

## OCENA PORTALI INTERNETOWYCH GMIN I POWIATÓW

### EVALUATION OF LOCAL AUTHORITIES' WEBSITES

Elżbieta B. Kozubek<sup>1</sup>, Piotr Werner<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instytut Geodezji i Kartografii

<sup>2</sup> Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski

**Słowa kluczowe: portal internetowy, społeczeństwo informacyjne, ocena portalu**  
Keywords: website, information society, website evaluation

Infrastruktura nie jest pełnym wyznacznikiem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, ważne jest również to, co zyskamy mając dostęp do sieci – jakie treści można znaleźć i jakie usługi uzyskać.

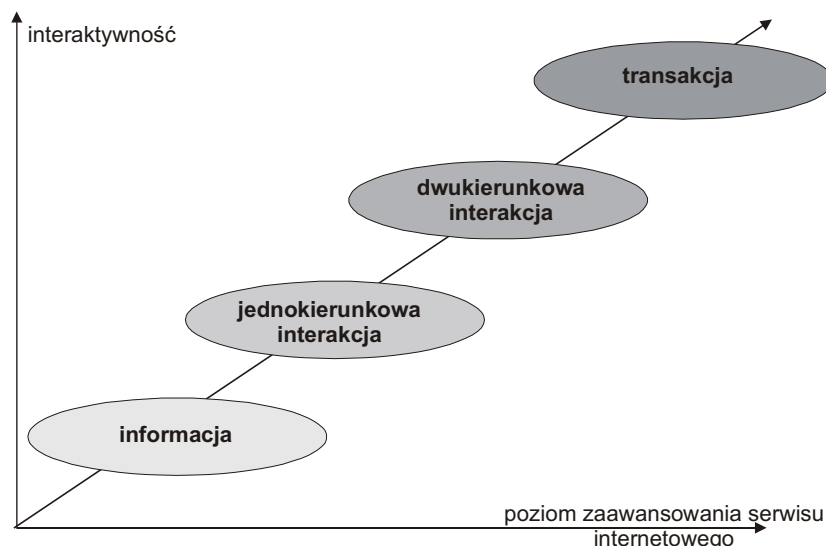
Od 2001 roku pomiar poziomu e-usług jest opracowywany i prezentowany w corocznych raportach na zlecenie Komisji Europejskiej przez firmę Capgemini. Raporty przedstawiają wskaźniki w zakresie zwiększania się dostępu do e-usług publicznych w Europie w odniesieniu do:

- unowocześniania świadczonych przez administrację publiczną e-usług,
- usług w pełni dostępnych drogą elektroniczną wśród krajów członkowskich UE oraz Islandii, Norwegii i Szwajcarii.

Mimo tendencji wzrostowej pod względem zarówno unowocześniania, jak i pełnej dostępności e-usług, Polska plasuje się w końcówce państw objętych raportami Capgemini: w 2004 roku – miejsce 26, a w 2006 roku miejsce 25. 13 września 2006 roku podczas konferencji w Helsinkach, eksperci Capgemini po raz pierwszy zaproponowali kolejny, piąty już poziom rozwoju świadczenia usług drogą elektroniczną. Został on określony jako *targetisation* – nakierowanie na obywatela (Capgemini, 2006).

Proces tworzenia się społeczeństwa informacyjnego został zauważony przez polski samorząd terytorialny, co potwierdzają prowadzone statystyki. Serwisy samorządu terytorialnego, w tym serwisy gmin wiejskich i gmin miejskich, powstawały jako lokalne inicjatywy, rodzące się znacznie wcześniej niż strategie rządowe. Zaawansowanie serwisu internetowego administracji można rozpatrywać w czteropoziomowym układzie (rys. 1): informacja, interakcja, dwukierunkowa interakcja, transakcja. Poziom określony mianem *targetisation* odpowiada usługom:

- przyjaznym dla obywatela,
- formularza elektronicznego (tzw. *pre-filled forms*),
- samoczynnie inicjującym (np. proces administracyjny tzw. *pre-filled*),
- związanym z płatnościami (np. podatki),
- związanym ze świadczeniami społecznymi.



Rys. 1. Poziomy e-usług (źródło Capgemini, 2006)

Z czterech poziomów można wydzielić dwa obszary funkcjonalne. Pierwszy obszar, obejmujący poziom informacji i interakcji jest najbardziej rozpowszechniony i realizowany przez udostępnianie na serwisach internetowych miast i gmin różnorodnych informacji. Mogą to być informacje o: funkcjonowaniu samorządu, historii regionu, wydarzeniach kulturalnych, turystyce, przetargach, ofertach inwestycyjnych. Gdy dojdzie do tego publikacja formularzy i wzorów pism, można mówić częściowo o funkcjach interakcyjnych serwisu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma na celu wprowadzenie ujednoczenia procedur udostępniania danych (Biuletyn Informacji Publicznej); co więcej, nakłada obowiązek publikacji takowych danych (Raport ..., 2005). Drugi obszar, obejmujący interakcję dwukierunkową i transakcję, dopiero zaczyna się w Polsce rozwijać. Poza nielicznymi przykładami nie istnieją wdrożone, gotowe do powielania, rozwiązania umożliwiające zdalne korzystanie z zasobów urzędów.

W procesie badania e-usług publicznych można wydzielić dwie kluczowe grupy usług:

- usługi kierowane do/lub wspomagające obsługę przedsiębiorstw,
- usługi kierowane do/lub wspomagające obsługę mieszkańców.

Badania przeprowadzono zgodnie z metodologią badań *Web-based survey on electronic public services* (WAES, Wielokryterialny System Oceny Serwisów Internetowych) na podstawie jednego z 23 wskaźników dotyczących elektronicznych usług sektora publicznego. Ten wskaźnik to odsetek podstawowych usług publicznych dostępnych przez Internet.

Pomiar ten odzwierciedla stan powszechnie dostępnych internetowych serwisów instytucji sektora publicznego w Polsce. Usługi te podzielono na kierowane do osób fizycznych i do przedsiębiorstw. Czteropoziomową strukturę zaawansowania serwisów internetowych można zdefiniować następująco (rys. 1):

- poziom 1 – informacja: ogólnodostępny serwis informacyjny nt. usługi publicznej,
- poziom 2 – interakcja: możliwość pobrania formularzy i aplikacji,
- poziom 3 – dwukierunkowa interakcja: obsługa formularzy, obejmująca autoryzację,
- poziom 4 – transakcja: obsługiwane transakcje, podejmowanie decyzji on-line, dostarczanie usług oraz obsługa płatności.

Łatwy i szybki dostęp do usług publicznych jest możliwy tylko w przypadku dostępu drogą elektroniczną. Ponieważ dla części usług publicznych maksymalnym satysfakcjonującym poziomem jest poziom trzeci, czyli dwukierunkowa interakcja, a poziom czwarty (realizacja transakcji) – nie ma miejsca, wyniki pomiarów są przeliczane procentowo w stosunku do maksymalnego wyniku, którym jest ocena maksymalna równa trzy.

Jak wyżej wspomniano ocena oparta jest o Wielokryterialny System Oceny Serwisów Internetowych. Umożliwia on analizę witryn internetowych według ściśle zdefiniowanych kryteriów. Wprowadzona skala punktowa – podzielona pomiędzy atrybuty przejrzystości i interaktywności – może być zastosowana dla każdej strony internetowej sektora publicznego. WAES opiera się na doświadczeniach uzyskanych podczas kilkuletnich obserwacji witryn administracji publicznej na całym świecie. Pierwotna wersja WAES została opracowana przez Cyberspace Policy Research Group. Inicjatorem prac jest University of Arizona przy współudziale: University of Roskilde (Dania), George Mason University, Washington, D.C. (Stany Zjednoczone) oraz Delft University of Technology (Holandia). Prace te finansowane są przez amerykańską National Science Foundation. Zostały one rozpoczęte we wrześniu 1995 roku (Cyberspace Policy Research Group, 1999).

Kryteria oceniania nie mogą być jednak przełożone automatycznie na serwisy samorządowe gmin. Zbyt koncentrują się one na interaktywności, która w przypadku samorządów ciągle występuje szcztankowo. Aby ocenić serwisy samorządowe, należało zmodyfikować metodę.

Badania miały szerszy cel i dokonane zostały w okresie od września 2006 do lutego 2007 roku przez różne grupy studentów Wyższej Szkoły Turystyki i Rekreacji oraz Uniwersytetu Warszawskiego na podstawie ujednoliconego formularza oceny. Spośród wymienionych poziomów (działań) najbardziej rozpowszechnione są informacja i interakcja, przez udostępnianie na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego informacji o historii i geografii regionu (jednostki), kulturze, atrakcjach turystycznych, przetargach i ofertach inwestycyjnych. Jeżeli równocześnie udostępnianie są wzory pism lub formularze – jest to już poziom interaktywności. Oceniano trzy główne kategorie:

- **przejrzystość i podstawowe informacje** (kontakt, telefony, godziny pracy, przydatne adresy) – ocena dotyczyła m.in.: nawigacji w serwisie, wykorzystania pierwszej strony, dostępu do adresu pocztowego, umieszczenia adresu poczty elektronicznej na pierwszej stronie, mapy serwisu, struktury organizacyjnej urzędu samorządu terytorialnego, estetyki graficznej strony, działania formularzy poczty elektronicznej, dostępności dla osób niepełnosprawnych;
- **treść** – ocena dotyczyła: stopnia aktualizacji informacji witryny, informacji o ofertach inwestycyjnych (w tym turystycznych), opisu ofert i kontaktów, informacji o atrakcyjności gospodarczej regionu, informacji o turystyce i kulturze, przewodników dla petentów i odwiedzających internautów, działania formularzy do pobrania, jak również istnienia wersji obcojęzycznych serwisów;
- **dostępność** – ocena obejmowała intuicyjny adres domeny internetowej, adresy poczty elektronicznej w domenie głównej oraz pozycjonowanie wg trzech wybranych wyszukiwarek internetowych: google.pl, wp.pl, onet.pl.

Zadaniem studentów była ocena punktowa wielu kryteriów dwóch losowo wybranych serwisów internetowych gmin z różnych województw oraz dodatkowo jednego serwisu powiatu (z jeszcze innego województwa). W badaniach brało udział około 300 studentów, pracujących w grupach. Było to nieograniczone losowanie niezależne (ze zwracaniem). W ten sposób uzyskano statystyczną próbę prostą. Badaną próbę poddano testowi *t-Studenta*

względem rozkładu normalnego i uzyskano potwierdzenie hipotezy o reprezentatywności próby przy uzyskanych parametrach (przedstawionych w tabeli).

**Tabela.** Test dla jednej próby losowej – zbioru ocen stron internetowych  
(Statistical Package for Social Science, SPSS ver. 12)

Wartość testowana = 0						
	t	df	istotność (dwustronna)	różnica średnich	95% przedział ufności dla różnicy średnich	
					dolna granica	górna granica
SUMA	62,131	191	0,000	30,059	29,11	31,01

Na końcowym etapie analizy, w przypadku powtarzania się ocen wybranych serwisów, dokonano uśrednienia wyników. Ogółem dokonano oceny 192 stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów). Ich rozmieszczenie przestrzenne przedstawia rysunek 2.

Na podstawie histogramu rozkładu ocen (rys. 3) można stwierdzić, że strony internetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oceniane były powyżej połowy maksymalnej liczby punktów. Średni wynik to 30 pkt. (tj. 60%), ok. połowy ze 192 ocenianych stron otrzymało wynik zbliżony do średniej (w przedziale 25–35pkt.). Można z tego wywnioskować, że istnieją pewne standardy, które spełnia większość witryn jednostek administracyjnych. Tylko nieliczne gminy posiadają strony odstające od tego poziomu, niefunkcjonalne, nieczytelne, bądź trudno dostępne. Różnica pomiędzy najlepszymi a najslabszymi stronami (40 pkt. czyli 80%) jest jednak widoczna już przy pierwszej wizycie na porównywanych serwisach.

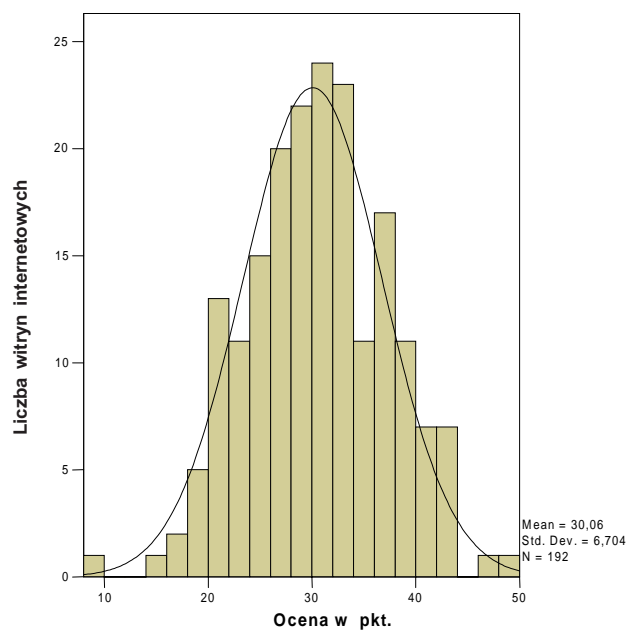
Według opinii oceniających użytkowników *trzeba pamiętać iż spora część mniejszych gmin wciąż nie traktuje poważnie swoich stron, tak jak poważnie nie traktują ich mieszkańcy danej gminy.*

Jakość witryn internetowych przeważnie nie zależy od tego czy gmina jest mniej lub bardziej znana – większe i bardziej znane powiaty czy gminy lokują się różnie: najwyżej, przeciętnie lub najniżej w rankingu. Podobnie jest z miejscowościami i gminami turystycznymi. Mogłoby się wydawać, że gminy turystyczne dysponują witrynami nastawionymi na turystów (którzy często sięgają do Internetu). Według oceniających *nie podnosi to poprzeczki dla twórców stron. Zwykle wtedy decydują się na nadmierną i niepotrzebną grafikę, zamiast na rzetelne informacje.*

Pod względem przejrzystości większość witryn jednostek samorządu terytorialnego dobrze wykorzystuje już pierwszą stronę, zamieszczając tam podstawowe informacje. Cechuje je łatwa nawigacja. Na pierwszych stronach zwykle nie ma adresów poczty elektronicznej (e-mail) do wykorzystania i należy ich szukać. Nie ma też zwykle map całych serwisów. Łatwo natomiast znaleźć strukturę organizacyjną, jak i dane o składzie osobowym władz danej jednostki terytorialnej. Dostępne są też telefony i godziny pracy urzędników. Często brakuje mapek (np. pomagających trafić do urzędów). Prawdopodobnie twórcy stron zwykle uważają, że każdy mieszkaniec wie gdzie jest urząd, a nie liczą na wizyty obcych interesantów. Strony *nie są raczej przeciążone grafiką*, a jeżeli występuje grafika, należy domniemywać, że strona adresowana jest do potencjalnych turystów. Na ogół brak łatwego dostępu do wysyłania wiadomości elektronicznych. Nie jest łatwo znaleźć adresy e-mail, a jeszcze trudniej znaleźć formularze do wysyłania wiadomości prosto ze strony. Przeważająca większość witryn internetowych nie jest przystosowana dla niepełnosprawnego użytkownika.



Rys. 2. Rozmieszczenie gmin i powiatów ocenianych stron internetowych w Polsce



Rys. 3. Histogram rozkładu ocen witryn internetowych a krzywa rozkładu normalnego



W ocenie treści zawartych na stronach serwisów internetowych mniej niż 40% otrzymało wynik powyżej średniej. Najmniej punktów serwisy otrzymały za dostępność informacji o przetargach w języku angielskim (25 serwisów) lub innym obcym (23 serwisy). Największy problem sprawiała przede wszystkim obcojęzyczna wersja strony – zaledwie 15% witryn posiadało informacje w języku innym niż polski. Najwięcej punktów w sumie uzyskiwały za przewodnik petenta, gdyż jego jakość aż w 45 serwisach oceniono najwyższą. Natomiast w 67 serwisach nie ma jednak takiego działu. Dużo punktów poszczególne jednostki uzyskiwały za pytania o formularze do pobrania, za dział aktualności, za dział ofert inwestycyjnych oraz za informacje o atrakcyjności gospodarczej regionu.

Pod względem dostępności serwisy zaprezentowały się dobrze. Średnia ocena, jaką otrzymały to 14, co przy maksimum równym 17 jest wynikiem zadowalającym. Najwyższy wynik otrzymało 26 serwisów. Znaczna większość (70%) serwisów posiada intuicyjny adres, co pomaga go łatwiej zapamiętać. Cechuje je dobra pozycja w Internecie – około połowy serwisów pojawiało się na pierwszym miejscu pierwszej planszy wyników wyszukiwania wszystkich trzech wyszukiwarek. Podobnie jest z adresami poczty elektronicznej – w ponad połowie serwisów wszystkie adresy znajdują się w tej samej domenie.

Spośród 3 głównych ocenianych kategorii (przejrzystość, treść, dostępność) generalnie najwyższe wyniki uzyskiwane były w kategorii dostępność, najniższe zaś za treść. Najwyższa ocena dostępności zapewne w dużej mierze ma związek z odpowiednim doбором domeny, łatwo skojarzonym z poszukiwaną gminą. Twórcy stron zdecydowanie lepiej radzili sobie z funkcjonalnością strony niż z jej odpowiednią treścią. Cieszy natomiast fakt, że poszukujący informacji internauta łatwo i bezproblemowo odnajdzie niemal każdą z ocenianych stron, a po wejściu szybko trafi na dane kontaktowe urzędu, a w rzadszych przypadkach na intuicyjny adres poczty elektronicznej.

Najwyższe miejsca w rankingu jednostek, które stworzyły najlepsze (we wszystkich trzech kategoriach) witryny spełniają wymogi dotyczące przejrzystości, treści i dostępności. Strony tych gmin i powiatów są najbardziej atrakcyjne nie tylko dla samych mieszkańców, którzy mogą się tu dowiedzieć o wszelkich aktualnościach, odnaleźć odpowiedzi na nurtujące ich pytania, ale także dla osób spoza regionu – potencjalnych turystów. Ponieważ równocześnie nie dysponują w przeważającej części serwisami obcojęzycznymi, można wysnuć wniosek, iż nastawiły się głównie na polskich odbiorców.

W wyniku przeprowadzonej analizy ankiet, należy zaznaczyć ogromną różnicę w jakości wizualnej i zawartości treści ocenianych stron. Niestety niewiele jest stron, które zdobyły ponad 45 punktów, co mogłoby świadczyć o ich wysokiej jakości i przydatności.

Sporządzane zestawienie ocen witryn internetowych gmin i powiatów pokazuje wyraźnie, które z nich dysponują najlepszymi, a które najgorszymi stronami. Duża liczba kryteriów, która została wzięta pod uwagę, gwarantuje statystycznie wiarygodne wyniki.

### Literatura

- Capgemini, 2006: On-line Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?, <http://www.capgemini.com/news/2003/0206egov.shtml>
- Cyberspace Policy Research Group, 1999: <http://www.cyprg.arizona.edu/waes.html>
- Demoskop, Użytkownicy usług internetowych w Polsce, [http://www.ipsos.pl/3\\_1\\_031.html](http://www.ipsos.pl/3_1_031.html)
- Raport, 2005: Stopień informatyzacji urzędów w Polsce – raport generalny z badań ilościowych na rok 2005. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.
- Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**Abstract**

*Websites of local authorities (including both urban and village communities) have often started as local initiatives before the official central government strategies were introduced. There are four levels of interactivity of public administration websites. They comprise simple information, response interaction, bilateral interaction with the user and transaction.*

*The results of the research conducted according to the methodology of WAES (Website Attribute Evaluation System) are presented in the paper, based on the measurement of public e-services. The index selected was the percentage of basic public e-services accessible by Internet. Applying WAES requires explicit tests of each attribute. The scale roughly equally divided between transparency and interactivity is applied to each website.*

*The survey has been conducted between September 2006 and February 2007 by different groups of students. They used the same standardized evaluation form. In fact, it was an unrestricted random draw and in this way a simple statistical sample was obtained. When repeated evaluations of the same websites were conducted average values were calculated. In total 192 websites of commune (gmina) and county (starostwo) level self governments were evaluated.*

dr Elżbieta B. Kozubek  
elzbieta.kozubek@igik.edu.pl  
tel. +48 22 32 91 926

dr hab. Piotr A. Werner  
pawerner@uw.edu.pl