



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



JAKUB KWAŚNY

<http://orcid.org/0000-0002-0786-304X>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
kwasny@uek.krakow.pl

DOI: 10.35765/HP.2180

Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19¹

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest określenie wyzwań stojących przed polskimi samorządami we wdrażaniu e-administracji oraz analiza koniecznych zmian – będących następstwem pandemii COVID-19 – w zakresie regulacji dla skutecznej realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest określenie sposobu skutecznej reakcji na zmiany w zakresie funkcjonowania Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) oraz wdrażania i realizacji polityk publicznych przez władze lokalne. Metodologia badawcza opiera się na dwóch technikach – krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu oraz analizie i prezentacji wyników badań przeprowadzonych wśród samorządowców.

PROCES WYWODU: Wywód składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej scharakteryzowano istotę i cel rozwoju e-administracji, a także określono uwarunkowania prawne związane z ich wdrażaniem. W drugiej części skoncentrowano się na przedstawieniu wyników badań własnych na temat skutków pandemii Covid-19 dla wdrażania e-administracji w JST.

1 Projekt finansowany w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” w latach 2019–2022 nr projektu: 021/RID/2018/19, kwota finansowania: 11 897 131,40 zł.

Sugerowane cytowanie: Kwaśny, J. (2022). Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 71–90. DOI: 10.35765/HP.2180.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że pomimo rosnących kompetencji cyfrowych, możliwości cyfryzacji nie są w pełni wykorzystywane. Dodatkowo, w samorządach obszar ten nie stanowi priorytetu w realizowanych politykach publicznych. Większość JST nie ma strategii wdrażania nowoczesnych e-usług publicznych, a zmiany mają charakter akcydentalny. Wśród barier wskazuje się skomplikowane przepisy i wysokie koszty ich wdrażania oraz użyteczność dla odbiorców.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Dalszy rozwój e-administracji w samorządach wymaga uproszczenia przepisów, strategicznego planu integrującego różne systemy oraz zapewniającego ich interoperacyjność. Stwarza to potrzebę opracowania i realizacji strategii lokalnych w celu poprawy jakości świadczonych e-usług i zapewnienia ich przejrzystości z poszanowaniem prywatności obywateli.

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd, e-administracja, polityka publiczna, pandemia

Abstract

E-GOVERNMENT IN POLISH CITIES AS A RESULT
OF THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to identify the challenges faced by Polish local governments in implementing e-administration and to analyze the necessary changes – resulting from the Covid-19 pandemic – in the field of regulations for the effective implementation of public policies at the local government level.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main problem is to determine how to effectively respond to changes in the functioning of local government units in terms of satisfying citizens' needs. The research methodology is based on two techniques: a review of the literature on the subject and the analysis of the results of surveys conducted among local government officials.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: consists of two essential elements. The first characterizes the essence and purpose of the development of e-administration and specifies the legal conditions. The second part focuses on the results of own research on the pandemic effects for the development of e-administration in local governments.

RESEARCH RESULTS: The analysis shows that despite the growing digital competences this area is not a priority within the framework of public policies. As the study shows, most of the surveyed officials declare to not have a strategy for implementing public e-services, and the changes are incidental. The most

important barriers include complex regulations and high costs of their implementation as well as their usefulness for citizens.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: Further implementation of e-administration requires both: the simplification of the regulations and a strategic plan ensuring the integration of various systems and their interoperability. This creates the need to develop and implement long-term strategy plans in order to improve e-services provided by local governments.

KEYWORDS:

local government, e-administration, public policy, pandemic

1. WSTĘP

Rozwój nowoczesnych technik komunikacji oraz samego Internetu zrewolucjonizował podejście do sposobu świadczenia usług publicznych i komunikowania się z interesariuszami. Pojawiają się coraz to nowe kanały komunikacji, tj. media społecznościowe, użyteczne aplikacje, platformy zakupowe, e-sklepy, bankowość elektroniczna, rozbudowane witryny internetowe itp. Świadczy to nie tylko o popularności tych narzędzi, ale także rosnącej świadomości o korzyściach, jakie niesie za sobą przenoszenie kolejnych elementów działalności do przestrzeni wirtualnej. Proces ten został przyśpieszony – stając się niejako koniecznością – w wyniku wprowadzenia obostrzeń w związku z pandemią Covid-19 (Hodźić i in., 2021). Szereg zmian zostało wdrożonych również w sektorze publicznym, dla którego rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną jest szansą nie tylko poprawy świadomości obywatelskiej i budowy społeczeństwa informacyjnego, ale także wzrostu efektywności pracy, ograniczenia kosztów i poprawy wizerunku. A w przypadku pandemii COVID-19 pomogły one również w zwalczaniu negatywnych skutków wywołanych pandemią (Ullah i in, 2021)

Celem badania było określenie głównych wyzwań, jakie stoją obecnie przed Jednostkami Samorządu Terytorialnego (JST), a także barier we wdrażaniu e-administracji na poziomie lokalnym. Badanie umożliwiło również identyfikację problemów regulacyjnych oraz propozycji działań mających skutecznie wpływać na rozwój e-usług

świadczonych przez polską administrację, w tym w szczególności polskie samorządy. Ponadto badanie miało na celu próbę zanalizowania zmiany świadomości polskich samorządowców i ich stosunku do wdrażania rozwiązań z obszaru e-administracji w następstwie pandemii COVID-19.

2. METODOLOGIA BADAWCZA

Metodologia badawcza opiera się na dwóch technikach – krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu oraz badaniach jakościowych, w których jako podstawowe narzędzie badawcze zastosowano ustrukturyzowany kwestionariusz ankiety oraz jako uzupełnienie do badania zogniskowane wywiady grupowe (ang. *Focus Group Interview*). Proces gromadzenia danych przeprowadzono z wykorzystaniem techniki CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*). Respondenci zostali poproszeni o wypełnienie elektronicznego kwestionariusza ankiety, opracowanego z wykorzystaniem narzędzia *Google Forms*. W kwestionariuszu badawczym wyróżnione zostały trzy części:

1. Profil respondenta.
2. Poziom kompetencji cyfrowych badanych respondentów.
3. Stosunek do e-administracji przed i po wybuchu pandemii COVID-19.

W badaniu wzięło udział 106 przedstawicieli sektora samorządowego (wszyscy z wyższym wykształceniem), głównie kierowników jednostek oraz władz wykonawczych poziomu gminnego (48%) i miast na prawach powiatu (26%), powiatowego (11%) i wojewódzkiego (9%). Większość stanowili mężczyźni (ok. 63%) i osoby w wieku 36–45 lat (57%). Badanie przeprowadzono w latach 2020–2021 wśród samorządowców z województw małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego i łódzkiego. Uzyskano wyniki łącznie z 64 różnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badań ankietowych zostały w kolejnym etapie poddane dyskusji w dwóch różnych grupach focusowych (ośmioosobowych). W przypadku pierwszej byli to zaproszeni eksperci (osoby zatrudnione w administracji samorządowej, niebędące w ścisłym kierownictwie) oraz osoby zarządzające jednostkami samorządu terytorialnego (organ wykonawczy) w drugiej. Grupa badawcza nie miała charakteru reprezentatywnego, jednak wyniki

badań i ich walor poznawczy mogą być uogólnione i stanowić punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie.

3. ISTOTA I UWARUNKOWANIA PRAWNE ROZWOJU E-ADMINISTRACJI

Pojęcie e-administracji jest definiowane jako świadczenie usług publicznych z użyciem elektronicznych form komunikacji (ICT, ang. *Information and Communications Technologies*) prowadzące do zwiększenia efektywności działań administracji publicznej (Dias, 2019a). Sprawnie działająca administracja powinna przede wszystkim pełnić funkcję łączącą różne grupy społeczne, klientów e-administracji i podejmować takie działania, których zadaniem jest dostosowanie swoich usług do istniejących potrzeb i uwarunkowań (Wilk, 2014, s. 18). Celem e-administracji jest zatem podniesienie jakości życia korzystających z jej usług, poprawa efektywności oraz zwiększenie transparentności działań administracji publicznej (Snellen, 2002; Pina i in., 2007). Rozwój cyfrowych usług w tym obszarze traktuje się jako szansę na szybszy rozwój gospodarczy krajów Unii Europejskiej (Novotny i Sabati, 2006), zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji (Haręża, 2011) oraz poprawę interakcji z obywatelami. Komisja uznała ponadto transformację cyfrową administracji jako kluczowy element sukcesu jednolitego rynku (Nowina-Konopka, 2017). Jej powodzenie wymaga jednak wymiany informacji między różnymi instytucjami i bezpiecznej współpracy pomiędzy różnymi systemami informatycznymi (Grodzka, 2007). To właśnie interoperacyjność, czyli zdolność różnych systemów teleinformatycznych (aplikacji) i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz realizacji wspólnych celów, jest dziś kluczowym wyzwaniem – tak w wymiarze krajowym, jak i europejskim (program ISA) – jakie stoi przed polską administracją i wdrożonymi dotychczas rozwiązaniami (Kwaśny, 2013).

Dzięki e-administracji można nie tylko zwiększyć dostępność do usług publicznych czy poprawić przejrzystość działań, ale także skomputeryzować administrację i podnieść poziom wiedzy cyfrowej (Trajovik, 2010, s. 17). Często podkreśla się wiele korzyści, wśród których najczęściej pojawiają się:

- poprawa efektywności działania administracji (Dixon, 2010) i wzrost jakości usług (Osimo, 2008);
- zwiększona transparentność działań (Noveck, 2009; Chun i in., 2010);
- zwiększone zainteresowanie sprawami publicznymi wśród obywateli i łatwiejszy kontakt z administracją (Lazer i in., 2009),
- wzrost poziomu zaufania do administracji publicznej (Bonsón i in., 2012).

Co więcej, pojawił się nawet pogląd, że automatyzacja administracji publicznej i oparcie procesu decyzyjnego na algorytmach może w przyszłości wyeliminować tradycyjną biurokrację (Snellen, 1998). Rzeczywistość jednak zweryfikowała to podejście i wskazała je jedynie jako sposób na zmniejszenie kosztów w przyszłości (Reddick, 2005).

Najważniejszymi – obecnymi w zagranicznej literaturze – determinantami rozwoju e-usług publicznych na poziomie lokalnym są m.in. presja społeczna i rozwiązania prawne (Dias, 2020). Zwraca się szczególnie uwagę na kluczową rolę rządu centralnego w zapewnieniu odpowiedniego finansowania i infrastruktury technicznej oraz umiejętności samych urzędników, a także podkreśla się znaczenie skutecznego przywództwa na poziomie lokalnym we wdrażaniu zmian (Bigdeli i in., 2013, s. 828).

Od strony popytowej najważniejszymi elementami – niezbędnymi do skutecznej implementacji e-rozwiązań – są przede wszystkim łatwość ich użytkowania, kompatybilność i wiarygodność. Przy czym ten ostatni element jest kluczowy i jednocześnie najbardziej problematyczny dla administracji publicznej. Musi bowiem przekonać obywatela nie tylko do nowych rozwiązań, ale także do samej siebie (Carter i Bélanger, 2005). Przy wykorzystaniu modelu *blockchain* administracja może jednak zwiększać zaangażowanie obywateli pod warunkiem autonomiczności i transparentności stosowanych rozwiązań, uwzględniając przy tym kwestie poszanowania prywatności obywateli (Kassen, 2021).

Postęp techniczny i rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), a także sama pandemia COVID-19 spowodowały zwiększone zainteresowanie innowacyjnymi rozwiązaniami nie tylko w obszarze e-administracji, ale także do wykorzystania danych i optymalizacji świadczonych usług w zakresie ochrony zdrowia oraz informacji. O ile – jak wynika z raportu ONZ nt.

e-administracji – w początkowym etapie pandemii wykorzystanie Internetu do walki z pandemią było stosunkowo proste (ograniczało się do suchych informacji na stronach internetowych), o tyle w kolejnych fazach państwa zdecydowały się na wykorzystanie nie tylko mediów społecznościowych, ale również dedykowanych aplikacji covidowych. Rekomendacje, jakie wynikają z analizy *UN E-Government Survey 2020* w części dotyczącej skutków pandemii COVID-19, odnoszą się w krótkim okresie do: rozwoju komunikacji dwukierunkowej z obywatelami; popularyzacji wykorzystania przez administrację publiczną mediów społecznościowych i platform komunikacyjnych; zapewnienia praw człowieka (takich jak ochrona prywatności) w coraz bardziej cyfrowym świecie. W perspektywie średniookresowej do: budowy strategicznych partnerstw pomiędzy różnymi grupami interesariuszy w obszarze digitalizacji; zwiększenia finansowania samorządów lokalnych w zakresie rozwoju e-administracji; dostarczania nowoczesnych rozwiązań w obszarze edukacji oraz udostępniania zbiorów. Z kolei w dłuższej perspektywie sugeruje się zwiększone inwestycje w nowoczesne technologie (sztuczna inteligencja, *blockchain*), wykorzystanie robotyzacji i dronów oraz rewizję systemów bezpieczeństwa, jak i rozwiązań legislacyjnych w ochronie prywatności (ONZ, 2020). Pandemia spowodowała również pojawienie się postulatów nt. zmiany metodologii samego raportu i jego zasadniczą rewizję w kierunku badania skuteczności stosowanych narzędzi (Misuraca i in., 2022). Rekomendacje ONZ wpisują się na poziomie lokalnym w szerszy kontekst idei *smart cities* (Chourabi i in., 2018) i stanowią obszar zainteresowań nie tylko naukowych, ale również decydentów politycznych (Pereira i in., 2018). W literaturze istnieje powszechna zgoda zarówno co do tego, że rozwój e-administracji przyspiesza implementację inteligentnych rozwiązań w miastach (Lytras i Serban, 2020), jak i co do potrzeby zmiany modelu samego miasta i jego rozwoju, w kierunku bardziej konkurencyjnym i zrównoważonym (Clark i in., 2015). Koncepcja ta daleko wykracza poza jej pierwotne rozumienie jako wdrażania nowoczesnych rozwiązań z zakresu ICT, kładąc przy tym nacisk na jakość życia – w tym poprawę warunków ekonomicznych i ekologicznych (Kourtiti i Nijkamp, 2012) – oraz partycypację społeczną. Jest to również istotny priorytet w działaniach finansowanych z funduszy unijnej polityki spójności (Masik i Studzińska, 2018). Inny aspekt, bardzo mocno widoczny

w rekomendacjach ONZ, to zapewnienie prywatności obywateli oraz wdrożenie rozwiązań legislacyjnych mających na celu ochronę praw obywatelskich w kontekście wszechobecnej cyfryzacji. Skutki pandemii COVID-19 – a w szczególności wywołane nią niepokoje społeczne – pokazały, że harmonizacja postępu technicznego i życia społecznego nie tylko rodzi szereg niebezpieczeństw, ale wymagać będzie zupełnie nowych rozwiązań (Grinn i in., 2022).

Rozwój e-administracji w Polsce oraz proces informatyzacji sektora publicznego można podzielić na cztery zasadnicze okresy. Lata 1990–2000 to czas informatyzacji spontanicznej, wywołanej szybkim postępem technicznym. W latach 2000–2004 głównym celem polskiej administracji było przyjęcie *aquis communautaire* oraz dostosowanie wszelkich rozwiązań informatycznych do wymagań Unii Europejskiej. Lata 2004–2012 to etap informatyzacji rozproszonej, w którym pojawiło się wiele autonomicznych projektów informatycznych, realizowanych przez różne podmioty sfery publicznej oraz okres od 2012 roku (Kwaśny, 2013), który to trwa nadal i jest próbą zintegrowania różnych systemów wraz z nadaniem im nowej architektury. Pierwsze ważniejsze działania w kierunku rozwoju e-administracji w Polsce podjęte zostały w lipcu 2000 roku, kiedy to Sejm RP w drodze uchwały wezwał rząd do pełniejszego wykorzystania możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Od tego czasu powstało wiele opracowań o charakterze strategicznym, mających określić plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego na lata 2001–2006 (ePolska), e-administracji na lata 2005–2006 oraz kolejne do roku 2013 oraz do 2020 (Kozłowska, 2010). Jako priorytet uznano wówczas usługi świadczone na rzecz firm i te usprawniające działalność administracji centralnej. W dalszej perspektywie preferencje dotyczyły e-usługi dla obywateli w zakresie podatków i zasiłków, a trzecim – e-tożsamość oraz szereg rozwiązań związanych z deklaracjami celnymi czy pośrednictwa pracy (Jedlińska i Rogowska, 2016). Wdrażanie e-administracji na poziomie lokalnym nie było priorytetem władz centralnych i miało charakter rozproszony.

W polskim systemie prawnym najważniejsze były: ustawa o podpisie elektronicznym, ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Swoistą rewolucją była również ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku, kiedy to utworzono urzędowy

publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) oraz wprowadzenie w 2014 roku zasad i warunków korzystania z ePUAP (elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej). Istotne było również przyjęcie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 (Rada Ministrów, 2007), które uruchomiło swoistą lawinę zmian prawnych umożliwiających cyfryzację na szeroką skalę. Zmiany musiały bowiem zostać wprowadzone w wielu innych aktach prawnych, począwszy od ustaw regulujących funkcjonowanie samej administracji, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez zmiany w prawie budowlanym, telekomunikacyjnym, o ochronie danych osobowych czy o narodowym zasobie archiwalnym i wielu innych. Z kolei w 2016 roku przyjęto ustawę o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, której celem było wprowadzenie do polskiego prawa rozporządzenia w sprawie eIDAS (UE, 2014), gwarantującego obywatelom UE możliwość posługiwania się elektronicznym podpisem w każdym kraju członkowskim. Istotnym przyspieszeniem dla zmian w zakresie cyfryzacji administracji w Polsce była sytuacja związana z pandemią COVID-19. Ustawami z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz ustawą z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych wprowadzone zostały zmiany w prawie, umożliwiające doręczenia przez urzędy wydruku dokumentu – który pierwotnie został przygotowany w postaci elektronicznej – również za pomocą wskazanego przez uczestnika postępowania, sposobu doręczenia za pomocą adresu elektronicznego. Pandemia COVID-19 zbiegła się również z toczącą się dyskusją w organach administracji unijnej na temat *Digital Services Act* (DSA) oraz *Digital Market Act* (DMA). W przypadku DSA rezultatem ma być wypracowanie szczegółowego mechanizmu zgłaszania i usuwania nielegalnych treści, kompleksowych przepisów w sprawie reklam internetowych, w tym reklam ukierunkowanych, oraz umożliwienia opracowywania i użytkowania inteligentnych kontraktów (Komisja, 2020). Z kolei DMA ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego przez promowanie skutecznej konkurencji na rynkach cyfrowych, a w szczególności uczciwego środowiska platform internetowych (Komisja, 2020a). Celem tych inicjatyw – przyjętych przez PE końcem roku 2021 – jest zwiększenia

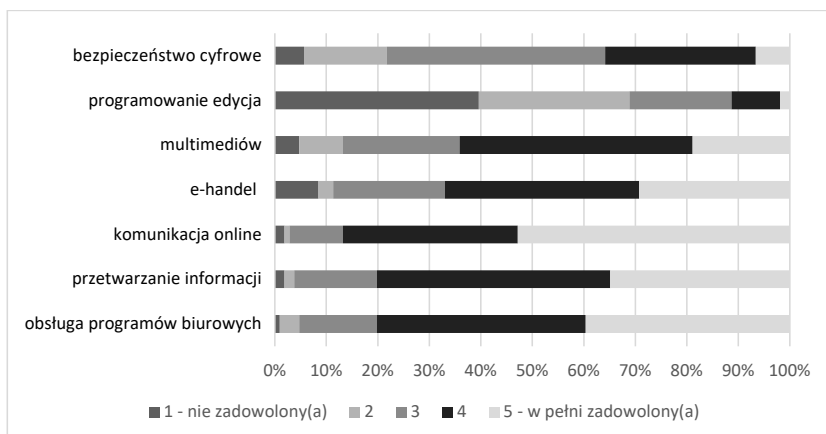
bezpieczeństwa obywateli i ochrony ich praw w otoczeniu cyfrowym na całym jednolitym rynku. Stanowią one też uzupełnienie i zmieniają dyrektywę 2000/31/WE o handlu elektronicznym, w której zapewniono podstawowe ramy funkcjonowania jednolitego rynku usług cyfrowych i nadzoru nad takimi usługami. Nowe prawo ma chronić nie tylko prywatność konsumentów i walczyć z nadużyciami ze strony wielkich firm, ale też przedsiębiorców przed nieuczciwymi praktykami gigantów cyfrowych, z których korzystają do sprzedaży swoich produktów. W obu tych dokumentach kładzie się duży nacisk na prawa obywatelskie i konieczność ochrony prywatności obywateli UE, co jest również ważnym elementem w projektowaniu przyszłych rozwiązań w obszarze e-administracji.

4. WDRAŻANIE E-ADMINISTRACJI W POLSKICH SAMORZĄDACH – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Opisane zmiany w podejściu do rozwoju e-administracji, jak i w rozumieniu samego pojęcia, które dalece wykraczają poza rozwiązania czysto techniczne, są konsekwencją rosnącej świadomości społecznej oraz przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Zasadne zatem wydaje się pytanie, na ile pandemia COVID-19 zmieniła podejście oraz zainteresowanie lokalnych decydentów nowoczesnymi rozwiązaniami na poziomie samorządowym. Respondenci w pierwszym etapie badania poproszeni zostali o samoocenę własnych kompetencji cyfrowych. Analiza danych zawartych na wykresie 1 pozwala stwierdzić, że badani to osoby w dużej mierze zadowolone ze swoich kompetencji cyfrowych w zakresie wykorzystania narzędzi komputerowych do obsługi programów biurowych, poszukiwania informacji, komunikacji online, a także zakupów internetowych oraz edycji multimediów, nieposiadające jednak umiejętności programowania czy zapewnienia bezpieczeństwa w sieci.

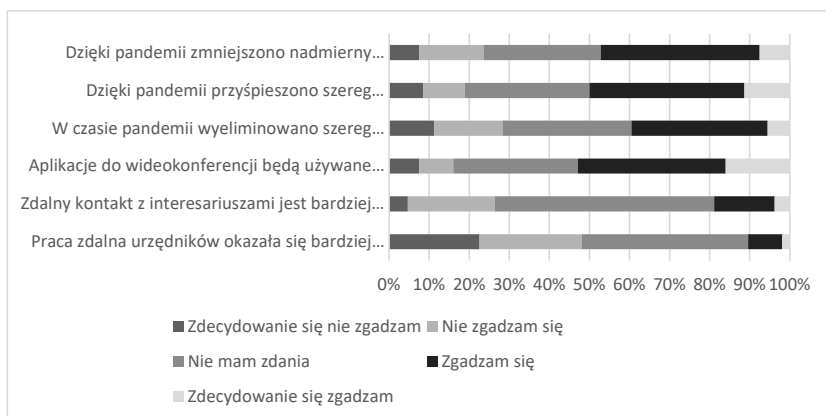
Następnie respondenci poproszeni zostali o ustosunkowanie się do sześciu stwierdzeń (wykres 2). Na podstawie udzielanych odpowiedzi można stwierdzić, że o ile zdalna praca i ograniczenie kontaktu obywateli z urzędem nie pozostanie na dłużej praktyką w polskich samorządach (większość badanych nie zgodziła się ze stwierdzeniem o większej efektywności pracy zdalnej oraz kontaktu

Wykres 1. Kompetencje cyfrowe badanych samorządowców (samoocena własnych kompetencji cyfrowych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Wykres 2. Skutki pandemii COVID-19 w opinii badanych samorządowców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

z interesariuszami), o tyle należy się spodziewać, że organizacja wielu wydarzeń, w tym spotkań i narad za pomocą narzędzi do wideokonferencji, będzie spuścizną okresu odosobnienia. Badani potwierdzają korzyści, jakie niosą za sobą spotkania online, jak chociażby brak kosztów transportu. W dobie pandemii udało się też wyeliminować

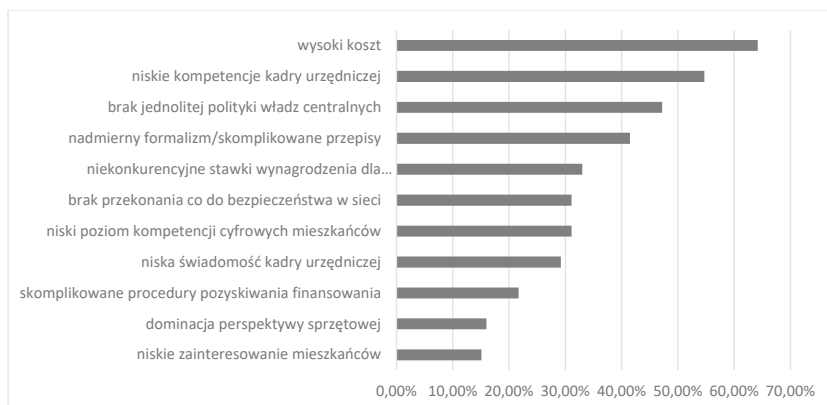
szereg zbędnych dotychczas czynności urzędniczych, zmniejszając nadmierny formalizm i upraszczając procedury.

W kolejnym etapie badania respondenci poproszeni zostali o wybranie lub zaproponowanie głównych – ich zdaniem – barier hamujących rozwój e-administracji w Polsce. Najczęściej wskazany był wysoki koszt nowoczesnych rozwiązań, jak również wciąż niskie kompetencje kadry urzędniczej. Często wskazywanym problemem – poza wymienionymi wyżej – jest również brak jednolitej polityki władz centralnych względem cyfryzacji usług publicznych. Rozproszenie odpowiedzialności w tej materii nie służy budowie spójnej architektury cyfrowej polskiej administracji. Bardzo ważnym elementem mogącym usprawiedliwić zapóźnienie cyfrowe administracji względem sektora prywatnego są niekonkurencyjne stawki wynagrodzenia dla specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii i informatyków. Ważnym elementem – znacznie częściej podejmowanym w badaniach zagranicznych autorów – jest bezpieczeństwo stosowanych rozwiązań, które pojawiło się w ok. 30% wskazań (wykres 3). Ponadto respondenci wskazali na perspektywę sprzętową, która w kolejnym etapie badania focusowego została poddana szerszej dyskusji. Uczestnicy badania określili, że model finansowania e-administracji w Polsce (również ten z wykorzystaniem funduszy unijnych) prowadził do wdrażania rozwiązań, których celem nie była użyteczność dla obywateli, a konieczność wydatkowania i rozliczenia projektu

Akcydentalny charakter wdrażanych zmian i tzw. „cyfryzacja rozproszona” w polskiej administracji objawia się jeszcze jednym ważnym zjawiskiem. Owo rozproszenie dotyczy nie tylko poszczególnych poziomów administracji publicznej, ale również poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów miast i gmin. Większość z badanych przyznała, że urzędy, w których pracują, nie mają specjalnej komórki (wydziału) odpowiedzialnego za rozwój e-usług. Nie posiadają również, w znakomitej większości, żadnych planów czy strategii oraz nie dysponują wykonaną wcześniej diagnozą potrzeb obywateli w zakresie rozwoju cyfrowych udogodnień (wykres 4).

Pozytywnym zjawiskiem – będącym efektem pandemii CoVID-19 – jest natomiast wzrost zainteresowania tą tematyką nie tylko wśród decydentów, ale również samych mieszkańców. Jak zadeklarowali badani (75%), w ich jednostkach samorządowych zainteresowanie

Wykres 3. Bariery wdrażania e-administracji w polskich samorządach w opinii badanych samorządowców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wykres 4. Planowanie strategiczne rozwoju e-administracji i rozwiązań smart w polskich samorządach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

mieszkańców kontaktem elektronicznym oraz możliwością procedowania ich spraw bez konieczności osobistej wizyty w urzędzie wzrosło. To z pewnością przełożyło się na większą świadomość cyfrową oraz zainteresowanie e-administracją samych urzędników (wykres 5).

Wykres 5. Zainteresowanie e-usługami publicznymi przed i w trakcie pandemii COVID-19



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W kolejnej fazie badania wyniki ankietowe zostały przedstawione dwóm grupom focusowym i przedyskutowane w kontekście wyzwań, jakie stoją dziś przed administracją samorządową w Polsce. Podsumowując najważniejsze z nich to:

- pozyskanie wysokiej klasy specjalistów (informatyków),
- rozwój baz danych i otwarty dostęp do informacji,
- elektroniczny obieg dokumentów, w tym zastosowanie rozwiązań chmurowych,
- wykorzystanie analizy danych (ang. *big data*),
- bezpieczeństwo systemów ICT,
- organizacja pracy (w tym wykorzystanie pracy zdalnej),
- kształcenie kadry w zakresie rozwiązań e-usług oraz cyberbezpieczeństwa,
- zapewnienie użyteczności (ang. *user experience*) oferowanych systemów.

5. WNIOSKI

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że wśród polskich samorządowców rośnie aktywność w zakresie wykorzystywania nowoczesnych rozwiązań i aplikacji mobilnych. Osoby mające wpływ na wdrażanie zmian w tym zakresie w JST same korzystają

z możliwości, jakie daje im dzisiaj cyfryzacja. Pandemia COVID-19 przyspieszyła w sposób niespotykany dotychczas działania mające na celu wdrażanie e-usług publicznych i rozwój systemów komunikacji na odległość, jak również zainteresowanie tymi kwestiami zarówno po stronie obywateli, jak i decydentów. Oznacza to, że projektując przyszłe rozwiązania w tej dziedzinie należy się kierować nową „zdalną rzeczywistością” (Rozkhova i in., 2021) oraz antycypować zupełnie nowy styl życia (Siriwardhana i in., 2020). Warto zwrócić też uwagę na akcydentalny charakter wdrażanych zmian oraz brak jasnej strategii wdrażania e-administracji w polskich samorządach. W konsekwencji wprowadzane rozwiązania dotyczą mniej skomplikowanych spraw, brakuje również kompleksowych platform (w tym aplikacji mobilnych) elektronicznej obsługi obywatela, z uwzględnieniem ich użyteczności i wygody (UX). Cyfryzacja świadczonych e-usług publicznych czy zwiększenie dzięki temu partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym stanowi wciąż wyzwanie. W konsekwencji wdrażane zmiany w sposób ograniczony wpływają na jakość świadczonych usług publicznych, nie wspominając już o przewidywaniu przyszłych zdarzeń. Wciąż niska jest świadomość zagrożeń, jakie niesie za sobą postępująca cyfryzacja oraz poziom wiedzy urzędników w zakresie cyberbezpieczeństwa.

W dłuższej perspektywie postuluje się uproszczenie przepisów mających ułatwić elektroniczny obieg dokumentów oraz proces ich archiwizacji, również w tych bardziej skomplikowanych działaniach. Bardzo istotne jest również wprowadzenie jasnych zasad gromadzenia danych i zakresu ich przetwarzania oraz mechanizmów ochrony prywatności obywatela (Lin i in., 2021). Zwraca się także uwagę na opracowanie mechanizmu finansowania zewnętrznego dla nowych rozwiązań w polskich samorządach, które wyeliminują tzw. perspektywę sprzętową (orientacja na zakup niekoniecznie użytecznych rozwiązań) oraz patologiczne zjawisko projektowania e-usług, których celem samym w sobie jest pozyskanie i rozliczenie uzyskanego grantu.

Istotnym problemem wydaje się również niekonkurencyjny poziom wynagrodzeń, jaki sektor publiczny może zaoferować specjalistom w tym zakresie oraz niski poziom wiedzy w obszarze cyberbezpieczeństwa. W tym przypadku należy w kolejnej perspektywie unijnej, w ramach środków na tzw. pomoc techniczną, zapewnić odpowiednie finansowanie dla systemu szkoleń i wsparcia kształcenia

ustawicznego oraz przemysleć tworzenie centralnych lub regionalnych (na poziomie województw) centrów usług informatycznych dla JST. Ponadto rekomenduje się opracowanie lokalnych strategii wdrażania zmian w obszarze e-administracji oraz scentralizowanie niektórych procesów. Centralizacja pozwoli na ujednoczenie stosowanych rozwiązań – szczególnie w przypadku e-administracji i wyeliminowanie różnic, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi JST (w różny sposób wyposażonymi w możliwości finansowe, techniczne i osobowe). Dodatkowo – mając świadomość, że zmiany wywołane pandemią będą mieć charakter trwały – koordynacja działań na poziomie centralnym (lub regionalnym) pozwoli ujednoczyć standard obsługi obywatela w sprawach pozostających w gestii samorządów. Cyfryzacja powinna być postrzegana jako szansa na automatyzację i uproszczenie procedur, oszczędność czasu i pieniędzy, a także jako narzędzie wspomagające w podejmowaniu decyzji zarządczych. W tym celu rekomenduje się nie tylko zaplanowanie działań (w ramach lokalnych strategii rozwoju), ale także wydzielenie odrębnych jednostek projektujących możliwe do wdrożenia narzędzia tak w zakresie przetwarzania danych (zużycie mediów, liczba pasażerów komunikacji publicznej), udostępniania informacji, komunikacji z interesariuszami, jak i dostępności e-usług. Wydaje się, że to, co sektor prywatny już dawno zrozumiał i realizuje, dla samorządów nadal jest wyzwaniem.

BIBLIOGRAFIA

- Bigdeli, A.Z., Kamal, M.M., & Cesare, S. (2013). Electronic information sharing in local government authorities: Factors influencing the decision-making process. *International Journal of Information Management*, 33, 816–830.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29, 123–132.
- Carter, L., & Bélanger, F., (2005). The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, 15(1), 5–25. DOI: 10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-Garcia, J.R., Mellouli, S., Nahon, K., & Scholl, H.J. (2012). Understanding smart cities: An

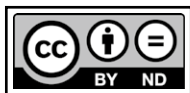
- integrativeframework. Paper presented at the Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2289–2297. DOI: 10.1109/HICSS.2012.615.
- Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15, 1–9.
- Clark, G., Couturier, J., Kelly, J., & Moonen, T. (2015). *Globalisation and Competition: The New World of Cities*. Cities Research Center.
- Dias, G.P. (2019). Are smart cities reshaping local e-government research? *14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI), Coimbra, Portugal*, 1–4. DOI: 10.23919/CISTI.2019.8760778.
- Dias, G.P. (2019). Fifteen years of e-government research in Ibero-America: a bibliometric analysis. *Government Information Quarterly*, 36(3), 400–411. DOI: 10.1016/j.giq.2019.05.008.
- Dias, G.P. (2020). Determinants of e-government implementation at the local level: an empirical model. *Online Information Review*, 44 (7), 1307–1326. DOI:10.1108/OIR-042020-0148.
- Dixon, B.E. (2010). Towards e-government 2.0: An assessment of where e-Government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 15(2), 418–454.
- Grinin, L., Grinin, A., & Korotayev, A. (2022). *COVID-19 Pandemic as a Trigger for the Acceleration of the Cybernetic Revolution, Transition from E-Government to E-State, and Change in Social Relations*. Technological Forecasting & Social Change. DOI: 10.1016/j.techfore.2021.121348.
- Grodzka, D. (2007). E-administracja w Polsce. *Infos Biuro Analiz Sejmowych*, 18.
- Hareża, A. (2011). Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej. *Prawo mediów elektronicznych, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, 1, 27–28.
- Hodźić, S., Ravšelj, D., & Jurlina Alibegović, D. (2021). E-Government Effectiveness and Efficiency in EU-28 and COVID-19. *Central European Public Administration Review*, 19(1), 159–180.
- Jedlińska, R., & Rogowska, B., (2016). Rozwój e-administracji w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 123, 137–147.
- Kassen, M. (2021). Understanding decentralized civic engagement: Focus on peer-to-peer and blockchain-driven perspectives on e-participation. *Technology in Society*, 66. DOI: 10.1016/j.techsoc.2021.101650.
- Komisja Europejska (2020). *Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniające dyrektywę 2000/31/WE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=PL> (dostęp: 20.02.2022 r.).

- Komisja Europejska (2020a). *Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych) 842 final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=PL> (dostęp: 20.02.2022 r.).
- Kowalczyk, M. (2009). *E-urząd w komunikacji z obywatelem*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kourtiti, K., & Nijkamp, P., (2012). Smart cities in the innovation age, *Innovation. The European Journal of Social Sciences*, 25(2), 93–95.
- Kozłowska, D. (2010). *Aktywna biblioteka: Miejsce dla obywateli: e-administracja*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego.
- Kwaśny, J., (2013). Uwarunkowania rozwoju e-administracji w polskich samorządach. W Z. Rykiel, J. Kinal (Red.), *Kultura i administracja w przestrzeni społecznej internetu* (101–116). Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Lin, J., Carter, L., & Liu, D. (2021) Privacy concerns and digital government: exploring citizen willingness to adopt the COVIDSafe app. *European Journal of Information Systems*, 30(4), 389–402. DOI: 10.1080/0960085X.2021.1920857.
- Lazer, D., Nebolo, M., Esterling, K., & Goldschmidt, K. (2009). *Online town hall meetings*, Washington, D.C.: Congressional Management Foundation.
- Lytras, M.D., & Serban, A.C. (2020). E-Government Insights to Smart Cities Research: European Union (EU) Study and the Role of Regulations. *IEEE Access*, 8, 65313–65326. DOI: 10.1109/access.2020.2982737.
- Masik, G., & Studzińska, D. (2018). Ewolucja koncepcji i badania miasta inteligentnego. *Przegląd Geograficzny*, 90(4), 557–571. DOI: 10.7163/PrzG.2018.4.2.
- Misuraca, G., & Medaglia, R., Aquaro, V. (2022). Re-designing the UN e-Government Survey in light of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Towards a Post-COVID Digital Society. W E. Loukis (Red.), *Proceedings of the 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2021* (198–202). Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/3494193.3494221.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433. DOI: 10.1111/0033-3352.00196.
- Muksin, A., & Avianto B. N. (2021). Governance innovation: One-stop integrated service to enhance quality service and public satisfaction. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 16(1), 40–60.

- Nowina-Konopka, M. (2017). Europejska koncepcja e-government w świetle wskaźników Komisji Europejskiej. *Zeszyty Prasoznawcze*, 2(230), 329–349 DOI: 10.4467/22996362PZ.17.021.7301.
- Noveck, B. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Institution Press.
- Novotny, D., & Sabati, Z. (2007). Internet enabled public services as a driver of economic growth—case study eCroatia 2006. *Journal of Information and Organizational Sciences*, 31(1), 141–156.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf/](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf/) (dostęp: 20.02.2022).
- Osimo, D. (2008). *Web 2.0 in Government: Why and How*. JRC Publications Repositorium. Luxembourg OPOCE2008, JRC45269. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC45269> (dostęp: 26.02.2022).
- Pereira, G. V., Parycek, P., Falco, E., & Kleinhans, R. (2018). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Inf. Polity*, 23(2), 143–162.
- Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2007). Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration*, 8 (2), 449–472. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x.
- Rada Ministrów (2007). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie „Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010”. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070610415/O/D20070415.pdf>. Akt utracił moc. (dostęp: 10.05.2021).
- Reddick, C.G. (2005). Citizen interaction with e-government: From the streets to servers?. *Government Information Quarterly* 22, 38–57.
- Rozhkova, D., Rozhkova, N., & Blinova, U. (2021). Development of the e-Government in the Context of the 2020 Pandemics. W T. Antipova (Red.) *Advances in Digital Science. ICADS 2021. Advances in Intelligent Systems and Computing*, 1352, 465–476. DOI.10.1007/978-3-030-71782-7_41.

- Snellen, I. (1998). Street-level Bureaucracy in an Information Age. W I. Snellen, W. Donk (Red.), *Public administration in an information age: A handbook* (497–505). Amsterdam: IOS Press.
- Snellen, I. (2002), *Electronic governance: Implications for citizens, politicians, and public servants*. *International Review of Administrative Sciences*, 68(2), 183–198.
- Siriwardhana, Y., De Alwis, C., Gur, G., Ylianttila, M., & Liyanage, M. (2020). The Fight against COVID-19 Pandemic with 5G Technologies. *IEEE Engineering Management Review*, 48(3), 72–78. DOI: 10.1109/emr.2020.3017451.
- Trajkovic, V. (2010). *ICT for Local Governments. Standards, Principles and Best Practices*. Skopje: NALAS.
- Unia Europejska (2014). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania publicznego w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=PL> (dostęp: 12.03.2021).
- Ullah, A., Pinglu, Ch., Ullah, S., Abbas, H., & Khan, S. (2021). The Role of E-Governance in Combating COVID-19 and Promoting Sustainable Development: A Comparative Study of China and Pakistan. *Chinese Political Science Review*, 6, 86–118. DOI: 10.1007/s41111-020-00167-w.
- Wilk, S. (2014). *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>