

Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej

Development of e-competencies in public administration on the example of social welfare

STRESZCZENIE: Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej stanowi ważne zagadnienie w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich¹. Konieczność ich rozwoju w administracji publicznej to wynik cyfryzacji jej działalności, a ich posiadanie przez administrację publiczną pozwala na posługiwanie się przez nią kompetencjami stosowanymi w sektorze technologii informacyjnych w procesie realizacji zadań publicznych. Potrzeba nabywania e-kompetencji w związku z cyfryzacją usług administracji publicznej dotyczy również obywateli, warunkując w praktyce możliwość korzystania z nich. Rozwój e-kompetencji napotyka na bariery we wszystkich obszarach działalności administracji publicznej. Jako przykład można wskazać pomoc społeczną, gdzie z jednej strony ma miejsce rozwój e-administracji i świadczonych przez nią elektronicznie usług, a z drugiej strony świadczeniobiorcy pomocy społecznej posiadają niejednokrotnie niski zasób e-kompetencji i są poddani wykluczeniu cyfrowemu, co utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia korzystanie przez nich z usług elektronicznej administracji. Problematyka ta nabrała znaczenia w związku z wybuchem epidemii COVID-19. Celem rozdziału jest analiza problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej. Uczynione w publikacji rozważania posłużą do wyprowadzenia wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* na temat umocowania problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej w prawie i nad istniejącymi celami i barierami ich rozwoju po stronie administracji pomocy społecznej i beneficjentów jej świadczeń.

SŁOWA KLUCZOWE: informatyzacja, społeczeństwo informacyjne, e-kompetencja, cyfrowa administracja publiczna, wykluczenie cyfrowe, pomoc społeczna

ABSTRACT: Development of e-competencies in public administration is the subject of interests in the European Union and in all its member states. The necessity of development of e-competencies in public administration is a result of informatization processes in public administration, and the fact that the administration has e-competence enables it to use the competencies used in the ICT sector while performing public tasks. The necessity of acquiring e-competencies concerns citizens who want to participate in the digital administration services. However, the development of e-competencies among citizens faces many problems especially in the area of public administration activity such as social welfare. This is due to the fact that in social welfare, on the one hand, the process of informatization takes place but on the other, people who are social welfare beneficiaries are very often digitally excluded. This issue has gained in importance during the COVID-19 pandemic. The aim of the chapter is to analyze the problem of development of e-competencies

¹ Zob. np. Program Rządu Federalnego Republiki Federalnej Niemiec „Digitale Verwaltung 2020 Summary. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/government-programme-digital-administration-2020-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [dostęp: 03.11.2019].

in public administration on the example of social welfare. Considerations made in the chapter are aimed at drawing *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions on the legal bases for development of e-competencies in public administration, and on the goals and barriers of their development in public administration of social welfare and among beneficiaries of social welfare benefits.

KEYWORDS: informatization, information society, e-competence, digital public administration, digital exclusion, social welfare

1. Wstęp

Rozwój nowych technologii jest bardzo szybki. Towarzyszy mu potrzeba wzrostu kompetencji informatycznych społeczeństwa oraz korzystanie z technologii umożliwiających komunikację i przesyłanie informacji². Skutkuje on rozwojem społeczeństwa informacyjnego i procesami informatyzacji administracji publicznej w obszarze realizacji nałożonych na nią prawem zadań. Sprzyja temu intensywny rozwój narzędzi informatycznych wymagający stosowania przez administrację nowych technik gromadzenia, przetwarzania oraz przekazywania informacji zbieranych za ich pośrednictwem w procesie wykonywania zadań publicznych. Administracja publiczna, aby pozyskać społeczną akceptację w warunkach rozwoju technologicznego, powinna wdrażać procesy mające na celu podwyższenie jej kultury informatycznej³, w tym zwłaszcza związane z nabywaniem i rozwojem e-kompetencji. Posiadanie e-kompetencji przez administrację publiczną sprzyja nie tylko wzrostowi kultury informatycznej zatrudnionych w niej osób, ale przyczynia się też do tego, że posiadają one niezbędną wiedzę i umiejętności do posługiwania się kompetencjami stosowanymi w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie realizacji zadań publicznych⁴. Po stronie obywateli e-kompetencje są natomiast niezbędne do udanego uczestnictwa w usługach e-administracji, a ich brak utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z nich, niejednokrotnie prowadząc do bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Należy podkreślić, że 44% obywateli UE ma słabo rozwinięte e-kompetencje lub nie posiada ich wcale⁵, zaś ich poziom wśród społeczeństwa polskiego znacznie odbiega od tego, jaki prezentują społeczeństwa krajów Europy Zachodniej. Według Danych Indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020 Polska w rankingu państw członkowskich UE zajmuje 23. miejsce

² E. Miłoś, *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studies and Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 4, s. 99.

³ Na kwestię konieczności rozwoju administracji prezentującej wysoki poziom e-kompetencji, spełniającej postulat inteligentnej organizacji, zwróciła uwagę podczas konferencji R. Kusiak-Winter w swoim wystąpieniu zatytułowanym *Smart Administration – perspektywa nauk ekonomicznych i prawnych*.

⁴ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2012, nr 12, s. 120.

⁵ Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE C 189/01 z 4.06.2018 r.).

spośród 28 państw unijnych⁶. Według tego samego raportu Polska osiąga jednak pozytywne wyniki w zakresie rozwoju usług e-administracji⁷.

Celem publikacji jest analiza problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej. W publikacji przyjęto, że informatyzacja administracji publicznej wymusza rozwój e-kompetencji wśród jej pracowników i po stronie obywateli. Szczegółowe rozważania nad tymi zagadnieniami poprzedzone zostaną ustaleniami na temat pojęć: e-kompetencja i informatyzacja administracji publicznej, dając asumpt do rozważań na temat pojęcia pomocy społecznej, podlegającej na coraz większą skalę procesom informatyzacji w zakresie świadczonych przez nią usług. Do szczegółowych celów publikacji należy analiza przyczyn i barier rozwoju e-kompetencji w administracji pomocy społecznej i po stronie jej świadczeniobiorców. Warto zauważyć, że problematyka ta nabrała znaczenia w związku z wybuchem epidemii COVID-19, która wymusiła zdalne świadczenie usług przez administrację pomocy społecznej na wielu płaszczyznach i spowodowała konieczność posługiwania się e-kompetencjami przez jej świadczeniobiorców na niespotykaną wcześniej skalę. Kolejnym celem jest analiza podstaw prawnych informatyzacji administracji publicznej w ramach pomocy społecznej. Uczynione w publikacji rozważania posłużą do wyprowadzenia wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* na temat umocowania problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej w prawie i nad istniejącymi celami i barierami ich rozwoju w administracji pomocy społecznej i po stronie jej świadczeniobiorców.

2. Pojęcie e-kompetencji

Pojęcie e-kompetencji oznacza umiejętności praktycznego wykorzystania dostępu do Internetu i świadczonych za jego pośrednictwem usług, w tym świadczonych przez e-administrację publiczną⁸. W administracji publicznej jest ono wieloaspektowe i dynamiczne, a dodatkowo jest interpretowane na różne sposoby w dokumentach programowych administracji krajowych i administracji unijnej, w literaturze i w procesach nauczania/uczenia się⁹. Analizowane pojęcie odnosić można zarówno do administracji publicznej,

⁶ Wynik ten poprawił się w stosunku do raportu z 2019 r., zgodnie z którym Polska zajmowała 25. miejsce. Zob. Dane indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [dostęp: 27.10.2019].

⁷ Dane indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020> [dostęp: 30.03.2021].

⁸ Zob. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPCProgram3017042018.pdf> [dostęp: 19.10.2019].

⁹ A. Ferrari, Y. Punie, Ch. Redecke, *Understanding Digital Competence in the 21st Century: An Analysis of Current Frameworks*, [w:] A. Ravenscroft, S. Lindstaedt, D.D. Kloos, D. Hernández-Leo (Eds.), *21st Century Learning for 21st Century Skills. 7th European Conference on Technology Enhanced Learning, EC-TEL 2012, Saarbrücken, Germany, September 18-21, 2012, Proceedings*, Berlin-Heidelberg 2002, s. 79.

jak i do obywateli. Zgodnie z zaleceniem Rady UE z dnia 22 maja 2018 r.¹⁰ do kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie przykładowo należą kompetencje w zakresie rozumienia i tworzenia informacji, wielojęzyczności, matematyczne, dotyczące nauk przyrodniczych, technologii i inżynierii, kompetencje cyfrowe, osobiste i społeczne. Przyjmuje się, że obejmują one pewne, krytyczne i odpowiedzialne korzystanie z technologii cyfrowych i interesowanie się nimi do celów uczenia się, pracy i udziału w społeczeństwie. Uwzględniają także umiejętność korzystania z informacji i danych, komunikowanie się i współpracę, umiejętność korzystania z mediów, tworzenie treści cyfrowych i bezpieczeństwo (w tym komfort cyfrowy i kompetencje związane z cyberbezpieczeństwem)¹¹. Ich istotą jest „umiejętność wykorzystywania nie tyle różnych urządzeń (...), ile narzędzi stosowanych w różnych obszarach działań”¹².

Cele rozwojowe dla Unii Europejskiej w zakresie rozwoju e-kompetencji wytycza program „Cyfrowa Europa” na lata 2021-2027¹³. Na marginesie warte wskazania w tym kontekście są cele, które zostały uszczegółowione do realizacji dla Polski w ramach „Programu Operacyjnego 2014-2020”, „Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”¹⁴, w treści regionalnych programów operacyjnych i na podstawie poprzednio obowiązującego programu unijnego pt. „Europejska Agenda Cyfrowa” na lata 2014-2020¹⁵. I tak podstawowym celem Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 było wzmocnienie cyfrowych fundamentów dla rozwoju kraju. Nastąpić to miało poprzez realizację osi priorytetowych, co w ostatecznym zamierzeniu prowadzić miało także do rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej oraz wśród obywateli. Do ważniejszych z punktu widzenia poruszanej tematyki należały: „Oś priorytetowa II. E-administracja i otwarty rząd” i „Oś priorytetowa III. Cyfrowe kompetencje społeczeństwa”¹⁶.

¹⁰ Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zob. Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy, s. 14, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf [dostęp: 19.10.2019].

¹³ Zob. The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> [dostęp: 30.03.2021].

¹⁴ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. PO WER 2014-2020, https://www.pover.gov.pl/media/67555/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014-2020_2018.pdf [dostęp: 27.10.2019].

¹⁵ Analiza doświadczeń..., s. 4.

¹⁶ Zob. Program Operacyjny Polska Cyfrowa..., s. 3 oraz s. 15-45.

3. Informatyzacja administracji publicznej jako czynnik rozwoju e-kompetencji

Informatyzacja administracji publicznej stanowi czynnik wzmacniający potrzebę rozwoju e-kompetencji wśród jej pracowników i po stronie obywateli. Przez pojęcie informatyzacji administracji publicznej należy rozumieć zarówno „wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.”¹⁷, jak i „poprawę jakości procesów skorelowanych z wykorzystaniem postępu technologicznego i zastosowaniem komputerów, zwłaszcza o istotny aspekt organizacyjny”¹⁸. W krajowym porządku prawnym informatyzacja jest pojęciem prawnym od 2002 r., kiedy to użyto go dla określenia jednego z działów administracji rządowej. Zgodnie z art. 12a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹ dział o nazwie informatyzacja obejmuje między innymi sprawy z zakresu informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne, rozwój społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a także rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną. Fakt, iż informatyzacja jest jednym z działów administracji rządowej, nie przesądził jednak, że do obowiązujących przepisów prawa wprowadzona została jej definicja legalna²⁰. Nie zawiera jej nawet podstawowa dla procesów stosowania nowych technologii w administracji publicznej ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²¹. Jednak już samo uczynienie z informatyzacji pojęcia prawnego przesądza o tym, iż zasadne jest jej traktowanie jako przedmiotu badań administracyjnoprawnych²².

Informatyzacja przyczynia się do rozwoju e-administracji, która obejmuje usługi polegające na korzystaniu ze stron internetowych dotyczących obowiązków i praw obywatelskich, oficjalnych dokumentów (np. dowodów osobistych), publicznych usług edukacyjnych oraz publicznych usług zdrowotnych (np. szpitali), z wyłączeniem tradycyjnych e-maili²³. Potrzebę rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej oraz wśród obywateli odnosić dziś należy do zadań publicznych z obszaru spraw obywatelskich,

¹⁷ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html> [dostęp: 14.02.2019].

¹⁸ M. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy. Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26.

¹⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.).

²⁰ M. Kapler, L. Piersiala, *Informatyzacja społeczeństwa, gospodarki i administracji. Plan zintegrowanej informatyzacji Państwa 2016*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, nr 46, s. 92.

²¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.), dalej: u.i.d.p.

²² G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 718.

²³ M. Kapler, L. Piersiala, *op. cit.*, s. 93.

ochrony zdrowia, ubezpieczeń i świadczeń socjalnych czy też przeciwdziałania bezrobociu. Widoczna jest ona także w sferze zamówień publicznych, porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym powiadamiania ratunkowego, nauki i szkolnictwa wyższego, podatków oraz w działalności gospodarczej²⁴. Rozwój e-kompetencji to jednak nie tylko wymóg kierowany do administracji publicznej i obywateli chcących aktywnie uczestniczyć w oferowanych przez nią możliwościach cyfrowego załatwiania wielu spraw urzędowych. Adresowany jest on także do wymiaru sprawiedliwości.

4. Pomoc społeczna – pojęcie i cele rozwoju e-kompetencji

Elektroniczna administracja powinna pełnić rolę integrującą wobec osób wykluczonych społecznie²⁵, ponieważ są one najbardziej narażone na nieumiejętność korzystania z jej usług. W prawie brak jest jednak definicji osoby wykluczonej społecznie. Nie zawiera jej nawet podstawowa dla systemu socjalnego wsparcia ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁶. Definicję osoby lub rodziny zagrożonej wykluczeniem społecznym odnaleźć jednak można w dokumencie programowym, jakim są wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020²⁷. Do osób lub rodzin zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, zgodnie z definicją zawartą w tym dokumencie, należą m.in. osoby lub rodziny, które korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej lub kwalifikują się do objęcia wsparciem pomocy społecznej; osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁸, jak również osoby bezdomne lub dotknięte wykluczeniem z dostępu do mieszkań w rozumieniu „Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020”.

Rozwój e-kompetencji jako element integrujący osoby wykluczone społecznie z e-administracją odgrywa ważną rolę w tej sferze działania administracji publicznej, którą jest pomoc społeczna. Poczyniona uwaga odnosi się do pomocy społecznej *sensu*

²⁴ Program Operacyjny Polska Cyfrowa..., s. 6-8.

²⁵ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 18.

²⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876), dalej: u.p.s.

²⁷ Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> [dostęp: 27.10.2019].

²⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 176).

stricto, jak i w wielu sytuacjach do pomocy społecznej *sensu largo*. Pomoc społeczna *sensu stricto* regulowana jest przepisami u.p.s. Stanowi ona instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu pomoc osobom i rodzinom w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, gdy w sytuacji kryzysowej przestają być samowystarczalne²⁹. Pomoc udzielana w ramach pomocy społecznej *sensu stricto* przyjmuje postać świadczeń pieniężnych, rzeczowych oraz usług³⁰. Pomoc społeczna *sensu largo* odnosi się natomiast do świadczeń pieniężnych socjalnego wsparcia znajdujących się poza u.p.s. Wśród nich są świadczenia, takie jak zasiłki rodzinne, świadczenie wychowawcze, tzw. 500+³¹, dodatek mieszkaniowy czy dodatek energetyczny. Pomoc społeczna *sensu largo* udzielana jest na innych zasadach oraz w innych sytuacjach aniżeli te, dla których ustanowiona została pomoc społeczna *sensu stricto*. Służy zaspokojeniu konkretnych potrzeb. Adresatami świadczeń pomocy społecznej *sensu largo* nie zawsze są też osoby narażone na wykluczenie społeczne, jak ma to miejsce np. w przypadku świadczenia „500+”.

Rozwój e-kompetencji w pomocy społecznej służy realizacji celów, takich jak zwiększenie dostępności do świadczeń pomocy społecznej, usprawnienie procedur, jakie występują w pomocy społecznej, oraz walka z wykluczeniem cyfrowym beneficjentów pomocy społecznej. Kolejnym celem jest podnoszenie jakości kadr pomocy społecznej. Potrzeba realizacji tego celu wiąże się z faktem, iż „problem braku wysokokwalifikowanych kadr po stronie administracji publicznej w obszarze nowoczesnych technologii ICT jest sygnalizowany od wielu lat”³². Rozwój e-kompetencji przyczyniać ma się także do zwiększenia korzyści z informatyzacji zachodzącej w pomocy społecznej. W okresie COVID-19 jest on niezbędny dla bezpiecznego i zgodnego z prawem realizowania zadań pomocy społecznej, np. na rzecz osób poddanych kwarantannie, które wymagają pomocy żywnościowej, lub związanych z przeprowadzaniem rodzinnych wywiadów środowiskowych³³.

5. Pomoc społeczna wobec zjawiska informatyzacji administracji publicznej i potrzeby rozwoju e-kompetencji

W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej funkcjonują liczne systemy informatyczne służące realizacji jej zadań oraz zadań z zakresu świadczeń rodzinnych,

²⁹ Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s.

³⁰ Zob. art. 36 u.p.s.

³¹ Świadczenie 500+ wprowadziła ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 247).

³² Zob. Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA), <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0> [dostęp: 20.10.2019].

³³ P. Maczyński, *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia koronawirusem*, LEX/el. 2020 [dostęp: 20.03.2021].

funduszu alimentacyjnego, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej. Od 2013 r. w pomocy społecznej funkcjonuje ogólnopolski Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego „Emp@tia”. Zastosowanie w omawianej sferze regulacji prawnej ma także Elektroniczna Skrzynka Podawcza, tzw. ePUAP³⁴. Systemy te stanowią dla administracji wsparcie w toku realizacji zadań z omawianej sfery regulacji prawnej w warunkach narastającej informatyzacji. Obejmuje ono obszar ewidencji złożonych wniosków o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, wydanych decyzji administracyjnych, obsługi realizacji świadczeń, w tym zwrotów świadczeń nienależnie pobranych, oraz tworzenia określonych sprawozdań. System „Emp@tia” ułatwia także pracownikom ośrodków pomocy społecznej uzyskanie informacji z takich baz danych, jak np. PESEL, baza danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy Aplikacja Centralna Rynku Pracy. Konsekwencją oferowanego w ramach tych systemów wsparcia jest wymóg rozwoju e-kompetencji wśród pracowników administracji publicznej. Do przykładowych e-kompetencji, które powinien posiadać pracownik ośrodka pomocy społecznej, należy umiejętność obsługi oprogramowania stosowanego do obsługi systemów informatycznych oraz sprzętu, na którym są one instalowane. Obejmują one także umiejętność korzystania z omawianych systemów w sposób gwarantujący bezpieczeństwo gromadzonych w nich danych osobowych świadczeniobiorców pomocy społecznej.

Jeżeli chodzi o pierwszą grupę e-kompetencji, to należy do niej przykładowo posiadanie umiejętności doręczania pism w formie elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. Można przyjąć, iż obowiązek posiadania tego rodzaju umiejętności przez pracowników administracji pomocy społecznej stanowi konsekwencję regulacji zawartej w art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a.³⁵ Przepis ten stanowi, że jeżeli uczestnik postępowania administracyjnego złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, organ administracji publicznej ma obowiązek dokonać doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie jednak z art. 63 § 3b k.p.a. osoba wnioskująca o świadczenie drogą elektroniczną może zastrzec, że wyraża wolę, aby pisma procesowe były do niej doręczane w sposób tradycyjny. Od decyzji osoby ubiegającej się o świadczenie zależy więc, czy skorzysta z możliwości, jakie oferuje jej e-administracja. Bez względu jednak na to, jaką decyzję podejmie osoba wnioskująca o świadczenie, pracownik administracji publicznej powinien posiadać e-kompetencje niezbędne do doręczania pism w drodze elektronicznej.

Jeżeli chodzi o drugą grupę e-kompetencji, zwrócić należy uwagę, że w pomocy społecznej gromadzone są i przetwarzane dane osobowe świadczeniobiorców, w tym

³⁴ Podstawą prawną dla funkcjonowania ePUAP jest art. 16 ust. 1a u.i.d.p.

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256), dalej: k.p.a.

dane wrażliwe. Dane te są pozyskiwane bezpośrednio od wnioskodawców poprzez złożony wniosek z załącznikami w drodze pisemnej lub elektronicznej. Możliwe jest także ich pozyskiwanie za pomocą systemów informatycznych, w których są one gromadzone oraz przetwarzane. To drugie powoduje, że systemy informatyczne pomocy społecznej powinny gwarantować ich ochronę zgodnie z ogólnym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 27 kwietnia 2016 r.³⁶ Powinny także spełniać wymogi ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych³⁷ oraz wymogi stawiane tego rodzaju systemom informatycznym rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej³⁸. Należyta, zgodna z prawem ochrona danych osobowych świadczeniobiorców pomocy społecznej wymaga równocześnie posiadania przez pracowników ośrodków pomocy społecznej umiejętności prawidłowej, gwarantującej ich bezpieczeństwo obsługi systemów informatycznych, w których są one gromadzone i przetwarzane. Biorąc pod uwagę perspektywę realizacji zadań publicznych w dobie ofensywy cyfryzacji, uznać należy, iż administracja publiczna właśnie takie e-kompetencje powinna rozwijać³⁹.

Obrazując proces nabywania e-kompetencji wśród pracowników administracji pomocy społecznej, wskazać jednak należy, że istnieją wciąż takie obszary realizacji zadań pomocy społecznej, w których poziom tych kompetencji jest niski. Jako przykład posłużyć może korzystanie przez ośrodki pomocy społecznej z terminali mobilnych umożliwiających elektroniczne wypełnienie formularza rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴⁰. Rodzinny wywiad środowiskowy to obligatoryjny element postępowania dowodowego w pomocy społecznej. Terminale mobilne umożliwiające wypełnienie jego kwestionariusza w formie elektronicznej i wprowadzenie uzyskanych w jego ramach danych do systemów dziedzinowych pomocy społecznej zostały przekazane ośrodkom pomocy społecznej w ramach projektu „Emp@tia”. W 2016 r. przyjęcia terminali odmówiło jednak 51 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁴¹. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nieużywających tego rodzaju terminali na dzień 30 stycznia

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r.).

³⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 187).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1609).

³⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 268.

⁴⁰ Zob. § 2 ust. 7 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

⁴¹ M. Topolewska, *Gminy niechętne e-wywiadowaniu*, „Gazeta Prawna” z 25.05.2017 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1045561,samorzad-wywiady-srodowiskowe.html> [dostęp: 27.10.2019].

2018 r. wynosiła 937⁴² z ogólnej liczby 2,5 tysiąca jednostek funkcjonujących w skali kraju⁴³. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że w związku z wybuchem epidemii koronawirusa dotychczasowa tradycyjna forma przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób poddanych kwarantannie została zastąpiona formą zdalną na mocy art. 15u ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁴, co spowodowało konieczność posługiwania się e-kompetencjami nie tylko przez osoby przeprowadzające rodzinne wywiady środowiskowe, ale i osoby, z którymi takie wywiady są przeprowadzane w postępowaniach zmierzających do przyznania albo odmowy przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

6. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej wobec zjawiska informatyzacji administracji publicznej i potrzeby rozwoju e-kompetencji

Spoglądając na potrzebę rozwoju e-kompetencji z punktu widzenia świadczeniobiorców pomocy społecznej, podkreślić należy, iż wynika ona z faktu, że bez posiadania tego rodzaju kompetencji nie będą mogli oni korzystać z usług e-administracji w obszarze pomocy społecznej. Elektroniczna administracja w ramach pomocy społecznej umożliwi natomiast uzyskanie informacji o świadczeniach poprzez strony internetowe⁴⁵, a także oferuje liczne e-usługi (np. elektroniczne złożenie wniosku o pomoc społeczną oraz pozostałych wniosków procesowych określonych k.p.a.)⁴⁶. Proces nabywania e-kompetencji wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej napotyka jednak na bariery. Są one

⁴² Dane wg Portalu Usługowo-Informacyjnego „Emp@tia”, <https://empatia.mpips.gov.pl/lista-jednostek-organizacyjnych-pomocy-spoecznej-ktore-nie-uzywaja-terminali-mobilnych> [dostęp: 31.12.2019].

⁴³ Informacja na temat funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej w Polsce, <https://empatia.mpips.gov.pl/documents/10180/1011550/Badanie+OPS+-+2015.pdf/64440272-84d4-44ef-9f98-adc93fbcff05> [dostęp: 31.12.2019].

⁴⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842).

⁴⁵ Powinny one jednak spełniać standardy dostępności cyfrowej, które określa ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848).

⁴⁶ Aby osoba mogła zawnieść o świadczenie w formie elektronicznej, powinna posiadać podpis elektroniczny lub bezpłatny profil zaufany. Do podpisu elektronicznego odnoszą się przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 162 ze zm.) stanowiącej implementację w krajowym porządku prawnym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257/73 z 28.08.2014 r.). Do profilu zaufanego odnoszą się przepisy rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz. U. poz. 1760).

następstwem wykluczenia cyfrowego, bezdomności, nieporadności życiowej oraz braku zaufania do usług e-administracji. Utrwalają one niestety stereotyp beneficjenta pomocy społecznej, który nie potrafi posługiwać się komputerem, a z całą pewnością nie potrafi złożyć wniosku o świadczenie online. Trudności w nabywaniu e-kompetencji przez beneficjentów pomocy społecznej zdają się potwierdzać wyniki kontroli systemu „Emp@tia” przeprowadzonej w 2016 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wykazała ona, że z możliwości składania wniosków o pomoc społeczną za pośrednictwem „Emp@tii” w początkowym okresie jej funkcjonowania skorzystało jedynie 337 wnioskodawców⁴⁷. Popularnością cieszy się jednak składanie wniosków o świadczenie „500+” za pośrednictwem tego systemu⁴⁸, przy czym jest to świadczenie służące realizacji innych celów aniżeli pomoc świadczona w ramach pomocy społecznej *sensu stricto*.

7. Konkluzje

Problematyka rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej stanowi ważne zagadnienie w obszarze pomocy społecznej i związana jest z jej informatyzacją. Epidemia koronawirusa pokazała, że zarówno dla administracji publicznej, jak i adresatów jej działań ważne jest posiadanie i stały rozwój e-kompetencji. Administracja publiczna posiada ustawowy obowiązek świadczenia wielu usług drogą elektroniczną, a zatem jednym z jej zadań powinno być zapewnienie odpowiedniego poziomu e-kompetencji wśród zatrudnionych w niej osób. Administracja publiczna zapewnia wysoki poziom e-kompetencji wśród swoich pracowników poprzez zatrudnianie wykwalifikowanej kadry oraz jej szkolenia. W tym celu podejmuje także niejednokrotnie działania w ramach realizacji programów finansowanych z funduszy unijnych. Ma to miejsce również w obszarze pomocy społecznej, gdzie w ramach problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej zagadnieniem jej towarzyszącym jest kwestia ich posiadania przez osoby ubiegające się o jej świadczenia. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej posiadają często niski zasób e-kompetencji, a dodatkowo są narażeni na wykluczenie cyfrowe, a to utrudnia lub wręcz uniemożliwia im korzystanie z usług e-administracji. Administracja podejmuje działania mające na celu zmianę tego stanu rzeczy, realizując programy unijne, których celem jest rozwój kompetencji cyfrowych obywateli⁴⁹. W procesy te włączają się również organizacje pozarządowe. Dane Indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI za rok 2020 pokazują jednak, że

⁴⁷ Raport z kontroli NIK z 2016 r. pt. *Realizacja i wdrażanie projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11506,vp,13856.pdf> [dostęp: 02.11.2019].

⁴⁸ W 2019 r. złożonych zostało ok. 5,8 tys. wniosków o świadczenie 500+ za pośrednictwem „Emp@tii”.

⁴⁹ Zob. art. 45 u.p.s.

podejmowane przez administrację publiczną w tym zakresie inicjatywy są wciąż niewystarczające. Przyjmując zatem, że rozwojowi e-kompetencji w administracji publicznej powinien towarzyszyć ich równoległy rozwój po stronie obywateli, należy uznać, że w ramach pomocy społecznej niezbędne są działania podejmowane przez administrację na rzecz ich rozwoju wśród beneficjentów świadczeń. O ile jednak podejmowane przez administrację publiczną działania mające na celu rozwój i zapewnienie wysokiego poziomu e-kompetencji wewnątrz jej struktury organizacyjnej znajdują wystarczające podstawy prawne, o tyle te podejmowane na zewnątrz tej struktury wymagają ich większego umocowania w prawie oraz w treści rządowych i samorządowych strategii na rzecz rozwoju e-kompetencji wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej. Uwzględnić powinny również potrzebę walki z ich wykluczeniem cyfrowym, a także powinny brać pod uwagę, że wysoki poziom e-kompetencji wśród obywateli to warunek niezbędny dla dalszego rozwoju procesów informatyzacji administracji publicznej i dostępności świadczonych przez nią elektronicznie usług.

Literatura

- Ferrari A., Punie Y., Redecke Ch., *Understanding Digital Competence in the 21st Century: An Analysis of Current Frameworks*, [w:] A. Ravenscroft, S. Lindstaedt, D.D. Kloos, D. Hernández-Leo (Eds.), *21st Century Learning for 21st Century Skills. 7th European Conference on Technology Enhanced Learning, EC-TEL 2012, Saarbrücken, Germany, September 18-21, 2012, Proceedings*, Berlin-Heidelberg 2002.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2012, nr 12.
- Haręza M., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy. Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1.
- Kapler M., Piersiala L., *Informatyzacja społeczeństwa, gospodarki i administracji. Plan zintegrowanej informatyzacji Państwa 2016*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, nr 46.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Maczyński P., *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia koronawirusem*, LEX/el. 2020.
- Miłosz E., *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studies and Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 4.
- Szpor G., *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

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

Źródła

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 176).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 247).

Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 162 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 187).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1609).

Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz. U. poz. 1760).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r.).

Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE C 189/01 z 4.06.2018 r.).

Internet

- Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf
- The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>
- Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA), <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0>
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC_Program_3_0_17042018.pdf
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. PO WER 2014-2020, https://www.power.gov.pl/media/67555/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014-2020_2018.pdf
- Program Rządu Federalnego Republiki Federalnej Niemiec „Digitale Verwaltung 2020 Summary. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/government-programme-digital-administration-2020-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Raport z kontroli NIK z 2016 r. pt. „Realizacja i wdrażanie projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11506,vp,13856.pdf>
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html>
- Topolewska M., *Gminy niechętnie e-wywiadowaniu*, „Gazeta Prawna” z 25.05.2017 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1045561,samorzad-wywiady-srodowiskowe.html>
- Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spoiecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>