



WARSZAWA
25 CZERWCA 2020

PLAN ODBUDOWY GOSPODARKI
(PO KRYZYSIE COVID-19)

FILAR III

**USŁUGI PUBLICZNE W DOBIE
POWSZECHNEGO DOSTĘPU
DO SZYBKIEGO INTERNETU**



SPIS TREŚCI

EXECUTIVE SUMMARY3

I. ZDIGITALIZOWANE PAŃSTWO – PERSPEKTYWA HORYZONTALNA5

**II. POTENCJAŁ CYFRYZACJI POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW ŻYCIA PUBLICZNEGO
– PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ13**

2.1. PODEJMOWANIE DECYZJI I TWORZENIE PRAWA 13

2.2. SYSTEM OPIEKI ZDROWOTNEJ 15

2.3. SYSTEM EDUKACJI 20

2.4. SYSTEM SĄDOWNICTWA 22

III. PODSUMOWANIE24

EXECUTIVE SUMMARY

- Pandemia koronawirusa udowodniła, że konieczne jest szybkie dostosowanie standardów funkcjonowania poszczególnych urzędów i organów państwowych do wymogów nowoczesności, z wykorzystaniem nowych form komunikacji. Sytuacja ta pokazała również, że w wielu obszarach działania Państwa i jego administracji jest to możliwe.
- Proces cyfryzacji Polski zaczął się już wiele lat temu, jednak jego dynamizację możemy zaobserwować dopiero w ostatnim okresie. Wydaje się, że należy ją powiązać z upowszechnieniem profilu zaufanego jako formy elektronicznego potwierdzenia tożsamości. Ta z kolei wynika m.in. z nawiązania współpracy z bankami i wykorzystania ich infrastruktury cyfrowej. Istotnym aspektem jest też powiększająca się liczba usług cyfrowych odpowiadających na potrzeby obywateli.
- W rezultacie powyższego, w ostatnim czasie mogliśmy zaobserwować szereg udanych wdrożeń usług cyfrowych dla obywateli, takich jak intuicyjna dystrybucja 500+ czy subwencji z „tarczy finansowej”. Jednocześnie całościowy system usług cyfrowych dla obywateli pozostaje zbyt skomplikowany i rozproszony. Platform i interfejsów jest zbyt wiele, a część z nich pozostaje nieintuicyjna. W tym zakresie pozostaje bardzo duża praca do wykonania.
- Sprawdzonym środkiem przekazu okazał się Portal RP dostępny pod adresem www.gov.pl, rozwijany od 2018 roku. Określony w strategii cyfryzacji państwa polskiego jako centralna brama do informacji i usług administracji publicznej, wykorzystywany jest w szerokim zakresie swoich możliwości jako kanał szybkiej, stałej i wiarygodnej informacji w dynamicznie zachodzących sytuacjach i stanowi bezpośrednie wsparcie programów przeciwdziałania następstwom pandemii COVID-19.
- Niezależnie od powyższej bolączki „horyzontalnej” architektury dla publicznych usług cyfrowych, osobnym wyzwaniem pozostaje digitalizacja kolejnych sfer funkcjonowania państwa i pogłębianie cyfryzacji obszarów, które już częściowo zostały poddane elektronicznej.
- Nowo budowane usługi powinny prezentować wyższy stopień dojrzałości, tj. powinny być analizowane pod kątem możliwości zautomatyzowania procesów i wyeliminowania udziału urzędnika (usługi transakcyjne, usługi samodzielnego pobrania dokumentów, elektronicznego uiszczenia ewentualnych opłat). Również istniejące już działania powinny zostać zweryfikowane pod tym kątem.

EXECUTIVE SUMMARY

- W niektórych z nich, takich jak choćby opieka zdrowotna, bardzo duży wysiłek został już podjęty, o czym świadczą wdrożenia takich usług jak e-recepta czy umożliwienie rozwoju teleradiologii. W perspektywie najbliższych miesięcy kluczowym wyzwaniem w zakresie systemu opieki zdrowotnej będzie umiejętne wykorzystanie narzędzi cyfrowych na potrzeby opieki farmaceutycznej, które planuje się wprowadzić w ramach projektu ustawy o zawodzie farmaceuty.
- W innych dziedzinach, takich jak system szkolnictwa czy wymiar sprawiedliwości, rzeczywistość zastana przez koronawirusa była wciąż w dużej mierze „papierowa”, podczas gdy upowszechnienie rozwiązań cyfrowych może pozytywnie wpłynąć zarówno na jakość usług edukacyjnych, jak i na sprawność postępowań sądowych.
- Jeśli uda nam się zbudować wydajną infrastrukturę dla szybkiego, powszechnie dostępnego Internetu, konieczna stanie się budowa usługowego e-państwa w oparciu o już istniejący katalog usług online świadczonych przez poszczególne resorty i jednostki im podległe, obecne na platformie Gov.pl. Będzie to miało bezpośrednie przełożenie na jakość życia obywateli i warunki prowadzenia biznesu.
- Przeprowadzając działania cyfryzacyjne należy pamiętać o ryzyku wykluczenia cyfrowego określonych grup społecznych i dbać o dostępność sprzętu komputerowego oraz systematyczne zwiększanie kompetencji cyfrowych.

I. ZDIGITALIZOWANE PAŃSTWO – PERSPEKTYWA HORYZONTALNA

Koncepcja cyfryzacji państwa (przede wszystkim w zakresie funkcjonowania urzędów i organów publicznych) jest obecna w polskiej debacie publicznej, a także w podejmowanych decyzjach politycznych, już od wielu lat. Pierwszym aktem prawnym implementującym ideę elektronicznej administracji do polskiego porządku prawnego było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 czerwca 1984 roku w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności¹. Znalazła się w nim regulacja (rozdział 6 dotyczył prowadzenia ewidencji ludności w formie elektronicznego zapisu danych). Istotnym krokiem była również ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej². Znalazł się w niej obowiązek wydawania w formie teleinformatycznej Biuletynu Informacji Publicznej. Pierwszą kompleksową regulacją dotyczącą cyfryzacji państwa była z kolei (obowiązująca do tej pory, w wielokrotnie nowelizowanym brzmieniu) ustawa z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³. Ustawą wprowadzono m.in. obowiązek opracowywania Planu Informatyzacji Państwa, a także minimalne standardy informatyczne dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy⁴, jego podstawowym celem było „osiągnięcie minimalnego stanu zgodności technicznej komponentów sprzętowych i programowych systemów teleinformatycznych używanych przez różne podmioty publiczne do realizacji swoich zadań” oraz „zapewnienie korzystnego środowiska prawnego w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego, w szczególności przez stworzenie ram normatywnych do funkcjonowania elektronicznej administracji”. W rezultacie urzędy miały stać się „instytucjami zorientowanymi na potrzeby obywateli i dostępnymi 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu”. Plan Informatyzacji Państwa na rok 2006 przyjęto rozporządzeniem Rady Ministrów z 1 sierpnia 2006 roku⁵. Jednym z jego priorytetów było „tworzenie państwa nowoczesnego i przyjaznego dla obywateli”. Kluczowym celem w ramach tegoż priorytetu było „wprowadzenie i upowszechnienie świadczenia usług administracji publicznej drogą elektroniczną w celu ułatwienia mieszkańcom i firmom prowadzenia spraw urzędowych bez konieczności osobistego stawienia się w urzędzie”.

¹ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19840320176>.

² <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20011121198>.

³ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050640565/O/D20050565.pdf>.

⁴ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/7CF4C722BFCE7A7EC1256D910029F45D/\\$file/1934.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/7CF4C722BFCE7A7EC1256D910029F45D/$file/1934.pdf).

⁵ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061471064/O/D20061064.pdf>.

Abstrahując od poszczególnych aktów prawnych, idea informatyzacji administracji publicznej przejawiała się również w szeregu dokumentów o charakterze strategicznym: począwszy od opublikowanej w 2003 roku „Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”, poprzez „Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005-2006”, aż do „Programu zintegrowanej informatyzacji Państwa” z 2014 roku⁶. Koncepcja „ucyfrowienia” administracji publicznej jest również jednym z istotnych elementów „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. „E-państwo” stanowi jeden z obszarów w ramach trzeciego celu szczegółowego Strategii, opisanego jako „Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu”. Jako podstawowy kierunek interwencji odnoszący się do obszaru „E-państwo” wskazano budowę i rozwój e-administracji, tj. orientację administracji państwa na usługi cyfrowe.

W tej chwili kluczowym dokumentem w zakresie budowy e-administracji jest Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014 – 2022⁷. W dokumencie przedstawiono szereg kierunków działań, spośród których na szczególną uwagę zasługują te dotyczące ujednoczenia poszczególnych systemów (identyfikacji elektronicznej czy doręczeń elektronicznych), dalszej elektronizacji usług publicznych, w tym świadczeń zdrowotnych, czy też stworzenia Zintegrowanej Platformy Analitycznej.

W dokumencie zdiagnozowano również szereg bolączek trawiących proces digitalizacji polskiej administracji w ciągu ostatnich lat, w tym m.in. brak interoperacyjności poszczególnych systemów i rejestrów publicznych, rozproszone i nieskoordynowane zarządzanie zasobami informatycznymi czy w końcu niski poziom wykorzystania e-usług publicznych przez obywateli. Zarzuty te wydają się być komplementarne z jednym z wniosków wynikających z raportu dotyczącego informatyzacji państwa w latach 2004 – 2015, przygotowanego przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy⁸, w którym stwierdzono, że rozwiązania tworzone w celu informatyzacji państwa miały charakter „chaotyczny, wyspowy”, a całemu procesowi brakowało całościowej wizji. Zaznaczono, że „nowoczesna, przyjazna (...) cyfrowa administracja to nie możliwość zdobycia kolejnego wypisu z internetowego rejestru za pomocą własnego komputera i zanieśenie wydrukowanych papierów do odpowiedniej instytucji”, tylko „pominięcie tego procesu, poprzez wybór procedur autoryzacji, które w określonym czasie dostarczą potwierdzenia, że sprawa została załatwiona”. Przykładem uruchomienia usługi

⁶ L. Hawrysz, *E-usługi Publiczne, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 44 (4/2015), s. 206.

⁷ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa>.

⁸ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/raporty-dane-badania>.

wpisującej się w taki model jest usługa pobrania odpisu aktu stanu cywilnego. Odpis może być pobrany w postaci elektronicznej przez samego wnioskodawcę, lecz jego pozyskanie przez organy administracji czy też np. ZUS może odbyć się także samodzielnie, bez udziału osoby.

Jednym z istotnych mierników branych pod uwagę przy ocenie poziomu zaawansowania procesu cyfryzacji administracji publicznej w danym państwie jest jego pozycja w rankingu DESI publikowanym corocznie przez Komisję Europejską. Jeśli chodzi o komponent „cyfrowe usługi publiczne”, pozycja Polski od trzech edycji pozostaje niezmienna – zajmujemy 20. miejsce spośród państw Unii, mimo że dokonaliśmy w tym czasie pewnego postępu we wszystkich branych pod uwagę kategoriach – **Tabela 1**.

KATEGORIA	POLSKA DESI 2019	POLSKA DESI 2020	UE DESI 2020
Użytkownicy usług administracji publicznej	49%	54% (+5 pp.)	67%
Wstępnie wypełnione formularze	54	58 (+4)	59
Realizacja usług przez internet	84	87 (+3)	90
Cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw	75	75 (+0)	88
Otwarte dane	Bd	78%	66%

Jak wynika z powyższego zestawienia, relatywnie najlepiej radzimy sobie jeśli chodzi o dostępność otwartych danych – jest to jedyna kategoria, w której wynik Polski jest wyższy niż średnia dla Unii Europejskiej. Wziąwszy pod uwagę przedstawione wcześniej uwagi dotyczące oceny procesu cyfryzacji administracji publicznej w Polsce, nie powinno dziwić że Polska wypada relatywnie najgłębiej jeśli chodzi o poziom wykorzystania cyfrowych usług administracji publicznej przez użytkowników. Problematyczna jest też niewielka, w porównaniu do średniej, liczba cyfrowych usług publicznych dostępnych dla przedsiębiorstw.

Z powyższej analizy wyłania się bardzo niejednorodny obraz informatyzacji usług publicznych w Polsce. Bezpośrednie doświadczenie pokazuje, że istotnie tak jest – są przykłady znakomitych wdrożeń e-usług, jednak w sensie horyzontalnym wciąż trudno mówić jest tu o jednolitym i spójnym systemie.

Świetnie wydają się funkcjonować te systemy, w ramach których organy publiczne zdecydowały się współpracować z bankami. Najlepszym przykładem może być profil zaufany, stanowiący metodę cyfrowego potwierdzenia tożsamości, alternatywną dla podpisów kwalifikowanych. Aby go uzyskać, pierwotnie należało złożyć wniosek przez ePUAP, a następnie stacjonarnie okazać dowód tożsamości w punkcie potwierdzającym. Procedura była zatem zdigitalizowana jedynie częściowo, wskutek czego rozwiązanie to – de facto warunkujące możliwość korzystania z systemu elektronicznych usług publicznych w Polsce – nie było popularne. Jeszcze w roku 2015 profil zaufany miało zaledwie 400 tysięcy obywateli⁹. Sytuacja zmieniła się istotnie w 2016 roku, gdy umożliwiono potwierdzenie profilu zaufanego przez internetową infrastrukturę banków – w ciągu następnych kilku lat liczba obywateli korzystających z profili zaufanych dynamicznie rosła, osiągając pułap ponad 7 milionów osób w czerwcu 2020 roku (kilkunastokrotny wzrost!)¹⁰. Obecnie, poza kanałem bankowym, samodzielne potwierdzanie profilu zaufanego jest również możliwe dzięki wdrożeniu 4 marca 2019 r. dowodów osobistych z warstwą elektroniczną. Obywatel, który posiada e-dowód oraz aplikację mobilną na smartfonie może nie tylko skutecznie zalogować się do portali administracji publicznej, ale również np. potwierdzić profil zaufany. W ten sposób posiada zarówno materialny środek identyfikacji elektronicznej (profil osobisty w e-dowodzie), jak i niematerialny (profil zaufany), co znacząco zwiększa bezpieczeństwo realizowanych operacji elektronicznych. Serwisy transakcyjne banków zostały wykorzystane również przy dystrybucji środków z programu 500+ oraz subwencji w ramach „tarczy finansowej” koordynowanej przez Polski Fundusz Rozwoju. W tej perspektywie, włączenie banków w proces cyfryzacji usług publicznych okazuje się być bardzo dobrą decyzją, wpływającą na zwiększenie popularności e-administracji wśród obywateli (wszak kilkanaście milionów Polaków korzysta z bankowości elektronicznej¹¹).

Poza powyższymi przykładami udanych wdrożeń, wykorzystujących mechanizm partnerstwa publiczno-prywatnego, również inne usługi cyfrowe wydają się funkcjonować generalnie sprawnie. Za przykład może posłużyć całkowicie cyfrowa procedura uruchamiania jednoosobowej działalności gospodarczej, w ramach której wystarczy jedynie wypełnić prosty formularz, by uzyskać wpis do CEIDG oraz zgłoszenie do ZUS i urzędu skarbowego.

⁹ <https://wgospodarce.pl/informacje/63420-juz-prawie-36-mln-polakow-korzysta-z-profilu-zaufanego>.

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/7-milionow-profilu-zaufanych>.

¹¹ <https://alebank.pl/18-milionow-polakow-aktywnych-w-bankowosci-przez-internet-raport-netbnk-za-ii-kw-2019-r/>.

Jeśli jednak spojrzeć całościowo na system usług publicznych oferowanych obywatelom, doskonale widać, że potrzeba w tym zakresie dodatkowej pracy ukierunkowanej głównie na ujednoczenie i usystematyzowanie istniejących już platform. Obywatel chcący możliwie najszerszej wykorzystywać możliwości zdalnego komunikowania się z podmiotami publicznymi, musi być gotowy na zapoznanie się z szeregiem witryn, różniących się interfejsami i funkcjonalnościami. Równolegle funkcjonują takie „horyzontalne” platformy jak epuap.gov.pl, obywatel.gov.pl i mój.gov.pl. Należy dostrzec fakt, że system jest stopniowo porządkowany, a docelowa koncepcja skanalizowania ruchu do witryny mój.gov.pl zasługuje na całkowitą aprobatę. Jednocześnie na ten moment wydaje się, że rozproszenie rozmaitych usług na poszczególnych platformach generuje, z punktu widzenia użytkownika, niepotrzebną komplikację.

Problem ten widoczny jest tym bardziej, że osobnymi bytami są takie istotne z punktu widzenia obywateli platformy jak Platforma Usług Elektronicznych ZUS, platforma dla usług elektronicznych Publicznych Służb Zatrudnienia (praca.gov.pl) czy Internetowe Konto Pacjenta (trzeba jednocześnie przyznać, że ze wszystkich można korzystać posługując się profilem zaufanym bądź profilem osobistym zawartym w e-dowodzie co stanowi istotne ułatwienie). Co więcej, nawet niektóre z drobnych usług cyfrowych zostały wyodrębnione do poziomu osobnych jednostek (np. bezpiecznyautobus.gov.pl). W rezultacie obywatel, chcący uczestniczyć w cyfrowej wymianie informacji z urzędami, musiał nauczyć się korzystania z szeregu rozmaitych interfejsów, niejednorodnych nawet w zakresie szaty graficznej. Generowało to wysoki poziom skomplikowania, który w parze z niedostatecznymi kompetencjami cyfrowymi znacznej części użytkowników doprowadza do niższej niż pożądana popularności cyfrowych rozwiązań w ramach usług publicznych.

System staje się jeszcze bardziej skomplikowany, jeśli uwzględnimy fakt, że pokrycie elektronizacją usług wewnątrz analogicznych dziedzin jest nierównomierne, w tym sensie, że analogiczna usługa w odniesieniu do np. jednej branży może być zrealizowana online, podczas gdy w odniesieniu do innej branży już nie. Na przykład agent ubezpieczeniowy może złożyć wniosek o wpis do rejestru online, jednak farmaceuta już nie. Analogicznie wpis na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego można uzyskać w pełni elektronicznie, a wpisu na listę adwokatów nie. Jest to naturalnie bariera o charakterze regulacyjnym, jednak w celu stworzenia efektywnego systemu cyfrowych usług publicznych, należy ją pokonać.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że na uwagę zasługują konkretne działania zrealizowane już w ramach projektu centralnej bramy gov.pl zmierzające do ustandaryzowania sposobu i formy dostarczania treści i usług. W celu stworzenia jednolitego wizerunku przekazu administracyjnego opracowano standard wizualizacji internetowej opisany poprzez Style Guide. Poza administracją rządową, do końca roku z platformy będą korzystać wszystkie urzędy wojewódzkie oraz 31 urzędów centralnych i podległych resortom (a także 3 serwisy tematyczne KPRM i 98 placówek dyplomatycznych RP), a także pilotażowe jednostki samorządowe (platforma samorząd.gov.pl).

Platforma Gov.pl swoimi działaniami obejmuje również istniejące już rozwiązania, co jest odpowiedzią na zmieniające się wymogi społeczne, prawne i ekonomiczne. Szacuje się, że jest ona najbardziej wydajnym systemem informacyjnym polskiej administracji publicznej, osiągającym bezawaryjnie w dotychczasowym szczycie 6 mln użytkowników w ciągu dnia i 25,8 mln użytkowników w miesiącu.

Poza wymienioną wyżej podstawową bolączką rozproszenia architektury dla cyfrowych usług publicznych w Polsce, problematyczny wydaje się być również niedostateczny poziom digitalizacji obiegu dokumentów wewnątrz urzędów i pomiędzy nimi. Jako przykład można podać przetwarzanie na potrzeby rejestracji stanu cywilnego danych, które muszą być wielokrotnie wprowadzane do systemów teleinformatycznych. Dlatego jednym z kluczowych działań mogłaby być integracja systemów rejestracji stanu cywilnego, ale również obsługi procesów ewidencji ludności czy dowodów osobistych z systemami elektronicznego zarządzania dokumentacją. W tej chwili obowiązującym w części organów administracji systemem elektronicznego zarządzania dokumentacją jest system EZD PUW stworzony przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. Mimo że jego historia sięga 2011 roku, do tej pory nawet nie wszystkie ministerstwa wdrożyły go jako system podstawowy, zaś na jakimkolwiek etapie wdrożenia jest on w zaledwie 45 samorządach, spośród których tylko niewielka część już wykorzystuje go jako system podstawowy bądź wspierający¹². Należy podkreślić, że EZD PUW nie jest obowiązkowym, ani jedynym systemem elektronicznego zarządzania dokumentacją, niezależnie jednak od tego wykorzystanie takich narzędzi w administracji publicznej wciąż jest niewystarczające (63,7 proc. urzędów administracji państwowej korzysta z elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw)¹³. W rezultacie zdarzają się absurdalne sytuacje, w których wnioski składane przez użytkowników

¹² <https://ezd.gov.pl/www/ezd/partnerzy>.

¹³ Za GUS.

elektronicznie są następnie drukowane i dystrybuowane pomiędzy urzędami w wersji papierowej, opatrzonej stosownymi pieczęciami¹⁴. Tego rodzaju połączenie elektronicznego wnioskowania z fizycznym obiegiem finalnego dokumentu rodzi poważne ryzyka przeoczeń i pomyłek, a także wydłuża procedury. Jednocześnie pod auspicjami Ministerstwa Cyfryzacji powstaje nowy system EZD RP, który ma zostać oddany do użytku w 2022 roku¹⁵. Skuteczne wdrożenie jednolitego systemu, przy wprowadzeniu obowiązku stosowania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją, będzie bardzo istotne z punktu widzenia cyfryzacji administracji publicznej, jednak fakt iż EZD RP nie ma mieć charakteru systemu obowiązkowego, generuje ryzyko związane z kompatybilnością systemów stosowanych przez poszczególne organy administracji.

Reasumując powyższe rozważania, wydaje się, że jeśli chodzi o proces cyfryzacji polskiej administracji publicznej znajdujemy się w dosyć szczególnym momencie. Z jednej strony Polska może pochwalić się szeregiem skutecznych wdrożeń e-usług oraz stosunkowo szeroką (choć z punktu widzenia przedsiębiorców wciąż nie tak szeroką, jak przeciętna dla UE) gamą dostępnych usług elektronicznych. W ciągu ostatnich lat dokonaliśmy pod tym względem daleko idącego postępu, związanego m.in. z upowszechnieniem profilu zaufanego, wprowadzeniem dowodów osobistych z warstwą elektroniczną i wykorzystaniem infrastruktury cyfrowej banków dla świadczenia usług publicznych. Podstawową bolączką pozostaje jednak niewystarczający poziom wykorzystania usług publicznych i brak systemowej spójności. Architektura dla e-usług jest bardzo rozbudowana i skomplikowana, funkcjonalności dublują się pomiędzy poszczególnymi platformami, brak jest standaryzacji i interoperacyjności rejestrów publicznych. To (oraz stworzenie spójnego, jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją) jest największym horyzontalnym wyzwaniem w zakresie cyfryzacji usług publicznych w Polsce. Z pewnością dostrzec należy ponadto zachodzący proces cyfrowej transformacji polskiej administracji. Obywatelom udostępniono szereg przydatnych z praktycznego punktu widzenia usług elektronicznych (np. możliwość zgłoszenia nabycia samochodu przez portal gov.pl czy usługa „twój e-PIT”, za pomocą której w 2020 roku – według stanu na kwiecień – złożono ponad 4 mln zeznań podatkowych¹⁶), zaś same urzędy coraz częściej wykorzystują możliwości zdalnego porozumiewania się z klientami (należy przypuszczać, że pandemia COVID-19 wpłynie na przyspieszenie procesu cyfryzacji w tym zakresie).

¹⁴ Wyjątkowo jaskrawy przykład opisany jest np. w poniższym artykule: <https://antyweb.pl/epuapka-czyli-cyfryzacja-polski>.

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ezd-rp-w-administracji-publicznej>.

¹⁶ <https://finanse.wp.pl/twoj-e-pit-z-uslugi-skorzystalo-juz-ponad-4-mln-podatnikow-6501895161382529a>.

Jednocześnie mamy do czynienia z szeregiem wyzwań bardziej punktowych, odnoszących się do bardzo konkretnych kategorii spraw. Pandemia koronawirusa spowodowała, że w istocie niemal całe życie społeczno-gospodarcze przeniosło się do internetu. Niesie to za sobą bardzo poważne konsekwencje. Wzrost obciążeń sieci infrastrukturalnej został już zaadresowany w poprzednim dokumencie, odnoszącym się do powszechnego dostępu do szybkiego internetu, opublikowanym w ramach serii filarów odbudowy polskiej gospodarki po COVID-19. Cały czas aktualne pozostają jednak wyzwania związane z dostosowaniem zarówno praktyki funkcjonowania poszczególnych ośrodków państwowych, jak i prawodawstwa, do nowych warunków, w których coraz powszechniejszy dostęp do coraz większej liczby usług publicznych staje się jednym z kluczowych parametrów dla oceny jakości życia w państwie.

II. POTENCJAŁ CYFRYZACJI POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW ŻYCIA PUBLICZNEGO – PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

2.1. PODEJMOWANIE DECYZJI I TWORZENIE PRAWA

Zamieszanie dotyczące możliwości zdalnego obradowania sejmów w trakcie pandemii koronawirusa¹⁷ i związane ze zdalnym głosowaniem problemy techniczne dobitnie pokazały, że model podejmowania decyzji przez poszczególne organy władzy jest niedostatecznie dostosowany do realiów współczesnego świata. Równocześnie z analogicznymi problemami mierzyć musieli się przedstawiciele organów władz samorządowych, którzy z kolei nie mieli pewności, czy rada gminy może obradować w formule zdalnej¹⁸.

Z punktu widzenia obywateli czy przedstawicieli organizacji trzeciego sektora, udział w procesie legislacyjnym jest utrudniony przez wykazy prac legislacyjnych rozproszone pomiędzy poszczególne platformy (akty pochodzące od rządu rejestrowane są w rozmaitych formułach – zarówno pod względem technicznym, jak i odwzorowywania poszczególnych etapów procesu, przede wszystkim w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, ale równocześnie śledzić należy także strony poszczególnych ministerstw, osobnym narzędziem jest dodatkowo wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów; akty które weszły na ścieżkę sejmową należy śledzić na stronie sejmów, a te które weszły na ścieżkę senacką – na stronie senatu) i brak dostatecznej transparentności, szczególnie w zakresie planu i rezultatów prac poszczególnych komitetów przy Radzie Ministrów.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że gigantyczny potencjał w zakresie poprawy jakości *policy making* i podejmowania decyzji w Polsce, a także zwiększenia poziomu przejrzystości poszczególnych procesów, tkwiłby w stworzeniu jednej, kompleksowej platformy obejmującej cały proces podejmowania decyzji w państwie na każdym z jego etapów. System taki mógłby mieć charakter modułowy, w ramach którego do poszczególnych sekcji dostęp mieliby wyłącznie przedstawiciele określonej grupy. I tak np. dla przedstawicieli poszczególnych władz dostępne byłyby moduły umożliwiające zdalne uczestnictwo w pracach określonych ciał, podczas gdy dla partnerów społecznych dostępny byłby moduł śledzenia danego procesu

¹⁷ <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,25818105,posiedzenie-sejmu-jednak-w-czwartek-co-z-mozliwoscia-zdalnego.html>.

¹⁸ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1463556,administracja-cyfrizacja-epuap-zdalne-obrady-wykluczenie-cyfrowe-mieszkanicy-koronawirus.html>.

legislacyjnego (od momentu wpisania go do wykazu prac legislacyjnych, do chwili podpisania go przez prezydenta). Tego rodzaju system mógłby integrować w sobie znaczną część funkcjonujących w tej chwili niezależnie witryn, takich jak internetowy system aktów prawnych czy BIP RCL oraz niektóre elementy witryn poszczególnych resortów, zapewniając dodatkowo szereg nowych funkcjonalności ułatwiających stronie społecznej udział w procesie podejmowania decyzji (takie jak choćby powiadomienia o zmianie statusu danego aktu). Duży potencjał mógłby tkwić również np. w integracji zaawansowanych narzędzi analitycznych opartych na AI – sztucznej inteligencji (co mogłoby umożliwić poprawę jakości stanowionego prawa poprzez częściową automatyzację niektórych procesów, np. badania zgodności projektowanych przepisów z obecnie funkcjonującymi regulacjami czy „wyłapywania” luk w przepisach).

Realizacja opisanego wyżej postulatu stanowiłaby gigantyczne wyzwanie dla państwa, jednak – jeśli zostałaby przeprowadzona w parze z instytucjonalną reformą centrum zarządzania państwem i wyposażeniem go w adekwatne zaplecze analityczne, o co apeluje się od lat – wynikające z niej korzyści dla jakości legislacji, przejrzystości procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, a także zwiększenia aktywności partnerów społecznych, byłyby niemożliwe do przecenienia i miałyby swoje konkretne rezultaty, choćby w zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa prawnego firm.

Bodaj jedynym państwem na świecie, które zdecydowało się na implementację analogicznego (choć nieco uszczuplonego) systemu jest Estonia. W tym niewielkim państwie już od 2000 roku funkcjonuje tzw. e-cabinet, czyli Information System for Government Sessions - narzędzie w pełni cyfryzujące proces podejmowania decyzji przez rząd¹⁹. Jest to przeznaczony dla wielu użytkowników system stanowiący jednocześnie bazę danych (która umożliwiła w zasadzie wyeliminowanie papierowej dokumentacji z codziennej pracy estońskiego rządu) i organizator – przed każdym posiedzeniem rządu, ministrowie używają narzędzia do zapoznania się z każdym tematem będącym przedmiotem dyskusji. Mogą dodatkowo od razu wyrazić swoją opinię czy też zaznaczyć chęć zabrania głosu na dany temat. Jeśli w zakresie danego zagadnienia nie odnotowano żadnych komentarzy czy uwag, decyzja jest podejmowana automatycznie na początku posiedzenia. E-cabinet umożliwia również zdalne uczestnictwo w posiedzeniach. W efekcie wprowadzenia tego narzędzia, przeciętna długość cotygodniowych spotkań rządu została ograniczona

¹⁹ <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-cabinet/>.

z kilku godzin do kilkudziesięciu minut. Z e-cabinet zintegrowany jest moduł e-consultation, umożliwiający dialog nad poszczególnymi projektami aktów prawnych zarówno pomiędzy ministerstwami (uzgodnienia międzyresortowe), jak i pomiędzy projektodawcą a stroną społeczną (konsultacje społeczne)²⁰. W rezultacie, Estończycy stworzyli zintegrowany, przejrzysty i w pełni cyfrowy system podejmowania decyzji w państwie.

Implementacja podobnego systemu w Polsce przyczyniłaby się do poprawy jakości prawodawstwa, zwiększenia poziomu transparentności procesu podejmowania decyzji na rozmaitych szczeblach, a także umożliwiłaby szerszy udział strony społecznej w stanowieniu prawa. W szerszym sensie, państwo polskie wyposażone zostałoby w narzędzie umożliwiające sprawne przeprowadzenie i koordynację rozmaitych procesów decyzyjnych. Duże nadzieje w powyższym zakresie budzi planowana na następne kwartały 2020 roku implementacja nowego Systemu e-RPL, w ramach którego proces legislacyjny ma być w pełni zdigitalizowany²¹.

2.2. SYSTEM OPIEKI ZDROWOTNEJ

Nie ulega wątpliwości, że cyfryzacja w zakresie opieki zdrowotnej jest już pewnym trendem. Według badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych²², przeciętny czas poświęcony na wizytę u lekarza wynosi 121 minut, z czego 37 minut zajmuje podróż do kliniki/przychodni, 84 minuty spędzane są na miejscu, z czego jedynie 20 minut to czas w bezpośrednim kontakcie z lekarzem. Koszty alternatywne tych 101 w istocie straconych minut sięgają wg badania 43 dolarów. Wyników tych naturalnie nie należy traktować jako bezwzględnie reprezentatywnych, dają one jednak pewien pogląd na to, w jakim stopniu tradycyjny model wizyt lekarskich obciąża czasowo pacjentów (a zatem i finansowo gospodarkę). Jest to koszt, który należy ponosić wówczas, gdy faktycznie jest to potrzebne, jednak w dużej części przypadków bezpośredni, fizyczny kontakt z lekarzem nie jest konieczny. Nie sposób się zatem dziwić, że coraz większą popularność zdobywają rozwiązania z zakresu telemedycyny. W sensie ścisłym, ich stosowanie dopuszczone zostało wprost dopiero w 2015 roku, na mocy październikowej nowelizacji ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw²³, w ramach której dokonano zmian w ustawie z 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry (m.in. do art. 2 dodano ust. 4, zgodnie z którym udzielanie świadczeń

²⁰ https://www.youtube.com/watch?v=Y6Mp_Vsh1f4.

²¹ <https://mc.bip.gov.pl/dialog-techniczny/projekt-ogloszenia-o-dialogu-technicznym-na-modyfikacje-e-rpl.html>.

²² <https://www.ajmc.com/journals/issue/2015/2015-vol21-n8/opportunity-costs-of-ambulatory-medical-care-in-the-united-states>.

²³ <http://dziennikustaw.gov.pl/D2015000199101.pdf>.

zdrowotnych przez lekarzy i lekarzy dentystów może odbywać się za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, art. 42 ust. 1 zmieniono zaś w taki sposób, że umożliwił on orzekanie przez lekarza o stanie zdrowia osoby po zbadaniu jej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności). W opinii ekspertów, uchwalenie ww. przepisów stanowiło swoisty przełom dla rozwoju telemedycyny w Polsce, nie tylko w jasny sposób sankcjonując ją jako jedną ze zgodnych z prawem metod udzielania świadczeń zdrowotnych, lecz również stanowiąc przykład wyjątkowo otwartej regulacji, umożliwiającej wdrażanie rozmaitych usług cyfrowych w ramach opieki zdrowotnej²⁴. Ta ostatnia właściwość jest szczególnie istotna, ponieważ w ramach „e-zdrowia” mieści się nie tylko sama telemedycyna rozumiana wąsko jako wykorzystanie narzędzi telekomunikacji do świadczenia opieki zdrowotnej na odległość, lecz również szereg innego rodzaju usług, takich jak m.in. teleopieka ułatwiająca seniorom samodzielne funkcjonowanie, telemonitoring dla celów bieżącej weryfikacji stanu zdrowia danej osoby, teleradiologia umożliwiająca zdalną interpretację bądź konsultację wyników badań radiologicznych czy choćby teletriaż umożliwiający wstępne określenie niepokojących symptomów i wyposażenie pacjenta w podstawową wiedzę i instrukcje²⁵.

Cały ekosystem e-zdrowia został w Polsce w ciągu ostatnich lat wyraźnie rozbudowany. Warunkiem wstępnym dla jego rozwoju było upowszechnienie zdalnych metod potwierdzania tożsamości, takich jak profil zaufany²⁶. Trzeba zatem podkreślić, że cyfryzacja opieki zdrowotnej stanowi rezultat wspólnego wysiłku szeregu ośrodków, w tym m.in. Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Cyfryzacji czy Narodowego Funduszu Zdrowia. W ostatnim czasie udało się dokonać szeregu udanych wdrożeń, w tym m.in. e-recepty (obowiązkowe od 8 stycznia 2020 roku, jednak wystawiane już od końcówki maja 2018 roku – w tym okresie wystawiono 63 miliony e-recept²⁷) czy Internetowego Konta Pacjenta. Od stycznia 2021 roku całkowicie wdrożone zostaną również e-skierowania²⁸. Postęp odnotowano również w zakresie teleradiologii – w lipcu 2019 roku prezes NFZ wydał zarządzenie wprost wskazujące na możliwość udzielania świadczeń w zakresie badania tomografii komputerowej i rezonansu magnetycznego za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności²⁹.

²⁴ http://telemedycyna-raport.pl/api/file/events/rtgr/DZP_raportTGR%20raport-www.pdf.

²⁵ [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP\(2020\)1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP(2020)1&docLanguage=En).

²⁶ <http://www.medinwestycje.pl/uslugi-zaufania-i-identyfikacji-elektronicznej-przyspieszaja-rozwoj-telemedycyny>.

²⁷ <https://www.isbzdrowie.pl/2020/01/e-recepta-od-dzis-obowiazkowa-mz-oglasza-sukces/>.

²⁸ <https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta/eskierowanie>.

²⁹ <https://polskadobrzezaradzona.pl/2019/07/17/prezes-nfz-otwarty-na-postulaty-swiaadczeniodawcow-nowe-zarządzenie-umożliwia-rozwoj-teleradiologii-w-publicznym-systemie-opieki-zdrowotnej/>.

Można wobec powyższego stwierdzić, że telemedycyna w Polsce zaczęła rozwijać się dynamicznie, a w okresie pandemii koronawirusa, gdy na kilkadziesiąt planowanych wizyt u lekarzy rodzinnych, przeciętnie 2-3 realizowane były stacjonarnie, a pozostałe w formule telemedycznej³⁰, te ostatnie udowodniły swoją skuteczność i przydatność. Należy zatem kontynuować obrany w tym zakresie kierunek i w dalszym ciągu intensyfikować działania, eksplorując również nowe możliwości wykorzystania narzędzi cyfrowych w opiece zdrowotnej, również takie jak analizy wielkich zbiorów danych, robotyzacja czy wykorzystanie AI (według raportu Accenture, zastosowanie sztucznej inteligencji może przynieść w amerykańskim systemie opieki zdrowotnej oszczędności rzędu 150 miliardów dolarów i skrócić kolejki o 20 proc.³¹).

Równie interesującym wątkiem i obszarem wymagającym dodatkowej aktywności w ramach wykorzystania najnowszych technologii cyfrowych jest wdrożenie w Polsce modelu opieki farmaceutycznej. Po wieloletnich dyskusjach, wydaje się, że znajdzie ona swoje miejsce w porządku prawnym regulującym system opieki zdrowotnej. Przepisy odnoszące się wprost do opieki farmaceutycznej zawiera rządowy projekt ustawy o zawodzie farmaceuty³², procedowany w tej chwili przez sejm. Zgodnie z nim, opieka farmaceutyczna to świadczenie zdrowotne udzielane przez farmaceutę, w ramach którego, współpracując z pacjentem i lekarzem prowadzącym, czuwa on nad prawidłowym przebiegiem indywidualnej farmakoterapii, poprzez powadzenie konsultacji farmaceutycznych, wykonywanie przeglądów lekowych wraz z oceną farmakoterapii, opracowanie indywidualnego planu opieki farmaceutycznej, wykonywanie określonych badań diagnostycznych czy wystawianie recept w ramach kontynuacji zlecenia lekarskiego. Nie ulega wątpliwości, że wraz z uchwaleniem ustawy, rola farmaceutów w systemie zmieni się – nie będą oni już wyłącznie osobami odpowiedzialnymi za realizację recept i ewentualnie przygotowywanie leków recepturowych, lecz staną się uczestnikami procesu leczenia i będą odpowiedzialni za realizowanie szeregu usług składających się na ich opiekę nad pacjentem.

Aby w pełni wykorzystać potencjał tkwiący w opiece farmaceutycznej, należy skutecznie umieścić ją w ekosystemie rozwiązań dla e-zdrowia i wyposażyć w narzędzia cyfrowe, tak by możliwe było świadczenie dla pacjentów (klientów

³⁰ <https://www.politykaszczepna.com/56420,j-cieszynski-udostepniamy-aplikacje-do-swadczen-telemedycznych>.

³¹ <https://www.accenture.com/sg-en/insight-artificial-intelligence-healthcare>.

³² <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/81EF45265766F78BC125850C003768D4/%24File/238.pdf>.

aptek) usług najwyższej jakości. Posługując się przykładami państw, w których opieka farmaceutyczna jest najbardziej rozwinięta, takich jak Niderlandy czy Szwecja, można stwierdzić, że rozwiązania cyfrowe wykorzystywane są w aptekach z korzyścią dla pacjentów³³. Dla przykładu w Szwecji wśród usług cyfrowych wykorzystywanych przez farmaceutów wymienić można m.in. e-recepty, elektroniczne umawianie wizyt, system EES wyposażający farmaceutów w dostęp do pełnego obrazu leków zażywanych przez pacjenta i automatycznie wskazujący możliwe szkodliwe interakcje pomiędzy substancjami czy osobne moduły zapewniające pacjentowi dostęp do historycznego i obecnego statusu wydanych recept.

Wobec powyższego, integracja aptek z systemem IKP - Internetowych Kont Pacjenta (pod warunkiem rozwoju ich funkcjonalności) wydaje się być wręcz koniecznością. Opieka farmaceutyczna będzie bowiem miała istotne znaczenie jedynie w warunkach synergii z działaniami lekarza prowadzącego pacjenta oraz przy pełnym dostępie do dokumentacji medycznej (systemowym wyzwaniem i pożądanym kierunkiem zmian jest jej pełna digitalizacja) istotnej z punktu widzenia planowania farmakoterapii i udzielania pacjentowi niezbędnych informacji oraz wskazówek. Zasadne byłoby również wprowadzenie możliwości uzupełniania przez farmaceutów informacji o zdrowiu pacjenta dostępnych w IKP. Tym samym, jeśli systemy apteczne będą zintegrowane z IKP, farmaceuci będą mogli mieć wgląd w pełen obraz leków zażywanych przez pacjenta w chwili obecnej i w przeszłości, co pozwoli na skuteczną ocenę farmakoterapii. Jeśli natomiast farmaceuci byłiby wyposażeni w możliwość aktywnego tworzenia treści w systemie, dokumentacja medyczna pacjentów mogłaby być uzupełniana o dane zebrane przez farmaceutę czy o rekomendacje farmaceuty dotyczące terapii lekowej. Należy podkreślić, że infrastruktura tworzona z udziałem państwa powinna stanowić swojego rodzaju podstawowy moduł, który następnie mógłby być innowacyjnie rozbudowywany i uzupełniany przez podmioty prywatne. Wygenerowane w ten sposób pole możliwości mogłoby doprowadzić do wprowadzenia w Polsce jednego z najlepszych na świecie modeli opieki farmaceutycznej.

Dodatkowo możliwe byłoby np. wdrożenie narzędzi automatycznie identyfikujących potencjalne negatywne interakcje pomiędzy zażywanymi lekami czy też wykorzystanie analityki historycznych danych na potrzeby zidentyfikowania wzorców w wystawianiu recept danemu pacjentowi. Wykorzystanie narzędzi cyfrowych w opiece farmaceutycznej nie musi jednak ograniczać się wyłącznie

³³ Przykłady Szwecji i Danii opisane za raportem „Opieka Farmaceutyczna w Polsce”, IQVIA.

do integracji z istniejącymi IKP – potencjał dla wykorzystania sztucznej inteligencji czy analityki big data wydaje się być w tym przypadku gigantyczny. Apteki odwiedzają dziennie 2 mln ludzi³⁴, co daje potężne możliwości badania np. standardowej skuteczności określonych rodzajów farmakoterapii. Co więcej, rocznie dochodzi do 230 milionów pomyłek związanych z nieprawidłowym przyjmowaniem leków – wprowadzenie mechanizmów analityki big data w czasie rzeczywistym może skutecznie ograniczyć ryzyko pomyłki, tj. wydania leku w nieodpowiedniej dawce czy negatywnie reagującego z inną przyjmowaną przez pacjenta substancją³⁵. Na rynku światowym pojawiają się już kompleksowe komercyjne modele zastosowania tego rodzaju technologii w opiece farmaceutycznej³⁶. Wydaje się jednak, że powinien być to kierunek co najmniej wspierany przez politykę państwa i zintegrowany z publicznymi usługami cyfrowymi. Miejsce dla opieki farmaceutycznej znajduje się również w szerszym ujęciu architektury e-zdrowia – choćby w zakresie telemonitoringu można wyobrazić sobie nadzór farmaceuty nad regularnym przyjmowaniem leków przez pacjenta z wykorzystaniem aplikacji mobilnej³⁷.

Korzyści wynikające z zastosowania nowoczesnych narzędzi cyfrowych w opiece farmaceutycznej są już dostrzegane przez ekspertów, którzy podkreślają, że farmaceuci mogą przyczynić się do archiwizowania danych dotyczących zdrowia obywateli, co w kombinacji z np. systemami sztucznej inteligencji może przyczynić się do optymalizacji opieki nad pacjentami i lepszego wykorzystania leków³⁸.

Reasumując, ostatnia dynamika postępu w zakresie telemedycyny i – szerzej – wykorzystania usług cyfrowych w systemie opieki zdrowotnej, powinna zostać co najmniej podtrzymana. Jednocześnie wysiłki należałoby rozszerzyć również na nowe obszary, takie jak opieka farmaceutyczna, gdzie wdrożenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych stanowi nie tylko gigantyczną szansę dla poszerzenia systemowej wiedzy w drodze analityki na wielkich zbiorach danych, lecz wręcz warunek skuteczności koncepcji opieki farmaceutycznej jako takiej.

³⁴ <https://mgr.farm/aktualnosci/mz-farmaceuci-beda-informowac-pacjentow-na-temat-koronawirusa/>.

³⁵ <https://businessinsider.com.pl/innowacje-it-u-giganta-z-branzy-uslug-opieki-farmaceutycznej-zdrowotnej-i-well-being/t1dzjbf>.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl-raport-jak%20wprowadzic-w-Polsce-opieke-farmaceutyczna.pdf>.

³⁸ <https://www.politykazdrowotna.com/41782,europiejscy-farmaceuci-co-bedzie-decydowac-o-przyszlosci-ochrony-zdrowia>.

2.3. SYSTEM EDUKACJI

Pandemia koronawirusa spowodowała istotne zaburzenia nie tylko w życiu gospodarczym, lecz również w systemie edukacji. Zamknięcie szkół (w Polsce od połowy marca) dotknęło 1,3 miliarda dzieci na świecie³⁹, problem ma zatem charakter oczywiście powszechny. Należy podkreślić, że poszczególne państwa przyjęły różne metody adaptacji systemu szkolnictwa do nowej rzeczywistości – niektóre poprzestały na upowszechnianiu wykorzystywania dostępnych już narzędzi, inne, tak jak np. Bułgaria, poszły dalej i uruchomiły dedykowane systemy e-learningowe, w zasobach których znalazły się darmowe podręczniki online udostępnione przez wydawców⁴⁰.

W Polsce, mimo przygotowania specjalnego poradnika dla szkół dotyczących kształcenia na odległość⁴¹, doświadczenie nauki zdalnej jest z reguły negatywnie oceniane przez uczniów, rodziców i nauczycieli. Poza zaleceniami z poradnika nie przygotowano spójnego, kompleksowego rozwiązania, w rezultacie czego szkoły indywidualnie ustalały sposób realizacji podstawy programowej na odległość⁴². Na uwagę zasługuje jednocześnie aktywność Ministerstwa Cyfryzacji, które uruchomiło platformę Zdalnych Lekcji (gov.pl/zdalnelekcje), zawierającą m.in. poradniki dla dyrekcji placówek szkolnych, nauczycieli i rodziców. Celem platformy jest ponadto uporządkowanie procesu nauczania (w tym celu m.in. zaprezentowano gotowe plany lekcji dla szkół podstawowych, średnich i branżowych wraz z odnośnikami do materiałów szkoleniowych).

Naturalnie pandemia to wydarzenie wyjątkowe, choćby ze względu na swój zasięg, dlatego trudno byłoby wymagać od państwa bezwzględnego przygotowania na jej okoliczność, jednak wydaje się, że adekwatną reakcją na tego rodzaju wydarzenie byłoby błyskawiczne przygotowanie dedykowanej platformy e-learningowej, bądź określenie jednolitego standardu kształcenia w trybie zdalnym, tak by uniknąć wątpliwości prawnych co do realizacji podstawy programowej przez szkoły.

Jednocześnie pandemia odstąpiła inne słabości w zakresie poziomu cyfryzacji systemu szkolnictwa, istotne z punktu widzenia funkcjonowania placówek edukacyjnych w „normalnych” warunkach. Chodzi przede wszystkim o niedostateczny

³⁹ <https://theconversation.com/coronavirus-school-closures-impact-1-3-billion-children-and-remote-learning-is-increasing-inequality-138656>.

⁴⁰ <https://www.worldbank.org/en/topic/edutech/brief/how-countries-are-using-edtech-to-support-remote-learning-during-the-covid-19-pandemic>.

⁴¹ <https://www.gov.pl/web/edukacja/ksztalcenie-na-odleglosc--poradnik-dla-szkol>.

⁴² <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1464879,nauka-online-wystawianie-ocen-podstawa-programowa.html>.

poziom kompetencji cyfrowych nauczycieli⁴³, których duża część miała problem z zaplanowaniem i przeprowadzeniem lekcji w trybie zdalnym, z wykorzystaniem odpowiedniego oprogramowania. W rezultacie czas lekcyjny zamiast być wykorzystany na naukę, był marnotrawiony na modyfikacje ustawień i naprawę usterek. Skutkiem tego, nawet co dziesiąty spośród badanych dyrektorów szkół wiejskich stwierdził, że prowadzenie lekcji na odległość w jego placówce jest niemożliwe⁴⁴.

Innym istotnym ograniczeniem jest dostępność sprzętu. 70 tysięcy dzieci nie ma w domu komputera ani tabletu, a ponad milion uczniów dzieli się sprzętem z rodzeństwem⁴⁵, również nie wszyscy nauczyciele dysponują hardwarem niezbędnym do tego, by wygodnie prowadzić lekcje przez Internet. W tym kontekście należy docenić aktywność Ministerstwa Cyfryzacji, które szybko przeznaczyło 400 milionów złotych na zakup komputerów dla uczniów i szkół⁴⁶.

Abstrahując od wyzwania, jakim okazała się być dla systemu edukacji pandemia koronawirusa, warto zadbać o to, by usługi cyfrowe wykraczające poza korzystanie z dziennika elektronicznego, stały się w polskiej szkole regularnie wykorzystywanym narzędziem. Będzie to ważne nie tylko z punktu widzenia skuteczności procesu kształcenia (wykorzystanie nowoczesnych technologii wpłynie na nią pozytywnie), lecz również konieczności zapewnienia dostępu do edukacji np. dzieciom, które z różnych powodów zmuszone są do pozostawania przez dłuższy czas w domu. Pierwszym celem w tym zakresie powinno być oczywiście zapewnienie powszechnego dostępu do sprzętu umożliwiającego prowadzenie zdalnych lekcji i uczestnictwa w nich.

W dalszej kolejności należy położyć nacisk na podnoszenie poziomu kompetencji cyfrowych nauczycieli, poprzez regularne szkolenia i zachęty do wykorzystywania nowoczesnych technologii w codziennym procesie nauczania. Istotne jest stworzenie regulacyjnych ram dla możliwości zdalnego egzaminowania na każdym etapie edukacji. Niemożliwe do przecenienia jest również wyposażenie szkół w odpowiednią infrastrukturę, zarówno jeśli chodzi o fizyczny dostęp do szybkiego internetu (ta rekomendacja jest realizowana w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej⁴⁷) i sprzęt do jego wykorzystania, lecz również w zakresie platform dla kursów e-learningowych czy zapewniających dostęp do cyfrowych zawartości, takich jak e-podręczniki.

⁴³ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1482881,zdalne-nauczanie-pandemia-koronawirus-badan.html>.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ <https://wyborcza.pl/7,156282,25826017,skola-blad-404-ile-dzieci-w-polsce-nie-moze-brac-udzialu.html>.

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/400-milionow-na-sprzet-dla-szkol>.

⁴⁷ <https://ose.gov.pl>.

2.4. SYSTEM SĄDOWNICTWA

Pandemia koronawirusa w oczywisty sposób wpłynęła na postępowania sądowe – wiele sądów praktycznie zawiesiło działalność na okres kilku miesięcy, co wiązało się z naturalnymi dokuczliwościami dla obywateli i przedsiębiorców. W przypadku systemu sądownictwa sytuacja jest szczególna o tyle, że – przede wszystkim w odniesieniu do spraw gospodarczych – ma on opinię systemu niewydolnego, powolnego i niedostosowanego do wymogów nowoczesności.

Należy podkreślić, że już w tej chwili w zakresie wymiaru sprawiedliwości dostępnych jest kilka pożytecznych usług cyfrowych. Należy wspomnieć przede wszystkim o powszechnym internetowym dostępie do wpisów w KRS oraz dokumentów finansowych podmiotów gospodarczych czy choćby możliwości uzyskania zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego w trybie online.

Analogicznie jednak jak w przypadku systemu szkolnictwa – pandemia koronawirusa pokazała generalne nieprzygotowanie architektury sądowej do stanu nadzwyczajnego, ale jednocześnie uwidoczniała szereg rozmaitych słabości wynikających z niedostatecznego poziomu wykorzystania usług cyfrowych w ramach polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Tzw. „tarcza 3.0” wprowadziła dyskusowaną od pewnego czasu instytucję e-rozprawy, przeprowadzanej przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, bez konieczności przebywania osób w nich uczestniczących w budynku sądu. Niestety zakres temporalny obowiązywania tego rozwiązania ograniczony jest wyłącznie do czasu trwania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od jego odwołania. Wydaje się, że zasadne byłoby wprowadzenie takiej formuły na stałe, zwłaszcza że w ramach postępowania cywilnego możliwe jest już przeprowadzenie tzw. rozprawy odmiejscowionej, z wykorzystaniem środków porozumiewania na odległość, jednak wówczas konieczne jest przebywanie uczestników rozprawy w budynku sądu. Pożądanym kierunkiem zmian byłoby określenie katalogu spraw, w których byłoby możliwe przeprowadzenie e-rozprawy, bez konieczności przebywania w budynku sądu⁴⁸.

⁴⁸ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1472206,zawieszenie-pracy-sadow-rozprawy-online-wywiad.html>.

Na uwagę zasługują zapowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości, które planuje digitalizację akt sądowych czy wdrożenie profilu zaufanego w relacji między obywatelem a sądem⁴⁹. Ta pierwsza mogłaby w istotnym stopniu przyczynić się do przyspieszenia postępowań. O skali papierowej „lawiny” zalewającej sądy w Polsce świadczyć może choćby fakt, że na przełomie lat 2018 i 2019, w ciągu 12 miesięcy na potrzeby sądów powszechnych zamówiono ponad 970 tysięcy ryz papieru w formacie A4⁵⁰. Jest to z pewnością pożądanym kierunkiem zmian, rozbudowujący dostępność cyfrowych usług publicznych dla obywatela również o te odnoszące się do jego relacji z wymiarem sprawiedliwości. W przypadku systemu sądownictwa sytuacja jest szczególnie o tyle, że wprowadzenie pojedynczej „innowacji” wiąże się z koniecznością kompleksowej regulacji – nie wystarczy dokonać „wyspowej” digitalizacji poszczególnych aspektów funkcjonowania sądów, lecz stworzyć całościowy ekosystem cyfrowy dla sądownictwa, uwzględniający zarówno rolę profilu zaufanego, jak i możliwość wnoszenia pism procesowych w formie elektronicznej, digitalizację akt czy ostatecznie prowadzenie rozpraw w formule zdalnej.

W digitalizacji sądów należy uwzględnić również włączenie ich w ogólny system elektronicznej wymiany korespondencji z organami administracji państwowej, który powinien przybrać charakter zautomatyzowany, np. automatyczne zamieszczanie w rejestrach wyborców informacji o ubezwłasnowolnieniu lub pozbawieniu praw publicznych na skutek orzeczenia sądu, przekazywanie przez sądy informacji o rozwodzie i separacji po prawomocnym zakończeniu sprawy sądowej w celu odnotowania wzmianki na akcie stanu cywilnego.

⁴⁹ <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/302139995-Na-digitalizacji-akt-w-sadach-zyskaliby-wszyscy.html>.

⁵⁰ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/kiedy-w-sadach-e-akta-prace-w-ministerstwie-sprawiedliwosci,441906.html>.

III. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że pandemia koronawirusa w zasadzie przymusiła część instytucji publicznych do przyspieszonego wdrożenia rozwiązań cyfrowych. W niektórych aspektach funkcjonowania państwa, kierunek ku digitalizacji był obrany już wcześniej, w innych przywiązanie do papieru i bezpośredniego kontaktu było na tyle silne, że przestawienie się na zdalną formułę funkcjonowania stanowiło bardzo duże wyzwanie. Niezależnie od powyższego, trzeba jasno stwierdzić, że Polska w ciągu ostatnich lat dokonała bardzo dużego postępu, jeśli chodzi o dostępność usług cyfrowych dla obywateli. W tej chwili należy ujednoczyć i uprościć generalną architekturę e-państwa i kontynuować wysiłki cyfryzacyjne w poszczególnych obszarach funkcjonowania administracji i organów.