających ePUAP i profil zaufany pokazano na rysunku 4.

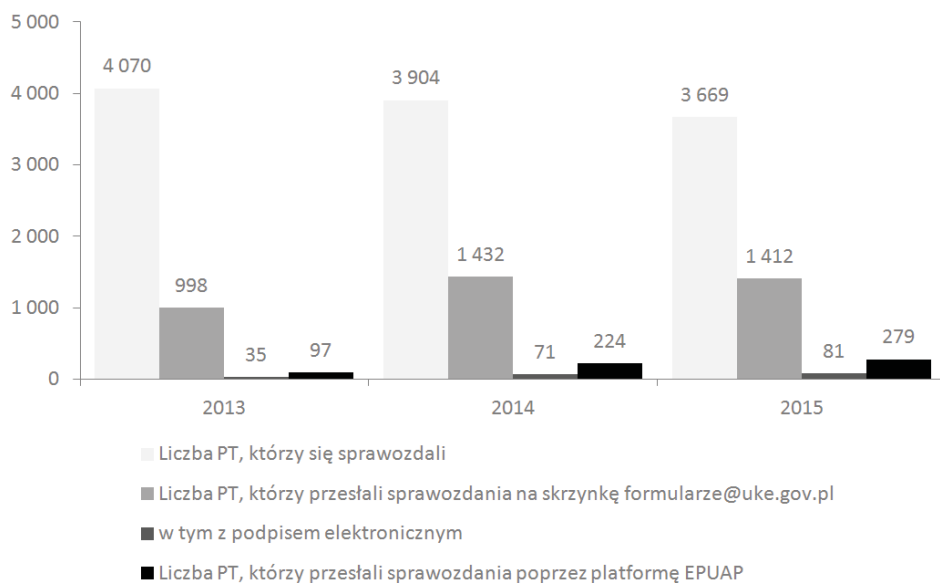


Rysunek 4. Znajomość ePUAP i profilu zaufanego

Źródło: Raport... (2016).

#### 4. Wykorzystanie ePUAP w UKE

W celu zachęcenia podmiotów i usprawnienia procesu elektroniczacji UKE już wcześniej podejmował różne inicjatywy z tym związane. W ramach corocznej sprawozdawczości, do czego zobowiązani są na mocy prawa wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni prowadzący działalność, UKE zachęca, aby podmioty zobowiązane przesyłały formularze sprawozdawcze bądź oświadczenia w wersji elektronicznej, podpisane elektronicznym podpisem kwalifikowanym bądź profilem zaufanym ePUAP. Liczbę przesyłanych do UKE formularzy w wersji elektronicznej w latach 2013–2015 pokazano na rysunku 5.

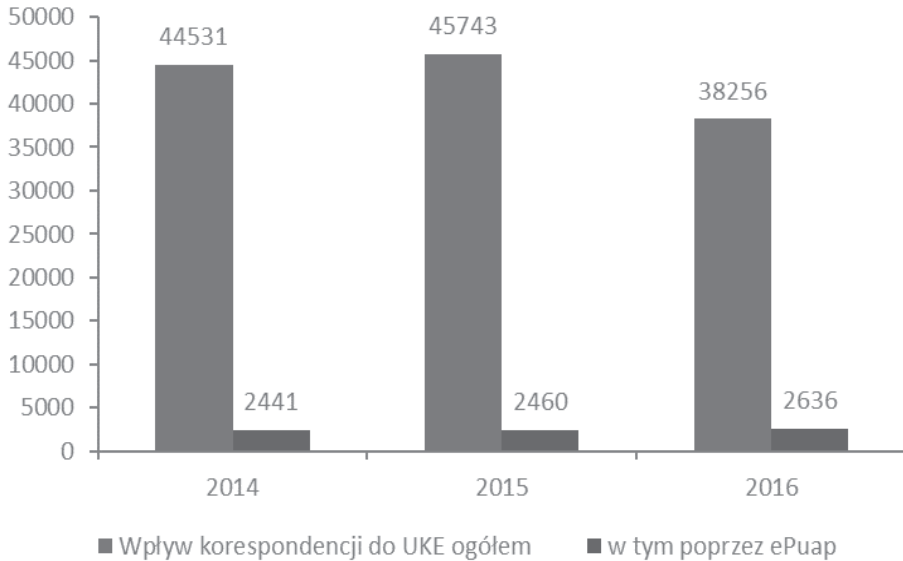


Rysunek 5. Sprawozdawczość za lata 2013–2015

Źródło: opracowanie własne UKE.

W ostatnich trzech latach systematycznie wzrasta liczba przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy składali sprawozdania do UKE z użyciem podpisu elektronicznego oraz przez platformę ePUAP. Nadal jednak wykorzystanie tego kanału przekazywania danych jest niewielkie, w 2015 roku skorzystało z niego zaledwie około 7% przedsiębiorców składających sprawozdania.

Wpływ korespondencji do UKE również odbywa się z wykorzystaniem platformy ePUAP, jednak za jej pośrednictwem nadsyłany jest nadal znikomy procent w ogólnej liczbie. Wpływ korespondencji do UKE ogólnie i poprzez ePUAP przedstawiono na rysunku 6.



Rysunek 6. Wpływ korespondencji do UKE w latach 2014–2016

Źródło: opracowanie własne UKE.

W zależności od roku, korespondencja jaka wpłynęła do UKE za pośrednictwem tej platformy wynosi od 5,5% do 6,9%

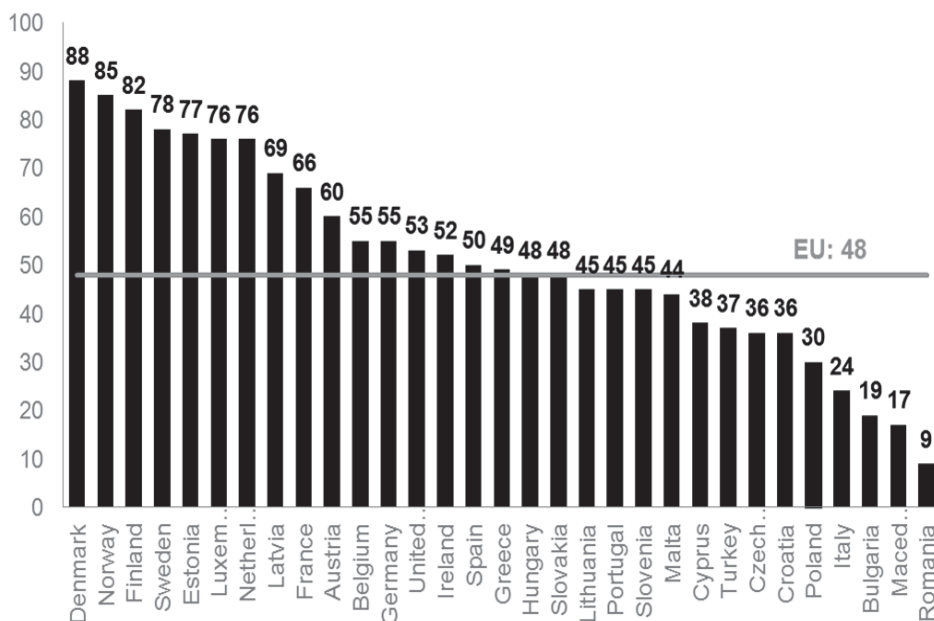
System ePUAP służy jednak przede wszystkim wymianie informacji pomiędzy urzędami, a tylko w niewielkim stopniu – świadczeniu e-usług dla obywateli. Aż 96% dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP w badanym okresie stanowiła korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Sprawy skierowane przez obywateli i przedsiębiorców stanowiły niecałe 4% (*Świadczenie usług...*, 2016).

Szczególnie istotne dla rozwoju świadczenia e-usług jest zwiększenie liczby obywateli mających bezpłatny profil zaufany ePUAP, który umożliwia załatwianie spraw przez internet. Brak tego profilu utrudnia korzystanie z e-usług, z których można wprawdzie korzystać używając podpisu elektronicznego, ale wymaga to ponoszenia dużych wydatków, co dla przeciętnego obywatela może stanowić zbyt duże obciążenie

## 5. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej

Badanie Komisji Europejskiej poświęcone e-usługom udostępnianym przez administrację publiczną obywatelom krajów Unii Europejskiej na podstawie danych z 2016 roku pokazało, że Polska należy do jednych z najsłabszych państw pod tym względem w UE. Polacy rzadziej niż obywatele pozostałych państw UE wykorzystują kanały cyfrowe do prywatnych kontaktów z e-administracją. Oznacza to, że przez internet można

u nas załatwić mniej spraw urzędowych niż w innych krajach Europy i dzieje się to dużo wolniej. Odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej w krajach UE za pomocą internetu przedstawiono na rysunku 7.

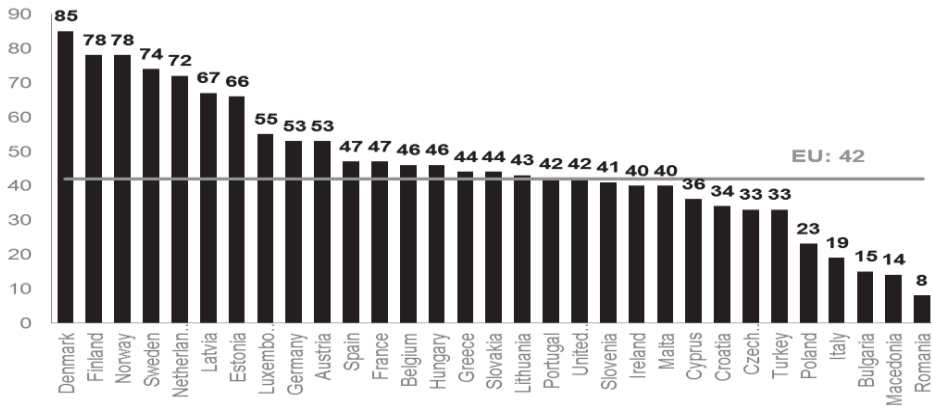


Rysunek 7. Odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej w krajach UE za pomocą internetu

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Spośród usług elektronicznej administracji publicznej w analizowanych krajach europejskich największym zainteresowaniem cieszyło się wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej. W 2016 roku z możliwości tej skorzystało 42% mieszkańców UE, czyli o 19 p.p. więcej niż w Polsce. Przewodzącym pod tym względem krajem była Dania (85%). Odsetek osób wyszukujących informacje na stronach administracji publicznej pokazano na rysunku 8.





Rysunek 8. Wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

## 6. Nazwa zobowiązuje – rozwój e-administracji w UKE

Podobnie jak w całej administracji publicznej, ważnym instrumentem efektywne zarządzania UKE jest szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. W związku z tym w UKE podjęto decyzję o realizacji projektu elektroniczacji usług, którego bezpośrednim celem było zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych oraz usług publicznych urzędu w formie cyfrowej zainteresowanym konsumentom i podmiotom poprzez budowę i udostępnienie platformy e-usług UKE.

Projekt „Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej” jest przykładem projektu elektronicznej administracji w postaci dziedzinowej platformy e-usług na potrzeby obsługi wszystkich klientów urzędu. Grupa docelowa projektu uzyskała możliwość stosowania nowoczesnych narzędzi informatycznych pozwalających na korzystanie kompleksowej obsługi obejmującej elektroniczną wymianę korespondencji z urzędem, w tym w szczególności możliwość składania wniosków i sprawozdań, zwrotne otrzymywanie dokumentów (w tym decyzji administracyjnych).

Funkcjonalności te wpłyną pozytywnie na działalność przedsiębiorców i operatorów, którzy uzyskają praktyczną możliwość załatwiania większości spraw w UKE bez potrzeby fizycznego udania się do jego siedziby. Platforma elektronicznej obsługi zapewnia bowiem różnorodne usługi transakcyjne i informacyjne pokrywające docelowo cały zakres zadań UKE. Umożliwi również przedsiębiorstwom zdalną realizację ich obowiązków informacyjnych wobec urzędu.

Równocześnie UKE uzyska potrzebne dane w postaci strukturalnych dokumentów elektronicznych (zawierających często wiele danych technicznych lub ekonomicznych), co wyeliminuje konieczność ich ręcznego wprowadzania do systemów informatycznych UKE, a jednocześnie pozwoli na efektywną wymianę gromadzonych i przetwarzanych w UKE danych wymaganych przez przepisy prawa.

Projekt polega na budowie systemu, który będzie wspierał wszystkie etapy przyjmowania i przetwarzania różnorodnych dokumentów elektronicznych, jak również zapewni automatyczne i bezpieczne przyjmowanie i przetwarzanie związanych z tym danych technicznych i ekonomicznych.

Docelowo w chwili uruchomienia produkcyjnego w pierwszym kwartale 2017 roku system będzie realizował w szczególności funkcje:

- obsługi procesów związanych z wymianą i przetwarzaniem danych ekonomicznych dla celów analizy rynków telekomunikacyjnego i rynku pocztowego,
- wydawania decyzji, pozwoleń i zaświadczeń w formie dokumentów elektronicznych,
- automatycznego śledzenia stanu spraw i informowania wnioskodawców o przebiegu spraw ich dotyczących,
- automatycznego udostępniania dokumentacji – w zakresie informacji jawnej,
- udzielania informacji publicznej,
- obsługi procesów związanych ze zwiększaniem konkurencyjności na rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, przez sprawniejsze i szybsze wprowadzanie nowych podmiotów na polski rynek,
- obsługi dowolnego rodzaju składanego dokumentu inicjującego sprawę,
- wsparcia procesu decyzyjnego zachodzącego w UKE.

W celu zapewnienia powyższych funkcjonalności na platformie usług elektronicznych, udostępnionych zostało blisko 100 elektronicznych, inteligentnych i automatycznie weryfikowanych w czasie wypełniania, formularzy służących realizacji jednej z 18 e-usług udostępnianych przez UKE.

Stworzone rozwiązanie pozwala na autoryzację wysyłanych dokumentów za pomocą Profilu Zaufanego lub podpisu kwalifikowanego. Takie rozwiązanie zapewni możliwość szybkiego, prostego i bezkosztowego dostępu do e-usług dla każdego klienta UKE.

Powyższy projekt współfinansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 VII oś priorytetowa Społeczeństwo Informacyjne – budowa elektronicznej administracji. Przyjęte wskaźniki realizacji projektu pokazano w tabeli 1.

Tabela 1. Przyjęte wskaźniki realizacji (w %)

Lp.	Wskaźnik rezultatu	Wartość bazowa	Wartość docelowa
		2010	2017
1.	Procent spraw przedsiębiorców telekomunikacyjnych i pocztowych załatwionych z wykorzystaniem kanału komunikacji elektronicznej	4,01	40
2.	Procent spraw konsumenckich składanych drogą elektroniczną	33,15	55

Źródło: opracowanie własne UKE.

## 7. Plany UKE

Procesu elektronizacji nie da się zakończyć w danym dniu, o danej godzinie. Ze względu na rozwój techniki oraz ciągle nowe potrzeby i oczekiwania odbiorców usług musi być stale monitorowany i dostosowywany do potrzeb rynku.

Budowa platformy e-usług UKE jest pierwszym krokiem w elektronizacji usług świadczonych przez ten urząd. Obecnie w urzędzie wykorzystuje się kilka narzędzi służących do pozyskiwania danych sprawozdawczych. Wynika to z nakładania na prezesa UKE przez ustawodawcę różnych obowiązków dotyczących zbierania danych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz operatorów pocztowych w różnym czasie oraz często z krótkim terminem na rozpoczęcie ich pozyskiwania. Spowodowało to konieczność budowy różnych narzędzi, umożliwiających realizację tych obowiązków.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientów urzędu, kolejnym krokiem w procesie elektronizacji będzie stworzenie jednego – wspólnego dla wszystkich systemów okna logowania i standardu wprowadzania i przekazywania danych wykorzystywanych przez klientów urzędu. W ramach tych działań ujednoczone zostaną również bazy danych służące przechowywaniu i przetwarzaniu tych danych.

Docelowo klientom UKE, korzystającym z elektronicznej formy kontaktu, w ramach funkcjonalności platformy usług elektronicznych udostępnione zostaną usługi pozyskiwania i zestawiania różnych, publicznych, danych gromadzonych przez urząd. Stworzenie tej możliwości ma być równocześnie dotykową motywacją do przejścia na elektroniczną formę kontaktu z UKE i jednocześnie stanowić wartość dodaną dla podmiotów, które się na to zdecydowały.

## Podsumowanie

Sprawna i przyjazna e-administracja tworzy ważny impuls rozwojowy dla państwa. Pozwala zaoszczędzić czas obywateli, uprościć procedury i zmniejszyć koszty czynności administracyjnych.

Polacy dużo rzadziej niż obywatele innych krajów Unii Europejskiej korzystają z usług e-administracji. Celem e-administracji powinno być podniesienie jakości życia przez sprawne usługi administracji, a nie elektroniczna administracja sama w sobie. Niezwykle ważne jest zatem takie zaprojektowanie i wdrożenie usług elektronicznych, aby były one zgodne z potrzebami obywateli.

Wdrożenie w UKE planowanych rozwiązań oraz osiągnięcie założonych wartości ich realizacji powinno sprawić, że liczba klientów korzystających z elektronicznych usług udostępnianych przez urząd będzie bliska średniej wartości w krajach Unii Europejskiej i zdecydowanie wyższa niż średnie wykorzystanie internetu do załatwienia spraw w ramach administracji w Polsce.

## Bibliografia

Baza danych Eurostatu. Pobrano z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

European Parliament. *eGovernment, Using technology to improve public services and democratic participation*. September 2015.

Raport: E-administracja w oczach internautów (lipiec 2016). Ministerstwo Cyfryzacji, PBS. *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2012–2016*. GUS.

Studium Wykonalności Projektu „Budowa Platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej”. Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Śledziwska, K., Zięba, D. (2016). *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej*. Warszawa: Digital Economy Lab UW.

*Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego* (2016). Warszawa: NIK.

Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

## E-ADMINISTRATION IN POLAND – HOW FAR IS IT TO REACH THE LEVEL OF EU

**Keywords:** e-administration, research, Internet, management

**Summary.** E-government supports administration processes, improves the quality of services and the internal efficiency of the public sector. Research on e-services provided by the public administration reveals that Poles tend to use less frequently digital channels for private contacts with e-government. A wide usage of modern information and communication technologies is an important instrument for effective management in UKE. The implementation of planned solutions and the achievement of targeted KPI's should drive the number of customers using electronic services provided by the Office close to average values in EU countries and make it higher than the average use of Internet in dealing with administration matters in Poland.

*Translated by Dorota Oniszczyk*

## Cytowanie

Oniszczyk, D., Rafalski, M. (2017). E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 1 (126/2), 385–396. DOI: 10.18276/epu.2017.126/2-38.