

Stanisław W. Ceran, Michał Sidoruk**

OCENA SIECIOWYCH ZASOBÓW INFORMACYJNYCH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Opracowanie zawiera ilościową analizę rozpoznawalności stron www, ocenę pojemności źródeł informacji oraz prezentowanych w nich treści, poziomu świadczenia usług oraz jakości serwisów jednostek administracji samorządowej województwa podlaskiego. Praca jest analizą o charakterze podażowym, próbą inwentaryzacji i oceny ważności cech tego medium komunikacji elektronicznej. Popularność jego wzrasta wraz z możliwością dwustronnej komunikacji, ograniczenia czasu i kosztów w załatwianiu spraw publicznych, a zależy w dużym stopniu od widoczności i jakości zasobów w sieci. W opracowaniu wykorzystano stworzoną specjalnie na jego potrzeby aplikację, opartą na makrodefinicjach MS Excel, w celu automatyzacji prac.

W procesach transformacji prowadzących do przechodzenia od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego, opartego na wiedzy, strony internetowe administracji publicznej posiadają cechy uniwersalnego kanału komunikacji społecznej, zastępującego formę papierową. Zasobność informacyjna i rozpoznawalność serwisów są czynnikami niejednokrotnie decydującymi o wizerunku władz samorządowych. Jednym z zadań administracji samorządowej jest więc dostarczanie lokalnej społeczności wyczerpującej informacji o zarządzanym przez nią obszarze oraz stworzenie dogodnych warunków załatwiania spraw urzędowych (*public services*). Związane jest to również z promocją jednostek terenowych, czyli cyfrowym marketingiem terytorialnym (*digital territorial marketing*), co w dużym stopniu wpływa na ich atrakcyjność i konkurencyjność. Brak możliwości odnalezienia określonej jednostki administracyjnej w sieci globalnej w obecnych czasach oznacza często jej marginalizację i eliminowanie z ekonomicznej mapy kraju i Europy. Z drugiej strony sprawny przepływ informacji pomiędzy samorządem a społecznością lokalną jest podstawą rozwoju więzi lokalnych, a tym samym społeczeństwa obywatelskiego. Za pomocą narzędzi internetowych możliwe staje się uczestnictwo mieszkańców w pracach samorządu, a społeczność lokalna zyskuje poczucie kontroli nad funkcjonowaniem gminy. Przeprowadzona w ramach niniejszej pracy analiza podstawowych cech serwisów internetowych województwa podlaskiego powinna udzielić odpowiedzi na pytanie, które z nich w istotny sposób wpływają na efektywność i skuteczność udostępniania zasobów informacyj-

* Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

nych w sieci, i zwrócić jednocześnie uwagę na aspekt przestrzenny badanych właściwości tegoż medium.

1. Cel, przedmiot i metoda badania

Celem badania była analiza podstawowych cech stron www¹, tj. rozpoznawalności, zasobności, zróżnicowania i pojemności prezentowanych treści, obecności usług publicznych i jakości serwisów wg oceny ekspertów oraz dostarczenie wiedzy o przestrzennym rozkładzie i charakterze analizowanych cech i wskaźników. Badanie przeprowadzono w końcu 2005 roku, objęto nim serwisy www oraz Biuletyny Informacji Publicznej jednostek administracji samorządowej na obszarze województwa podlaskiego, tj.: wojewódzkiej, powiatowej (powiaty grodzkie i ziemskie) i gminnej (gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie).

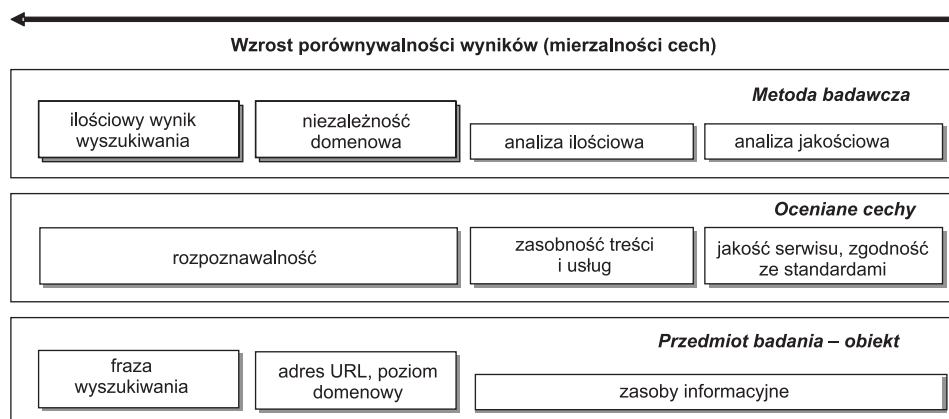
Strony internetowe powinny być stale doskonalone, aktualne oraz funkcjonalne, dlatego wymagają ciągłego monitorowania, audytowania i kontrolowania zarówno pod względem cech o charakterze ilościowym, jak i pod kątem jakości. Jednym z celów pracy jest rekomendacja zastosowanej w niej metody, zapewniającej wszechstronną i kompletną ocenę, niezależnie od rodzaju podmiotu publicznego i miejsca prezentacji zasobów informacyjnych.

W badaniach stron internetowych najbardziej znana i powszechna jest metoda WAES². W trakcie prowadzonych w Polsce w 2002 i 2004 roku badań wykorzystano jej zmodyfikowaną wersję, pozwalającą oceniać strony www wg ściśle zdefiniowanych, prostych kryteriów. Ocena WAES prowadzona metodą binarną (zero-jedynkową) określa obecność lub brak danej cechy, co wpływa na zobiektywizowanie wyniku. Metoda potwierdza również możliwość prezentowania treści osobom niepełnosprawnym, stanowiącym średnio ok. 10% internautów.

Autorzy prezentują możliwości oceny zasobów informacyjnych wg wielu kryteriów o różnym stopniu mierzalności cech. Metoda obiektywizuje tę ocenę w jednakowym stopniu zarówno dla cech mierzalnych, jak i jakościowych. Zamierzeniem było wypracowanie badawczej metody analitycznej gwarantującej maksymalną porównywalność wyników. Schemat (ryc. 1) pokazuje przebieg procedury badawczej obejmującej analizę serwisów www wg cech: rozpoznawalności, zasobności treści, obecności usług publicznych oraz jakości i zgodności z wymaganymi standardami.

¹ www – World Wide Web, ogólnoswiatowa pajęczyna.

² WAES – Website Attribute Evaluation System. Por. Kulagowski, Kulisiewicz (2005).



Ryc. 1. Schemat procesu badawczego serwisów internetowych

Źródło: opracowanie własne.

1.1. Rozpoznawalność

Przyjęto założenie – zdaniem autorów słuszne – iż podstawową cechą rozpoznawalności jest wskaźnik ilościowy wyników zwracanych w efekcie wyszukiwania w sieci frazy zawierającej nazwę jednostki terytorialnej oraz oficjalnie obowiązującą nazwę urzędu administracji samorządowej. Na przykład: Grajewo i Urząd Gminy Grajewo, Podlasie i Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Wyszukiwane teksty traktowano w jednym przypadku jako otwarty ciąg znakowy, zawierający frazę bez cudzysłowów, np. Urząd Gminy Grajewo – jako rozpoznawalność pierwszego rodzaju (fraza I), w drugim zaś jako ciąg znaków wpisany do wyszukiwarki w cudzysłowach, np. „Urząd Gminy Grajewo” – rozpoznawalność drugiego typu (fraza II).

Zastosowanym narzędziem badawczym były 4 systemy wyszukiwawcze: dwa systemy ogólnosiwiatowe, Google i Altavista, oraz dwa systemy bazujące głównie na wyszukiwaniu stron polskich, Onet i NetSprint. Dla usprawnienia analizy użyto modułu pozwalającego na pobranie zapytań i po wygenerowaniu wyniku ręczne wpisanie wartości do bazy danych zawartej w arkuszu tabeli MS Excel. Kolejnym etapem było obliczenie wartości średniej ważonej z tych wyników i dalsze porównywanie poszczególnych wartości.

Otrzymane wartości z poszczególnych wyszukiwań zostały znormalizowane i zsumowane wg poniższej formuły:

$$\sum_{m=1}^4 \left[\frac{a_{nm}}{\sum_{n=1}^{132} a_{nm}} \cdot \frac{a_{m \max}}{\sum_{n=1}^{132} a_{nm}} \right],$$

gdzie:

- m – kolejny system wyszukiwania
- n – kolejna oceniana jednostka
- a – uzyskana wartość wyszukiwania
- $m \max$ – maksymalna wartość dla danej wyszukiwarki.

Ustalony w badaniach zakres ocen sklasyfikowano w 5 kategoriach jako: rozpoznawalność doskonała, bardzo dobra, dobra, średnia i słaba.

Dokonano porównania wyników dla wszystkich jednostek, jak również dla poszczególnych typów, tzn. dla powiatów grodzkich, powiatów ziemskich, gmin miejskich, gmin miejsko-wiejskich oraz gmin wiejskich.

1.2. Zasobność

Do najbardziej powszechnych informacji udostępnianych przez instytucje publiczne należą:

- informacje podstawowe (tj. informacje kontaktowe, godziny urzędowania itd.);
- informacje dotyczące pracy instytucji (podejmowanych problemów);
- komplet informacji w zakresie załatwiania spraw w urzędzie;
- komplet formularzy, w postaci pozwalającej na ich wydrukowanie i wypełnienie (często on-line).

Zasobność treści i częstotliwość występowania badanej cechy rozpatrywano wg 17 grup elementów informacyjnych, dla których zdefiniowano 5 kategorii charakteryzujących serwisy www (tab. 1).

Tab. 1 Grupy elementów informacji w serwisach www

Kategoria	Opis kategorii
Informacje podstawowe	Podstawowe informacje o urzędzie, jego działalności i funkcjonowaniu.
Interakcja urzędu z obywatelem	Kategoria definiująca otwartość urzędu na komunikację z obywatelem w formie elektronicznej.
Promocja regionu	Kategoria określa działania promocyjne regionu w sieci internet.
Przyjazność dla przedsiębiorców	Kategoria opisująca sposób wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości na administrowanym terenie.
Informacje związane z UE	Kategoria obejmująca podstawowe dane związane z promowaniem zachowań prounijnych przez samorząd lokalny.

Źródło: opracowanie własne.

Dla oceny zasobności treści przyjęto 4 klasy określone ilościowo w tab. 2.

Tab. 2. Klasy zasobności informacyjnej

	Klasa zasobności			
	bardzo duża	duża	średnia	mała
Liczba grup	13–17	8–12	4–7	1–3

Źródło: opracowanie własne.

1.3. Usługi i poziomy interakcji

Obecność usług publicznych w witrynie jest wyrazem zgodnych z prawem procedur urzędowych. W analizie poddano ocenie obecność 20 typów spraw i usług najczęściej świadczonych i stosowanych³, uznanych za priorytetowe. Są to: podatek od osób fizycznych, rejestracja pojazdów, ochrona zdrowia, pośrednictwo pracy, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, dokumenty tożsamości, obsługa zgłoszeń na policję, biblioteki publiczne, akty stanu cywilnego, zameldowanie i informacja o zmianie miejsca pobytu, rejestracja kandydatów na wyższe uczelnie, pozwolenia na budowę, zezwolenia i certyfikaty, podatek od osób prawnych, podatek VAT, deklaracje celne, zamówienia publiczne, prezentacja danych statystycznych, rejestracja przedsiębiorstw oraz działalności gospodarczej i inne.

Usługi publiczne jako jedna z podstawowych funkcji wykonawczych władz terytorialnych realizowane są na 5 poziomach. Interakcja urząd – klient odbywa się na 4 poziomach (brak wyrażono cyfrą 0):

- poziom 0 – brak interakcji, brak serwisu w internecie,
- poziom 1 – dostęp on-line do informacji na temat usług publicznych, pozwalający klientowi rozpocząć procedurę – informacja,
- poziom 2 – pobranie wymaganych do realizacji procedury formularzy urzędowych on-line oraz zamawianie formularzy dostarczanych w inny sposób – kontakt,
- poziom 3 – dostęp on-line, pobieranie dokumentów, wypełnianie ich oraz składanie formularzy wraz z fizyczną lub prawną autentykacją⁴ klienta (bezpiecznym podpisem cyfrowym) – pełna interakcja,
- poziom 4 – załatwianie spraw w całości, wraz z otrzymaniem decyzji urzędowej oraz z możliwością opłacenia kosztów realizacji usługi publicznej, żadna „papierowa” procedura nie jest dodatkowo wymagana.

1.4. Jakość

Ocenę jakościowo-kryterialną stron internetowych przeprowadzono w grupie czterech niezależnych ekspertów (metoda Delphi). Każdy z ekspertów oceniał niezależnie dany serwis wg następujących kryteriów:

³ Zgodnie z dyrektywami UE.

⁴ Potwierdzenie autentyczności klienta, czyli osoby fizycznej lub prawnej, jest szczególnie ważne w komunikacji elektronicznej pomiędzy urzędem a zainteresowanym podmiotem.

- czytelność i przejrzystość serwisu, sposób poruszania się i nawigacji między podstronami, kompletność informacji, mapa serwisu;
- intuicyjność, zrozumiałość i zgodność z oczekiwaniami internautów, łatwość dostępu do archiwum;
- prostota i skuteczność wyszukiwania;
- atrakcyjność szaty graficznej (design, kolorystyka, styl) i treści multimedialnych;
- zgodność z obowiązującymi standardami, mechanizmy bezpieczeństwa i prywatność użytkownika.

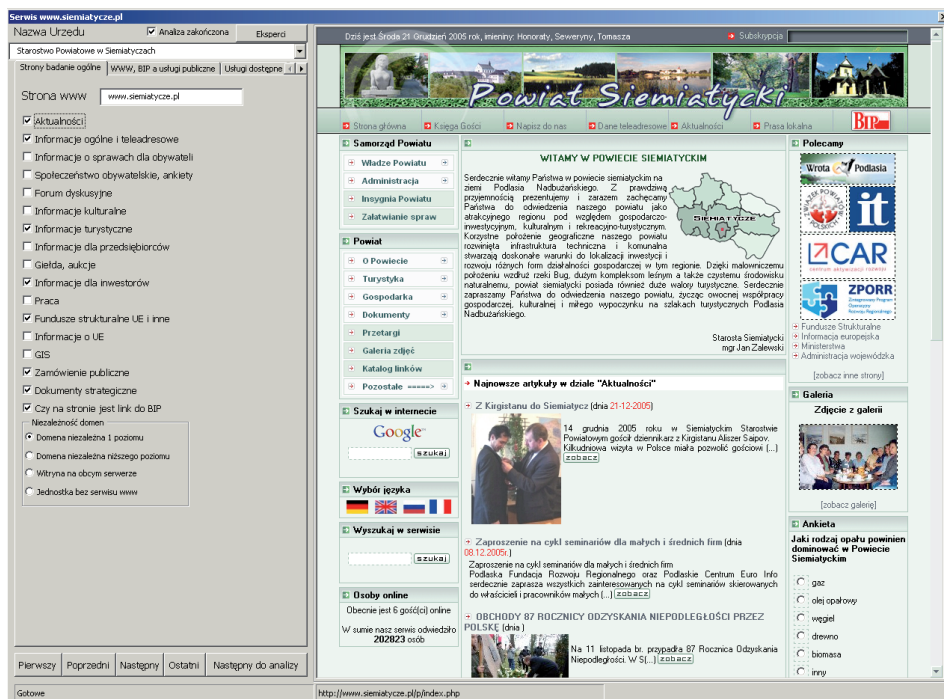
Każdy z oceniających ekspertów miał do dyspozycji łącznie 50 pkt, punktacja w obrębie poszczególnych kryteriów nie mogła przekroczyć 10 pkt.

1.5. Niezależność domenowa

Strona serwisu identyfikowana jest przy pomocy tzw. adresu URL, w którym człon końcowy wskazuje domenę internetową, konstrukcji o charakterze hierarchicznym i wielopoziomowym. Zarządzaniem i adresacją domenową zajmuje się wyspecjalizowana agencja zlokalizowana na terenie USA – ICANN (The Internet Corporation for Domain Names and Numbers). Najwyższy poziom adresacji określa tzw. domenę własną, np. nazwa.pl, nazwa.eu, nazwa.com, poziom niższy tzw. poddomenę (nazwa.dostawca.pl, nazwa.dostawca.com), zaś niższe poziomy określają miejsce w poddomenie (nazwa.dostawca.pl/miejsce, nazwa.dostawca.com/miejsce). Zaletą posiadania własnej domeny jest pełne i niezależne administrowanie zasobami treści i usługami przez władzę samorządową, dlatego polityka przyznawania domen powinna zmierzać w kierunku zagwarantowania władzom lokalnym możliwości korzystania z domen na najwyższym poziomie oraz wprowadzenie domeny .eu w związku z akcesją do UE.

1.6. Aplikacja

Aplikacja stworzona została na potrzeby analizy. Implementuje ona makrodefinicje MS Excel, pozwalając na automatyzację prac badawczych. Posiada możliwości kolekcjonowania danych o serwisach www w arkuszu kalkulacyjnym (w przyszłości relacyjnej bazie danych) oraz prowadzenie analizy ilościowej i jakościowej stron. Poniżej omówiono niektóre aspekty tego oprogramowania. Formatka tytułowa (ryc. 2) zawiera niezbędne dane ewidencyjne, tj. nazwę urzędu, adres URL strony www. Ta część aplikacji daje możliwość wyboru żądanej w danej chwili zakładki tematycznej: badania ogólnego strony, zawartości wg grup informacji, dostępnych usług publicznych wg poziomu interakcji, badania rozpoznawalności na podstawie liczby trafień w przeglądarkach, analizy niezależności domenowej, analizy eksperckiej wg kilku kryteriów jakościowych itd. Istnieje także możliwość swobodnego przechodzenia między poszczególnymi zapisami (rekordami) w bazie. Prawą część ekranu wypełnia obraz strony, która jest poddawana analizie.



Ryc. 2. Przykładowa formatka aplikacji do analizowania stron internetowych

Źródło: opracowanie własne.

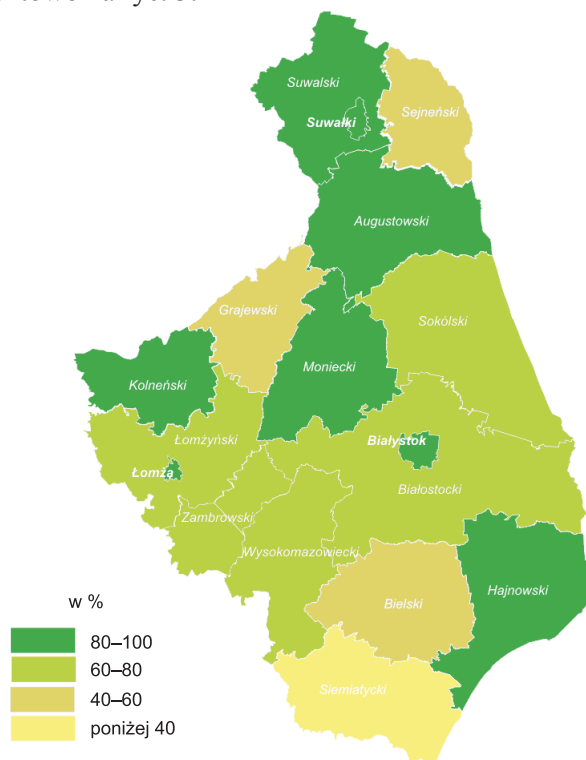
Wymagania minimalne dla sprzętu to: komputer klasy PC z procesorem o częstotliwości co najmniej 1 GHz, pamięcią 0,5 Gb RAM oraz dostępem do sieci internet. W pamięci dyskowej powinno być co najmniej 40 GB wolnej przestrzeni. Pewnym ograniczeniem jest rozdzielczość ekranu, aplikacja pracuje bowiem lepiej przy rozdzielczości 1280×1024 aniżeli 1024×768 , gdyż niektóre elementy mogą nie zmieścić się na pulpicie. Aplikacja uruchamiana jest jako plik arkusza MS Excel z rozszerzeniem nazwy .xls, wymaga także wyboru opcji z włączeniem makrodefinicji. Po akceptacji określonej przez użytkownika rozdzielczości następuje uruchomienie programu. Wybór odpowiedniej zakładki umożliwia analizowanie danego obszaru oceny ilościowej lub jakościowej serwisu www. Odpowiednia zakładka pozwala z kolei zidentyfikować rodzaj usług publicznych i poziom interakcji. Analizowanie rozpoznawalności wybranego serwisu odbywa się przez dokonanie wyboru przeglądarki, wpisanie poszukiwanej frazy zgodnie z przyjętą zasadą jej wpisu, z użyciem cudzysłowu lub bez niego. Wynik wyszukiwania wpisuje się do odpowiedniego pola jako liczbę trafień. Poszczególne wyniki analiz ilościowych i jakościowych wstawiane w odpowiednich komórkach arkusza stanowią swoistą bazę danych, którą wykorzystuje moduł tworzenia wykresów w zależności od potrzebnego ujęcia. Może to być układ strukturalny uwzględniający podział jednostek samorządu

terytorialnego wg typu, tj. gmin wiejskich, miejskich czy miejsko-wiejskich, a także powiatów ziemskich i grodzkich. Analiza stron www pod kątem jakości dokonywana przez grupę ekspertów (metoda Delphi) wymaga wyboru z listy nazwiska osoby oceniającej. Ocena przyznawana za określone kryterium ustalana jest zgodnie z przyjętą zasadą punktacji maksymalnej, czyli do 10 pkt za każde kryterium, co daje sumaryczny wynik nie wyższy niż 50 pkt. Dodatkową zaletą aplikacji jest to, że przeprowadzona analiza stron daje możliwość graficznego przedstawienia wyników w dołączonym do programu module prezentacji statystycznej. Większość wykresów prezentowanych w niniejszej pracy pochodzi z tego właśnie źródła.

2. Wyniki

2.1. Analiza ilościowa

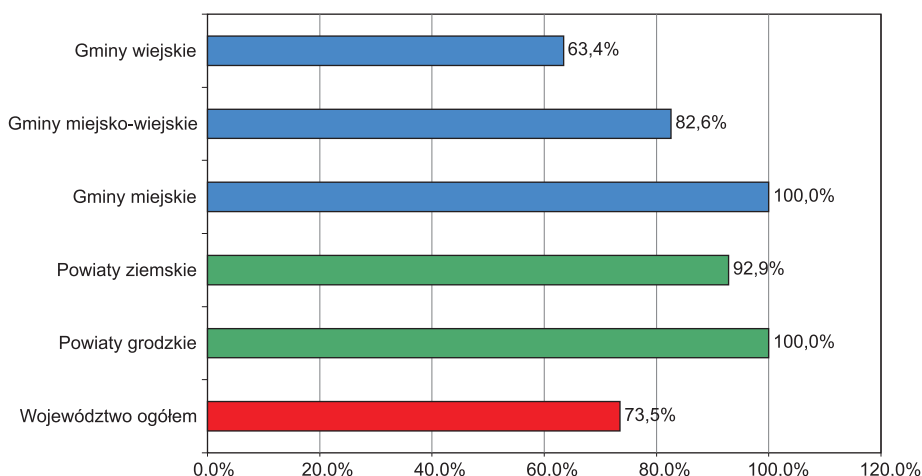
Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w województwie podlaskim posiadają własne serwisy (portale) www. W układzie powiatów przedstawiono je procentowo na ryc. 3.



Ryc. 3. Serwisy internetowe wg powiatów (stan na 2005 r.)

Źródło: opracowanie własne.

W układzie struktury urzędów ilustruje to ryc. 4. Wyraźnie widać, że 73,5% urzędów w województwie podlaskim prowadzi własne strony internetowe, co plasuje województwo na jednej z ostatnich pozycji w kraju. W grupie powiatów grodzkich (dużych miast: Białystok, Łomża i Suwałki) i gmin miejskich jest to 100%, w grupie powiatów ziemskich 92,9%, miejsko-wiejskich 82,6%, najmniej zaś wśród gmin wiejskich, bo tylko 63,4%.



Ryc. 4. Serwisy internetowe wg struktury urzędów samorządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

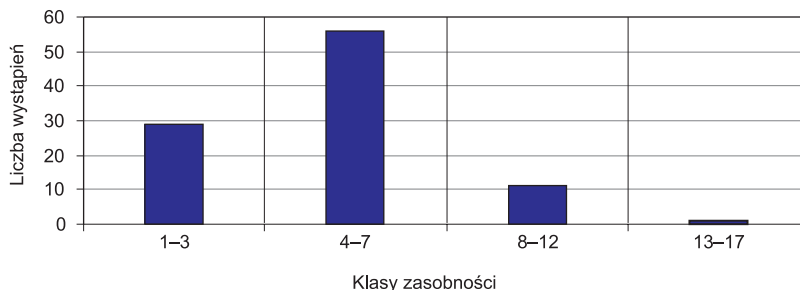
Niekorzystna sytuacja pod względem ilości prowadzonych serwisów internetowych panuje w powiatach siemiatyckim, sejneńskim, grajewskim i bielskim, gdzie poniżej 60% jednostek administracji samorządowej posiada strony www. Wśród powiatów ziemskich najlepsze wskaźniki wyróżniają powiaty: suwalski, hajnowski, augustowski, moniecki i kolneński (80%–100%).

2.2. Wyniki badań zasobności informacyjnej

Zasobność treści, uszeregowaną w czterech przedziałach klasowych, oraz częstotliwość ich występowania przedstawiono na ryc. 5.

Na rysunku widać wyraźnie, że najliczniej reprezentowaną klasą zasobności jest zakres 4–7 grup informacji. Są to najczęściej aktualności (*news*), informacje turystyczne i kulturalne. W strukturze zawartości informacyjnej (ryc. 6) zajmują one czołową pozycję i występują w 65%–85% badanych przypadków. Najmniej licznie prezentowane są informacje o Unii Europejskiej i funduszach wsparcia unijnego oraz informacje GIS, informacje o rynku pracy oraz informacje obywatelskie. Dotyczy to przeważnie słabszych informacyjnie serwisów, prowadzonych przez gminy wiejskie. Nieco lepiej na tym tle przedstawiają się informacje dla przedsiębiorców i inwestorów (25,8% i 41,2%). Grupa ta, określana jako informacje wpływające na przyjazność przedsiębiorcom, jest dla pozytywnej oceny

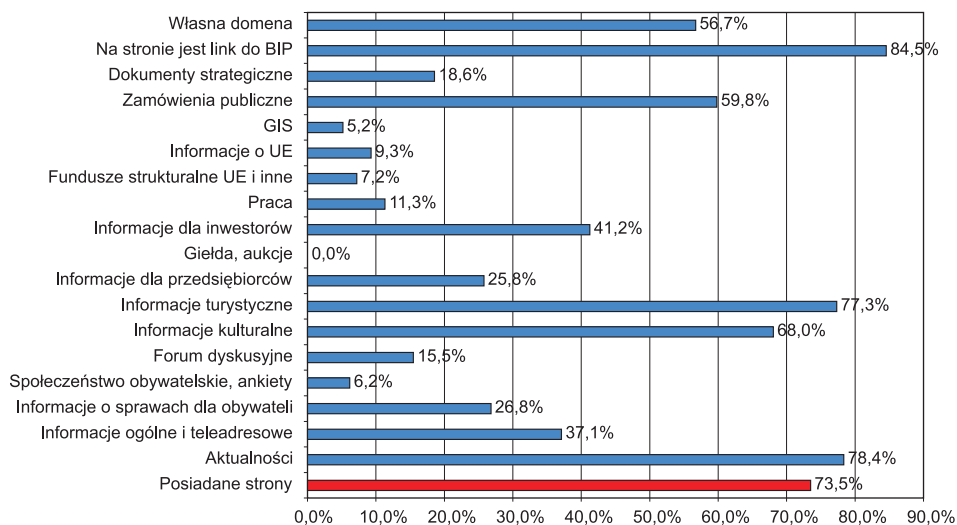
zasobności decydująca. Mankamentem serwisów gminnych, także z punktu widzenia kreowania atrakcyjności inwestycyjnej, jest brak elementów o charakterze marketingowym (promocji regionu jako miejsca lokalizacji dla przyszłych inwestycji, pomocy ze strony samorządu, ułatwień i ulg, dodatkowych informacji dla inwestorów, danych GIS itd.). Większość z nich, jak wynika z prowadzonych w kraju obserwacji, kładzie na swoich stronach nacisk na turystykę, prezentując przyrodnicze i kulturowe walory gmin (Kuczowicz 2005).



Ryc. 5. Rozkład klas zasobności treści w serwisach www jednostek samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

Klasy o zakresach 8–12 oraz 13–17 grup informacji występują tylko w kilkunastu przypadkach. Należy zatem ocenić, iż strony internetowe jednostek samorządowych pod względem zasobności są w województwie podlaskim dalece niedoskonałe.

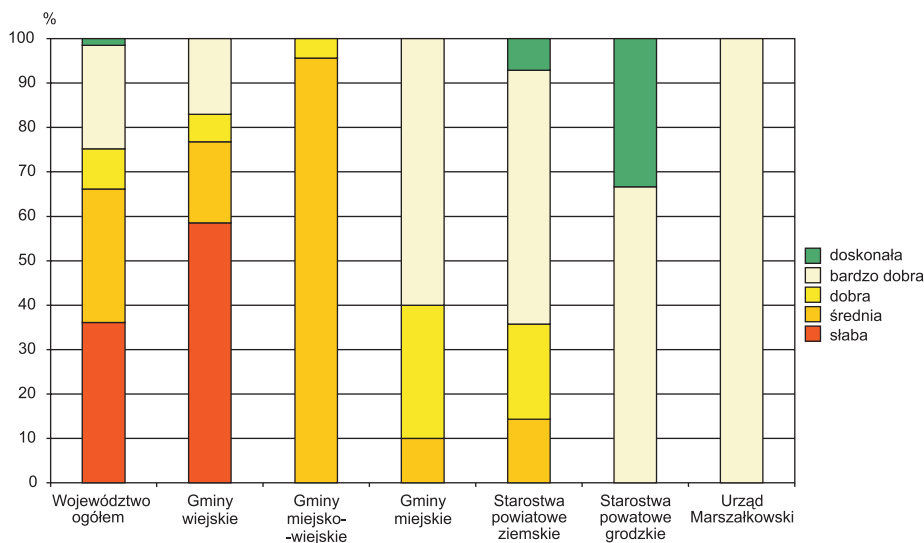


Ryc. 6. Struktura zawartości informacyjnej serwisów www

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

2.3. Rozpoznawalność serwisów

Wyniki analizy rozpoznawalności określane przez ilościowy wskaźnik efektów wyszukiwania w sieci frazy zawierającej nazwę jednostki terytorialnej administracji samorządowej bez cudzysłówów (faza I) przedstawia ryc. 7.

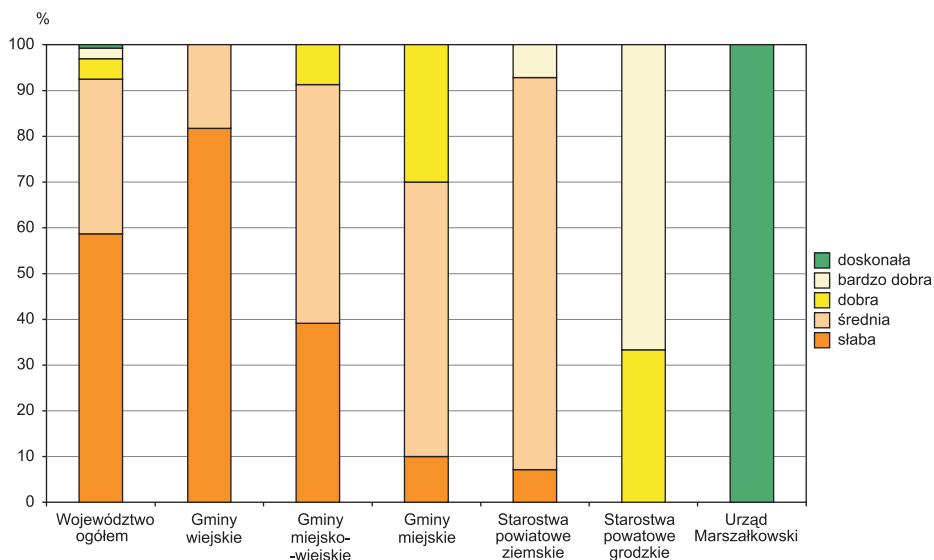


Ryc. 7. Wartości wskaźnika rozpoznawalności serwisów wg nazw (faza I) i struktury jednostek

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przeważającym w województwie typem jest słaba rozpoznawalność w grupie jednostek gmin wiejskich, średnia rozpoznawalność cechuje prawie w całości gminy miejsko-wiejskie, bardzo dobra natomiast przeważa wśród starostw ziemskich i gmin miejskich. Duży udział bardzo dobrej i doskonałej rozpoznawalności serwisów jest charakterystyczny dla powiatów grodzkich oraz szczybla wojewódzkiego (Urząd Marszałkowski). Wynika to przede wszystkim z właściwości wyszukiwarek, których mechanizm znajdowania frazy pierwszego typu uwzględnia nazwy bez odniesienia (kontekstu) do konkretnej nazwy urzędu obowiązującej oficjalnie. Mieszczą się tu także wartości uzyskiwane w wyniku wyszukania wszystkich znaczeń tej nazwy, a głównie nazwy odnośników geograficznych oraz nazw miejscowości o tym samym lub podobnym brzmieniu w innych częściach kraju. Stąd uzasadnienie dla dużych wartości wskaźnika rozpoznawalności.

Wersja rozpoznawalności serwisów zawierająca frazę ujętą w cudzysłów wykazuje dużo niższe wartości tego wskaźnika. W zwracanych ciągach nazw urzędów jednostek samorządowych oficjalnie obowiązujących nie ma bowiem znaczeń towarzyszących. Wartości te ilustruje ryc. 8.



Ryc. 8. Wartości wskaźnika rozpoznawalności serwisów wg nazw (faza 2) i struktury jednostek samorządowych

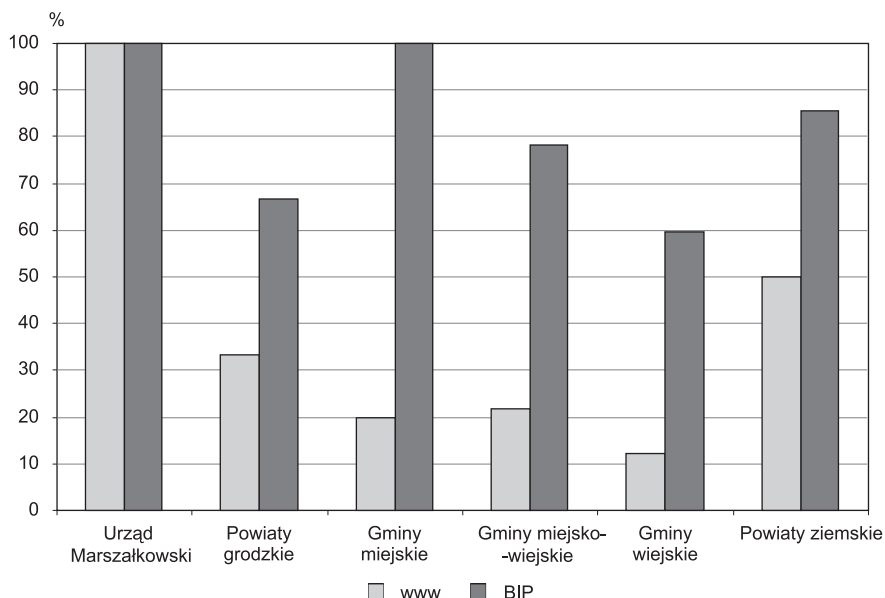
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najlepiej notowany jest portal samorządowy Wrota Podlasia, odpowiednik serwisu szczebla wojewódzkiego (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego), jako doskonały wskaźnik rozpoznawalności. Słabe i średnie wskaźniki rozpoznawalności typowe są dla serwisów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, lepiej przedstawia się sytuacja w grupie miast-starostw ziemskich. Najwyższe wartości tej cechy charakteryzują grupę powiatów grodzkich (34% – dobra i 66% – bardzo dobra).

2.4. Obecność usług publicznych i poziomy interakcji

Bardzo istotnym elementem ocenianym w serwisach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego są usługi publiczne. W województwie podlaskim obecność tych usług stwierdzono we wszystkich grupach jednostek (ryc. 9). Jest to jednak dla stron www wartość niska, bo sięgająca zaledwie 20%. Najwyższą wartość odnotowano wśród urzędów starostw powiatów grodzkich i ziemskich oraz szczebla wojewódzkiego, odpowiednio 33%, 50% i 100%.

Jeśli chodzi o rodzaje i grupy usług, to wiodąca rola przypada usługom określanym jako „inne”; zawierają się w nich wszelkie sprawy urzędowe, które trudno przyporządkować określonej dziedzinie działalności podmiotów fizycznych i prawnych. Kolejne pozycje to usługi związane z podatkiem od osób fizycznych, zezwoleniami i certyfikatami oraz rejestracją działalności gospodarczej



Ryc. 9. Obecność usług publicznych na stronach BIP i www wg typu jednostek samorządu terytorialnego

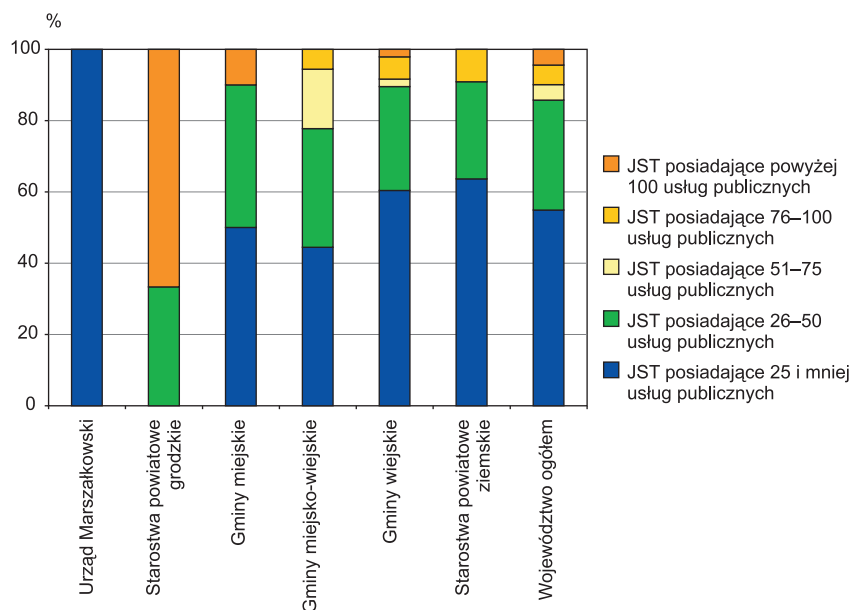
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

(jest ich ponad 50). Mniej licznie występują usługi w kategoriach dokumentów tożsamości, aktów stanu cywilnego, pozwoleń na budowę i związanych z ruchem ludności (zmiana miejsca pobytu). W mniejszym stopniu usługi prezentowane są na stronach www jednostek samorządowych. W kategorii gmin typu miejskiego przeważają grupy usług publicznych w liczbie przekraczającej 5, w kategorii miejsko-gminnych również podobne rodzaje usług w liczbie przekraczającej 10, natomiast w grupie gmin wiejskich powyżej 20 usług.

Wydaje się, iż jest to konsekwencja dużego zaangażowania urzędów najniższych szczebli w załatwianie spraw (bliski kontakt z obywatelami i podmiotami gospodarczymi) oraz szerokiego zakresu świadczonych usług publicznych na obszarach wiejskich. Podkreślić to należy w kontekście znaczenia stron www i Biuletynów Informacji Publicznej dla samych społeczności lokalnych.

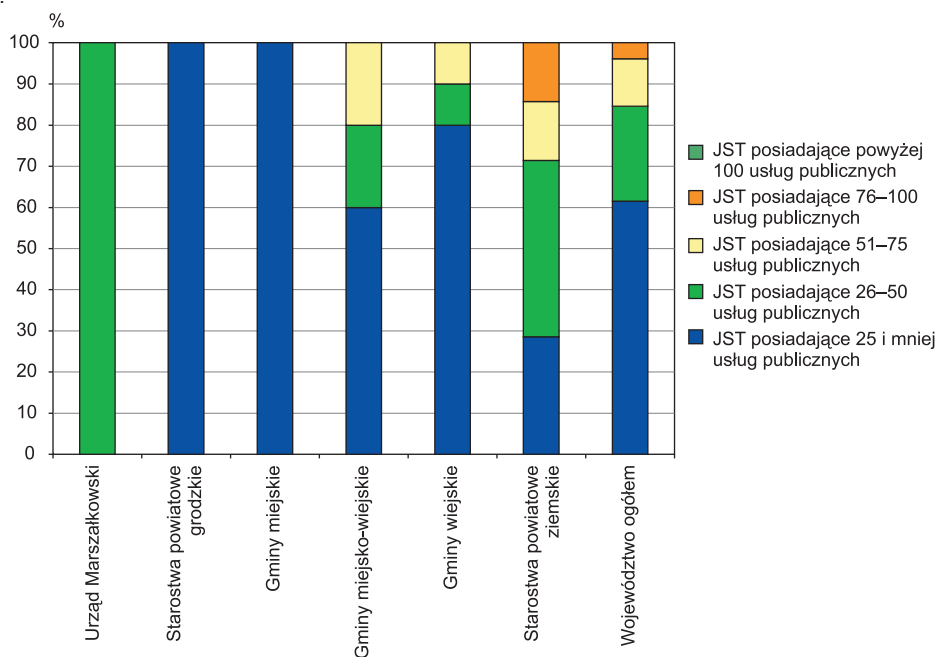
W powiatach ziemskich najczęściej świadczone usługi to pozwolenia budowlane i rejestracja pojazdów, co wiąże się z prowadzeniem przez powiaty spraw zleconych administracji rządowej w terenie. Zauważa się dużą zbieżność ilości grup usług obecnych w serwisach www i w Biuletynach Informacji Publicznej.

Usługi publiczne obecne w Biuletynach Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego (JST) procentowo ilustruje ryc. 10. Starostwa grodzkie wykazują ponad 60% reprezentacji w ilościach przekraczających 100, znacznie mniej usług zauważa się w kategorii gmin miejskich i wiejskich. Średnio w województwie najwięcej serwisów BIP posiada usługi w liczbie nieprzekraczającej 25. Liczby przekraczające 100 usług spotykane są w kilku procentach serwisów.



Ryc. 10. Reprezentacja ilościowa usług w serwisach BIP

Źródło: badania własne.



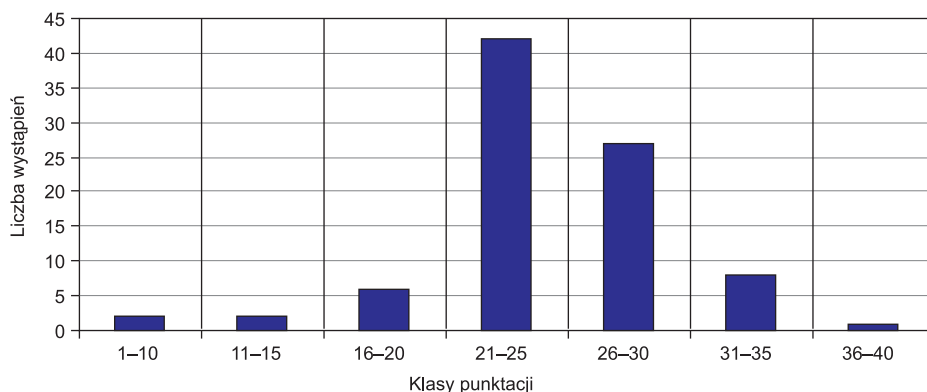
Ryc. 11. Reprezentacja ilościowa usług w serwisach www

Źródło: badania własne.

Jak to już wcześniej stwierdzono, reprezentacja ilościowa usług w serwisach www jest znacznie niższa, co pokazuje ryc. 11. Brak tu serwisów przekraczających ilościowo 100 usług, natomiast występuje zdecydowana przewaga wśród serwisów www zawierających ilości bardzo małe, bo 25 lub mniej usług.

2.5. Analiza jakościowa

Analiza jakościowa, przeprowadzona metodą Delphi w gronie 4 ekspertów, wykazała zdecydowaną przewagę ocen w zakresie 21–25 pkt (ryc. 12), wynik ten stwierdzono w przypadku 40 stron www. Ilość stron ocenionych na poziomie 26–30 pkt zmniejsza się zdecydowanie do poziomu 25, natomiast nielicznie reprezentowane są oceny wyższe, podobnie jak w przypadku ocen niższych od 20. Rozkład wartości jest więc wyraźnie asymetryczny, wskazuje na przeciętny poziom jakości analizowanych serwisów samorządowych.



Ryc. 12. Rozkład ocen jakościowych

Źródło: badania własne.

Niżej przedstawiono wyniki analizy jakościowo-kryterialnej dla 94 jednostek samorządowych w województwie podlaskim. W zestawieniu podano najwyższe ocenione serwisy, dla których punktacja przekracza 30 pkt w grupie 17 jednostek samorządowych. Podano także wyniki oceny wg kryteriów najbardziej znaczących w ocenie ogólnej, tj. K1 – czytelności i przejrzystości, K3 – intuicyjności i K6 – atrakcyjności szaty graficznej. Pośród kategorii serwisów tej grupy znalazły się urzędy z wysoką oceną tych kryteriów (powyżej 5 pkt). Najwyższą ocenę uzyskał serwis prowadzony przez Urząd Marszałkowski – 160 pkt, przy uśrednionej wartości 40 pkt.

Tab. 3. Ocena jakościowa serwisów www w grupie średniej oceny powyżej 30 pkt

Pozycja	Nazwa instytucji	Ocena sumaryczna		Ocena wg kryteriów		
		suma pkt	średnia punktacja	K1 – czytelność	K3 – intuicyjność, zgodność z oczekiwaniami internautów	K6 – atrakcyjność szaty graficznej, design
1	2	3	4	5	6	7
1	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	160	40,00	6,00	6,75	5,50
2	Urząd Miejski w Białymstoku	140	35,00	5,50	5,25	5,50
3	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	134	33,50	6,00	5,75	5,75
4	Urząd Gminy Śniadowo	134	33,50	5,25	5,25	4,25
5	Urząd Miejski w Choroszcy	127	31,75	6,00	5,25	6,25
6	Starostwo Powiatowe w Łomży	127	31,75	6,25	5,00	5,00
7	Urząd Gminy Korycin	125	31,25	5,00	4,75	5,25
8	Urząd Miejski w Łapach	124	31,00	5,25	5,00	4,75
9	Urząd Gminy Klukowo	124	31,00	4,00	4,75	4,50
10	Urząd Miejski w Lipsku	123	30,75	5,50	5,00	6,00
11	Urząd Gminy Białowieża	123	30,75	5,25	4,50	4,25
12	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	123	30,75	6,00	4,75	5,00
13	Urząd Gminy Narew	122	30,50	4,75	4,75	5,25
14	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	121	30,25	5,50	5,25	5,50
15	Urząd Gminy Czeremcha	121	30,25	5,00	4,50	5,25
16	Urząd Miasta Kolno	121	30,25	4,25	4,50	4,50
17	Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny	120	30,00	5,75	5,25	4,75

Źródło: badania własne.

Najniżej ocenione serwisy, w grupie poniżej 20 pkt, podaje tab. 4. Wartości ocenianych obiektów wg wskazanych kryteriów z reguły nie osiągnęły wartości 4 pkt. Jakościowo najslabsze serwisy nie osiągają oceny sumarycznej wyższej niż 73 pkt, przy cząstkowych kryteriach ocenionych w granicach od 0,25 do 3,5 pkt. W grupie tej najniższą punktację otrzymał serwis www urzędu gminy Płaska w powiecie augustowskim (11, ze średnią 2,75 pkt).

Tab. 4. Ocena jakościowa serwisów www w grupie ze średnią oceną poniżej 20 pkt

Pozycja	Nazwa instytucji	Ocena sumaryczna		Ocena wg kryteriów		
		suma pkt	średnia punktacja	K1 – czytelność	K3 – intuicyjność	K6 – atrakcyjność
1	2	3	4	5	6	7
89	Urząd Gminy Jaświły	73	18,25	3,25	3,00	2,50
90	Urząd Gminy Jasionówka	72	18,00	3,50	3,00	2,75
91	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	65	16,25	3,50	3,50	3,75
92	Urząd Miejski w Goniądzu	61	15,25	2,25	2,50	2,00
93	Urząd Miejski w Suchowoli	34	8,50	1,00	1,25	1,25
94	Urząd Gminy Płaska	11	2,75	1,00	0,50	0,25

Źródło: badania własne.

2.6. Niezależność domenowa serwisów www

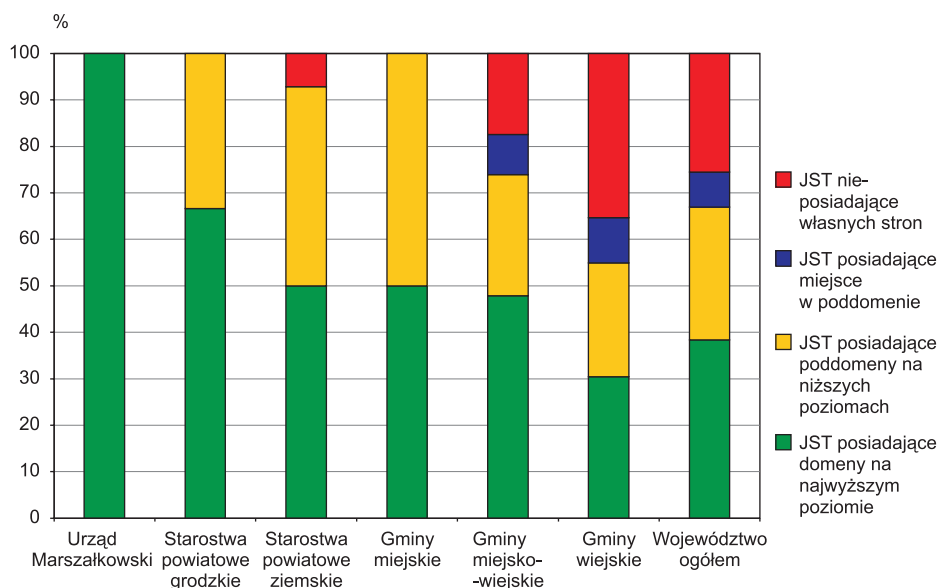
Najczęściej spotykaną praktyką prowadzenia serwisów w internecie jest dzierżawienie przestrzeni na dyskach operatora lub platformie serwerowej (*Internet Providers*) oraz zlecenie obsługi (*outsourcing*). Przeprowadzono analizę niezależności domenowej wg typów jednostek administracji samorządowej w województwie podlaskim. Spośród 133 jednostek⁵, 26% nie posiada własnej strony internetowej, 8% utrzymuje własne serwisy na wynajmowanych serwerach zewnętrznych dostawców, 29% posiada serwisy w poddomenach na niższych poziomach, natomiast 37% posiada własne domeny na najwyższym poziomie. Rozkład wg poszczególnych typów urzędów przedstawiono na ryc. 13 (prawa kolumna wykresu).

Niekorzystnie pod tym względem przedstawia się sytuacja w grupie gmin wiejskich, gdzie jedynie 30% posiada domeny na najwyższym poziomie, natomiast aż 35% jednostek administracji samorządowej nie posiada w ogóle własnych serwisów. Dużo lepiej jest w grupie gmin miejsko-wiejskich, spośród których tylko 4 jednostki nie posiadają własnych serwisów.

Strukturę poziomów niezależności domenowej serwisów www w województwie podlaskim w układzie powiatów przedstawia ryc. 16. Brak własnych domen stwierdzono w powiecie grodzkim Suwałki oraz powiecie sejneńskim. Najniższy wskaźnik wykazują powiaty augustowski, kolneński i moniecki (poniżej 50%), najwyższy poza powiatami grodzkimi Łomża i Białystok, siemiatycki i zambrowski, gdzie wszystkie jednostki prowadzą serwisy na własnych domenach, 100%. Pokazany na wykresie wskaźnik dla całego województwa określa

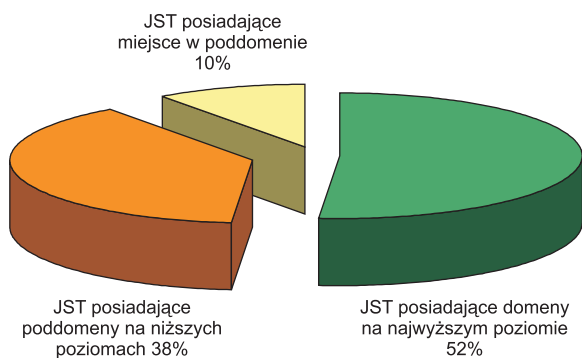
⁵ W analizie uwzględniono także Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

procentowy udział jednostek posiadających zasoby informacyjne w internecie, wynosi on 56,7%.



Ryc. 13. Rozkład niezależności domenowej dla JST w województwie podlaskim wg typów jednostek

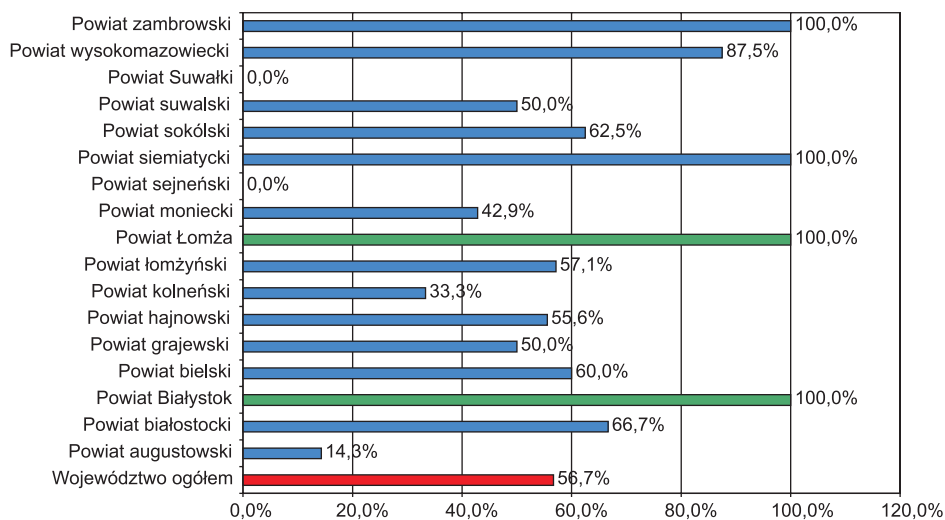
Źródło: badania własne.



Ryc. 14. Udział procentowy serwisów samorządów lokalnych posiadających serwis www w zależności od poziomów domenowych

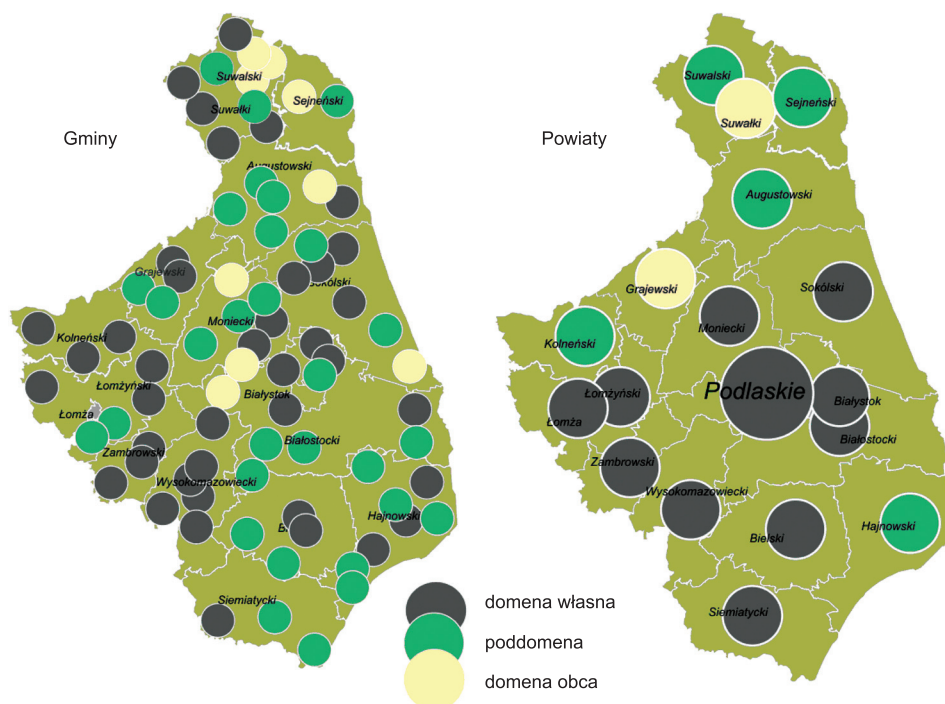
Źródło: badania własne.

Sytuację w zakresie niezależności domenowej serwisów samorządowych ilustrują mapki (ryc. 16), na których pokazano lokalizację badanej cechy na obszarze województwa. Wynika z nich, że większość powiatów zlokalizowanych w części centralnej województwa posiada serwisy domenowo w pełni niezależne, oparte na domenie .pl, grupa powiatów, dla których serwisy www prowadzi



Ryc. 15. Liczba serwisów prowadzonych na własnej domenie wg powiatów

Źródło: badania własne.



Ryc. 16. Niezależność domenowa jednostek powiatowych i gminnych w województwie podlaskim (stan na 2005 r.)

Źródło: badania własne.

się w oparciu o poddomeny i dzierżawione zasoby serwerowe, zlokalizowana jest w części północnej województwa i powiecie hajnowskim.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja na poziomie gmin, czyli podstawowego szczebla administracji samorządowej. Własne domeny posiadają jednostki gminne usytuowane na obszarze całego województwa, przy czym większość gmin na domenach zależnych znajduje się na północy i w części centralnej oraz na południu, co wskazuje na małą korelację przestrzenną i brak zależności w tym względzie jednostek gminnych od jednostek wyższego szczebla władzy lokalnej. Można dopatrywać się kilku powodów takiej sytuacji. Jednym z nich jest niewątpliwie brak świadomości władz lokalnych znaczenia niezależności domenowej i roli, jaką odgrywa informacja dostępna na stronach internetowych w kształtowaniu wizerunku regionu, jako podstawowe narzędzie marketingu terytorialnego jednostek samorządowych.

3. Wnioski

Na przykładzie województwa podlaskiego wykazano, które z cech badanych serwisów internetowych wpływają decydująco na efektywność i skuteczność udostępniania zasobów informacyjnych w sieci. Właściwości serwisów www uszeregowano wg stopnia ich mierzalności, tj. jakości, zasobności i rozpoznawalności, a także niezależności domenowej prezentowanych treści i usług.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, iż 73,5% urzędów w tym województwie posiada własne strony w internecie, z czego jedynie 63,4% należy do gmin wiejskich. Niekorzystna w tym względzie sytuacja występuje w powiatach siemiatyckim, sejneńskim, grajewskim i bielskim. Statystycznie województwo plasuje się pod tym względem na jednej z ostatnich pozycji w kraju.

Jeżeli chodzi o zasobność, najliczniej reprezentowaną klasą jest zakres 4–7 na 17 możliwych grup elementów informacyjnych. Są to najczęściej aktualności, informacje turystyczne i kulturalne (w 65%–85% badanych przypadków), najslabiej reprezentowane są informacje o Unii Europejskiej, funduszach wsparcia unijnego oraz informacje GIS, informacje o rynku pracy, a także tzw. informacje obywatelskie. Należy zatem ocenić, iż strony internetowe jednostek samorządowych pod względem zasobności w tym regionie są jeszcze mało doskonałe.

Obecność usług publicznych udostępnianych elektronicznie stwierdzono we wszystkich grupach jednostek terenowych, natomiast ocena sposobu ich prezentacji, przydatności i zgodności ze standardami europejskimi wypada mało korzystnie, osiąga bowiem zaledwie drugi poziom interakcji. Najwyżej oceniono w tym względzie urzędy starostw powiatowych grodzkich i ziemskich oraz szczebel wojewódzki. Badanie widoczności serwisów www w internecie wykazało przewagę słabej rozpoznawalności w grupie jednostek gmin wiejskich, średnia rozpoznawalność obecna była w całości grupy gmin miejsko-wiejskich, bardzo dobra dominowała wśród starostw ziemskich i gmin miejskich. Duży udział bardzo dobrej i doskonałej rozpoznawalności serwisów jest domeną powiatów grodzkich i szczebla wojewódzkiego. Analiza jakościowa wykazała

zdecydowaną przewagę ocen słabych i przeciętnych, nielicznie reprezentowane były oceny wyższe, co wskazuje na fakt, iż większość serwisów samorządowych pozostaje na bardzo przeciętnym poziomie.

Pomimo zauważalnego postępu w udostępnianiu w sieci treści i usług, występuje jednak wiele istotnych braków, oddziałujących na postrzeganie i wizerunek władz samorządowych w środowiskach lokalnych. Przedstawienie oferty informacyjnej na odpowiednio wysokim poziomie zależy w dużej mierze od stopnia rozwoju samej gminy, a także od oczekiwań społeczności lokalnej. Informacja dostarczana przez organy samorządu terytorialnego nie zawsze jest rzetelna, aktualna, kompletna i zrozumiała. Nieodpowiednia i nie zawsze kompetentna prezentacja choćby jednego z powyższych elementów jest przyczyną rozczarowania użytkowników, a co za tym idzie zmniejszania częstotliwości kontaktów z instytucją. Mankamentem serwisów gminnych, z punktu widzenia kreowania atrakcyjności inwestycyjnej, jest brak elementów o charakterze marketingowym, tj. promocji regionu jako miejsca lokalizacji dla przyszłych inwestycji, pomocy ze strony samorządu, ułatwień i ulg, dodatkowych informacji dla inwestorów, danych GIS itd.

Przyczyny tego stanu rzeczy leżą głównie w braku wiedzy i doświadczenia lokalnych władz samorządowych w zakresie tworzenia serwisów internetowych. W opinii firmy WebAudit⁶, zajmującej się profesjonalną oceną i budową serwisów „jakość wielu polskich witryn przeraża, widoczne jest ogromne marnotrawstwo środków na tworzenie narzędzi mało przyjaznych i zrozumiałych dla odwiedzających, mało użyteczne, a przede wszystkim mało skuteczne. Wykonawcy często wykorzystują na własną korzyść brak kompetencji swoich klientów. Interesuje ich utrzymywanie długich i drogich relacji”.

Stopniowe przekształcanie się stron internetowych w portale o coraz lepszej funkcjonalności powinno skłaniać władze do zwrócenia większej uwagi na ich rozpoznawalność i jakość. Wyniki przedstawionej analizy, będące bogatym materiałem diagnostycznym, powinny uświadomić władzom lokalnym znaczenie serwisu internetowego, jako ważnego medium i narzędzia marketingu terytorialnego w dobie społeczeństwa informacyjnego.

Wskazane jest zwrócenie większej uwagi samorządów na rolę nowego medium informacyjnego wypierającego dotychczasowe formy, jako ważnego czynnika potencjału społeczeństwa opartego na wiedzy. Staje się ono istotnym elementem wpływającym na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej, konkurencyjności i pozycji społeczno-ekonomicznej regionu. Ważnym zadaniem dla władz lokalnych jest więc nie tylko osiągnięcie wzrostu liczby serwisów, lecz przede wszystkim skupienie uwagi na znaczeniu takich właściwości, jak zasobność, jakość i rozpoznawalność informacyjna.

Zaprezentowana w pracy metoda oceny zasobów informacyjnych może okazać się przydatna przy dokonywaniu inwentaryzacji i audytów zasobów informacyjnych w kategorii różnych instytucji publicznych. Celowym byłoby zatem

⁶ Źródło: <http://www.webaudit.pl/>.

upowszechnienie jej dla uzyskania pełnej wszechstronności i kompleksowości ocen, niezależnie od rodzaju podmiotu i miejsca prezentacji. Potencjalnie można stosować ją do analiz serwisów internetowych nie tylko w Polsce, lecz także, po nieznacznej modyfikacji, w innych krajach Unii Europejskiej.

Literatura

- Broniarek R., 2005, „Korzystanie z Internetu w świetle badań typu omnibus” (w:) R. Milic-Czernik, *Marketingowe badania bezpośrednie – zastosowania*, Warszawa: Wyd. Difin.
- Dziemianowicz W., Jałowiecki B., 2004, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Głomb K., 2005, *Statystyka serwisów internetowych polskich gmin i powiatów ad 2005. Materiały na IX Konferencję Miasta w Internecie – Zakopane 2005*, Zakopane: Stowarzyszenie Miasta w Internecie.
- Kuczowicz J., 2005, „Internet w tworzeniu klimatu inwestycyjnego w gminie” (w:) A. Kopczuk, M. Proniewski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna regionu*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku.
- Kulagowski S., Kulisiewicz T., 2005, *Administracja publiczna w sieci 2004. Raport sporządzony przez Internet Obywatelski*, Warszawa, styczeń (ze strony: www.egov.pl).
- Majewski W., Wąglowski P., 2004, *Prosto, przejrzysto i wygodnie*, raport specjalny Computerworld: IT w sektorze publicznym, kwiecień.
- WCAG, 1999, Lista punktów kontrolnych dla wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych 1.0. Checklist of Checkpoints for Web Content Accessibility Guidelines 1.0.
- PENTOR, 2004, *Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu*, raport z badania ilościowego na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji i Polskiej Agencji Prasowej, Research International.

COMMUNITY AUTHORITIES WEBSITES RESOURCES EVALUATION IN THE PODLASKIE VOIVODSHIP

The study contains a review of websites of local governments in Podlaskie voivodship. The authors address the problem of demand for internet services, provide the inventory of available websites and evaluate the importance of this form of communication. The popularity of Internet services is clearly growing, especially with respect to interactive solutions, saving time and money of citizens. The quality of website's contents is also a strong determinant of it's success.