

PAULINA SZYJA<sup>1</sup>

## Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19

### 1. Wstęp

Pandemia koronawirusa Sars – CoV-2, która powoduje chorobę określoną mianem COVID-19, skutkuje obecnie poważnymi zmianami w życiu społecznym i gospodarczym państw całego świata. Ich rządy i administracja publiczna stanęły przed koniecznością podjęcia określonych działań. Część spośród nich przedsięwzięła szeroko zakrojone środki służące bezpieczeństwu obywateli (Polska), inne zrobiły to z opóźnieniem (np. Wielka Brytania, Francja), a jeszcze inne nie podjęły żadnych, za wyjątkiem informacyjnych (np. Szwecja). Rozmaicie kształtowała się również komunikacja pomiędzy przywódcami państw, ich rządami, a także pomiędzy władzami a obywatelami odnośnie podejścia do pandemii (przykładowo we Francji prezydent uznał wirusa za wroga)<sup>2</sup>. To zróżnicowanie wynika zarówno z kwestii stopnia uświadomienia sobie przez polityków wagi zagrożenia dla obywateli, lecz również z pewnego podejścia do roli państwa i jego zaangażowania w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, co z kolei jest powiązane z dominującą doktryną polityczną. Zdaniem ekspertów: *kraje z funkcjonującym sektorem publicznym, który zapewnia wszystkim niezbędne usługi zdrowotne, są lepiej przygotowane do radzenia sobie z pandemią niż inne, które sprywatyzowały opiekę zdrowotną*<sup>3</sup>.

1 Dr Paulina Szyja, Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie.

2 A. de Dossier, *Government crisis communication during the coronavirus crisis: Comparing France, Germany, and the United Kingdom*, 21.04.2020 r., [http://www.cso.edu/fiche\\_actu.asp?actu\\_id=2570](http://www.cso.edu/fiche_actu.asp?actu_id=2570) (dostęp 13.07.2020).

3 L. Meuleman, *It Takes More Than Markets: First Governance Lessons from the COVID-19 Pandemic*, 7 April 2020, <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/it-takes-more-than-markets-first-governance-lessons-from-the-covid-19-pandemic/> (dostęp 13.07.2020).

Jeśli rozpatrujemy wkład państwa w działania na rzecz walki z COVID-19, to nie możemy pominąć administracji publicznej, jej roli w aspekcie pełnionych funkcji, także sprawności i efektywności.

Obecnie obserwujemy kryzys, który stanowi wyzwanie dla procesu podejmowania decyzji, planowania i organizowania środków materialnych i pozamaterialnych niezbędnych do udzielenia wsparcia obywatelom, wreszcie dla samych struktur instytucjonalnych oraz zasobów ludzkich administracji publicznej<sup>4</sup>.

Celem artykułu jest zdiagnozowanie, w jaki sposób choroba COVID-19 wpłynęła i wpływa (w dalszym ciągu utrzymuje się bowiem stan pandemii ogłoszony przez Światową Organizację Zdrowia) na funkcjonowanie administracji publicznej w oparciu o analizę podejmowanych działań, implementację dobrych praktyk, w takich obszarach jak: zarządzanie zasobami ludzkimi, obsługa klienta, komunikacja na linii władze krajowe i obywatele.

W niniejszym opracowaniu przyjęto następującą tezę badawczą: w dobie pandemii COVID-19 mamy do czynienia z wielopłaszczyznowym kryzysem, który skutkuje zmianami w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Dodatkowo sformułowano następujące pytania badawcze:

- czy pandemię można uznać za sytuację kryzysową?
- w jaki sposób pandemia wpłynęła i wpływa na funkcjonowanie administracji publicznej?
- w jakich obszarach operacyjnych administracji publicznej były konieczne zmiany związane z reakcją/dostosowaniem się do zaistniałej sytuacji?
- w jakich płaszczyznach działań administracji publicznej są wdrażane dobre praktyki ukierunkowane na jej efektywność i skuteczność w dobie pandemii?

W artykule podjęto rozważania dotyczące działalności administracji publicznej (bez różnicowania na administrację rządową i samorządową) w dobie pandemii. Artykuł przygotowano z myślą o zaprezentowaniu dobrych praktyk realizowanych w różnych krajach świata. Takie podejście ma na celu z jednej strony ukazanie powszechności aktywności w omawianym zakresie, a z drugiej ma służyć zaprezentowaniu interesujących przykładów metod i narzędzi efektywnego zarządzania w dobie pandemii, które z kolei mogą stanowić wskazówki dla polskich instytucji publicznych podejmujących określone działania.

## 2. Pandemia COVID-19 jako źródło kryzysu

Słowo „kryzys” ma głównie konotacje negatywne, identyfikowane przede wszystkim z nagłą i niekorzystną zmianą, której efektem jest załamanie. Na-

---

4 V. Tokakis, P. Polychroniou, G. Boustras, *Crisis management in public administration: The three phases model for safety incidents*, „Safety Science”, 2019, nr 113, s. 37.

leży jednak zaznaczyć, że wspomniana zmiana może prowadzić do polepszenia sytuacji. Przy czym, w tym wypadku podkreśla się, że w wyniku dostrzeżenia przyczyn kryzysu i znalezienia sposobu jego przezwyciężenia, można podjąć wysiłki ukierunkowane na stworzenie warunków, które nie dopuszczą do podobnego zdarzenia w przyszłości lub ograniczenia możliwych do wystąpienia skutków takowego. Istotne jest przy tym dostrzeżenie szans, a nie tylko zagrożeń, jakie niesie ze sobą kryzys. Warto odnieść się w tym miejscu do treści „Europejskiego planu naprawy gospodarczej” z 2008 roku, którego wstęp został znamienne zatytułowany – „Nadszedł czas działań”, a w którym José Manuel Durão Barroso (ówczesny szef Komisji Europejskiej) stwierdził: (...) *czasy kryzysu rodzą okazje do przyspieszenia tempa zmian i podjęcia reform strukturalnych, które umożliwią w przyszłości sukces w globalnej gospodarce przyszłości. To wielka szansa dla Europy*<sup>5</sup>. Następstwem kryzysu na rynkach finansowych jesienią 2007 roku był kryzys gospodarki realnej w kolejnym roku. Wówczas rządy państw stanęły przed koniecznością podjęcia działań związanych z zażegnaniem zaistniałej sytuacji. Istotnym jest fakt, że jednocześnie kraje członkowskie Unii Europejskiej zostały wezwane do wdrożenia rozwiązań, które przyczyniłyby się do kształtowania ram rozwojowych w dłuższej perspektywie czasowej, z uwzględnieniem nie tylko ładu gospodarczego, a także społecznego i środowiskowego.

Przyczyny i konsekwencje tych zjawisk, w zależności od płaszczyzny mogą być rozmaite. Istotne jest jednak zwrócenie uwagi, że mogą one mieć swoje źródło w państwie, jako suwerennym podmiocie stosunków międzynarodowych, w szczególności w rezultacie dysfunkcyjnej polityki lub polityk realizowanych przez rząd, niejasnym i/lub niesprawiedliwym prawie, braku kontroli przestrzegania litery prawa, zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w procesy społeczno-gospodarcze, czy wreszcie nieefektywnej lub nieprawidłowo zarządzanej administracji publicznej (wadliwy system planowania, organizowania i kontrolowania w instytucjach publicznych).

Państwo (rozumiane jako instytucje, instrumenty i narzędzia) jednak niekoniecznie musi stanowić przyczynę *crisis* – źródła mogą być inne; zewnętrzne wobec państwa i jego instytucji – mogą jednak negatywnie oddziaływać na nie (Rys. 1).

Wybuch pandemii COVID-19 przyczynił się do poważnych perturbacji zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym. Autorzy publikacji pt.: *”COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives”*, stwierdzili wprost: *świat stoi w obliczu kryzysu, który nie ma precedensu w żywej pamięci*<sup>6</sup>. Departament Organizacji Narodów Zjednoczonych

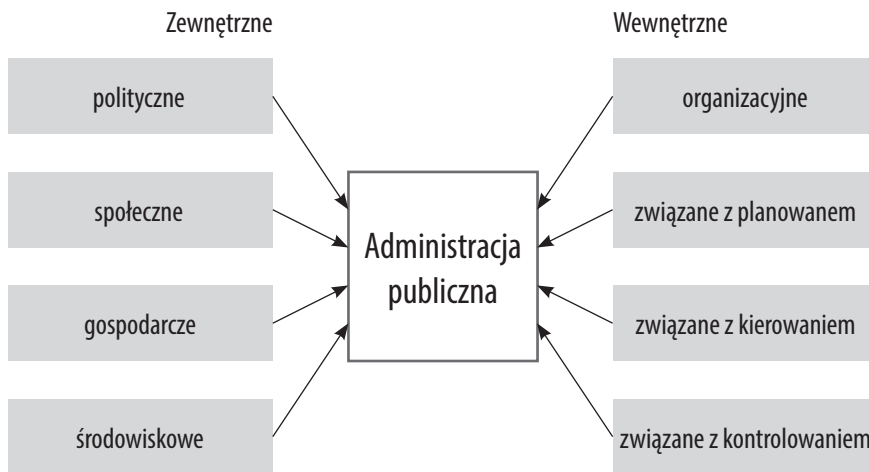
---

5 Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, dnia 26.11.2008

KOM (2008) 800 wersja ostateczna, s. 3.

6 C.M. Weible, D. Nohrstedt, P. Cairney, D.P. Carter, D.A. Crow, A.P. Durnová, T. Heikkilä, K. Ingold, A. McConnell, D. Stone, *COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives*, „Policy Sciences”, 2020, nr 53, s. 225–241.

Rycina 1. Czynniki kryzysogenne i ich oddziaływanie na administrację publiczną



Źródło: opracowanie własne.

w jednym z opracowań używa wprost sformułowania „Kryzys COVID-19”<sup>7</sup>. W efekcie stopniowego rozprzestrzeniania się choroby w skali globalnej<sup>8</sup>, począwszy od Chin na przełomie 2019 i 2020 roku, a następnie przez kolejne kraje Azji, Europy, Afryki i obu Ameryk, wiosną 2020 roku, zainicjowano szereg działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Te podejmowane w Polsce, w pierwszej kolejności dotyczyły przestrzegania środków ostrożności w postaci zachowania dystansu społecznego, a następnie noszenia rękawiczek i maseczek ochronnych. Ze względu na narastającą liczbę zakażeń w innych krajach zamknięto granice. W trosce o nierozprzestrzenianie się wirusa, zalecono obywatelom pozostawanie w domach. Zamknięto placówki edukacyjne, szkoły wyższe, wprowadzono zdalny system funkcjonowania w wielu instytucjach administracji publicznej. Ponadto wiele przedsiębiorstw, o ile specyfika ich działalności operacyjnej na to pozwoliła, wprowadziła zdalny tryb pracy. Z kolei szkoły i uczelnie wdrożyły zdalne formy nauczania.

7 UN, DESA: *UN/DESA Policy Brief #61: COVID-19: Embracing digital government during the pandemic and Beyond*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-policy-brief-61-covid-19-embracing-digital-government-during-the-pandemic-and-beyond/> (dostęp 13.07.2020).

8 W dniu 14.07.2020 r. według Światowej Organizacji Zdrowia na świecie zdiagnozowano 12 929 306 osób zarażonych COVID-19 i 569 738 potwierdzonych przypadków zgonów spowodowanych tą chorobą. WHO: *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*, 14.07.2020 r., [https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIjoGwz9n-M6gIVYBQBh3rnAjNEAAYASAAEgLDTPD\\_BwE](https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIjoGwz9n-M6gIVYBQBh3rnAjNEAAYASAAEgLDTPD_BwE) (dostęp 14.07.2020).

W efekcie pandemii doszło do spowolnienia gospodarczego<sup>9</sup>. Według szacunków EUROSTAT-u wskaźnik Produkt Krajowy Brutto obniżył się o 3,3% dla całej Unii Europejskiej w pierwszym kwartale 2020 roku w porównaniu do poprzedniego<sup>10</sup>. W raporcie Banku Światowego stwierdzono wprost: *większość krajów pogrąży recesja. Przewiduje się, że gospodarki rozwinięte skurczą się o 7% w 2020 roku*. Dla Unii Europejskiej procentowa zmiana PKB w 2020 roku wyniesie -10,1%, a dla Polski -7,8%<sup>11</sup>. Najbardziej dotkniętymi branżami okazały się (w chwili pisania tych słów): transportowa, turystyczna, hotelowa, gastronomiczna. Skutki pandemii dotknęły również instytucje kultury: teatry, filharmonie, kina, muzea, galerie sztuki itd. Był to rezultat wprowadzenia w wielu państwach, w tym i w Polsce, stanu epidemii oraz związanych z tym określonych ograniczeń, nakazów i zakazów, które następnie częściowo znoszono. W Polsce ograniczenia zaczęły obowiązywać począwszy od 20 marca 2020. Natomiast ich znoszenie rozpoczęło od 18 maja 2020 roku<sup>12</sup>.

Sytuacja ta nie pozostała bez wpływu na funkcjonowanie instytucji administracji publicznej. Dla klientów różnego rodzaju urzędów publicznych, widocznym znakiem pandemii był ograniczony dostęp do budynków publicznych. Sprawy urzędowe były rozpatrywane w oparciu o rozwiązania komunikacji elektronicznej (poczta elektroniczna, specjalne aplikacje i serwisy internetowe), telefonicznie i z wykorzystaniem tradycyjnej korespondencji pocztowej. Jednak skutki pandemii wpłynęły nie tylko na kwestie związane z obsługą klienta, ale również na organizację funkcjonowania administracji publicznej oraz jej współpracę z innymi podmiotami (przedsiębiorstwami, organizacjami pożytku publicznego). Zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w kolejnym podrozdziale. Warto pochylić się nad nim w kontekście pytania zawartego w publikacji autorów: B. Guy Peters, J. Pierre, T. Randma-Liiv, „Czy nowe problemy wymagają nowych rozwiązań?”<sup>13</sup>. Można bowiem wprost stwierdzić, że mamy do czynienia

---

9 Zob. więcej: A. Sieroń, *Will the COVID-19 pandemic cause a breakdown of the global economy?*, 24.04.2020 r., <https://uni.wroc.pl/en/will-the-covid-19-pandemic-cause-a-breakdown-of-the-global-economy/> (dostęp 14.07.2020).

10 EUROSTAT: *newsrelease euroindicators*, 81/2020, 15 May 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294864/2-15052020-AP-EN.pdf/5a7ea909-e708-f3d3-8375-e2510298e1b8> (dostęp 14.07.2020).

11 World Bank Group: *Global Economic Prospects*, Washington, June 2020, s. 23–24.

12 Należy wymienić m.in. następujące dokumenty: *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U., 2020, poz. 964; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym*, Dz. U., 2020, poz. 1005.

13 B. Guy Peters, J. Pierre, T. Randma-Liiv, *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, „Public Organization Review”, 2011, nr 11, s. 13–27.

z wielowymiarowym kryzysem *in generalis*, który wymusił i wciąż wymusza konieczne działania ze strony państwa i administracji publicznej.

### 3. Pandemia COVID-19 a działania administracji publicznej w wybranych państwach

Pandemia koronawirusa Sars CoV-2, tak jak już zostało to wspomniane, dotknęła cały glob. Władze poszczególnych państw i administracja publiczna stanęły przed koniecznością funkcjonowania w nowych warunkach przy jednoczesnym wykonywaniu dotychczasowych, tzw. tradycyjnych zadań, i tych związanych z wymogami zaistniałej sytuacji, tj. reżimu sanitarnego z jednej strony, a z drugiej organizowania środków na potrzeby zabezpieczenia społecznego.

Obecnie, tj. w trzecim kwartale trwania pandemii, nie jest jeszcze dostępny szeroki wybór publikacji o charakterze raportów, zaleceń, czy też dobrych praktyk dotyczących funkcjonowania administracji publicznej w dobie pandemii COVID-19. Pomimo to, można zapoznać się już z pierwszymi kompleksowymi opracowaniami w tym zakresie, które wskazują na newralgiczne obszary funkcjonowania administracji publicznej i podejmowane są działania, a także wyzwania i ograniczenia w tym zakresie. Przykładowo we współpracy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unii Europejskiej opublikowano raport pt.: „Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic”, w którym podkreślono trzy istotne obszary z punktu widzenia sprawności państwa i jego instytucji w tym szczególnym okresie, tj.: funkcjonowanie rządu, koordynacja działań, proces podejmowania decyzji. Ponadto wskazano na sposób organizacji usług publicznych i ich jakość oraz zarządzanie zasobami ludzkimi<sup>14</sup>. W odniesieniu do trzech pierwszych kwestii wskazano na wdrażanie i wykorzystywanie technologicznych rozwiązań komunikacyjnych pozwalających na kontakt zdalny w trakcie organizowanych posiedzeń rządu. Co ciekawe niektóre państwa w tym względzie nie posiadały wcześniej odpowiednich ku temu ram prawnych. Podobnie rzecz dotyczy strategii na wypadek wystąpienia pandemii. Wyjątek w tym ostatnim względzie, pośród prezentowanych w raporcie krajów, stanowiły Francja, Niemcy i Wielka Brytania<sup>15</sup>. Warto jednak podkreślić, że w wielu z nich, na potrzeby skutecznego zarządzania, powołano specjalne komisje. Wprowadzono również nowe regulacje prawne dotyczące przykładowo zachowania środków bezpieczeństwa. Niektóre kraje, w tym Estonia, Niemcy, Litwa i Słowenia uruchomiły odpowiednie przepisy odnoszące

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

15 Ibidem, s. 4–5.



się do sytuacji nadzwyczajnych, które z kolei pozwalają na przyspieszenie i usprawnienie procesów decyzyjnych podczas kryzysu<sup>16</sup>.

W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi, państwa zdecydowały się na zastosowanie telepracy w administracji publicznej, tak aby *minimalizować narażenie urzędników państwowych na wirusa i zapewnić ciągłość usług publicznych*<sup>17</sup>.

Z kolei w odniesieniu do obywateli i konieczności załatwiania przez nich różnych spraw w urzędach, wdrożono rozwiązania typu: przedłużenie terminu ważności dokumentów, zezwoleń, kontroli technicznych itp.; wydłużono terminy składania deklaracji podatkowych, czy wnoszenia podatków; przyspieszono wypłaty różnych świadczeń, rozszerzono też zakres niektórych z nich (np. dotyczących opieki nad dziećmi)<sup>18</sup>.

Poza tymi działaniami, warto w tym miejscu odnieść się do różnego rodzaju praktyk, realizowanych przez administrację publiczną niektórych państw, celem dostrzeżenia rozwiązań, które mimo ich implementacji w dobie kryzysu, mogą stać się skutecznym narzędziem funkcjonowania w warunkach braku zagrożenia epidemiologicznego. Nie mniej istotne jest zapoznanie się z pewnymi ograniczeniami, czy też negatywnymi aspektami funkcjonowania administracji publicznej, jak również słabościami mechanizmów zarządzania na poziomie operacyjnym, jakie ujawniły się w tym czasie, a które należy stopniowo redukować.

W pierwszym przypadku, wspomniane praktyki można podzielić na trzy płaszczyzny działań: usprawnienia proceduralne, współpraca administracji publicznej z różnymi grupami interesu, komunikacja władz ze społeczeństwem.

Przykłady pierwszej odnoszą się do stopniowego odchodzenia w procedurach formalnych od wymogu elektronicznego podpisu. Skutecznym i prostym rozwiązaniem jest korespondencja mailowa. Nie jest również wymagany podpis elektroniczny. Jeśli występują jakiegokolwiek wątpliwości dotyczące tożsamości, urzędnicy proszą o zeskanowane dokumenty z odręcznym podpisem (Słowenia)<sup>19</sup>. Przy czym rozwiązanie to zastosowano do wąskiego zakresu spraw urzędowych, najczęściej związanych z różnego rodzaju świadczeniami socjalnymi.

Kolejną płaszczyzną kształtowania dobrych praktyk można scharakteryzować przez działania podjęte w Stanach Zjednoczonych, gdzie rząd wystosował wezwanie dla kluczowych interesariuszy branży i ekspertów sztucznej inteligencji do opracowania nowych technik eksploracji tekstu i danych, które mogą pomóc społeczności naukowej w udzieleniu odpowiedzi na pytania związane z COVID-19. Ponadto rozwijana jest, nie tylko

---

16 Ibidem, s. 6.

17 Ibidem, s. 8.

18 Ibidem, s. 16.

19 Ibidem, s. 16–17.

w USA, współpraca pomiędzy prywatnymi przedsiębiorstwami a rządowymi agencjami celem przygotowania aplikacji, które pomagają m.in. szpitalom, a umożliwiają one monitorowanie, analizowanie stanu posiadania i pozyskiwanie niezbędnego sprzętu medycznego<sup>20</sup>.

Wydaje się, że stosunkowo najszybciej i najłatwiej wdrażane są praktyki związane z komunikacją pomiędzy władzami państw a obywatelami w zakresie informowania nt. choroby COVID-19. Przykładowo w Buenos Aires za pośrednictwem aplikacji Whatsapp można uzyskać odpowiedzi na pytania dotyczące wirusa. W Bahrajnie, Ministerstwo Zdrowia we współpracy z partnerami Facebook oraz Whatsapp, uruchomiło usługę czatu (w języku arabskim i angielskim), który przekazuje dane nt. rozprzestrzeniania się COVID-19<sup>21</sup>. Te i inne dobre praktyki w zakresie komunikacji są obecnie gromadzone przez Open Government Partnership z wykorzystaniem specjalnej strony internetowej. Przy czym nie jest to jedyne źródło podobnych informacji.

Bez względu jednak na obszar i cel implementacji dobrych praktyk w dobie COVID-19, niezwykle istotna jest skuteczność podejmowanych działań przez administrację publiczną, a także odpowiedzialność obywateli oraz ich zaufanie do instytucji państwa. Przy czym, w tym ostatnim przypadku, jak pokazuje przykład Singapuru, konieczna jest długoletnia praktyka władz państwa ukierunkowana na wsparcie obywateli na każdej płaszczyźnie życia społeczno-gospodarczego. Nie mniej istotna jest racjonalna polityka rozwojowa oraz wykorzystywanie wszelkich zjawisk kryzysogennych do implementacji rozwiązań, które pozwolą ograniczyć podobne negatywne zdarzenia w przyszłości. Doświadczenie, jakie zdobyły władze Singapuru w trakcie epidemii SARS z 2002 i 2003 roku, pozwoliły na usprawnienie koordynacji działań w sytuacji COVID-19<sup>22</sup>.

Z kolei zagadnienie negatywnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej w dobie pandemii, należy rozpatrywać zarówno w kontekście organizacji zasobów ludzkich administracji publicznej, jak i regulacji prawnych wpływających na sprawność jej funkcjonowania w tym szczególnym okresie czasu. W tym pierwszym zakresie, jak podkreślił w raporcie Bruce Lander – Niezależny Komisarz ds. Walki z Korupcją w Australii – stan pandemii, ale także niestabilność gospodarcza może wpływać negatywnie na urzędników, powodować u nich stres i tym samym obniżać efektywność wykonywanych obowiązków zawodowych. Organizacja pracy zdalnej ogranicza również możliwości kontrolowania podwładnych

20 UN, DESA, *UN/DESA Policy Brief #61: COVID-19: Embracing...*, *op. cit.*

21 Collecting Open Government Approaches to COVID-19, <https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/> (dostęp 13.07.2020).

22 J.J. Woo, *Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic*, „Policy and Society”, 2020, Vol. 39, Issue 3, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1783789> (dostęp 14.07.2020).



przez przełożonych. Kierownicy są zatem zobowiązani do utrzymywania stałego kontaktu z urzędnikami, tak aby oni mieli również poczucie „łączności” z daną instytucją<sup>23</sup>. Kolejna kwestia dotyczy technicznych rozwiązań komunikacyjnych, a właściwie zabezpieczenia ich przed dostępem dla nieuprawnionych osób poprzez: urządzenia i systemy zabezpieczone indywidualnym hasłem, zabezpieczenia antywirusowe, zasady gromadzenia i przechowywania informacji<sup>24</sup>. Natomiast w drugim przypadku rzecz dotyczy wprowadzenia przepisów prawnych, związanych z sytuacją kryzysową – jak najsprawniej i najszybciej. Istotne jest bowiem stworzenie odpowiednich warunków, które z jednej strony pozwolą na szybką reakcję i działania odpowiednich służb w zakresie ochrony zdrowia, a z drugiej na udzielenie przykładowo wsparcia finansowego przedsiębiorstwom, tak aby uchronić miejsca pracy.

#### 4. Administracja publiczna w Polsce w dobie pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 spowodowała szereg reperkusji dla administracji publicznej w Polsce, co z kolei wpłynęło na konieczność przedsięwzięcia pewnych zmian w następujących płaszczyznach działalności operacyjnej:

- obsługa klienta,
- wewnętrzna organizacja,
- współpraca międzyinstytucjonalna,
- wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową.

Wykaz wybranych zmian we wspomnianych obszarach, polskiej administracji publicznej prezentuje tabela 1. Ich wybór został podyktowany interesującymi przykładami jakościowo nowych form aktywności podmiotów publicznych, szczególnie w sferze wsparcia bezpośredniego dla przedsiębiorców, jak i organizacji funkcjonowania samych urzędów.

Warto przeanalizować powyższe rozważania szczególnie w kontekście dwóch przykładów, z uwagi na zaangażowane podmioty instytucjonalne. Pierwszy dotyczy nałożenia na powiatowe urzędy pracy obowiązków związanych z informowaniem oraz przyjmowaniem wniosków o udzielenie niskoprocentowanej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców w kwocie 5 tys. zł<sup>25</sup>. Drugi dotyczy stworzenia możliwości ubiegania się przez przedsiębior-

23 Hon. Bruce Lander QC, *The Independent Commissioner Against Corruption: Public Administration in Pandemic: Unique Challenges in the Current Climate*, Adelaide 2020, s. 5–6.

24 *Ibidem*, s. 6.

25 *Skorzystaj z niskoprocentowanej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców ze środków Funduszu Pracy*, <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-niskoprocentowanej-pożyczki-dla-mikroprzedsiębiorców-ze-srodków-funduszu-pracy> (dostęp 14.07.2020).

ców o pomoc finansową za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju. Wnioski są składane za pośrednictwem bankowości elektronicznej<sup>26</sup>.

Tabela 1. Wykaz wybranych zmian w organizacji funkcjonowania urzędów administracji publicznej w dobie pandemii COVID-19 w Polsce

Główne obszary działalności urzędów administracji publicznej powiązanych z gospodarką oraz urzędów administracji samorządowej	Wykaz zmian w działalności operacyjnej administracji publicznej
1. obsługa klienta	▪ fizyczne zamknięcie obiektów urzędów dla klientów;
	▪ wyznaczenie stacjonarnych dyżurów urzędników w urzędach;
	▪ określenie ram pracy zdalnej urzędników (czas, zakres obowiązków, wyposażenie w rozwiązania teleinformatyczne);
	▪ wprowadzenie elektronicznych druków, aplikacji (w tym w kooperacji z podmiotami komercyjnymi, np. banki);
2. wewnętrzna organizacja urzędu	▪ praca zdalna z domu;
	▪ organizacja systemu obiegu dokumentów z wykorzystaniem wewnętrznych rozwiązań typu intranet;
	▪ utrzymywanie kontaktu kierowników z podwładnymi urzędnikami celem kontroli i koordynacji zadań;
3. współpraca międzyinstytucjonalna	▪ wymiana informacji pomiędzy instytucjami;
4. wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przez administrację rządową	▪ powierzenie nowych obowiązków urzędnikom;
	▪ szkolenie urzędników;
	▪ stworzenie odpowiednich systemów teleinformatycznych pozwalających na obsługę klientów w związku z powierzonymi zadaniami.

Źródło: opracowanie własne

Poza wymienionymi w tabeli 1 zmianami, konieczne okazały się określone działania informacyjne oraz organizacyjne, szczególnie w okresie „narodowej kwarantanny”. Zarówno pierwsze, jak i drugie należy dodatkowo scharakteryzować w oparciu o te związane z tradycyjnymi funkcjami poszczególnych urzędów, jak i nowymi w związku z zaistniałą sytuacją.

<sup>26</sup> Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm, <https://www.gov.pl/web/gov/tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-dla-malych-i-srednich-firm> (dostęp 14.07.2020).

Ogólnie kwestie informacyjne obejmowały komunikaty na temat sposobów obsługi klienta, narzędzi komunikacyjnych, udostępnienia formularzy urzędowych drogą elektroniczną, zwiększenia zakresu spraw załatwianych z wykorzystaniem rozwiązań e-administracji. W aspekcie zachowania ostrożności z powodu zagrożenia koronawirusem, urzędy centralne i inne podawały informacje dotyczące postępowania w sytuacji dolegliwości wskazujących na zarażenie wirusem: zachowania dystansu społecznego w miejscach publicznych, noszenia maseczek ochronnych i rękawiczek, stosowania środków dezynfekcyjnych. Na płaszczyźnie organizacyjnej należy wskazać na dwie odmienne sytuacje, tj. w trakcie ścisłej kwarantanny społecznej i stopniowego jej znoszenia; w pierwszym okresie, wiele urzędów zostało zamkniętych i wprowadzano środki ostrożności dla urzędników odbywających dyżury w budynkach administracji publicznej. W kolejnym okresie stopniowo otwierano zamknięte do tej pory placówki i przygotowano środki ochronne dla klientów poszczególnych jednostek. W tym celu rozwieszano informacje na temat zachowania odległości, noszenia maseczek, korzystania ze środków dezynfekcyjnych, dostępnych w urzędach. Konieczne było również wyposażenie punktów obsługi klienta w specjalne osłony chroniące. W płaszczyźnie organizacyjnej, poza zmienionym trybem pracy, zadbano o wyposażenie urzędników w maseczki, rękawiczki i inne środki służące zabezpieczeniu indywidualnemu. Niektóre urzędy gmin zajęły się także pozyskaniem, a następnie dystrybucją wymienionych powyżej środków ochrony indywidualnej wśród mieszkańców.

Wdrażane rozwiązania zyskały podstawy prawne, obejmujące zarówno kwestie ogólne związane z postępowaniem w sytuacji epidemii koronawirusa, jak i z wprowadzaniem określonych ograniczeń, a następnie ich stopniowym znoszeniem, np.:

- *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U., 2020, poz. 568;
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*, Dz. U., 2020, poz. 964;
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym*, Dz. U., 2020, poz. 1005.
- Wprowadzano również przepisy prawne służące udzieleniu wsparcia przedsiębiorstwom w sytuacji pogorszenia ich sytuacji finansowej z powodu epidemii i niemożności utrzymania miejsc pracy, np.:
- *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*. Dz. U., 2020 poz. 695;

- *Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19*. Dz. U., 2020 poz. 1086.

## 5. Wnioski

Pandemię COVID-19 można bez wątpienia identyfikować z kryzysem, z uwagi na konieczność wprowadzenia kwarantanny społecznej, ograniczeń, nakazów i zakazów służących ograniczeniu rozprzestrzeniania się choroby, a także spowolnienia gospodarczego. Zagrożenie koronawirusem Sars CoV-2 wpłynęło również na funkcjonowanie administracji publicznej, przede wszystkim w sferze organizacji pracy urzędników oraz obsługi klienta. W zaistniałej sytuacji zaczęto powszechniej stosować rozwiązania elektroniczne pozwalające na zdalny kontakt pomiędzy urzędnikami, instytucjami oraz pomiędzy urzędami a klientami. Nie mniej istotnym wyzwaniem było wdrożenie rozwiązań związanych z realizacją tradycyjnych i nowych zadań w dobie pandemii. W tym ostatnim aspekcie rzecz dotyczy wykonywania zadań związanych przykładowo z przyjmowaniem wniosków i udzielania wsparcia finansowego dla przedsiębiorców i pracowników, którzy z powodu koronawirusa stracili pracę.

Kryzys, choć identyfikowany z negatywnymi skutkami, może wbrew pozorom zaowocować pozytywnymi następstwami. Te ostatnie, w ostatnim czasie, w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania, są związane z implementacją dobrych praktyk w administracji publicznej, ukierunkowane na usprawnienie pracy urzędników, a także poprawę jakości obsługi klientów, czy szybszą wymianę informacji.

Pandemię COVID-19 należy uznać za kryzys, który ma wymiar wielopłaszczyznowy, a jego skutki są poważne. W jej rezultacie zmarło już dziesiątki tysięcy osób. Ponadto zmieniły się realia i warunki życia dla społeczeństw całego globu. Wszystko to nie pozostało bez wpływu na funkcjonowanie państw i ich instytucji. W kontekście zaistniałej sytuacji nasuwa się pytanie, które powinno być przedmiotem dalszych rozważań, a które dotyczy kwestii sposobu zarządzania państwem: czy w rezultacie pandemii należy przyspieszyć procesy decentralizacji, czy też przeciwnie – centralizacji<sup>27</sup>. Zwolennicy tego ostatniego stanowiska podkreślają, iż reakcja na pandemię jest utrudniona w sytuacji rozdrobionych struktur biurokratycznych i odmiennych kultur organizacyjnych instytucji publicznych<sup>28</sup>. Zagadnienie to jest istotne z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i ochrony przed COVID-19.

<sup>27</sup> Por. B. Guy Peters, J. Pierre, T. Randma-Liiv, *Global Financial Crisis...*, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>28</sup> C.M. Weible, D. Nohrstedt, P. Cairney, D.P. Carter, D.A. Crow, A.P. Durnová, T. Heikkilä, K. Ingold, A. McConnell, D. Stone: *COVID-19...*, *op. cit.*, s. 11.

## Bibliografia

## Dokumenty źródłowe

- Komunikat Komisji do rady Europejskiej, *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, dnia 26.11.2008
- KOM (2008) 800 wersja ostateczna.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U., 2020, poz. 964.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym, Dz. U., 2020, poz. 1005.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U., 2020 poz. 695.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz. U., 2020 poz. 1086.
- Monografie, artykuły i inne
- Collecting Open Government Approaches to COVID-19, <https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/> (dostęp 13.07.2020).
- de Dossier A., *Government crisis communication during the coronavirus crisis: Comparing France, Germany, and the United Kingdom*, 21.04.2020 r., [http://www.cso.edu/fiche\\_actu.asp?actu\\_id=2570](http://www.cso.edu/fiche_actu.asp?actu_id=2570) (dostęp 13.07.2020).
- EUROSTAT, *newsrelease euroindicators*, 81/2020, 15 May 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294864/2-15052020-AP-EN.pdf/5a7ea909-e708-f3d3-8375-e2510298e1b8> (dostęp 14.07.2020).
- Meuleman L., *It Takes More Than Markets: First Governance Lessons from the COVID-19 Pandemic*, 7 April 2020, <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/it-takes-more-than-markets-first-governance-lessons-from-the-covid-19-pandemic/> (dostęp 13.07.2020).
- Peters B. Guy, Pierre J., Randma-Liiv T., *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, „Public Organization Review”, 2011, nr 11, s. 13–27.
- Sieroń A., *Will the COVID-19 pandemic cause a breakdown of the global economy?*, 24.04.2020 r., <https://uni.wroc.pl/en/will-the-covid-19-pandemic-cause-a-breakdown-of-the-global-economy/> (dostęp 14.07.2020).
- SIGMA, *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, OECD, EU, Paryż 2020.
- Skorzystaj z niskooprocentowanej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców ze środków Funduszu Pracy, <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-niskooprocentowanej-pozyczki-dla-mikroprzedsiębiorców-ze-srodków-funduszu-pracy> (dostęp 14.07.2020).
- Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm, <https://www.gov.pl/web/gov/tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-dla-małych-i-srednich-firm> (dostęp 14.07.2020).

- UN, DESA: *UN/DESA Policy Brief #61: COVID-1: Embracing digital government during the pandemic and Beyond*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-61-covid-19-embracing-digital-government-during-the-pandemic-and-beyond/> (dostęp 13.07.2020).
- WHO: *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*, [https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIjoGwz9nM6gIVIYBQBh3rnAjNEAAYASA-AEgLDTPD\\_BwE](https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIjoGwz9nM6gIVIYBQBh3rnAjNEAAYASA-AEgLDTPD_BwE) (dostęp 14.07.2020).
- Tokakis V., Polychroniou P., Boustras G., *Crisis management in public administration: The three phases model for safety incidents*, „Safety Science”, 2019, nr 113, s. 37–43.
- World Bank Group: *Global Economic Prospects*, Washington, June 2020.
- Weible C.M., Nohrstedt D., Cairney P., Carter D.P., Crow D. A., Durnová A.P., Heikkilä T., Ingold K., McConnell A., Stone D., *COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives*, „Policy Sciences”, 2020, nr 53, s. 225–241.
- Woo J. J., *Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic*, „Policy and Society”, 2020, Vol. 39, Issue 3, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1783789> (dostęp 14.07.2020).
- Żelazowska-Przewłoka A., *Kryzys jako element sytuacji gospodarczej*, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Świętokrzyski 2014.

#### Abstract

Pandemia koronawirusa Sars – CoV-2 spowodowała poważne zmiany w funkcjonowaniu państw i ich społeczności na całym świecie. Obserwujemy konsekwencje rozprzestrzeniania się choroby, która nie zna granic. Eksperci mówią i piszą o kryzysie, którego skutki dotyczą różnych sfer życia społeczno-gospodarczego. Rządy wielu państw przy wsparciu administracji publicznej podjęły szereg działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli, ale również ciągłości funkcjonowania państwa oraz ograniczenia skutków możliwego spowolnienia gospodarczego. Celem artykułu jest zdiagnozowanie, w jaki sposób choroba COVID-19 wpłynęła i wpływa (w dalszym ciągu utrzymuje się bowiem stan pandemii ogłoszony przez Światową Organizację Zdrowia) na funkcjonowanie administracji publicznej w oparciu o analizę podejmowanych działań, implementację dobrych praktyk, w takich obszarach jak: zarządzanie zasobami ludzkimi, obsługa klienta, komunikacja na linii władze krajowe i obywatele.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, kryzys, pandemia

#### The Functioning of Public Administration in a Crisis Situation Caused by External Factors: a COVID 19 Case Study

The Sars-CoV-2 coronavirus pandemic has caused major changes to the functioning of countries and their communities around the world. We observe the consequences of the spread of a disease which knows no boundaries. Experts talk and write about the crisis, the effects of which affect various spheres of socio-economic life. Governments of many countries, with the support of public administration, have taken a number of activities related to ensuring the safety of citizens, but also the continuity of the state's functioning and reducing the effects of a possible economic slowdown. The goal of the paper is to analyse how the Sars-CoV-2 coronavirus has influenced and still influences



---

public administration, taking into account a wide selection of activities, good practices in the areas of human resource management, customer service, as well as communication between national authorities and citizens.

**Keywords:** public administration, crisis, pandemic