

Joanna Papińska-Kacperek

Uniwersytet Łódzki
e-mail: jpapakac@gmail.com

Krystyna Polańska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: kpolan@sgh.waw.pl

E-ADMINISTRACJA I IDEA *OPEN GOVERNMENT* W ADMINISTRACJI LOKALNEJ W POLSCE

E-GOVERNMENT AND THE IDEA OF OPEN GOVERNMENT IN LOCAL ADMINISTRATION IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2017.475.19

JEL Classification: D83, H83

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie wniosków wynikających z analizy stopnia zaawansowania e-administracji w badanych gminach w Polsce oraz przybliżenie idei otwartego rządu, która na poziomie lokalnym dopiero zaczyna być wdrażana. Celem badawczym jest określenie, w jakim stopniu strony internetowe urzędów gminnych realizują zadania stawiane przed administracją, oraz czy, a jeśli tak, to na ile, władze lokalne starają się otworzyć na potrzeby obywateli i ułatwić komunikowanie ze społecznością lokalną. Badanie dotyczyło 44 wylosowanych gmin w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych obserwacji można stwierdzić, że o ile dostępność usług oferowanych drogą elektroniczną jest zadowalająca, o tyle idea otwartości administracji publicznej na poziomie gminnym jest dopiero u progu rozwoju. Nigdzie nie zaobserwowano udostępniania otwartych zbiorów danych. Jednym z przejawów otwartości jest posiadanie konta przynajmniej na jednym portalu społecznościowym – w badanej próbie ma je prawie 3/4 gmin.

Słowa kluczowe: e-administracja, media społecznościowe, *Open Government*, *Open Data*, administracja lokalna.

Summary: The aim of the article is to present conclusions concerning the analysis of a degree of e-Government advancement in the surveyed municipalities in Poland and to bring closer the idea of Open Government which is only starting to be implemented at the local level in Poland. The research objective is to determine the extent to which the municipal office's web sites are carrying out the tasks assigned to e-government, as well as if (and how much) the local authorities seek to open themselves to citizens and facilitate communication with the local community. The study involved 44 randomly selected municipalities in Poland. The observations indicate that while the availability of services offered using electronic means is satisfactory, the idea of Open Government is only at the beginning of its development. Open

Data sets were not observed in any of the analyzed municipalities. One of basic manifestations of openness is an active account on at least one social network – and almost three fourths surveyed municipalities have one.

Keywords: e-Government, social media, Open Government, Open Data, local administration.

1. Wstęp

Administracja elektroniczna (e-administracja) to nowoczesny model działania instytucji zarówno rządowych, jak i samorządowych, których celem jest tworzenie tańszej i skuteczniejszej administracji. Jej istotą jest korzystanie z narzędzi IT nie tylko w codziennej pracy biurowej, ale także w komunikacji z obywatelami. W latach 90. XX w. urzędy administracji publicznej zaczęły wykorzystywać Internet do elektronicznego świadczenia usług oraz elektronicznej komunikacji zarówno z obywatelami, jak i między swymi jednostkami organizacyjnymi. Okazało się jednak, że obywatele niezbyt chętnie korzystają z oferowanych e-usług administracji publicznej. Internauci oswoili się już z usługami e-bankowości czy e-handlu, podczas gdy z usług e-administracji korzystali i nadal korzystają znacznie rzadziej. W przypadku UE w 2010 r. 37% obywateli korzystało z usług e-administracji, a w 2015 r. wskaźnik ten wzrósł tylko do 40% [Eurostat 2017]. Wdrożenie systemów pozwalających na zaoferowanie e-usług pochłonęło duże nakłady finansowe, co bez masowego użycia nie przynosiło oczekiwanych efektów. Powstała zatem potrzeba szukania narzędzi lepszej promocji oraz ściślejszej interakcji z obywatelami. Zaobserwowano duże zainteresowanie społeczne aplikacjami Web 2.0, takimi jak portale społecznościowe czy aplikacje współpracy grupowej wiki. Te pierwsze okazały się bardzo pomocne w sytuacjach ekstremalnych, takich jak klęski żywiołowe. Przykładem może być zachowanie poszkodowanych po trzęsieniu ziemi na Haiti, w 2010 r., którzy publikowali w mediach społecznościowych informacje i zdjęcia dewastacji – w efekcie czego w zaledwie 48 godzin Czerwony Krzyż otrzymał aż 8 mln dolarów darowizn. Mediów społecznościowych do komunikowania się używano również w 2011 r. w Japonii po tsunami [Gao, Barbier, Goolsby 2011]. Takie doświadczenia pobudziły organy publiczne do wejścia w przestrzeń mediów społecznościowych, a nawet do budowania strategii wykorzystania ich jako narzędzi komunikacji z obywatelami, a także konsultacji społecznych nie tylko na szczeblu administracji rządowej, ale także lokalnej – potencjalnie bliższej codziennemu życiu obywateli. Posiadanie kont na portalach społecznościowych okazało się zatem pomocne nie tylko w sytuacjach ekstremalnych, ale także w codziennej działalności, w promocji e-usług, z których obywatele jeszcze nie korzystają, czy w budowaniu zaufania i otwartości.

2. *Open government* i media społecznościowe

Koncepcja tzw. otwartego rządu (*Open Government* – OG) jest nowym sposobem organizacji działań w państwie, który polega na wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi informatycznych do komunikowania się z obywatelami, w celu zwiększenia ich udziału we współrządzeniu. To idea otwartości wobec obywateli na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Wykorzystanie wiedzy i zaangażowania obywateli do skuteczniejszego rozwiązywania problemów oraz udostępnianie danych do realizacji kreatywnych rozwiązań ma prowadzić do uspołecznienia, współdecydowania i współodpowiedzialności obywateli również za lokalne inicjatywy. Związane są z tym wszelkie działania zmierzające do zwiększenia partycypacji obywateli także w inicjatywy samorządowe. Upublicznienie zasobów informacyjnych gromadzonych przez lata przez instytucje publiczne lub na ich zlecenie, a także ich swobodne wykorzystanie przez każdego obywatela to kolejna inicjatywa nazywana *Open Government Data* (OGD). Główną przesłanką udostępniania np. baz danych administracji publicznej (z wyłączeniem danych wrażliwych) jest dostarczenie twórcom oprogramowania zasobów informacyjnych, pod warunkiem że tworzone dzięki temu aplikacje będą również publicznie dostępne. Inicjatywa OGD stała się popularna w 2008 r. po opublikowaniu przez zwolenników otwartości w USA zbioru zasad udostępniania danych rządowych [Ubaldi 2013, s. 7]. Dodatkową korzyścią otwartego dostępu do danych publicznych jest przybliżanie obywatelom procedur podejmowania decyzji urzędowych, co czyni administrację bardziej transparentną, a dzięki temu łatwiej oceniać zadania wykonywane przez instytucje publiczne [Janssen i in. 2012]. Umożliwia to także weryfikację działań administracji na różnych szczeblach; sprzyja to powiększaniu zaufania obywateli do instytucji rządowych i samorządowych oraz poprawia dialog obywateli z władzami, co stanowi podstawę społeczeństwa obywatelskiego [Parycek, Sachs 2010]. Administracja manifestuje chęć dzielenia się danymi publicznymi z obywatelami tworząc portale *Open Data* (OD). Przykładami są platformy: brytyjska – data.gov.uk, duńska – digitaliser.dk, fińska – suomi.fi. Publikowane są tam zarówno otwarte zasoby, ale też aplikacje, które powstały w oparciu o publiczne zasoby. Są to zwykle aplikacje mobilne ułatwiające poruszanie się po miastach lub regionach, dotyczące możliwości parkowania czy informujące o stanie czystości powietrza. Portale OD zaczęły tworzyć także urzędy administracji lokalnych, np. regiony i miasta włoskie: *Open Data Firenze* (dati.comune.firenze.it) czy *Open Data di Roma Capitale* (dati.comune.roma.it). Projekty związane z otwartością były w 2011 r. realizowane w 21 państwach europejskich [Papińska-Kacperek, Polańska 2015]. Przykłady współpracy administracji i obywateli w tworzeniu nowych aplikacji nie ograniczają się wyłącznie do portali OD. Wiele miast lub regionów ogłasza także konkursy na stworzenie aplikacji działających w oparciu o otwarte zbiory danych, jak np. *Apps4Ottawa* od 2011 r., *Apps4Halifax* od 2012 r. czy *Apps4Roma*. Jednak zwykle wygrywające je aplikacje są publikowane na portalach OD.

Przejawem realizacji idei *Open Government* w elektronicznych kontaktach z obywatelami jest nie tylko udostępnianie danych publicznych, którymi dysponują urzędy, ale także ułatwienie pozyskiwania wielu informacji, danych i dokumentów drogą urzędową. Zwielokrotnienie kanałów komunikacji urzędu z obywatelami wpisuje się także w nowe rozumienie otwartości wobec obywateli. Portale urzędów okazują się już niewystarczającym środkiem komunikowania się, zatem instytucje publiczne zaczęły tworzyć konta na popularnych portalach społecznościowych.

Z każdą nową falą rozwiązań technologicznych organizacje stają wobec wielu wyborów, z których najistotniejsze są związane z podjęciem decyzji o przyjęciu i wdrożeniu nowych narzędzi [Mergel, Bretschneider 2013, s. 390]. Dotyczy to także nowych kanałów komunikacji, w tym platform społecznościowych, na których zaczęto zakładać profile instytucji publicznych różnych szczebli. Media społecznościowe (MS) wzbudzają obawy dotyczące z jednej strony świadomości samych instytucji na temat istniejących zagrożeń, a z drugiej strony dylematu, czy podmioty komercyjne faktycznie udostępniają bezpieczną przestrzeń, w której podmioty publiczne mogą realizować swoje zadania związane z publikowaniem informacji publicznej.

Wielu polityków szybko przystosowało się do przemian, tworząc konta na popularnych portalach i publikując tam komunikaty np. do wyborców. Zauważa się, że internauci często odwiedzają takie konta, nie tylko w krajach rozwiniętych, jak kraje UE czy USA, ale także w Ameryce Południowej czy Afryce. Badania wskazują, że ponad 10% obywateli USA i Ekwadoru odwiedzało na portalu Twitter profile przywódców tych państw [Mickoleit 2014]. Instytucje rządowe znacznie wolniej stają się równie aktywne w MS jak politycy. Cele używania nowych środków przekazu przez instytucje nie są tak oczywiste, jak dla politycznych osobowości. W 2014 r. w 34 badanych państwach, aż w 26 ważne instytucje (ministerstwa, agencje rządowe, urzędy lokalne) posiadały konta na portalu Twitter, a w 21 krajach na portalu Facebook [Mickoleit 2014, s. 14]. Coraz częściej również urzędy administracji lokalnej zakładają profile w MS by ułatwić sprawną komunikację z obywatelem. Mogą też przyczynić się do lepszej przejrzystości działań samorządów [Szymkowiak, Scheibe 2016, s. 301]. Urzędy administracji lokalnej, decydując się na obecność w MS, wybierają najczęściej Facebook i o wiele rzadziej Twitter. Obie platformy różnią się znacząco w strukturach komunikacyjnych. Choć zarówno posty na Facebooku, jak i tweety na Twitterze mogą zawierać litery, obrazy i hiperłącza, to jednak *tweet* jest ograniczony do 140 znaków, podczas gdy post facebookowy pozwala na 63 206 znaków. W rezultacie wiadomości na Twitterze są zwykle bardziej zwięzłe, co w konsekwencji zwykle oznacza większą liczbę zamieszczanych tweetów niż postów na Facebooku [Zhou i in. 2015, s. 27]. Aplikacje społecznościowe, takie jak Twitter i Facebook, były wykorzystywane przez samorząd lokalny do informowania mieszkańców w trakcie klęsk żywiołowych, np. w 2011 r. w czasie powodzi w Queensland i cyklonu Yassi [Sharif, Troshani, Davidson 2015, s. 53]. Innym przykładem jest użycie Twittera przez władze lokalne do operacji przywrócenia porządku na ulicach podczas zamieszek w Londynie w 2011 r. Twitter pomógł

wówczas w dementowaniu plotek i identyfikowaniu podejrzanych. Jednak były to działania spontaniczne [Panagiotopoulos, Bigdeli, Sams 2014], co pokazało potrzebę tworzenia strategii istnienia podmiotów publicznych w MS. Pierwsze brały to pod uwagę administracje skarbowe [OECD 2011].

Obsługa profilu na portalu społecznościowym wydawać się może relatywnie tania. Według raportu OECD obsługa konta nie pochłania dużych zasobów osobowych, co też instytucje skarbowe, które wówczas już istniały w MS, wskazywały jako zaletę [OECD 2011]. Okazało się, że w obserwowanych krajach nie było konieczne zatrudnienie dużej liczby nowych pracowników, a bardzo często wystarczające okazało się oddelegowanie do tych zadań kilku już wcześniej zatrudnionych urzędników. W Danii wystarczała tylko 1/10 etatu, a najwięcej – 5 – etatów w okresach szczególnego nasilenia ruchu na profilach było potrzebnych w Estonii. Jednakże obserwacje te dotyczą specyficznego segmentu administracji, w którym zainteresowanie tą formą komunikowania się z urzędem jest sezonowe i przypada zwykle na czas składania rocznych deklaracji podatkowych. W przypadku innych instytucji publicznych, których intensywność działania jest wyrównana przez cały rok, utrzymanie profili na portalach społecznościowych oznacza zatrudnienie nie tylko pracowników zajmujących się przygotowaniem i udostępnianiem treści, ale także na bieżąco reagujących na zachowania ze strony społeczności oraz monitorujących przestrzeń wokół danego profilu. Zbagatelizowanie problemu lub nieprzemyślana reakcja mogą wywołać niezamierzony skutek i straty przede wszystkim w sferze wizerunkowej instytucji. Dziś wiadomo, że posiadanie konta w popularnych MS przynosi korzyści, ale utrzymanie profilu w niesłabnącej atrakcyjności wymaga stale nowych, kreatywnych pomysłów, co wiąże się z zatrudnianiem coraz lepiej wyspecjalizowanych pracowników.

Jednym z dostrzeganych mankamentów istnienia profili w serwisach społecznościowych są częste zmiany dokonywane w ramach doskonalenia serwisów, do których należy się szybko dostosować. Istnieje także problem poufności: klienci zadający szczegółowe pytania mogą na ich podstawie być rozpoznawalni, zatem ogólnodostępne narzędzia nie zawsze stanowią dobre rozwiązanie.

Do skutecznego i przemyślanego wykorzystania potencjału MS potrzebne jest nie tylko systematyczne uatrakcyjnianie treści i szybkie reagowanie na potencjalne zagrożenia, ale także regularne monitorowanie całej przestrzeni społecznościowej, czy nie pojawiają się w niej np. fałszywe konta instytucji publicznych. Jest to zjawisko bardzo niebezpieczne, bo uniemożliwia reagowanie na zamieszczane tam treści z powodu braku uprawnień do administrowania takimi kontami.

3. Usługi cyfrowe świadczone przez urzędy samorządowe

Wdrażanie usług administracji publicznej dotyczyło wszystkich urzędów także administracji samorządowej. Zostały one zobowiązane do udostępnienia usług w formie elektronicznej przez ustawę z 2005 roku [Ustawa o informatyzacji...]. Jednak

już wcześniej wiele instytucji publicznych zaczęło tworzyć własne witryny internetowe, czasem także wdrażać system obiegu dokumentów. W 2005 r. 81% urzędów gmin i miast posiadało swoje strony internetowe, w przypadku powiatów było to 97% [Papińska-Kacperek, Kaczorowska 2010]. Na początku strony urzędów pełniły głównie funkcje informacyjne. Ustawa i oczekiwania potencjalnych klientów zobowiązały jednak do przygotowania możliwości: pobierania potrzebnych formularzy i przesyłania wypełnionych do urzędu o każdej porze, z dowolnego miejsca, uzyskania od razu informacji zwrotnej z numerem sprawy potwierdzającej, że formularz dotarł do urzędu, oraz możliwości monitorowania, co dzieje się z założoną sprawą: w której komórce/referacie urzędu znajduje się ona w danym momencie. Każdy bowiem dokument (wniosek) przesłany do urzędu drogą elektroniczną powinien być podstawą do wszczęcia procedury administracyjnej i wydania wiążącej decyzji. Do celowo takie funkcje miał zapewnić budowany przez rząd od 2002 r. portal Wrota Polski, przemianowany w 2007 r. na ePUAP, czyli elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej. Wiele urzędów musiało zatem jeszcze przed uruchomieniem ePUAP zdecydować, gdzie umieścić elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) i w jaki sposób obsługiwać e-formularze. Do 2010 r., czyli do nowelizacji ustawy i do momentu, gdy portal ePUAP rozpoczął rzeczywiste działanie (formalnie uruchomiono go wcześniej), urzędy korzystały z usług firm, które dostarczały oprogramowanie workflow wraz z ESP na serwerze firmy spełniającą wymogi ustawy. Czasami były to inicjatywy lokalne, jak SEKAP lub Wrota Małopolski czy Wrota Podlasia.

W ramach projektu Wrota Polski uruchomiono testowo dwa lokalne portale: Wrota Małopolski i Wrota Podlasia, traktowane jako pilotażowe w skali kraju. Projekt pod nazwą Wrota Małopolski realizowano od 2002 r. Jego celem było umożliwienie obywatelom i podmiotom prawnym korzystanie z usług elektronicznych i zasobów informacji, oferowanych przez urzędy administracji publicznej regionu. W 2004 r. uruchomiono na nim cyfrowy urząd oraz 27 procedur elektronicznych oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz małopolski urząd wojewódzki. Aż 280 jednostek administracji publicznej korzystało wówczas z możliwości systemu co najmniej w celu publikowania danych w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Równolegle implementowano projekt „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego”, którego efektem było powstanie portalu Wrota Małopolski.

SEKAP – System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim – uruchomiono w 2008 r. [SEKAP 2017]. Do projektu przystąpiły 54 urzędy województwa śląskiego – obecnie w 2017 r. jest ich już 129. SEKAP był inicjatywą lokalną, której celem było stworzenie teleinformatycznego środowiska do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej, działania analityczne związane z przygotowaniem organizacyjnym do wdrożenia powyższego środowiska, a następnie zarządzania działaniami związanymi ze świadczeniem usług publicznych [SEKAP 2017]. Platforma SEKAP została zintegrowana z ogół-

nopolską platformą ePUAP – niemniej jednak wiele śląskich urzędów posiada ESP na obu platformach.

Zanim uruchomiono centralną platformę, administracja lokalna starała się realizować zadania wynikające z ustawy o informatyzacji we własnym zakresie. Na 16 urzędów miejskich w 2006 r. tylko siedem oferowało urząd *on-line*; były to miasta: Bydgoszcz, Lublin, Zielona Góra, Kraków, Gdańsk, Poznań oraz Szczecin. Urząd Miejski w Gdańsku już w 2005 r. umożliwił złożenie wniosków *on-line* w 36 urzędowych sprawach (akceptował e-podpis). Szczeciński magistrat udostępnił wtedy załatwienie dziewięciu wytypowanych spraw. W 2007 r. nastąpiło testowe wdrożenie elektronicznego magistratu e-Łódź [Papińska-Kacperek, Kaczorowska 2010].

W końcu 2011 r. urzędy gmin udostępniały na portalu ePUAP średnio dwie usługi, natomiast urzędy powiatowe – cztery. Aż 54% gmin nie świadczyło tam żadnych usług. Nawet najprostsza możliwość złożenia skargi, wniosku czy zapytania do urzędu została w 2011 r. wdrożona zaledwie przez 194 jednostki, chociaż ESP na ePUAP posiadało 1087 (z 2489) gmin i 208 (z 373) powiatów [Papińska-Kacperek 2013]. Pomimo prawnego obowiązku posiadania ESP nie wszystkie polskie urzędy spełniały to wymaganie; najgorzej wypadały mniejsze urzędy, np. gminy wiejskie. Nie wszystkie urzędy posiadały też ESP na platformie ePUAP: najmniej w województwie warmińsko-mazurskim (31%), najwięcej zaś w województwie małopolskim (niemal 95%). Około 17% urzędów planowało wtedy zmiany polegające na przeniesieniu ESP na ePUAP, ale 15% chciało zmiany w odwrotnym kierunku [Tomaszewski, Kraska, Koralewski 2012]. W 2012 r. MSWiA rozpoczęło realizację projektu, którego celem było upowszechnienie świadczenia e-usług przez administrację publiczną za pomocą platformy ePUAP. Urzędy bowiem nadal nie mają obowiązku udostępniania usług przez portal ePUAP. Czasem uniemożliwiają to umowy z dostawcą oprogramowania, które zakupiono, zanim portal ePUAP zaczął działać aktualnej formie.

W komunikacji urzędowej obie strony muszą być wiarygodne – konieczne jest w tej relacji potwierdzenie tożsamości. Wymaga to zastosowania bezpiecznego, zgodnego z prawem rozwiązania w zakresie elektronicznej komunikacji. Funkcjonujący w Polsce od 2001 r. podpis cyfrowy nadal nie jest popularny, nie posiadamy jeszcze dowodów osobistych z podpisem cyfrowym. Problem elektronicznej identyfikacji rozwiązano przez wprowadzenie na portalu ePUAP zaufanego profilu. Państwo postanowiło stworzyć darmowe i łatwe w użyciu narzędzie – ale tylko do komunikacji z administracją. W 2016 r. wybrano w konkursie inną jego nazwę – „eGO”, ale mimo to nadal używana jest nazwa „Profil Zaufany”.

W latach 2009-2015 platforma ePUAP była przebudowywana. Przed wdrożeniem ePUAP2 – w lipcu 2015 r., na ePUAP funkcjonowało 430 tys. profili zaufanych, co oznacza, że realnie tylko nieco ponad 1% obywateli je posiadało. Według Ministerstwa Cyfryzacji w 2016 r. było 580 tys. profili zaufanych, a aż 96% dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP w badanym okresie stanowiła korespondencja między organami administracji. A zatem sprawy skierowane przez oby-

wateli i przedsiębiorców stanowiły niecałe 4%. Świadczy to o braku zainteresowania ze strony obywateli, ale z drugiej strony może cieszyć, że administracja będzie już dobrze przygotowana, gdy obywatele masowo zaczną korzystać z platformy ePUAP.

4. Stan e-usług w polskich gminach

W celu sprawdzenia stanu zaawansowania wdrożenia e-administracji na poziomie administracji lokalnej przeprowadzono w pierwszym półroczu 2017 r. badanie 44 polskich gmin. W doborze próby zastosowano losowanie warstwowe: w pierwszym etapie wylosowano sześć województw: śląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie, a w każdym z nich po sześć lub osiem gmin – 17 miejskich, 25 wiejskich oraz 3 miejsko-wiejskie¹.

Przegląd 44 oficjalnych stron internetowych urzędów gmin pokazał, że zgodnie z ustawą o informatyzacji wszystkie badane gminy posiadają ESP (czasem nawet trzy). Zdecydowana większość badanych urzędów gmin ma skrzynki podawcze na ePUAP (tylko dwie gminy ich tam nie miały), co daje możliwość zaoferowania bardzo wielu usług, których formularze są w repozytorium platformy. Przyświecała temu myśl, by nie tworzyć od podstaw wielokrotnie tego, co w wielu urzędach podobnego szczebla jest potrzebne, lecz wykorzystywać przygotowane już usługi. Na wszystkich stronach badanych gmin można znaleźć informację, w jaki sposób wysłać e-formularz do ESP, jednak nie zawsze łatwo jest ją znaleźć. Do podstrony ze szczegółowymi informacjami kieruje czasami ze strony głównej link oznaczony tylko np. skrótem ePUAP. Powstaje pytanie, czy przeciętnemu obywatelowi kojarzy się ten skrót z miejscem, gdzie składa się e-wnioski lub można znaleźć na ten temat informacje. Bardziej czytelne jest oznaczenie linku terminem „eUrząd” lub opisem skrótu ePUAP. Nadal istnieją gminy, które jako skrzynkę podawczą wskazują adres e-mail i nie zawsze w wyraźny sposób informują, że z takiego adresu skrzynki podawczej można skorzystać tylko wtedy, gdy posiada się podpis cyfrowy. Większość badanych urzędów udostępnia dwie ESP – najczęściej jedną na serwerze dostawcy oprogramowania lub na platformie regionalnej oraz drugą na ePUAP. Link ze strony urzędu bardzo często kieruje na tę pierwszą, a o istnieniu ESP na ePUAP można dowiedzieć się np. dopiero z BIP. Niezbyt wygodne jest również to, że linki do ESP kierują do strony głównej portalu ePUAP, a nie do konkretnego profilu, na którym można by było zobaczyć, jakie e-usługi oferuje dany urząd. Bezpośrednio do ESP odsyłają linki tylko w przypadku 10 z 44 badanych urzędów. Czasami na stronie urzędów gmin lub w BIP podawany jest adres ESP – ale skorzystać z niego można

¹ Badane gminy to: Aleksandrów Kujawski, Bałtów, Bartoszyce, Bobrowniki (kujawsko-pomorskie), Bobrowniki (śląskie), Bobrowo, Bodzechów, Borowiec, Ciechanów, Ciechocin, Działdowo, Elbląg, Elk, Gniezno, Grudziądz, Giżycko, Grunwald, Górnio, Iława, Janów, Jarocin, Kłodawa, Kłomnice, Konin, Koziegłowy, Legionowo, Lipno, Lubawa, Lubicz, Michałów, Mierzęcice, Mińsk Mazowiecki, Nadarzyn, Nieporęt, Nieszawa, Pawłów, Piła, Raków, Stara Biała, Ślesin, Środa Wielkopolska, Wierzbica, Zabrze, Złotów.

tylko wtedy, gdy już wypełnia się e-formularz – wpisanie adresu ESP, np. do Google nie przekierowuje do profilu urzędu.

W większości badanych gmin najwięcej usług zaoferowanych jest na platformie ePUAP (średnio ponad 120, czyli znacznie więcej niż w 2011 r.) – tylko w przypadku dwóch gmin więcej usług przygotowano na platformach regionalnych. Strony Elektronicznego Biura Obsługi Interesanta najczęściej posiadają 20 formularzy, ale można tu także wysyłać pisma niestandardowe. Czasami same urzędy dostrzegają, że tylko niektóre usługi są częściej wykorzystywane i np. Urząd Gminy Lubicz stworzył stronę tylko z 47 e-formularzami; strona, po wybraniu usługi, przenosi użytkownika do ePUAP, na którym urząd udostępnia aż 144 usługi.

Większość gmin oferuje bogatą listę e-formularzy, ale niestety mały odsetek obywateli z nich korzysta, na co zwróciło też uwagę Ministerstwo Cyfryzacji w 2016 r. Małe wykorzystanie możliwości e-administracji może wskazywać na brak zaufania do tej formy świadczenia usług. Zbudowanie tego zaufania w społeczeństwie jest kluczowym wyzwaniem dla administracji publicznej.

5. *Open Government* w polskich gminach

Małe zainteresowanie usługami e-administracji można próbować pobudzać przez działania zwiększenia transparentności pracy urzędów oraz obecność, ale także aktywność w MS.

Dokonano przeglądu 44 stron urzędów gmin pod kątem realizacji idei otwartości, w wyniku którego okazało się, że w żadnym przypadku nie stwierdzono udostępniania plików z otwartymi zbiorami danych ani linku do portalu OD. Jednak na 19 stronach BIP można odnaleźć informacje o możliwości ponownego wykorzystania informacji publicznej. Badane urzędy gmin oferują na swoich stronach internetowych np. aplikacje mobilne dla mieszkańców, dla turystów, aplikacje alarmowe, informowanie sms o zagrożeniu powodziowym, wyszukiwarki grobów, czaty z urzędnikami gminnymi, interaktywne mapy i inne usługi. Potencjalnie gminy mogły organizować konkursy na takie aplikacje, ale nie znaleziono żadnych informacji na ten temat. Wiadomo, że konkursy na aplikacje organizuje np. UM st. Warszawy – konkurs „Dane po warszawsku” jest ogłaszany od 2015 r.

Do przejawów OG zaliczyć można fora dyskusyjne, sprawozdania z posiedzeń rad gmin publikowane na stronach gmin lub w BIP. Ponadto na stronach można znaleźć transmisje z sesji rad gmin lub upubliczniony kalendarz wójta, ale były to tylko jednostkowe przypadki. Częściej strony odsyłają do interaktywnych map pozwalających na wpisywanie uwag lub mają takie mapy, co czyni je kolejnym kanałem komunikacji z mieszkańcami gminy.

Kontakt z obywatelami oraz przejrzystość działań samorządów może poprawić aktywne konto na portalu społecznościowym. Polskie urzędy gmin, jeśli już decydują się na obecność w MS, to uruchamiają przede wszystkim konta na portalu Facebook (badane urzędy czynią to od 2011 r.). Twitter nie jest tak popularny w ad-

ministracji publicznej, podobnie jak w całym społeczeństwie polskim. Większość badanych gmin ma przynajmniej jedno konto w mediach społecznościowych. Z 44 wziętych pod uwagę gmin 32 gminy posiadały w chwili badania konta na portalu Facebook. Profile te mają niezbyt dużą liczbę fanów, więcej polubień mają profile gmin miejskich, również w ich przypadku znacznie częściej publikowane są posty. Drugim pod względem popularności jest portal Youtube – 11 gmin ma tu swój kanał. Tylko na trzech umieszczono nagrania z posiedzeń rad gmin. Ponadto pięć gmin (Nadarzyn, Legionowo, Giżycko, Gniezno i Iława) posiada także konto na Twitterze, siedem – w Google+, a Instagram jest wykorzystywany tylko w jednej z badanych gmin – w gminie miasta Zabrze (woj. śląskie). Profile te nie są bardzo popularnymi miejscami w sieci i nie zawsze są tam aktualne informacje. Zdarza się, że choć gmina istnieje w MS, to nie kieruje do takich kont ze strony internetowej urzędu (w 11 przypadkach). Świadczyć to może o braku strategii obecności w MS. Planowane są dalsze pogłębione badania sprawdzające, jakie są zamierzenia polskich gmin w tej kwestii. Na większości kont jest możliwość komentowania postów, fotografii lub filmów publikowanych przez urzędy, jednak obywatele niezbyt często korzystają z tej możliwości – znacznie częściej robią to mieszkańcy gmin miejskich.

6. Zakończenie

eGovernment okazał się sposobem na zmianę zarządzania instytucją publiczną. Przeprowadzone badanie pokazało, że gminy posiadają ESP i udostępniają dużą liczbę usług cyfrowych. Informują, jak z nich korzystać, choć nie zawsze niewprawny użytkownik łatwo zauważy te wskazówki. Statystyki ePUAP dowodzą, że niewielka część obywateli jednak z tych ESP korzysta.

OG zwiększa transparentność działań i sprzyja budowie społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele mają prawo do rzetelnej informacji, wyrażania opinii i społecznej aktywności. Instytucje administracji lokalnej traktują aktywność w mediach społecznościowych głównie jako kanał nadawczy, nie zawsze rozumiejąc, jaki potencjał tkwi w społeczności, zarówno do angażowania, jak i współdziałania z opinią publiczną [Mergel 2012, s. 290]. Przyszłość to działania w otwartym modelu informacyjnym, który oferuje nie tylko przydatne dane oraz aplikacje, ale jest też przejrzysty i zrozumiały dla obywateli.

Na podstawie przeprowadzonego badania stwierdzić można, że o ile dostępność usług oferowanych drogą elektroniczną jest zadowalająca, o tyle idea otwartości administracji publicznej na poziomie gminnym jest dopiero u progu rozwoju. Udostępnianie otwartych zbiorów danych nigdzie nie występuje. Najbardziej zauważalnym przejawem OG jest posiadanie konta przynajmniej na jednym portalu społecznościowym – ma je prawie 3/4 badanych gmin. Samo jednak posiadanie konta w mediach społecznościowych jest dopiero punktem wyjścia do dalszego rozwoju i doskonalenia środków i metod angażowania obywateli w sprawę społeczności lo-

kalnej. Brak strategii działania sprawia, że wiele z tych kont w najlepszym wypadku jest wirtualną tablicą ogłoszeń.

Literatura

- Eurostat, 2017, *Individuals using the internet for interaction with public authorities*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00013&plugin=1> (22.03.2017).
- Gao H., Barbier G., Goolsby R. 2011 *Harnessing the Crowdsourcing power of social media for disaster relief*, IEEE Intelligent Systems 26 (3), s. 10-14.
- Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A., Benefits, 2012, *Adoption barriers and myths of open data and open government*, Information Systems Management, vol. 29, no.4, s. 258-268.
- Mergel I., 2012, *The social media innovation challenge in the public sector*, Information Polity, no. 17, s. 281-292.
- Mickoleit A., 2014, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, no. 26, OECD Publishing.
- OECD 2011, *Social Media Technologies and Tax Administration*, OECD.
- Panagiotopoulos P., Bigdeli A.Z., Sams S., 2014, *Citizen-government collaboration on social media: The case of Twitter in the 2011 riots in England*, Government Information Quarterly, vol. 31, iss. 3, s. 349.
- Papińska-Kacperek J., Kaczorowska A., 2010, *Elektroniczna administracja w świadomości społecznej – paląca potrzeba czy kłopotliwa konieczność stosowania nowych narzędzi komunikacyjnych*, [w:] *Innowacje 2009 człowiek i technologiem*, Urząd Marszałkowski, Łódź.
- Papińska-Kacperek J., Polańska K., 2015, *Inicjatywy Open Government Data*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, vol. 1, nr.38/2015, s. 191-202.
- Parycek P., Sachs M., 2010, *Open government – information flow in Web 2.0*, European Journal of ePractice, 9(1), s. 1-70.
- SEKAP, 2017, <https://sekap.pl/content.seam?id=1&cid=4164> (12.05.2017).
- Sharif M.H.M., Troshani I., Davidson R., 2015, *Public Sector Adoption of Social Media*, Journal of Computer Information Systems, vol. 55, iss. 4, s. 53-61.
- Szymkowiak A., Scheibe A., 2016, *Komunikacja samorządu terytorialnego ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów społecznościowych*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, zeszyt 40, s. 299-311.
- Tomaszewski J., Kraska M., Koralewski M., 2012, *Raport stanu e-Administracji w Polsce*, Krajowa Izba Gospodarcza.
- Ubaldi B., 2013, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, no. 22, OECD.
- Ustawa o informatyzacji niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 2005 r., Dz.U. nr 64, poz. 565 ze zm.
- Zhou M., Lei L., Wang J., Fan W., Wang A.G., 2015, *Social media adoption and corporate disclosure*, Journal of Information Systems, vol. 29, no. 2, s. 23-50.