

Justyna Wilk, Beata Bal-Domańska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ANALIZA PORÓWNAWCZA URZĘDÓW GMIN WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO W ZAKRESIE E-USŁUG

Streszczenie: Świadczenie usług drogą elektroniczną (e-usług) jest jednym z priorytetowych zadań instytucji publicznych. Istotną rolę w rozwoju e-administracji odgrywa monitoring podejmowanych działań. Celem artykułu jest porównanie urzędów gminnych województwa dolnośląskiego w zakresie usług realizowanych w sieci Internet. Dane empiryczne zgromadzono, przeszukując oficjalne strony internetowe urzędów. Następnie sporządzono ranking gmin z wykorzystaniem metody porządkowania liniowego.

Słowa kluczowe: e-usługi, e-administracja, porządkowanie liniowe, statystyczna analiza wielowymiarowa.

1. Wstęp

Rosnąca rola Internetu jako źródła informacji i środka komunikacji oznacza dla instytucji publicznych konieczność wdrażania odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i technologicznych, które umożliwią realizację ich zadań w formie elektronicznej.

Ramy dla funkcjonowania e-administracji wyznaczyła ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU nr 64, poz. 565). Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych jest jednym z podstawowych celów Narodowej Strategii Spójności. W latach 2007-2010 na informatyzację administracji publicznej przeznaczono z budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Schengen i Norweskiego Mechanizmu Finansowego ponad 2,5 mld zł (por. [Grodzka 2007; Butkiewicz 2006]).

Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w instytucjach wpływa na usprawnianie działania administracji (oszczędność czasu, zmniejszenie nakładów finansowych i obciążeń urzędników), a także zwiększenie dostępności i

jakości usług publicznych. Rozwój e-administracji jest zatem korzystny nie tylko dla obywateli i przedsiębiorców, ale przede wszystkim dla administracji publicznej.

Istotną rolę w rozwoju e-administracji odgrywa monitoring podejmowanych działań. Celem artykułu jest porównanie urzędów gminnych województwa dolnośląskiego w zakresie zadań i usług realizowanych w sieci Internet. W pierwszej części artykułu przedstawiono zakres badań i metodę gromadzenia danych oraz zastosowaną procedurę analizy. W części drugiej zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań.

2. Zakres i metoda badań

Badanie zostało przeprowadzone przez Ośrodek Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego we Wrocławiu w grudniu 2008 r. Badaniem objęto wszystkie gminy województwa dolnośląskiego, tj. 36 gmin miejskich (w tym 3 miasta na prawach powiatu), 55 miejsko-wiejskich i 78 wiejskich.

W ciągu okresu badawczego uprawniona grupa osób przeszukiwała oficjalne strony internetowe oraz strony BIP urzędów gminnych. W sprawach wątpliwych kontaktowano się z właściwą gminą. Na stronach internetowych urzędów sprawdzono dostępność:

1) usług podstawowych, takich jak adres e-mail, numer konta bankowego, forum dyskusyjne oraz FAQ¹,

2) narzędzi informatycznych, takich jak rejestr spraw² oraz elektroniczna skrzynka podawcza³,

3) wzorów formularzy, kart usług⁴ oraz wniosków w formie elektronicznej (e-wniosków) w zakresie spraw dotyczących architektury i budownictwa, działalności gospodarczej, mieszkalnictwa, transportu, ochrony środowiska, danych osobowych i deklaracji podatkowych.

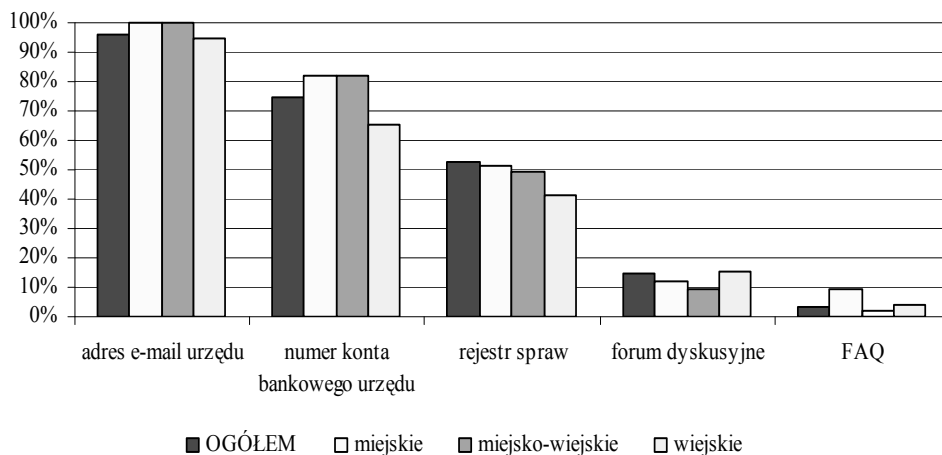
Z przeprowadzonych badań wynika, że większość gmin podaje na swojej stronie internetowej adres e-mail oraz numer konta bankowego (rys. 1). Około połowa urzędów udostępnia wyszukiwarkę pozwalającą sprawdzić status prowadzonej sprawy. Niewiele gmin prowadzi forum dyskusyjne oraz FAQ. Wszystkie spośród wymienionych usług podstawowych udostępnia urząd miasta Zawidów.

¹ FAQ (*Frequently Asked Questions*) oznacza zbiór pytań interesantów i odpowiedzi urzędu.

² Rejestr spraw jest formą wyszukiwarki umożliwiającej sprawdzenie statusu prowadzonej sprawy.

³ Elektroniczna skrzynka podawcza jest narzędziem informatycznym przeznaczonym do składania wniosków w formie elektronicznej.

⁴ Kartą usług określa się dokument zawierający informacje nt. sposobu załatwienia sprawy (podstawa prawna, wymagane dokumenty, opłaty, miejsce załatwienia sprawy, czas realizacji usługi itd.)



Rys. 1. Podstawowe e-usługi w urzędach gmin województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne.

Istotną kwestią dla potencjalnego interesanta jest możliwość uzyskania w Internecie informacji o sposobie załatwienia sprawy w urzędzie, a także złożenia wniosku w formie elektronicznej. Udział procentowy urzędów gminnych udostępniających wzory formularzy, karty usług i e-wnioski w zakresie rozpatrywanych spraw zaprezentowano w tab. 1.

Większość gmin udostępnia na swoich portalach internetowych wzory wybranych formularzy. Najczęściej zamieszczane są wzory druku zgłoszenia (zmiany wpisu) do ewidencji działalności gospodarczej, deklaracji podatkowych, a także wydania (wymiany) dowodu osobistego, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

Karty usług w wielu przypadkach zawierają informację niepełną bądź nie są zamieszczane na stronie internetowej urzędu. Połowa gmin udostępnia karty usług dotyczące zgłoszenia (zmiany wpisu) do ewidencji działalności gospodarczej, wydania dowodu osobistego, zameldowania (wymeldowania) i zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Karty usług do pozostałych spraw podaje niewiele gmin.

Co drugi urząd gminy posiada elektroniczną skrzynkę podawczą. Jednak połowa z tych urzędów udostępnia za jej pośrednictwem tylko jeden uniwersalny formularz elektroniczny. W co czwartej spośród pozostałych gmin zamieszczane są wnioski elektroniczne z zakresu działalności gospodarczej, zgłoszenia (zmiany wpisu) do ewidencji działalności gospodarczej oraz wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Pozostałe wnioski elektroniczne oferowane są w niewielu urzędach gminnych.

Tabela 1. Wzory formularzy, karty usług i wnioski elektroniczne (w % gmin)

Wniosek/Deklaracja	Wzór formularza	Karta usługi	E-wniosek
Architektura i budownictwo			
Wpis (wrys) z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	41	35	14
Ustalenie warunków zabudowy	37	25	3
Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego	21	14	14
Wydanie zaświadczenia o przeznaczeniu działki	12	5	2
Nadanie numeru porządkowego nieruchomości	29	36	2
Pozwolenie na budowę (rozbiórkę)	10	4	1
Sprawy osobowe			
Wydanie (wymianę) dowodu osobistego	59	53	4
Wydanie odpisów z akt Urzędu Stanu Cywilnego	29	40	16
Zameldowanie (wymeldowanie)	36	47	6
Działalność gospodarcza			
Zgłoszenie (zmianę wpisu) do ewidencji działalności gospodarczej	70	50	27
Wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	57	44	25
Ochrona środowiska			
Udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów	55	41	16
Wsparcie z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej	11	10	0
Mieszkalnictwo			
Przyznanie dodatku mieszkaniowego	27	25	1
Przyznanie lokalu mieszkalnego	26	20	2
Transport			
Udzielenie licencji na wykonywanie transportu drogowego	17	20	2
Wydanie karty parkingowej dla osoby niepełnosprawnej	1	1	0
Deklaracje podatkowe			
Podatek od nieruchomości	71	30	4
Podatek leśny	68	25	2
Podatek rolny	70	27	2
Podatek od środków transportowych	70	27	2

Źródło: opracowanie własne.

3. Procedura analizy

Przedmiotem badania było uszeregowanie urzędów gminnych pod względem zakresu zadań i usług realizowanych w sieci Internet. W tym celu zastosowano metodę porządkowania liniowego z formułą wzorcową (zob. [Walesiak 1996, s. 125-129]).

W pytaniach dotyczących usług podstawowych i narzędzi informatycznych gmina mogła uzyskać po 1 punkcie za każdą odpowiedź twierdzącą, natomiast 0 punktów w przypadku odpowiedzi negatywnej. W pytaniach z trzeciej części ba-

dania, dotyczącej spraw załatwianych w urzędzie, przyjęto stopnie ważności dla każdego aspektu: w przypadku odpowiedzi pozytywnej w aspekcie „wzór formularza” oraz „karta usługi” gmina mogła uzyskać po 0,2 punktu, natomiast w przypadku odpowiedzi pozytywnej w odniesieniu do „e-wniosku” – 0,6 punktu. Odpowiedziom negatywnym przyznawano wartość 0. Otrzymano w ten sposób 28 zmiennych o charakterze stimulant.

W kolejnym kroku określono gminę wzorcową według górnego bieguna rozwoju, tj. taką, która dla wszystkich zmiennych otrzymała po 1 punkcie. Następnie wyznaczono wartości syntetycznej miary rozwoju. Pomiaru podobieństwa gmin do gminy wzorcowej dokonano z wykorzystaniem odległości GDM Walesiaka (zob. [Walesiak 2006]).

4. Wyniki analizy porównawczej

Otrzymane wartości miary syntetycznej oraz lokaty urzędów gminnych zaprezentowano w tab. 2.

Tabela 2. Wartości miary rozwoju i lokaty urzędów gmin województwa dolnośląskiego

Lokata	Nazwa i rodzaj gminy	Wartość miary rozwoju	Lokata	Nazwa i rodzaj gminy	Wartość miary rozwoju	Lokata	Nazwa i rodzaj gminy	Wartość miary rozwoju
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	w Świdnica	0,0596	58	m Oleśnica	0,3456	115	mw Międzyzlesie	0,4865
2	mw Strzegom	0,1104	59	mw Bolków	0,3471	116	mw Bardo	0,4882
3	p Jelenia Góra	0,1603	60	w Borów	0,3496	117	mw Bogatynia	0,4889
4	m Bolesławiec	0,1737	61	w Sulików	0,3504	118	mw Leśna	0,4896
5	mw Pieńsk	0,1774	62	m Duszniki-Zdrój	0,3526	119	w Wisznia Mała	0,4957
6	mw Syców	0,1848	63	w Stara Kamienica	0,3536	120	w Paszowice	0,4973
7	m Jawor	0,1852	64	w Janowice Wielkie	0,3620	121	w Pęcław	0,4988
8	m Świdnica	0,1967	65	w Długoleka	0,3626	122	w Bolesławiec	0,5018
9	mw Środa Śląska	0,2057	66	mw Wleń	0,3639	123	w Gaworzycy	0,5031
10	mw Przemków	0,2129	67	w Lubań	0,3641	124	w Walim	0,5038
11	p Legnica	0,2144	68	w Dziadowa Kłoda	0,3683	125	w Dobroszyce	0,5046
12	m Lubin	0,2231	69	mw Trzebnica	0,3733	126	w Kunice	0,5055
13	mw Jelcz-Laskowice	0,2419	70	mw Prusice	0,3734	127	mw Szczytna	0,5073
14	mw Ścinawa	0,2424	71	w Kamienna Góra	0,3753	128	w Radwanice	0,5075
15	m Bielawa	0,2425	72	w Kobierzyce	0,3757	129	m Złotoryja	0,5088
16	m Dzierżoniów	0,2428	73	w Udanin	0,3796	130	mw Wiązów	0,5099
17	mw Kąty Wrocławskie	0,2451	74	mw Brzeg Dolny	0,3813	131	w Kondratowice	0,5106
18	w Oleśnica	0,2545	75	w Pielgrzymka	0,3825	132	w Głogów	0,5133

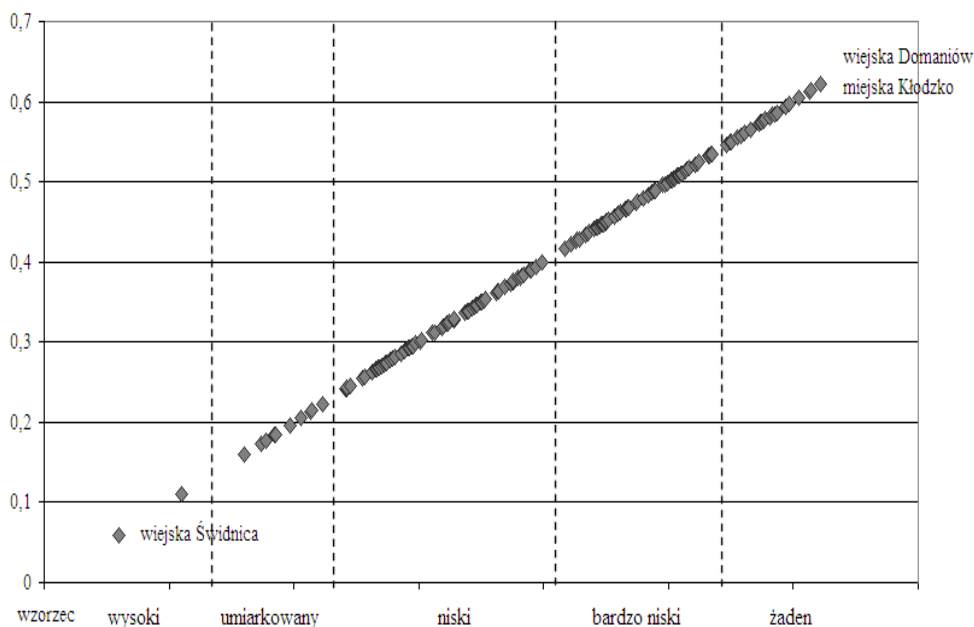
Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
19	w Męcinka	0,2573	76	m Wojcieszów	0,3838	133	mw Prochowice	0,5138
20	m Głogów	0,2624	77	w Żukowice	0,3895	134	w Marciszów	0,5150
21	mw Oborniki Śląskie	0,2631	78	w Marcinowice	0,3898	135	mw Miąsk	0,5167
22	m Szklarska Poręba	0,2654	79	w Mściwojów	0,3944	136	mw Międzybórz	0,5215
23	m Kamienna Góra	0,2668	80	w Mysłakowice	0,3991	137	w Kłodzko	0,5237
24	w Osiecznica	0,2675	81	w Warta Bolesławiecka	0,4168	138	w Miłkowice	0,5241
25	m Szczawno-Zdrój	0,2686	82	m Chojnów	0,4216	139	m Piława Górna	0,5318
26	m Świeradów-Zdrój	0,2707	83	mw Ziębice	0,4256	140	w Ciepłowody	0,5333
27	mw Żmigród	0,2720	84	mw Olszyna	0,4271	141	w Miękinia	0,5343
28	w Platerówka	0,2723	85	mw Świerzawa	0,4272	142	mw Lubomierz	0,5353
29	mw Stronie Śląskie	0,2726	86	w Kotla	0,4288	143	mw Radków	0,5463
30	m Zgorzelec	0,2733	87	w Dzierżoniów	0,4331	144	w Krośnice	0,5468
31	mw Góra	0,2744	88	w Przeworno	0,4359	145	w Zgorzelec	0,5496
32	w Nowa Ruda	0,2770	89	m Boguszów-Gorce	0,4367	146	w Kamieniec Żąbkowicki	0,5504
33	m Olawa	0,2790	90	mw Wołów	0,4408	147	w Olawa	0,5549
34	w Podgórzyn	0,2812	91	mw Niemcza	0,4423	148	w Gromadka	0,5580
35	mw Łądek-Zdrój	0,2854	92	m Nowa Ruda	0,4424	149	w Cieszków	0,5612
36	mw Strzelin	0,2883	93	w Chojnów	0,4428	150	mw Bierutów	0,5656
37	w Jeżów Sudecki	0,2920	94	w Złotoryja	0,4450	151	mw Węgliniec	0,5722
38	mw Głuszycza	0,2926	95	mw Bystrzyca Kłodzka	0,4461	152	mw Lwówek Śląski	0,5739
39	m Kowary	0,2943	96	m Karpacz	0,4472	153	mw Mieroszów	0,5741
40	m Wałbrzych	0,2950	97	mw Jaworzyna Śląska	0,4477	154	w Wądroże Wielkie	0,5768
41	w Lewin Kłodzki	0,2978	98	m Kudowa-Zdrój	0,4497	155	w Zawonia	0,5778
42	mw Święta Katarzyna	0,3011	99	w Zagrodno	0,4500	156	w Kostomłoty	0,5811
43	mw Milicz	0,3024	100	mw Nowogrodziec	0,4520	157	mw Wąsosz	0,5834
44	m Jedlina-Zdrój	0,3113	101	w Mietków	0,4570	158	w Stare Bogaczowice	0,5847
45	m Zawidów	0,3129	102	w Czernica	0,4570	158	mw Gryfów Śląski	0,5847
46	m Świebodzice	0,3184	103	m Piechowice	0,4598	158	w Siekierczyn	0,5847
47	mw Żąbkowice Śląskie	0,3199	104	mw Sobótka	0,4618	161	mw Lubawka	0,5866
48	w Dobromierz	0,3225	105	mw Chocianów	0,4652	162	w Żórawina	0,5934
49	p Wrocław	0,3238	106	mw Złoty Stok	0,4665	163	w Krotoszyce	0,5969
50	w Rudna	0,3246	107	w Ruja	0,4671	164	w Czarny Bór	0,6040
51	w Jordanów Śląski	0,3281	108	w Legnickie Pole	0,4674	165	w Niechlów	0,6132
52	mw Twardogóra	0,3287	109	w Jemielno	0,4686	166	w Wińsko	0,6139
53	mw Żarów	0,3371	110	w Jerzmanowa	0,4743	167	w Łagiewniki	0,6139
54	m Pieszycze	0,3391	111	w Malczyce	0,4750	168	w Domaniów	0,6219
55	mw Polkowice	0,3394	112	m Polanica-Zdrój	0,4802	169	m Kłodzko	0,6219
56	m Lubań	0,3429	113	w Grębocice	0,4837			
57	w Lubin	0,3448	114	w Stoszowice	0,4861			

p – miasto na prawach powiatu, m – gmina miejska, mw – gmina miejsko-wiejska, w – gmina wiejska.

Źródło: opracowanie własne w programie R.

Ze względu na wartości miary syntetycznej wyróżniono 5 poziomów w rozwoju e-administracji w urzędach gmin województwa dolnośląskiego (rys. 2).



Rys. 2. Usytuowanie urzędów gmin województwa dolnośląskiego względem wzorca

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższą pozycję w rankingu zajęła gmina wiejska Świdnica. Wysoki poziom e-usług zaobserwowano również w gminie miejsko-wiejskiej Strzegom. Profil lidera można określić jako szeroki zakres usług informacyjno-komunikacyjnych, tj.:

- dostarczanie kompletnej informacji (wzorów formularzy i kart usług) w zakresie większości spraw,
- umożliwienie złożenia e-wniosek w zakresie większości spraw,
- udostępnianie ważniejszych usług podstawowych, tj. rejestru spraw, numeru konta bankowego i adresu e-mail.

Umiarkowany poziom w zakresie e-administracji osiągnęło 6% urzędów gminnych, które na swoich portalach internetowych zamieszczają zarówno wzory formularzy, jak i karty usług dotyczące wybranych spraw z zakresu architektury i budownictwa, ochrony środowiska, działalności gospodarczej, danych osobowych i deklaracji podatkowych. Większość z tych urzędów dysponuje elektronicznym systemem podawczym.

Około 40% urzędów gminnych reprezentuje niski poziom rozwoju e-usług. Na ich portalach internetowych dostępna jest informacja o sposobie załatwienia wybranych spraw dotyczących działalności gospodarczej i danych osobowych. Prawie 2/3 tych urzędów posiada elektroniczną skrzynkę podawczą, udostępnia w niej jednak tylko formularz uniwersalny.

Poziom usług elektronicznych w 37% urzędów można określić jako bardzo niski, ponieważ na swoich stronach internetowych podają jedynie wzory formularzy bądź karty usług dotyczące niewielu spraw, najczęściej deklaracji podatkowych i zgłoszenia (zmiany wpisu) do ewidencji działalności gospodarczej.

Prawie 16% gmin nie oferuje żadnych e-usług, z wyjątkiem umieszczenia na stronie internetowej adresu e-mail i numeru konta bankowego urzędu.

Tabela 3. Najwyższe i najniższe lokaty urzędów gmin województwa dolnośląskiego z podziałem na rodzaj gminy

Rodzaj gminy	Najwyższe lokaty	Najniższe lokaty
Miasto na prawach powiatu	Jelenia Góra, Legnica	Wrocław
Miejska	Bolesławiec, Jawor, Świdnica	Kłodzko, Piława Górna, Złotoryja
Miejsko-wiejska	Strzegom, Pieńsk, Syców	Lubawka, Gryfów Śląski, Wąsosz
Wiejska	Świdnica, Oleśnica, Męcinka	Domaniów, Łagiewniki, Wińsko

Źródło: opracowanie własne.

Wśród gmin o relatywnie wysokim poziomie e-administracji największy odsetek stanowią gminy miejskie (w tym 2 miasta na prawach powiatu). Prawie 75% gmin miejsko-wiejskich należy do grup o niskim lub bardzo niskim poziomie e-usług. Co czwarta gmina wiejska nie oferuje żadnych e-usług. Najwyższe i najniższe lokaty urzędów w klasyfikacji ze względu na rodzaj gminy zaprezentowano w tab. 3.

5. Podsumowanie

Zakres informacji i usług udostępnianych na stronach internetowych urzędów gmin województwa dolnośląskiego jest zróżnicowany. Większość urzędów gminnych osiągnęła dotychczas drugi spośród czterech poziomów w rozwoju e-administracji, tzw. poziom jednokierunkowej interakcji (zob. [Grodzka 2007, s. 2]). Na portalach internetowych tych gmin można zasięgnąć informacji na temat sposobu załatwienia sprawy i pobrać formularze wniosków, ale ich złożenie i uiszczenie opłat wymaga zwykle wizyty w urzędzie.

Literatura

- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych*, Difin, Warszawa 2006.
 Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Infos” nr 18, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa, 5 lipca 2007.

Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych*, PWN, Warszawa 1996.

Walesiak M., *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2006.

COMPARATIVE STUDY OF MUNICIPAL OFFICES IN DOLNOŚLĄSKIE VOIVODESHIP ON E-SERVICES

Summary: Providing services via Internet (e-services) is one of the priority tasks for public institutions. Conducting investigations performs an important role in e-government development. The aim of the paper is making a comparative study of the municipal offices in Dolnośląskie Voivodeship on services provided via Internet. Empirical data were collected from the offices' official websites. Then, using linear ordering method, a ranking of the municipalities was determined.