

Anna Łukaszuk

ZNACZENIE ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU E-ADMINISTRACJI W CZASIE PANDEMII COVID-19

1. Wprowadzenie

Czas kryzysu niejednokrotnie okazuje się sprawdzianem dla przyjętych regulacji i teoretycznych założeń. Nie zawsze to, co sprawdza się i jest wystarczające w typowych okolicznościach, sprawdzi się również w czasie kryzysu. Zadaniem administracji publicznej jest zapewnienie działania w sposób ciągły, trwały i stabilny, zarówno w czasie przewidywanych, jak i nieprzewidywanych okoliczności. Pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 spowodowała globalne zakłócenia społeczne i gospodarcze, które przeobraziły się w kryzys. W obliczu zaistniałej sytuacji zarówno rząd, jak i administracja publiczna naszego kraju stanęły przed koniecznością podjęcia wielu działań. Wielowymiarowość kryzysu spowodowanego pandemią wymusiła na administracji publicznej powzięcie decyzji dotyczących konieczności wprowadzenia zmian zarówno w wymiarze funkcjonalnym, jak i instytucjonalnym. Niewątpliwie wielość wyzwań, przed jakimi stanęła administracja publiczna, a także konieczność szybkiej reakcji na zaistniałą sytuację stanowią sytuację bezprecedensową. Zwalczanie pandemii koronawirusa związane jest bezpośrednio z wprowadzeniem wielu ograniczeń minimalizujących bezpośrednio kontakty międzyludzkie, co ma służyć wygaszeniu zakażeń. W począt-

kowym etapie epidemii skutkowało to znaczącym lub wręcz całkowitym ograniczeniem pracy urzędów. Ogłoszony lockdown dotknął nie tylko kontaktów społecznych, lecz także administracji publicznej, w której wiele urzędów i instytucji przeszło na tryb pracy zdalnej, część z nich została zamknięta dla interesantów, inne zawiesiły lub znacząco ograniczyły swoją działalność.

Mimo faktu, że przewiduje się, że ze skutkami pandemii będziemy mierzyć się jeszcze przez długi czas, można zauważyć zmiany, które zaszły w administracji publicznej, a bezpośrednio wpłynęły na jej sprawność i efektywność. Początek pandemii znacząco ograniczył świadczenie usług przez administrację publiczną wszędzie tam, gdzie wymagane było osobiste stawiennictwo w urzędzie, wielu spraw nie można było załatwić. Utrudnienia związane ze spowolnieniem, z ograniczeniem lub zawieszeniem działalności odnosiły się nie tylko do typowych czynności administracyjnych, takich jak zgłoszenie urodzenia dziecka w urzędzie stanu cywilnego czy rejestracja pojazdu, lecz także wielu bardziej złożonych procesów związanych chociażby z postępowaniem sądowym. Rzeczywistość pandemiczna wymusiła na całym społeczeństwie konieczność szybkiego dostosowania się do sytuacji. Brak możliwości funkcjonowania w konwencjonalny sposób zdeterminował ogół decyzji dotyczących poszukiwania najlepszych rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie w nowych warunkach. Wymóg dostosowania się do szeregu obostrzeń, związanych zarówno z reżimem sanitarnym, jak i nowymi wyzwaniem, przed jakimi stanął rząd, w znacznej mierze wpłynął na działania administracji publicznej. Zapewnienie stałego i sprawnego funkcjonowania, a tym samym umożliwienie obywatelom nieograniczonego dostępu do świadczonych usług stało się zadaniem priorytetowym dla administracji publicznej. W celu sprostania tym wymogom wprowadzono zmiany w płaszczyznach działalności operacyjnej, takie jak: obsługa klienta, wewnętrzna organizacja, współpraca międzyinstytucjonalna, wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową. W raporcie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unii Europejskiej pt. *Public Administration: Responding to the COVID-19*

*Pandemic*¹ podkreślono trzy istotne obszary z punktu widzenia sprawności państwa i jego instytucji w tym szczególnym okresie, tj.: funkcjonowanie rządu, koordynacja działań, proces podejmowania decyzji. Wskazano na wdrażanie i wykorzystywanie technologicznych rozwiązań komunikacyjnych pozwalających na kontakt zdalny w trakcie organizowanych posiedzeń rządu i zastosowanie telepracy w administracji publicznej. W odniesieniu do obywateli i konieczności załatwiania przez nich różnych spraw w urzędach wdrożono rozwiązania typu: przedłużenie terminu ważności dokumentów, zezwoleń, kontroli technicznych, wydłużono terminy składania deklaracji podatkowych czy wnoszenia podatków, przyśpieszono wypłaty różnych świadczeń, rozszerzono też zakres niektórych z nich (np. dotyczących opieki nad dziećmi)².

2. Założenia e-administracji

Czynnikiem niezbędnym i warunkującym efektywność i sprawność administracji publicznej okazały się rozwiązania z zakresu technologii cyfrowych. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) zrewolucjonizowały świat, zmieniły życie ludzi i otaczającą ich rzeczywistość. Ukształtowały nowe społeczeństwo określane mianem społeczeństwa informacyjnego. Wymiana informacji za pośrednictwem Internetu zniwelowała wszelkie bariery komunikacyjne w skali globalnej i wytyczyła nowe kierunki działania w każdej dziedzinie życia. Technologie informacyjne i komunikacyjne powszechnie wdrożyła administracja publiczna, poprawiając w znaczący sposób jakość oferowanych usług³. Jednym z celów informatyzacji administracji jest włączenie się w budowę społeczeństwa informacyjnego. W założeniach elektroniczna administracja ma umożliwić zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorcom szybszą i efektywniejszą możliwość realizacji usług za pomocą techno-

¹ SIGMA, *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, OECD, EU, Paryż 2020.

² P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020/6, s. 272–275.

³ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020, s. 43.

logii informacyjno-komunikacyjnych⁴. Pojęcie społeczeństwa informacyjnego, a także ICT jest nieodzownie związane z rozwojem e-usług, również w administracji publicznej. W chwili obecnej niezaprzeczalne są korzyści płynące z zastosowania rozwiązań z zakresu elektronicznej administracji. Wieloletnie działania mające na celu stworzenie odpowiedniej infrastruktury i pokonanie barier zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych⁵ skutkują zwiększeniem efektywności i sprawności administracji publicznej, służą zapewnieniu transparentności jej działań, a także stanowią odpowiedź na potrzeby i oczekiwania obywateli i ich wspólnot. To właśnie rosnące oczekiwania obywateli i przedsiębiorców względem państwa i świadczonych przez nich usług stanowią w erze rewolucji cyfrowej poważne wyzwanie oraz dodatkowy bodziec do zmian w sektorze publicznym. W centrum transformacji cyfrowej państwa, a zatem również administracji publicznej, znajduje się obywatel, którego potrzeby stanowią punkt wyjścia podejmowanych działań. Zmiana podejścia do realizacji procesów, wdrażania usług oraz komunikacji z obywatelem będzie opierała się na możliwościach, jakie daje zastosowanie technologii cyfrowych⁶. Raport OECD wskazuje na

⁴ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 42.

⁵ Do istotnych barier o charakterze zewnętrznym odnoszących się do użytkowników rozwiązań w zakresie e-administracji, wskazywanych w literaturze krajowej i zagranicznej, należy zaliczyć: a) ograniczony, w dalszym ciągu, dostęp obywateli do Internetu; b) brak wspólnych standardów wymiany dokumentów; c) niski poziom edukacji obywateli w zakresie nowoczesnych technologii informatycznych; d) brak wystarczającej wiedzy i kompetencji użytkowników technologii; e) indywidualne cechy użytkowników (takie jak wiek, wykształcenie, częstotliwość korzystania z Internetu); f) niski stopień wykorzystywanie technologii ICT w procesach biznesowych (np. e-commerce, elektroniczny obieg dokumentów); g) obawy związane z bezpieczeństwem danych i informacji; h) problemy z elektronicznym podpisem; i) ograniczony poziom zaufania do e-administracji; j) preferowanie osobistych kontaktów z pracownikami urzędów; k) brak świadomości dostępu do tego typu usług. Wśród głównych barier o charakterze wewnętrznym będących źródłem niepowodzenia we wdrażaniu usług e-administracji należy wymienić: błędy na etapie projektowania, niewystarczające zasoby kadrowe w organizacji, niechęć do zmian, niewystarczające zasoby systemów informatycznych, niski poziom bezpieczeństwa sieci, brak polityki w zakresie bezpieczeństwa, brak wytycznych i procedur w zakresie stosowania. J. Ejdyś, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 35.

⁶ Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 109/2019 z 24.09.2019 r., s. 15, <https://www.gov.pl/attachment/507cbab6-ab25-4ba7-9b7a-65d142411dba> (dostęp: 1.09.2022 r.).

pięć głównych korzyści wynikających z funkcjonowania elektronicznej administracji. Zalicza się do nich: zwiększenie wydajności działań administracji publicznej, przyjęcie orientacji na klienta poprzez poprawę jakości świadczonych usług, zwiększenie skuteczności państwa oraz wsparcie w postaci reform, ograniczenie wydatków publicznych związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, budowę zaufania pomiędzy obywatelami a administracją (rządzącymi), przez m.in. zaangażowanie obywateli w procesy polityczne⁷.

Komisja Europejska definiuje e-administrację (*e-government*) jako ciągły proces doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Wiąże się to ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług. E-administracja oznacza system organizacyjno-prawny, instytucjonalny, informatyczny umożliwiający załatwianie spraw administracyjnych drogą elektroniczną⁸. Działalność elektronicznej administracji oparta jest na układzie relacji z różnymi grupami docelowymi, zewnętrznymi z obywatelami A2C (*administration to citizen*) i przedsiębiorcami A2B (*administration to business*) oraz wewnętrznymi z administracją A2A (*administration to administration*). Od lat podejmowane są działania na rzecz rozwoju administracji elektronicznej, wpisują się one w strategię europejską, której celem jest stworzenie zintegrowanego cyfrowego obszaru gospodarczego⁹. Zarówno Strategia

⁷ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie...*, s. 47.

⁸ J. Ejdyś, *Zaufanie...*, s. 22.

⁹ W dniu 6.05.2015 r. Komisja przyjęła strategię jednolitego rynku cyfrowego. Rozwinięciem założeń powyższej strategii jest Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej 2016–2020, który zawiera konkretne propozycje rozwiązań przypisanych następującym kategoriom: 1) modernizacja administracji publicznej za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) przy zastosowaniu kluczowych narzędzi cyfrowych; 2) łatwiejszy dostęp dla przedsiębiorców do towarów i usług cyfrowych w całej UE; 3) stworzenie odpowiednich i równych warunków funkcjonowania umożliwiających rozkwit sieci cyfrowych i innowacyjnych usług; 4) maksymalizacja potencjału wzrostu tkwiącego w gospodarce cyfrowej – www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment_pl (dostęp: 1.09.2022 r.).

na rzecz odpowiedzialnego rozwoju¹⁰, Długookresowa Strategia Polska 2030¹¹, jak i Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)¹² odnoszą się do transformacji cyfrowej kraju, która bezpośrednio ma mieć wpływ na modernizację administracji publicznej, co z kolei ma się przełożyć na jakość usług świadczonych na rzecz obywateli i innych interesariuszy. Administracja publiczna stoi przed nowymi zadaniami i wyzwaniem, a e-administracja jest jednym z warunków sprawnego państwa¹³. Kluczowym czynnikiem w tym procesie są odpowiednie zmiany legislacyjne, które nie tylko uwzględniają postęp technologiczny, lecz także kreują nową rzeczywistość, poprzez eliminację nieefektywnych procedur, przyczyniając się jednocześnie do uproszczenia i zminimalizowania obciążeń nałożonych na obywatela. Właściwe rozwiązania legislacyjne w tej materii określane są jako jeden z determinantów rozwoju elektronicznej administracji w Polsce. Powinny wspierać rozwój e-administracji poprzez usuwanie barier organizacyjnych i prawnych oraz dążenie do integracji poszczególnych systemów potrzebnych do świadczenia e-usług publicznych¹⁴. Dynamiczny rozwój technologii cyfrowych w zestawieniu z tempem procesów regulacyjno-legislacyjnych wymusza nowe podejście w sferze regulacyjnej. Konieczne jest tworzenie elastycznych regulacji prawnych ułatwiających reakcję na szybkie zmiany technologii. Dobre regulacje i standardy powstają w oparciu o doświadczenia, testy i przedsięwzięcia, służą jako źródło empirycznych danych do tworzenia dobrych regulacji przy ich praktycznym stosowaniu¹⁵. Powzięcie odpowiednich działań w tej materii okazało się niezbędne w czasie kryzysu

¹⁰ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), stanowiąca załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. (M.P. poz. 260).

¹¹ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2013.

¹² Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej...*

¹³ Strategia na rzecz odpowiedzialnego do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 226.

¹⁴ A. Tomaszewicz, J. Buko, *Determinanty rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2015/852/117, s. 648.

¹⁵ Angażowanie otoczenia regulacyjno-nadzorczego i legislacyjnego w procesy testowania nowych rozwiązań technologicznych, które mają być przedmiotem regulacji, legislacji i późniejszego nadzoru, zmniejsza ryzyko wdrożeniowe oraz obniża

spowodowanego pandemią. Adekwatne, sprawnie wprowadzone regulacje i ich zmiany, stanowiące odpowiedź na powstałe potrzeby, okazały się determinantem skuteczności administracji publicznej.

3. E-administracja w czasie pandemii

Czas pandemii pokazał, jak istotną rolę odgrywa elektroniczna administracja dla sprawności i efektywności administracji publicznej w sytuacji kryzysu. Rozwiązania z zakresu e-administracji dla obywateli i innych podmiotów, takich jak przedsiębiorcy, nabrały nowego znaczenia. Wyłączenie dotychczasowych form działania okazało się katalizatorem zmian i przeobrażeń, zarówno dla administracji publicznej jako podmiotu dostarczającego i zapewniającego określone usługi, jak i dla podmiotów korzystających z nich. Konieczność transformacji działania administracji publicznej i przejścia w znacznej mierze do świadczenia e-usług ukazała również, jak duże dysproporcje w zakresie rozwoju cyfrowego zachodzą pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej. Presja bezwzględnego i sprawnego dostosowania się do bieżącej rzeczywistości uzewnętrzniła deficyty administracji publicznej względem zapewnienia dostępu do e-usług społeczeństwom poszczególnych państw. To, co dla jednych okazało się bolesną lekcją, dla innych stało się okazją do usprawnienia i przyspieszenia pozytywnych zmian w elektronicznej administracji. Komisja Europejska corocznie bada stopień wdrożenia e-administracji dla 36 europejskich krajów, przygotowując tym samym kompleksową ocenę zmian w cyfrowym świadczeniu usług publicznych¹⁶. Raport wykazuje, że w 2021 r. dojrzałość e-administracji

niepewność regulacyjną, co przekłada się na tempo adopcji rozwiązań cyfrowych. Jest to istotne działanie państwa na rzecz odpowiedzialnej innowacji. Środowiska testowe i tzw. piaskownice stanowią odseparowaną od świata zewnętrznego, bezpieczną przestrzeń informatyczną, która służy do testowania nowych pomysłów. Takie laboratoria testowe zmniejszają ryzyko, które towarzyszy wprowadzaniu do powszechnego użytku nowości, przez co budują zaufanie obywateli, instytucji oraz rynku do nowych usług, produktów i rozwiązań. Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej...*, s. 9.

¹⁶ Badane są cztery poziomy funkcjonowania e-administracji: skala usług świadczona w Internecie dla obywateli, przejrzystość oferowanych rozwiązań, dostępność oraz zakres usług dla obcokrajowców.

wynosi 68%, w Polsce wynosi 58%, tym samym lokując nas na 28 pozycji w rankingu. Najbardziej zaawansowanym cyfrowo rządem okazała się – tak jak w roku ubiegłym – Malta, z wynikiem 96%. Ogółem 81% ocenianych usług jest już dostępnych online. Mimo że pandemia stanowiła bodziec cyfryzacji, w niektórych obszarach kryzys nie był panaceum na cyfrową transformację władz publicznych¹⁷. W ramach monitorowania postępu państw członkowskich w zakresie cyfryzacji Komisja Europejska publikuje również coroczne sprawozdania dotyczące indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI). Polska w ogólnym rankingu zajmuje 24 miejsce¹⁸ na 27 państw członkowskich. W kategorii cyfrowych usług publicznych zajmujemy 22 miejsce. Z usług administracji elektronicznej w naszym kraju korzystało 49% użytkowników Internetu, w porównaniu z 64% w UE. Jeżeli chodzi o wstępnie wypełnione formularze, wynik Polski jest nieznacznie lepszy od średniej dla UE (65% w porównaniu z 63% dla UE). Nasz kraj nadal znajduje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępności cyfrowych usług online, z wynikiem 65%, jeżeli chodzi o cyfrowe usługi publiczne dla obywateli (średnia dla UE 75%), i 67%, jeżeli chodzi o cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw (średnia dla UE 84%). Uzyskalismy dobry wynik, jeżeli chodzi o otwarte dane (90% w porównaniu z 78% dla UE)¹⁹. W rankingu ONZ z 2020 r., według wskaźnika rozwoju e-administracji EGDI²⁰,

¹⁷ Nadal istnieją istotne dysproporcje, takie jak: 85% usług administracji centralnej jest dostępnych online, w porównaniu do 59% usług lokalnych 91% usług dla firm jest dostępnych online, w porównaniu z 77% dla obywateli mniej niż połowa (43%) usług jest dostępna online przez użytkowników transgranicznych. European Commission, *eGovernment Benchmark 2021 Entering a New Digital Government Era*, October 2021, s. 9, <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d30dcae1-436f-11ec-89db-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁸ W 2020 r. Polska poczyniła postępy w zakresie wielu wskaźników, ale biorąc pod uwagę równie pozytywne zmiany w innych krajach, nie przełożyło się to na zmianę jej ogólnej pozycji. Nadal utrzymują się znaczne różnice, jeśli chodzi o kategorię „Kapitał ludzki”, w przypadku której Polska zajmuje 24 miejsce, uzyskując wynik poniżej średniej dla większości wskaźników. Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*, s. 3.

¹⁹ Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej...*, s. 12.

²⁰ Indeks rozwoju e-administracji przedstawia stan rozwoju e-administracji państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wraz z oceną wzorców rozwoju witryn internetowych w danym kraju indeks rozwoju e-administracji obejmuje cechy

Polska zajmuje 24 pozycję z indeksem 0,85 punktów (na 197 krajów), natomiast indeks e-uczestnictwa wynosi 0,96 i gwarantuje 9 pozycję, w porównaniu do roku 2018 odnotowujemy wzrost o 22 miejsca²¹. Należy stwierdzić, że zdecydowana większość państw członkowskich Unii Europejskiej wskutek pandemii poczyniła postępy w obszarze cyfryzacji, jednakże zróżnicowanie wśród poszczególnych obszarów badanych i poszczególnych państw jest zdecydowanie wysokie i niekorzystne. W perspektywie założeń cyfrowej dekady przyjętych przez Komisję Europejską na rok 2030 wszystkie państwa członkowskie będą musiały podjąć szereg systemowych działań w celu zniwelowania zdiagnozowanych różnic²².

Polska okazała się krajem, dla którego kryzys związany z COVID-19 stał się katalizatorem i determinantem znaczących przekształceń w sferze elektronicznej administracji. Zmiany, które nastąpiły w wyniku dostosowania się do sytuacji pandemii i związanych z tym potrzeb społecznych, spowodowały trwałe przeobrażenie administracji publicznej. Ocenia się, że jesteśmy w momencie, kiedy na skutek sytuacji, w której się znaleźliśmy, wiele osób, które bały się zdalnych rozwiązań, uważając, że są niepraktyczne czy niebezpieczne, przekonuje się, że jest inaczej. Dowiadują się, że można korzystać i załatwiać sprawy urzędowe przez Internet i że jest to korzyść zarówno dla obywateli, jak i dla samych urzędów.

dostępu takie jak infrastruktura i poziom edukacji, aby odzwierciedlić, w jaki sposób dany kraj wykorzystuje technologie informacyjne w celu promowania dostępu i integracji swoich obywateli. EGDI jest złożonym miernikiem trzech ważnych wymiarów e-administracji, a mianowicie: świadczenia usług online, łączności telekomunikacyjnej i potencjału ludzkiego. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²¹ W 2018 r. Polska zajmowała 31 pozycję w rankingu e-uczestnictwa z indeksem 0,89.

²² W dniu 9.03.2021 r. Komisja przedstawiła wizję i kierunek transformacji cyfrowej w Europie do 2030 r. Komisja będzie realizować ambicje cyfrowe UE na 2030 r. w konkretny sposób, przez: cele i prognozowane trajektorie, solidne wspólne ramy zarządzania, które pomogą w monitorowaniu postępów i eliminowaniu braków, projekty z udziałem różnych krajów oparte na wspólnych inwestycjach UE, państw członkowskich i sektora prywatnego. W ramach cyfryzacji usług publicznych obrała sobie cel na: 1) najważniejsze usługi publiczne: 100% online, 2) e-zdrowie: 100% obywateli z dostępem do dokumentacji medycznej, 3) tożsamość cyfrową: 80% obywateli korzysta z cyfrowego dowodu tożsamości – https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_pl (dostęp: 1.09.2022 r.).

Świadomość po obu stronach możliwości i wygody, jakie dają narzędzia cyfrowe, z całą pewnością wzrosła. W związku z tym zrodziła się także większe oczekiwania wysokiej jakości usług administracji online²³. Skala zmian zarówno dla obywateli, jak i pozostałych interesariuszy, w tym również dla samych urzędów, określana jest mianem cyfrowej rewolucji. Przyspieszenie procesu cyfryzacji okazało się niezbędne, ale także, na co wskazują statystyki, możliwe do przeprowadzenia, akceptowane i korzystne dla zainteresowanych podmiotów²⁴. Założeniem e-administracji jest zwiększenie jakości oraz zakresu komunikacji między obywatelami i innymi interesariuszami a państwem. Urzeczywistnienie tego założenia w czasie pandemii wymagało podniesienia jakości dostępnych usług, ułatwienia i rozszerzenia dostępu do nich, zwiększenia ich przejrzystości, kompleksowości oraz użyteczności. W tym szczególnym czasie priorytetowym działaniem było umożliwienie realizacji w jak największym zakresie całych zdarzeń życiowych obywatela w sposób kompleksowy. Zostało wprowadzonych wiele zmian legislacyjnych w celu realizacji powyższych założeń. Przykładem takiego działania jest Profil Zaufany, który jest środkiem identyfikacji elektronicznej zawierającym zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną²⁵. Dane zgromadzone przez administrację pozwalają na to, aby profil zaufany stał się punktem wyjścia do wszelkich działań obywatela chcącego mieć dostęp do e-administracji, ograniczając jego aktywność do minimum.

²³ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/minister-cyfryzacji-koronawirus-trwale-zmieni-administracje-publiczna-wywiad> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁴ Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) „COVID-19 Business Pulse Survey – Polska” wykazuje, że w wyniku pandemii 32% polskich firm zaczęło używać (bądź zwiększyło użycie) Internetu, mediów społecznościowych, wyspecjalizowanych aplikacji czy platform cyfrowych w celach biznesowych. Przedsiębiorstwa poprawiły w ten sposób głównie sprzedaż (45%), marketing (38%) i zarządzanie (24%). Wiele instytucji i przedsiębiorców stwierdziło, że bez wprowadzenia rozwiązań cyfrowych nie mogły normalnie funkcjonować albo nie przetrwały na rynku. Dotyczy to firm, które zaczęły np. prowadzić sprzedaż internetową. Ogromny rozwój branży e-commerce spowodował możliwość kontaktu z wieloma kontrahentami, już nie tylko lokalnymi. Dla firm, które wychodzą na rynki międzynarodowe, bodźcem była pandemia, natomiast żałują one, że nie zrobiły tego wcześniej – <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/65361:pandemia-zapocatkowala-w-polsce-cyfrowa-rewolucje-na-niespotykana-dotad-skale-cyfryzuja-sie-zarowno-firmy-jak-i-urzedz> (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁵ Art. 3 pkt 14 u.i.d.p.

Profil zaufany potwierdza naszą tożsamość w Internecie, dzięki czemu za jego pośrednictwem można np. złożyć wniosek o dowód osobisty, zgłosić narodziny dziecka, skorzystać z Internetowego Konta Pacjenta (IPK), elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), Platformy Usług Elektronicznych ZUS (PUE), konta Mój GOV, złożyć wniosek m.in. o rejestrację działalności gospodarczej, be-cikowe, świadczenia rodzicielskie, uzyskać odpis aktu stanu cywilnego czy zarejestrować się na szczepienia przeciwko COVID-19. Te e-usługi zyskały na atrakcyjności, gdy wizyta w urzędzie była utrudniona z powodu pandemii. Przełożyło się to bezpośrednio na liczbę założonych profili przez obywateli – z ponad 2 mln użytkowników w roku 2019 na ponad 11 mln w roku 2021²⁶. W celu minimalizacji grupy obywateli wykluczonych z możliwości założenia profilu²⁷ Ministerstwo Cyfryzacji w marcu 2020 r. zdecydowało się na uruchomienie Tymczasowego Profilu Zaufanego²⁸, którego docelowa ważność miała trwać trzy miesiące. Innowacyjne rozwiązanie w tym zakresie stanowi specjalna procedura wideoweryfikacji, która polega na porównaniu wizerunku wnioskodawcy udostępnianego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej z wizerunkiem pobranym z Rejestru Dowodów Osobistych²⁹. W związku z dużym zainteresowaniem możliwością założenia tymczasowego profilu i ograniczonym czasem jego ważności Ministerstwo Cyfryzacji z dniem 17.06.2021 r., na mocy nowelizacji ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, dokonało przekształcenia tymczasowych profili na stałe, wydłużającym tym samym czas ich ważności do 3 lat. Równie duże zainteresowanie wśród społeczeństwa, niewykazywane wcześniej, odnotowało Internetowe Konto Pacjenta (IPK), określane mianem rewolu-

²⁶ Z Profilu Zaufanego korzystało: w dniu 14.01.2019 r. – 2 563 301 osób, w dniu 14.01.2020 r. – 4 780 989 osób, w dniu 14.01.2021 r. – ponad 9 mln osób, w czerwcu 2021 r. liczba ta przekroczyła 11 mln – www.gov.pl/web/cyfryzacja/9-milionow-polakow-z-profilem-zaufanym (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁷ Profil zaufany można założyć za pośrednictwem internetowego konta bankowego lub złożyć wniosek online i potwierdzić osobiście w punkcie potwierdzającym profil.

²⁸ W styczniu 2021 r. został również uruchomiany profil zaufany 70+ i 80+ dla osób powyżej 70. i 80. roku życia – www.gov.pl/web/cyfryzacja/profil-zaufany-70--zapisz-sie-juz-dzis (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁹ Art. 20cb u.i.d.p.

cyjnego narzędzia w systemie ochrony zdrowia. Ma ułatwić pacjentom wygodne korzystanie z usług cyfrowych i uporządkować rozproszone dotąd informacje medyczne o naszym stanie zdrowia w jednym miejscu. Posiadacze konta mogą sprawdzić wyniki testów na COVID-19, a także skorzystać z wielu opcji, takich jak: e-recepta, e-skierowanie czy kontakt z sanepidem lub możliwość pobierania Unijnego Certyfikatu COVID (UCC), eliminując tym samym potrzebę bezpośredniego kontaktu. Statystyki Centrum e-Zdrowie wskazują, że w czasie pandemii konto aktywowało do grudnia 2019 r. 907 000 osób. Rok później było to już 4,6 mln, a w lipcu 2021 r. aktywowanych zostało już ponad 10 mln kont. W ciągu pierwszego półrocza 2021 r. aktywowano ponad 5 mln kont, czyli o 1,4 mln więcej niż w całym 2020 r. i ponad 6 razy więcej niż w całym 2019 r. Co istotne, znaczna część funkcjonalności, które pojawiły się na IKP w okresie pandemii, nie była wcześniej planowana. Zostały one wprowadzone jako reakcja na bieżące potrzeby Polaków związane z dostępem do informacji online o swoim zdrowiu³⁰.

Dokonując analizy rozwiązań z zakresu e-administracji w czasie pandemii, nie można pominąć aspektu gospodarczego, który miał bezpośrednie przełożenie na sytuację wielu podmiotów, w tym przedsiębiorców. Programy pomocowe uruchomione przez rząd miały swym zasięgiem objąć jak największą liczbę tych podmiotów, uwzględniając przy tym istniejące ograniczenia i specyfikę sytuacji. Za wypłaty finansowego wsparcia uruchomione w ramach tarcz antykryzysowych i finansowych odpowiadał Polski Fundusz Rozwoju (PFR) oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Wnioski do PRF mogły być składane wyłącznie drogą elektroniczną, co niejako wymusiło na przedsiębiorcach korzystanie z rozwiązań e-administracji, w postaci chociażby podpisów elektronicznych. Zaistniała konieczność dowiodła, że mimo pewnych początkowych problemów zastosowanie powyższych rozwiązań przyniosło wiele korzyści, zarówno dla przedsiębiorców, jak i Funduszu. Pokonano wiele obustronnych barier, co zaskutkowało przyspieszeniem procesów i przekonaniem się, że elektroniczne rozwiązania nie tylko w znaczący sposób usprawniają i przyspieszają bieg zdarzeń, lecz także

³⁰ www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas/aktualnosci/juz-10-milionow-polakow-korzysta-z-internetowego-konta-pacjenta-w-serwisie (dostęp: 1.09.2022 r.).

pomagają wyeliminować wiele błędów występujących przy zastosowaniu tradycyjnej formy. Podobne działania odnotował ZUS, który przy zastosowaniu Platformy Usług Elektronicznych (PUE) przyjmował wnioski o wsparcie z kolejnych tarcz, również wyłącznie drogą elektroniczną. Zgodnie z oświadczeniem ZUS zastosowanie takiego rozwiązania zminimalizowało liczbę pomyłek przy wnioskowaniu o pomoc, a tym samym radykalnie zmniejszyła się liczba postępowań wyjaśniających. Rozwinięto i rozszerzono dotychczasowe e-usługi, wiele z nich wynikało z tarczy antykryzysowej, tak jak dodatek solidarnościowy, przyznany ok. 130 000 osób, na kwotę 313 mln zł, lub Polski Bon Turystyczny aktywowany przez ponad milion obywateli, a o wypłatę których można było ubiegać się tylko elektronicznie. W krótkim czasie zmodyfikowano i dostosowano systemy informatyczne w celu realizacji nowych zadań. W efekcie liczba użytkowników platformy ZUS wzrosła z 3 do ponad 6 mln³¹. W październiku 2020 r. ZUS udostępnił klientom e-wizyty, z których w ciągu roku skorzystało ponad 116 000 klientów, a liczba ta cały czas rośnie³². Natomiast od 1.01.2022 r. ZUS przejął wypłatę świadczeń wychowawczych tzw. 500+, na które wnioski można przysyłać tylko drogą elektroniczną przez Platformę Usług Elektronicznych (PUE)³³.

Realizując dalsze rozwiązania z zakresu e-usług, w dniu 5.10.2021 r. weszła w życie ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadzająca zasady funkcjonowania w obrocie prawnym elektronicznych przesyłek rejestrowanych. Przepisy umożliwią stosowanie e-doręczeń zarówno w instytucjach publicznych, jak i obrocie gospodarczym oraz dla osób prywatnych. Rejestrowane doręczenie elektroniczne realizowane będzie przez dostawców usług zaufania. Doręczenia elektroniczne docelowo zastąpić mają tradycyjne listy polecone w kontaktach z instytucjami publicznymi, urzędami, firmami. Rozwiązanie to ma umożliwić wysyłanie i odbieranie ważnych pism niezależnie od miejsca pobytu i niezwłocznie po ich nadaniu. Ma to wpłynąć na przyspieszenie i usprawnienie

³¹ ZUS, *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2020 rok*, Warszawa 2021, s. 4–6.

³² www.zus.pl/-/ponad-116-tys-klientow-skorzystalo-z-e-wizyt?p_l_back_url=%2Fwynikiwyszukiwania%3Fquery%3Dponad%2B116%2Btys.%2Bklient%25C3%25B3w%2Bskorzysta%25C5%2582o%2Bz%2Be-wizyt%2B (dostęp: 1.09.2022 r.).

³³ www.zus.pl/-/zus-przejmie-obsloge-programu-rodzina-500- (dostęp: 28.10.2021 r.).

zwłaszcza postępowań sądowych czy też postępowań administracyjnych, zarówno po stronie obywateli, którzy szybciej otrzymają decyzje w sprawach, jak i po stronie administracji publicznej, która otrzyma niezwłocznie dowody doręczenia dokumentów elektronicznych w postępowaniu³⁴.

4. Podsumowanie

Począwszy od 2020 r. kiedy świat ogarnęła pandemia, wykorzystanie technologii cyfrowych i rozwiązań z zakresu e-administracji odgrywa bardzo istotną rolę i ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa w wielu aspektach życia. Na skutek wprowadzenia szeregu ograniczeń i restrykcji administracja publiczna rozszerzyła zakres dostępnych usług elektronicznych. Nastąpiła zarówno konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań, jak i modernizacji dotychczas funkcjonujących w celu zapewniania społeczeństwu dostępu do usług administracji publicznej. Pandemia okazała się czynnikiem przyspieszającym transformację administracji publicznej w zakresie e-usług. W konsekwencji pandemii w krótkim czasie zostało wprowadzonych wiele zmian, których realizacja planowana była dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat. Według danych GUS w 2020 r. usługi elektroniczne oferowało obywatelom 99,3% jednostek administracji publicznej, usługi przez Internet świadczyły wszystkie urzędy powiatowe i marszałkowskie. Zdalny dostęp do zasobów jednostki umożliwiało 95,5% urzędów³⁵. Należy podkreślić, że podjęte działania nie zawsze były trafne i adekwatne, nie uniknięto błędów i nie wszystkie wprowadzone regulacje oceniane są pozytywnie. Sytuacja kryzysowa uwidoczniła wiele deficytów i problemów związanych z brakiem odpowiedniej infrastruktury w postaci należytej jakości połączeń sieciowych, systemów informatycznych,

³⁴ www.beck.pl/ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-od-5-pazdziernika-2021-r/ (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁵ GUS, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2020 r.*, 25.05.2021 r., s. 1–3, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-w-2020-roku,7,3.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

wykwalfikowanych zasobów ludzkich, a także związanych z wykluczeniem cyfrowym określonych grup społecznych, takich jak osoby niepełnosprawne czy osoby po 70. roku życia. Odzwierciedlenie tego stanowi pozycja Polski kształtująca się poniżej średniej w rankingach dotyczących cyfrowego dostępu do usług publicznych. Jednakże nie zmienia to faktu, że w sytuacji kryzysowej doświadczyliśmy znacznego postępu w zakresie usług elektronicznej administracji. Zarówno społeczeństwo, jak i administracja publiczna odniosły wiele korzyści z przeniesienia swych działań do sieci. Nastąpiło przełamanie wielu barier wewnętrznych i zewnętrznych, co można uznać za dobrą prognozę na przyszłość. Pewne rozwiązania e-administracji wprowadziliśmy jako jedni z pierwszych w Europie. Przykładem jest wnioskowanie online o odpis aktu stanu cywilnego i otrzymanie go automatycznie w wersji elektronicznej z Systemu Rejestrów Państwowych (SRP) bez zaangażowania urzędnika³⁶. Cyfrowy portfel dokumentów i usług mObywatel jest obecnie przykładem jednego z najbardziej rozwiniętych narzędzi wśród europejskich rozwiązań w zakresie portfeli tożsamości cyfrowej. Polska mogłaby odgrywać jeszcze bardziej proaktywną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu europejskich ram tożsamości cyfrowej³⁷. Obecnie trwają prace nad stworzeniem globalnych standardów e-administracji, dla których wzorcem ma być przykład Estonii, jako wiodącego państwa na świecie pod względem dostarczania cyfrowych usług publicznych³⁸.

³⁶ Ministerstwo Cyfryzacji, *Cyfryzacja podczas pandemii. Innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja – wybrane działania Ministerstwa Cyfryzacji*, marzec–wrzesień 2020, s. 7, <https://www.gov.pl/attachment/a5c0e55f-d94b-4e84-abea-5a54f716df61> (dostęp: 1.09.2022 r.).

³⁷ Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej...*, s. 4.

³⁸ W dniu 27.10.2020 r. doszło do podpisania deklaracji o woli współpracy w zakresie przyspieszenia cyfrowej transformacji i cyfryzacji usług rządowych na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals, SDGs). Estonia, Niemcy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) i Digital Impact Alliance (DIAL) przy Fundacji ONZ podjęły współpracę w celu przyspieszenia transformacji cyfrowej – przede wszystkim w zakresie usług rządowych. Jej rezultatem ma być ustanowienie ram współpracy między rządami, tak by tworzenie oraz wdrażanie e-administracji było efektywne kosztowo, przyspieszone i zintegrowane. W przeciwieństwie do wielu innych dziedzin e-administracja nie ma globalnych standardów. Planowana współpraca ma na celu ich stworzenie, a ponadto udostępnienie gotowych rozwiązań, niezależnie od możliwości ekonomicznych państw, które będą z nich korzystać. Estonia postrzegana jest

Wnioski z działań podjętych przez administrację publiczną w czasie pandemii w zakresie elektronicznej administracji powinny stanowić narzędzie służące utrzymaniu i rozwijaniu zainteresowania społeczeństwa tego rodzaju usługami i rozwiązaniami. Należałoby wykorzystać ujawniony potencjał, podejmować działania mające dostosować wciąż niedoskonałą infrastrukturę cyfrową do potrzeb administracji publicznej. Równie istotne i niezbędne są działania systemowe związane z ustawicznym podnoszeniem kompetencji cyfrowych społeczeństwa i kadr administracji publicznej, cyberbezpieczeństwem, zwiększaniem świadomości dostępu do e-usług i przeciwdziałaniem wykluczeniu w dostępie do nich.

Bibliografia

- Ejdy J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018
- European Commission, *eGovernment Benchmark 2021 Entering a New Digital Government Era*, October 2021
- Gołębiewska M., *Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem*, Instytut Europy Środkowej, Komentarze IEŚ 282 (185/2020), 10.11.2020 r., <https://ies.lublin.pl/komentarze/globalne-standardy-e-administracji-estonia-dzieli-sie-doswiadczeniem/> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020
- GUS, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2020 r.*, 25.05.2021 r.
- Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2013

jako przodujące państwo na świecie pod względem cyfrowych usług publicznych. W tym kontekście wystarczy wymienić kilka liczb: 99% usług publicznych w Estonii dostępnych jest online za pośrednictwem systemu X-Tee (ang. *X-Road*), 99% obywateli Estonii posiada elektroniczny dowód osobisty, w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. prawie 47% uprawnionych wybrało głosowanie internetowe. M. Gołębiewska, *Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem*, Instytut Europy Środkowej, Komentarze IEŚ Nr 282 (185/2020), 10.11.2020 r., s. 1, <https://ies.lublin.pl/komentarze/globalne-standardy-e-administracji-estonia-dzieli-sie-doswiadczeniem/> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Ministerstwo Cyfryzacji, *Cyfryzacja podczas pandemii. Innowacje, bezpieczeństwo, e-administracja – wybrane działania Ministerstwa Cyfryzacji*, marzec–wrzesień 2020

SIGMA, *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, OECD, EU, Paryż 2020

Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020/6

Tomaszewicz A., Buko J., *Determinanty rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2015/852/117

Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014

ZUS, *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2020 rok*, Warszawa 2021

Anna Łukaszuk [ORCID: 0000-0001-8909-0070] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Nauki o Administracji.