

Marek POGONOWSKI

Politechnika Koszalińska

ORCID: 0000-0002-2965-9576

Wpływ nowoczesnych usług administracji publicznej na bezpieczeństwo finansowe wybranych grup społecznych

Streszczenie: W artykule poruszane jest zagadnienie korelacji bezpieczeństwa finansowego z ubankowaniem społeczeństwa polskiego na przykładzie starszej jego części, zwracając szczególną uwagę na nowoczesne usługi, jakie współcześnie oferują podmioty administracji publicznej. Podjęto również tematykę samego ubankowania Polaków – jego poziomu oraz tego, co na niego wpływa – w dobie usług elektronicznych, takich jak bankowość internetowa czy mobilna, a także e-usługi. Zwrócono także uwagę na problematykę wpływu zjawisk demograficznych na poziom ubankowania, a także odniesiono się do poziomu cyfryzacji w państwach UE.

Słowa kluczowe: ubankowanie, e-administracja, bezpieczeństwo finansowe, polityka społeczna, Unia Europejska

Wprowadzenie

Zmiany wywodzące się z postępu technologicznego sprawiają, że usługi – w tym e-usługi – administracji publicznej są rozwijane, a nadrzędnym ich celem jest ułatwienie do nich dostępu. Ma to szczególne znaczenie w obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej w kraju spowodowanej pandemią COVID-19, gdy bezpośredni kontakt z instytucjami publicznymi jest mocno ograniczony. Poruszając zagadnienie kontaktu z administracją publiczną i bezpieczeństwa z nim związanym, istotne jest zwrócenie szczególnej uwagi na osoby starsze, często w wieku emerytalnym, którym bliższy jest konwencjonalny sposób kontaktu. Nowoczesne, a zarazem bardziej wydajne środki realizowania różnego rodzaju formalności mogą budzić ich niechęć.

Administracja publiczna jako organ będący najbliżej obywateli, z którymi ma styczność na co dzień, nie tylko dokłada starań, aby zapewnić jak najwyższą jakość świadczonych usług, lecz także troszczy się o to,

by obywatele mieli poczucie szeroko pojętego bezpieczeństwa oraz ich finanse były odpowiednio zabezpieczone. Aby współpraca administracja publiczna–obywatel była jak najskuteczniejsza, powinna opierać się przede wszystkim na zaufaniu ze strony obywateli i dbałości o ich interesy ze strony administracji. Ważnym pojęciem jest stosunkowo nowe i płynne określenie „ubankowienia”, definiowane na przykład jako odsetek ludzi korzystających z usług bankowych (w tym internetowych), choć nie jest to jedyna interpretacja tego słowa¹. Niemniej jednak w powyższym kontekście jest istotna, bowiem liczba seniorów akceptujących takie usługi jest ciągle zbyt mała. Administracja publiczna chciałaby to zmienić, dążąc do usprawnienia funkcjonowania swoich podmiotów oraz ochrony osób starszych przed niebezpieczeństwem, jakie niesie za sobą między innymi przechowywanie pieniędzy w domu.

Celem artykułu jest potwierdzenie słuszności przyjętych hipotez o tym, że włączenie cyfrowe seniorów jest przedmiotem szczególnego zainteresowania polityki społecznej. Ponadto istnieją związki pomiędzy cyfryzacją i dostępem do internetu a poziomem ubankowienia społeczeństwa, a – w konsekwencji – owe ubankowienie ma duże znaczenie dla poziomu bezpieczeństwa finansowego. Również sytuacja w kraju i na świecie – obecnie panująca pandemia – niekiedy obliguje czy motywuje obywateli do korzystania z rachunków bankowych z różnych powodów i celów.

Przez zastosowanie metody badań opartej zarówno na analizie, jak i syntezie zgromadzonych danych, w artykule odniesiono się do niektórych obszarów działalności administracji publicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego i finansowego obywateli korzystających z usług publicznych.

Administracja publiczna i e-administracja dla obywateli

Pojęcie „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa „ministrare”² (Plezia, 1969, s. 499; Kumaniecki, 1996, s. 13) oznaczającego służyć, wykonywać, być pomocnym oraz „administro” (Kumaniecki, 1996, s. 13) oznaczającego kierować, zarządzać. Przedrostek *ad* stanowi wzmocnienie tego wyrażenia. Zatem w samym słowie zawiera się znaczenie, że służeb-

¹ Patrz dalej w podtytule „Poziom ubankowienia Polaków – szczególnie osób starszych”.

² [hasło:] ministrātiō (od ministrare).

ność i niesienie pomocy jest podstawową funkcją administracji. Historia administracji sięga starożytności. Na przestrzeni dziejów pozycja urzędników była różna; niekiedy wręcz utożsamiana ze zwierzchnictwem, a skrajnie nawet z boską nominacją. Współcześnie kanony postrzegania pracy urzędniczej odbiegają od historycznego modelu. Z biegiem lat zauważalne jest powolne zacieranie granic między urzędnikiem a obywatelem. Przedstawiciele administracji publicznej w obecnych czasach pełnią rolę doradców, powierników oraz osób godnych zaufania, do których bez obaw można się zwrócić, aby uzyskać wsparcie podczas realizowania różnego rodzaju formalności. Rolą organów administracji publicznej jest dbałość o tak zwany interes społeczny³. Ich zadaniem jest także sprostać oczekiwaniom klientów, którzy są coraz bardziej świadomi swoich praw i oczekują profesjonalnej obsługi (Pogonowski, Rutkowska, 2014, s. 9).

To, co odróżnia współczesnego urzędnika od tego z dawnych czasów, jest także jego biegłość techniczna związana z postępem technologicznym. Administracja publiczna nie tylko się rozwija, lecz także udoskonala e-usługi. Przykładem jest polski system Platformy Usług Elektronicznych stworzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴, będący jednym z pierwszych e-urzędów w Polsce (Uścińska, 2020, s. 3–5)⁵. Klienci – w tym osoby starsze – doceniają to szczególnie w czasie pandemii, gdy odwiedzanie miejsc publicznych niesie ze sobą ryzyko zakażenia wirusem.

Znaczenie zaufania w kontaktach z administracją publiczną

Jednym z fundamentów funkcjonowania każdego społeczeństwa jest zaufanie publiczne odnoszące się do kontaktów z przedstawicielami instytucji publicznych. Jest ono niezaprzeczalnie związane z kulturą zakorzenioną w danym państwie. W zależności od panującego ustroju poziom zaufania do podmiotów administracji publicznej może się różnić. W Polsce poziom zaufania ma tendencję wzrostową. Jak podaje Centrum Badań Opinii Społecznej (kwiecień 2020) stosunek zaufania społeczeństwa

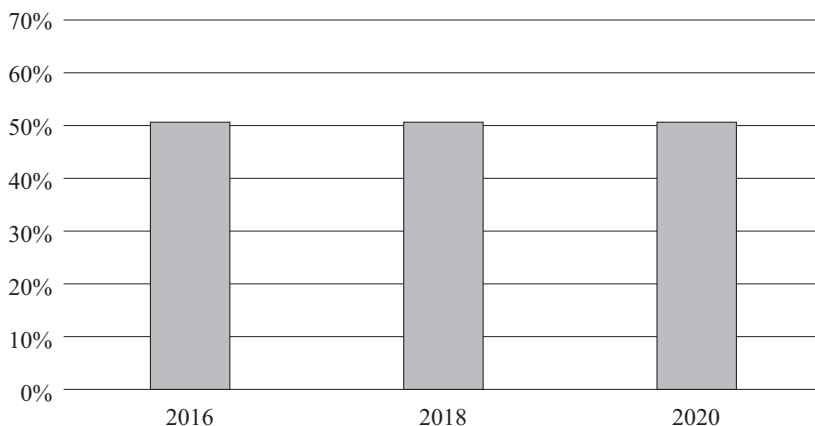
³ Art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2021, poz. 735).

⁴ Zwany dalej ZUS, Zakład.

⁵ Zwraca na to uwagę Gertruda Uścińska, posługując się takim pojęciem jak e-państwo, na którego powstanie składają się właśnie e-urzędy oraz e-usługi, co jest wynikiem rozbudowywania informatycznej i cyfrowej infrastruktury w Polsce.

do urzędników administracji publicznej wzrósł z 50% w 2016 roku do 54% w 2018 roku, a następnie podniósł się do 61% w 2020 roku (Omyła-Rudzka, 2020). W ciągu ostatnich lat oszacowano wzrost zaufania społecznego aż o 7 punktów procentowych. Może to być spowodowane faktem, iż podmioty administracji publicznej chcą jak najlepiej wypełnić swoją misję społeczną (Budgoł, 2011, s. 25). Dążenie do podniesienia jakości obsługi klienta wpływa na jakość ich życia. Podejście indywidualne, zaangażowanie w sprawy klientów, podnoszenie standardów świadczonych usług, to tylko niektóre aspekty pozytywnie wpływające na zaufanie obywateli wobec administracji.

Rys. 1. Poziom zaufania obywateli do podmiotów administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komunikatu z badań CBOS *Zaufanie społeczne* (2018, 2020) <https://www.cbos.pl/> 13.02.2022.

Co więcej, jak wynika z innego raportu CBOS z grudnia 2017 roku *Polak w urzędzie* (Boguszewski, 2017), obraz urzędników i pracowników urzędów jest coraz bardziej pozytywny w oczach obywateli. Od 2007 roku zaobserwowano duży wzrost zadowolenia klientów. Aż 61% ankietowanych deklarowało, iż są usatysfakcjonowani usługami udzielonymi w placówce urzędu, a formalności zostały bezproblemowo załatwione. W przypadku ZUS odsetek ten wynosił wówczas aż 64%, co dało pierwsze miejsce w porównaniu z innymi podmiotami urzędowymi⁶.

⁶ Zakład został w wymienionym raporcie porównany do urzędu gminy/miasta, starostwa powiatowego, urzędu skarbowego, ośrodka pomocy społecznej oraz urzędu pracy.

Zaufanie jest istotną podstawą kontaktów i interakcji międzyludzkich, które określane jest, jako „zaufanie międzyosobowe” (Sztompka, 2007, s. 104). W kontaktach bezpośrednich ma ono większe znaczenie niż na odległość – poziom zaufania jest wówczas wyższy. Istnieje także pewnego rodzaju zależność między wiekiem a poziomem zaufania. Korelacja zaufania społecznego z zaufaniem publicznym jest silniejsza, im więcej lat ma obywatel. Nadal są osoby starsze, które preferują ten pierwszy wariant formy interakcji międzyludzkiej, czego przykładem może być wybór otrzymywania emerytur drogą pocztową, gdy dostarcza je listonosz, a nie na rachunek bankowy, nawet jeśli go posiadają.

Poziom „ubankowienia” Polaków – szczególnie osób starszych

Pojęcie „ubankowienia” należy do szeroko rozumianych twierdzeń używanych między innymi do określenia „odsetka osób korzystających regularnie z usług bankowych”⁷. Powszechnie uznaje się bowiem, że wraz z ubankowaniem idzie ufność, ład, porządek. „Ubankowienie” można rozumieć również jako oznakę komfortu, poczucia pewnego rodzaju luksusu, jak i stabilności. Właśnie takie odczucia mogą być rezultatem zadowolenia osób korzystających z bankowości, a co za tym idzie z bankowości elektronicznej *sensu largo*. Dzięki czemu „osoby ubankowane” mogą cieszyć się o wiele większym komfortem nie tylko podczas pobierania świadczeń, lecz także w przypadku przeprowadzania transakcji czy korzystania z udogodnień zapewnianych przez organy administracji publicznej.

Pomimo faktu, iż zdecydowana większość świadczeniobiorców w wieku emerytalnym decyduje się na pobieranie świadczeń na konto – odsetek ten wynosi 77,5% w przypadku emerytur, 94,1% emerytur pomostowych oraz 74,4% dla ogółu świadczeń długoterminowych (włączając wymienione emerytury) według danych ZUS z maja 2021 roku (*Ubankowienie*, 2021), to wciąż nie wszyscy są w pełni przekonani do tej formy otrzymywania emerytur czy rent między innymi ze względu na potrzebę obcowania z żywym człowiekiem.

Od maja do grudnia 2021 r. zaobserwowano wzrost poziomu ubankowienia w kontekście świadczeń długoterminowych, bowiem odsetek ten wynosił 74,8% (*Ogółem*, 2021).

⁷ Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego, <https://nowewyrazy.uw.edu.pl/haslo/ubankowienie.html>, 5.02.2022.

Poniższy rysunek przedstawia łączną wartość procentową dla ubankowienia w zakresie konkretnych świadczeń długoterminowych wypłacanych przez ZUS.

Rys. 2. Procentowy poziom ubankowienia dla wybranych świadczeń długoterminowych w 2021 r.

Emerytury	Renty z tytułu niezdolności do pracy	Renty rodzinne	Emerytury pomostowe	Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne	Zasiłki i świadczenia przedemerytalne	Renty socjalne (pojedyncze)	Rodzicielskie świadczenia uzupełniające	Świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji	Razem
77,8%	74,3%	62,1%	94,4%	98,1%	92,7%	61,7%	39,9%	34,6%	74,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS z grudnia 2021 r.

Poziom ubankowienia osób pobierających emerytury i emerytury pomostowe od maja do grudnia 2021 roku wzrósł o 0,3% punktu procentowego, co świadczy o tendencji wzrostowej wśród starszego pokolenia w Polsce. Również w przypadku zasiłków i świadczeń przedemerytalnych odsetek osób otrzymujących je na rachunki bankowe jest wysoki, gdyż aż 92,7%. Najniższy poziom ubankowienia reprezentują natomiast rodzicielskie świadczenia uzupełniające, gdyż aż 60,1% obywateli nie pobiera tego świadczenia na rachunki bankowe. W przypadku świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji odsetek osób niepobierających wynosi aż 65,4%.

Biorąc pod uwagę świadczenia krótkoterminowe, również mamy do czynienia z wysokim odsetkiem ubankowionych obywateli.

Rys. 3. Procentowy poziom ubankowienia dla wybranych świadczeń krótkoterminowych w 2021 r.

Zasiłki chorobowe z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego	Świadczenia rehabilitacyjne z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego	Zasiłki macierzyńskie	Zasiłki opiekuńcze	Zasiłki pogrzebowe	Razem
78,5%	88,2%	95,2%	97,9%	96,2%	86,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS z grudnia 2021 r.

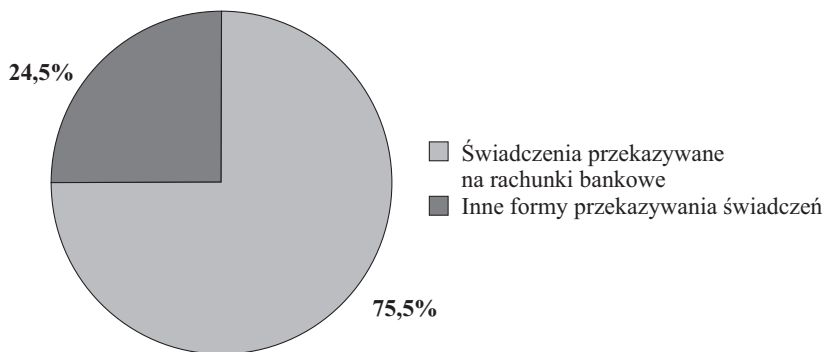
Najbardziej ubankowione są osoby pobierające zasiłki opiekuńcze – aż 97,9% klientów zdecydowało się na otrzymywanie świadczenia dro-

gą bankową, co stanowi najwyższy poziom wśród powyższych świadczeń krótkoterminowych. Kolejno wysoki odsetek wynosi 96,2% dla zasiłków pogrzebowych, natomiast na trzecim miejscu w tym zestawieniu znajdują się zasiłki macierzyńskie – nieco ponad 95% klientów pobierających to świadczenie jest ubankowionych. Łącznie poziom ubankowienia dla świadczeń krótkoterminowych wynosi prawie 87%.

W maju 2021 r. według danych ZUS (*Ubankowienie, 2021*) poziom ubankowienia dla ogółu przyznawanych świadczeń wynosił 75,2%. Do grudnia tego samego roku wzrósł o 0,3 punktu procentowego, dając wynik 75,5% (*Ogółem, 2021*). Można więc zaobserwować rosnący trend wśród ubankowionych klientów otrzymujących różnego rodzaju świadczenia.

Rysunek poniżej odzwierciedla graficznie stosunek odsetka przesyłanych świadczeń przez ZUS w formie elektronicznej (75%) oraz innych form (25%). Zdecydowana większość klientów preferuje nowoczesną formę otrzymywania pieniędzy, tj. przekaz na rachunek bankowy.

Rys. 4. Formy przesyłanych świadczeń ZUS



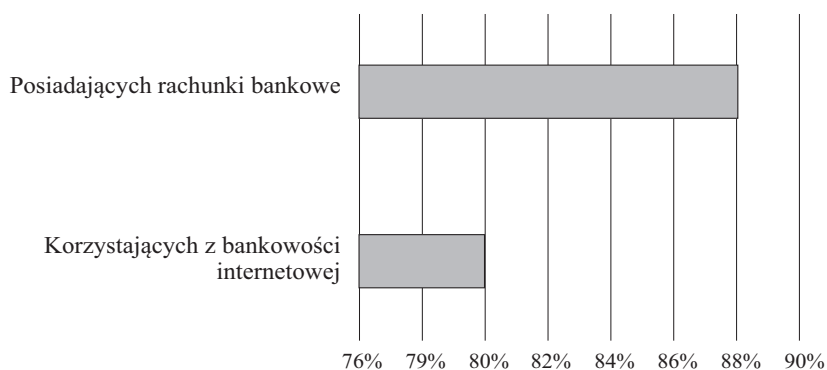
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ubankowienie świadczeniobiorców ZUS – korzyści* (grudzień 2021).

W kontekście pojęcia ubankowienia seniorzy napotykają bariery związane z postępowaniem technologicznym. Ich przyzwyczajenie do operowania gotówką czy obawy dotyczące korzystania z bankowości internetowej, a także preferowanie bezpośredniego kontaktu z ludźmi stanowią przeszkodę, która bynajmniej nie wynika z nieporadności w posługiwaniu się technologią, lecz nieświadomości, jakie korzyści idą za posiadaniem konta w banku i uzyskiwania na nie wpływów. Ponadto ich uprzedzenie

może wynikać z obawy przed zajęciem rachunku bankowego w sytuacji prowadzonej egzekucji zadłużenia przez nich posiadanego⁸.

Niemniej jednak w 2019 roku, jak wynika z raportu Związku Banków Polskich *InfoSenior* z 2020 roku (Barbrich, Minkina, Polak, 2020), aż 88% ankietowanych seniorów zadeklarowało posiadanie rachunku bankowego, a 80% przyznało się do używania aplikacji mobilnej swojego banku i korzystania z bankowości elektronicznej. Poniższy rysunek obrazuje tę proporcję.

Rys. 5. Procent ankietowanych seniorów w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z artykułu ZBP *InfoSenior* z 2020 r.

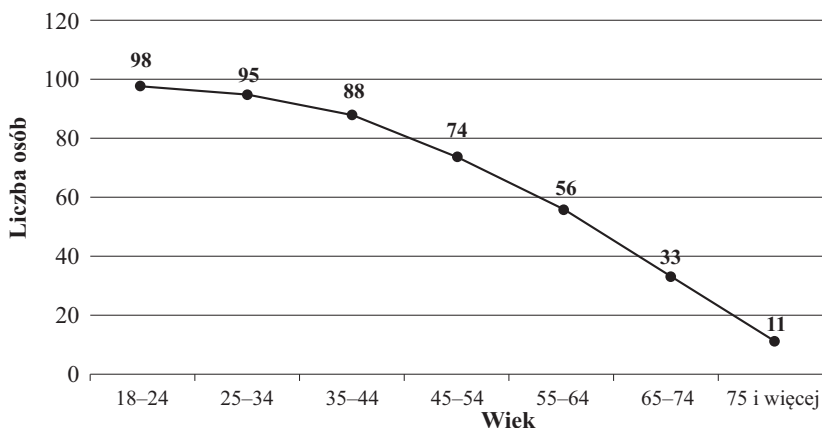
Wpływ zjawisk demograficznych na proces ubankowienia

Nieczęsto zauważana, a jednak nie mniej ważna jest występująca pewnego rodzaju koincydencja pomiędzy zjawiskami demograficznymi a procesem ubankowienia *sensu largo*. Powszechnie przyjęto, że zjawiska ludnościowe mogą pośrednio wpływać na dostosowanie się rynku potrzeb państwa na różnego rodzaju usługi. Mając na uwadze powyższe, do przyswojenia informacji odnoszących się do procesu ubankowienia

⁸ O skali prowadzonych działań egzekucyjnych może świadczyć liczba wniosków komorników sądowych zawierających pytania o źródła utrzymania osób ubezpieczonych w Polsce (aktywnych zawodowo i świadczeniobiorców). Według danych posiadanych przez autora liczba takich zapytań w roku 2021 przekroczyła 5 mln i wzrosła o ponad 500 tys. wobec liczby z 2020 r. (dane nie dotyczą postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez administracyjne organy egzekucyjne).

osób przynależących do różnych grup wiekowych, istotą sprawy jest dogłębne przeanalizowanie wcześniej wymienionych struktur. Powszechnie zauważalna jest zależność odsetka cyfryzacji pomiędzy osobami różnych grup wiekowych.

Rys. 6. Odsetek wśród osób w różnym wieku korzystających z Internetu

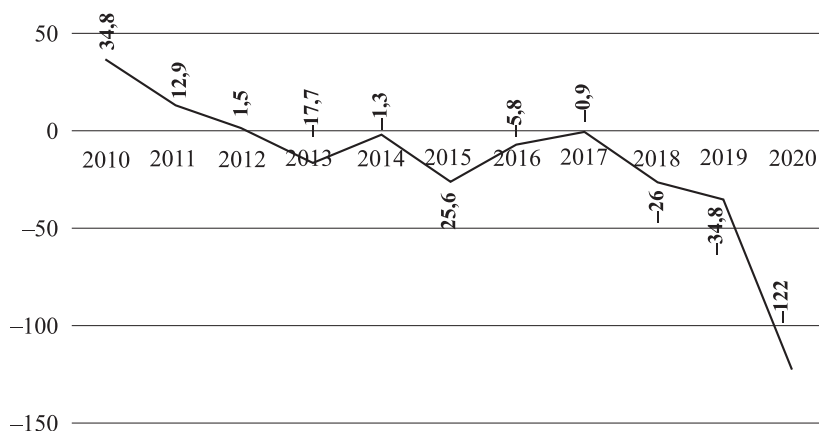


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS, lipiec 2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_085_20.PDF, 19.03.2022.

Powyższy rysunek przedstawia odsetek osób w siedmiu różnych grupach wiekowych korzystających z Internetu według danych CBOS z lipca 2020 roku. Analizując dane, można zauważyć tendencję malejącą wraz ze wzrostem wieku. Bowiem odsetek ten dla osób w wieku 18–20 lat wynosił 98% i był niemal 3 razy wyższy niż w grupie wiekowej osób pomiędzy 65 a 74 rokiem życia, u których poziom sięgnął 33% (Komunikat, 2020).

Mając na uwadze powyższe, niezaprzeczalnie zauważalna jest korelacja pomiędzy wcześniej już wykazanymi odsetkiem osób korzystających z Internetu w wieku powyżej 60. roku życia a ubankowaniem tychże osób. Albowiem seniorzy napotykają bariery związane z postępem technologicznym, co spowodowane może być również trudnościami w obsłudze między innymi bankowości internetowej. Równie istotną pozycją może być to, że na przełomie ostatnich lat Polska bez wątpienia zmagala się z ujemnym przyrostem naturalnym. Jak podaje *Rocznik Demograficzny 2021*, w ciągu ostatniej dekady przyrost naturalny w Polsce zmniejszył się z 34,8 tysięcy w 2010 do nawet –122 tysięcy w 2020 roku.

**Rys. 7. Przyrost naturalny w Polsce w latach 2010–2020
(wartości w tys.)**

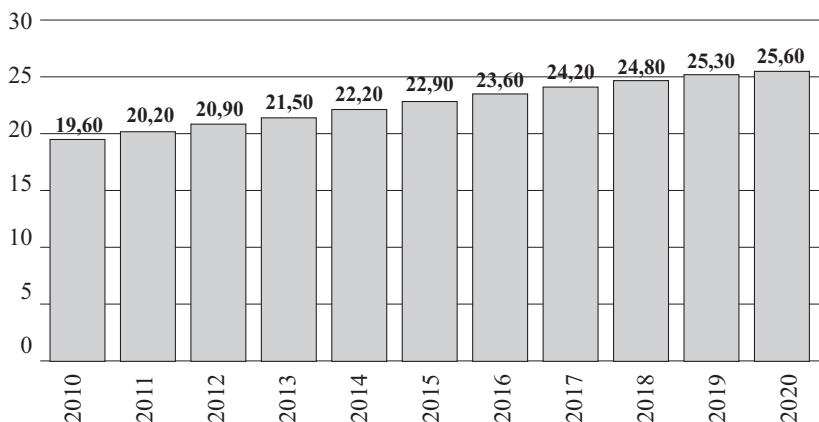


Źródło: Wykres sporządzony na podstawie danych zawartych w Roczniku Demograficznym GUS, *Rocznik Demograficzny 2021 r.*, Warszawa 2021.

Powyższy rysunek obrazuje zmiany wartości współczynnika przyrostu naturalnego (wartość wyrażona w tysiącach) w Polsce w latach 2010–2020 (*Rocznik*, 2021). Na początku drugiej dekady XXI w. widoczna jest regresja z 34,8 do -17,7 między latami 2010–2013. W kolejnych latach od 2013 do 2018 roku wartość pozostawała poniżej zera, jednakże nie przekraczała dotychczas najniższej wartości -26 z 2018 roku. Następnie drastyczny spadek widoczny jest na przełomie lat 2019–2020. Niezaprzeczalnie początek pandemii SARS-CoV-2 nie okazał się łaskawy dla współczynnika przyrostu naturalnego. Wykres ukazuje największy jak dotąd spadek wartości z -34,8 w 2019 roku do -122 w roku 2020.

Dane dotyczące współczynnika obciążenia demograficznego ludnością w wieku poprodukcyjnym również nie wydają się być zadowalające. Dane sporządzone przez GUS za rok 2020⁹ pokazują, że na 100 osób w wieku produkcyjnym przypada aż 68 osób w wieku nieprodukcyjnym. Co więcej, liczba osób w wieku powyżej 60. roku życia w ciągu ostatnich lat wykazuje ciągłą tendencję wzrostową (*Sytuacja*, 2021, s. 16–17), co może być pośrednim czynnikiem kształtującym starzenie się społeczeństwa polskiego.

⁹ GUS, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>, 13.02.2022.

Rys. 8. Odsetek ludności Polski powyżej 60 roku życia (w %)

Źródło: Wykres sporządzony na podstawie danych zawartych w Analizach statystycznych GUS *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, Warszawa, Białystok 2021.

Powyżej ukazany wykres słupkowy przedstawia zmiany procentowej wartości liczby ludności osób starszych w odniesieniu do społeczeństwa Polski w latach 2010–2020. Zauważalna jest powolnie rosnąca tendencja. W roku 2010 procent ludności wiekiem przekraczającej 60 lat wynosił 19,6%. Z biegiem lat nastąpił wzrost o 6 punktów procentowych i w 2020 r. współczynnik ten przekroczył 25,6%.

Można przyjąć, że wyżej wspomniane czynniki mogą mieć kluczowy wpływ na odpowiednie przystosowanie administracji publicznej do potrzeb obywateli dla uwzględnienia ich dobra oraz komfortu. Szczególnie istotnym jest przystosowanie oraz przejrzystość w realizowaniu wcześniej już ustalonych celów dotyczących danej grupy wiekowej. Jak powszechnie wiadomo, każda z grup wiekowych wykazuje inne, coraz bardziej zróżnicowane potrzeby i to właśnie sektor publiczny ma im sprostać. Mając na uwadze kwestie takie jak komfort, bezpieczeństwo oraz łatwość w realizowaniu usług, administracja publiczna płynie z nurtem rozwoju oraz postępu technologicznego, które niezaprzeczalnie mogą zapewnić poprawę komfortu życia obywateli oraz rozwój wielu sfer gospodarki. Na grupę seniorów – powyżej 60 roku życia, która nie urodziła się w „cudownej erze cyfryzacji” niezaprzeczalnie należy zwrócić więcej powszechnie rozumianej uwagi. Istotnym jest przybliżenie powyższej tematyki ubankowienia i przekazanie należytej wiedzy tak, aby właśnie tej grupie, w obecnych czasach, ułatwić życie codzienne oraz aby zapewnić bezpieczeństwo.

Urzędy takie jak ZUS dążą do włączenia cyfrowego seniorów. Podejmowane działania przynoszą pozytywne skutki w postaci przekazywania środków w formie elektronicznej, gdyż znaczna część seniorów się na to decyduje. Spowodowane jest to między innymi obawami przed niebezpieczeństwem, na jakie narażone są osoby starsze, gdy przechowują pieniądze w domu czy operują tylko gotówką poza nim. Oszuści stosujący tzw. metody „na wnuczka”, „na policjanta” czy innych przedstawicieli administracji publicznej mają łatwiejszy dostęp do oszczędności osób starszych, które niewątpliwie są bardziej ufne wobec nieznanym czy darzą większym zaufaniem urzędników¹⁰.

Poprzez dążenie do włączenia cyfrowego, czy też, mówiąc inaczej, walkę z wyłączeniem cyfrowym, rozumie się wielorakie działania prowadzone przez Zakład, w których dąży się do przekonania starszych świadczeniobiorców, aby pobierali emerytury czy renty na konta bankowe. Organizowano i nadal się organizuje różnego rodzaju konkursy i kampanie. Takim przedsięwzięciem jest prowadzona w ostatnich latach kampania informacyjna „Bezpiecznie, zdrowo, bezgotówkowo”, gdzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych promuje bezgotówkowe formy przekazywania świadczeń, ukazując tym samym, jak bliskie i łatwe są to działania.

Jednym z przykładów podobnych projektów jest inicjatywa organizowana w latach 2012–2016 przez Narodowy Bank Polski „Akademia Dostępne Finanse”. Opiera się ona na zwróceniu uwagi na edukację obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie plusów, jakie niesie korzystanie z kart płatniczych i rachunku bankowego oraz różnych usług elektronicznych oferowanych przez banki. Poprzez współpracę z przedstawicielami społeczności lokalnych będącymi tzw. Ambasadorami obrotu bezgotówkowego, którzy przekazują wiedzę i zachęcają do korzystania z nowych technologii – realizowane są cele projektu.

Dzięki nowoczesnemu ubankowaniu nie trzeba zostawać przez cały dzień w domu, oczekując listonosza, czy w długiej kolejce na poczcie. Aplikacje mobilne i konta bankowe gwarantują nie tylko ważną w tych czasach wygodę, lecz także bezpieczeństwo. Dzięki temu seniorzy nie muszą obawiać się o bezpieczeństwo swoich finansów. Niesie to także

¹⁰ Np. w województwie zachodniopomorskim w 2020 roku Komenda Policji odnotowała 90 przestępstw na tzw. „wnuczka”, z których straty oszacowano na około 3,6 miliona złotych. Wykryto także 270 prób dokonania tego rodzaju oszustw, MR. *Droga babciu! Drogi dziadku! Dbajcie o swoje bezpieczeństwo!*, <https://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/aktualnosci/38358,Droga-Babciu-Drogi-Dziadku-Dbajcie-o-swoje-bezpieczenstwo.html>, 12.02.2022.

mniejsze zagrożenie dla ich zdrowia, biorąc pod uwagę obecną sytuację pandemiczną w kraju i na świecie. Istnieje bowiem mniejsze ryzyko zakażenia się COVID-19.

Nie powinno się również pomijać aspektów ekonomicznych związanych z obsługą płatności przez Państwo. Koszt operacji internetowej w przelaniu świadczenia na konto wynosi 6 gr., natomiast przekaz tradycyjny świadczenia wynosi 9,55 PLN (wg stanu na dzień 9.03.2022 r.).

Administracja publiczna w innych krajach Unii Europejskiej – porównanie

Można wstępnie stwierdzić, że rozwój oraz postęp administracji publicznej częściowo zależny jest od wartości kulturowych oraz postępu technologicznego danego państwa. Przytaczając słowa autorów *Public administration as a systemic phenomenon in society*, w powyższym kontekście, istotnym jest niepominięcie twierdzenia, że „[...] administracja publiczna ucieleśnia interakcję państwa i społeczeństwa oraz interakcję z różnymi elementami systemu społecznego”¹¹.

Unia Europejska jako organizacja zrzeszająca 27 państw członkowskich, realizując oraz spełniając założone cele, dąży do komfortu oraz wysokich standardów również w sferze administracji publicznej. Zwiększenie efektywności organów administracji publicznej jest jednym z celów, jakie chce osiągnąć. Ogólny poziom efektywności, a także sposób funkcjonowania podmiotów administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej można określić jako zróżnicowany. W kontekście innowacji technologicznej i cyfrowej w państwie funkcjonuje takie określenie jak *obywatelstwo cyfrowe*¹² będące szerokim pojęciem obejmującym sferę cyfrową, zawierające pewnego rodzaju zbiór praw i obowiązków związanych z relacją między obywatelami, podmiotami administracji publicznej nawiązywaną poprzez e-kontakt. Kraje Unii Europejskiej nieustannie dążą do osiągnięcia jednolitego rynku cyfrowego. Czas pandemii wyraźnie przyczynił się do rozwoju cyfryzacji w Europie,

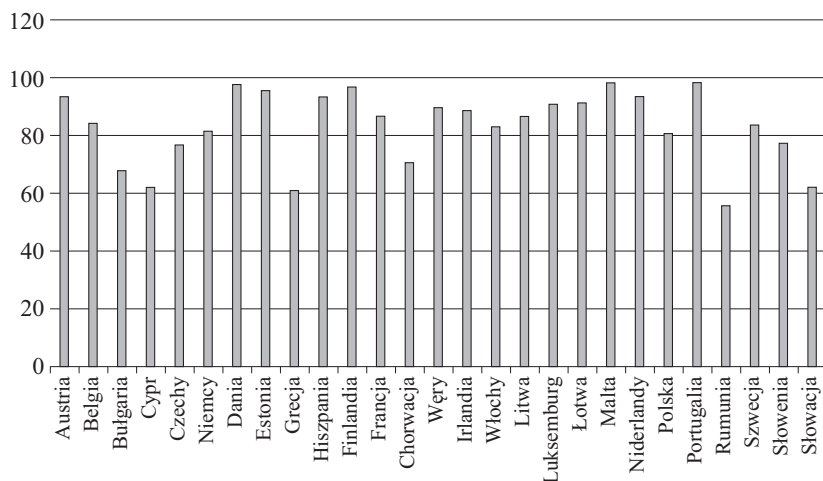
¹¹ „[...] public administration embodies the interaction of the state and society and interaction with various social system elements”. M. I. Karpa, L. M. Akimova, O. O. Akimov, N. Serohina, O. Oleshko, N. Lipovska, *Public administration as a systemic phenomenon in society*, „Ad Alta Journal of Interdisciplinary Research”, Tom 11, Wydanie 1, Tom specjalny XV, 2021, s. 56 (tłumaczenie własne).

¹² *Digital citizenship* (tłumaczenie własne).

bowiem rządy państw były zmuszone do przyspieszenia rozwoju sektora publicznego pod względem elektronicznym, aby usprawnić między innymi funkcjonowanie służby zdrowia czy urzędów administracji publicznej. Trudna sytuacja globalna niewątpliwie wymagała, aby obywatele mieli ułatwiony dostęp do usług, a podmioty administracyjne wciąż mogły funkcjonować mimo tych niesprzyjających i blokujących okoliczności. W 2021 roku stanowiącym kolejny okres ery cyfrowej, po przeprowadzeniu testu wydajności administracji elektronicznej w Europie (*eGovernment*, 2021), opublikowano zbadane postępy w tej materii. Przede wszystkim opierano się w nim na czterech głównych kryteriach oceny wydajności: ukierunkowaniu na użytkownika (user centricity), przejrzystości (transparency), kluczowych czynnikach technologicznych (key enablers) oraz usług transgranicznych (cross-border services)¹³.

W raporcie określono między innymi procent, jaki stanowią wszystkie usługi publiczne będące jednocześnie e-usługami w państwach europejskich, co odzwierciedla poniższy rysunek.

Rys. 9. Poziom cyfryzacji usług w państwach UE (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *eGovernment benchmark 2021, Entering a New Digital Government Era*, 2021.

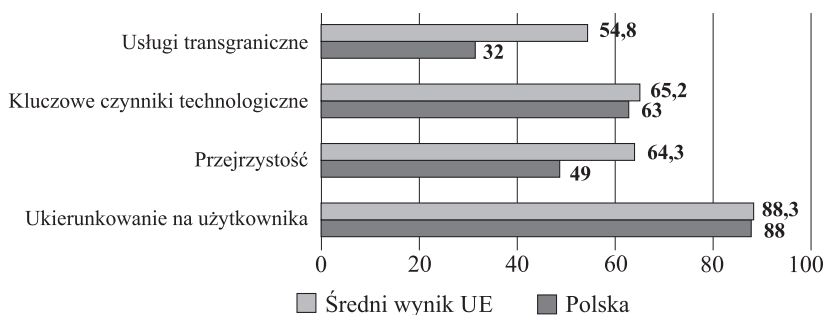
Jak widać na rysunku 9. dotyczącym odsetka e-usług w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Polska znajduje się na wysokim po-

¹³ Tłumaczenie własne.

ziomie, bowiem aż 81% usług publicznych posiada odpowiednik online. Dościga pod tym względem wysoko rozwinięte Niemcy, których poziom e-usług szacuje się na 82%, czy Włochy z wynikiem 83%. Najwyższym odsetkiem odznaczają się Estonia (96%), Finlandia (97%) oraz Malta (99%), natomiast niżej w tym zestawieniu plasują się Rumunia (56%), Cypr i Słowacja (62%) oraz nieco wyżej, choć wciąż stosunkowo daleko za innymi państwami, Bułgaria (68%).

Biorąc pod uwagę wyżej opisane cztery główne kryteria, w raporcie oszacowano średnią wartość w procentach dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Nasz kraj charakteryzuje się wysokim poziomem ukierunkowania na użytkownika (88%), co daje mu wysokie miejsce w tym zestawieniu. Rysunek poniżej przedstawia przyrównanie oceny Polski według kryteriów na tle średniego wyniku państw Unii Europejskiej.

Rys. 10. Polska na tle Unii Europejskiej w kontekście 4 kryteriów oceny wydajności (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu *eGovernment Benchmark 2021, Entering a New Digital Government Era*, 2021.

Z rysunku wynika, że choć poziom procentowy Polski plasuje się na podobnym poziomie, co średnia dla wszystkich państw Unii Europejskiej, to wciąż jest on wysoki, szczególnie dla ukierunkowania na użytkownika (88%), czy kluczowych czynników technologicznych (63%). Nieco gorzej mają się przejrzystość (49%) i usługi transgraniczne (32%). Jednakże, gdy weźmie się pod uwagę konkretne dziedziny życia, Polska przoduje między innymi w kategorii *operacji biznesowych*¹⁴. Jej wynik dla koncentracji na użytkownika to 97% przy średnich 95% dla UE. Również w kryterium przejrzystości posiada wyższy wynik w dziedzinie operacji biznesowych

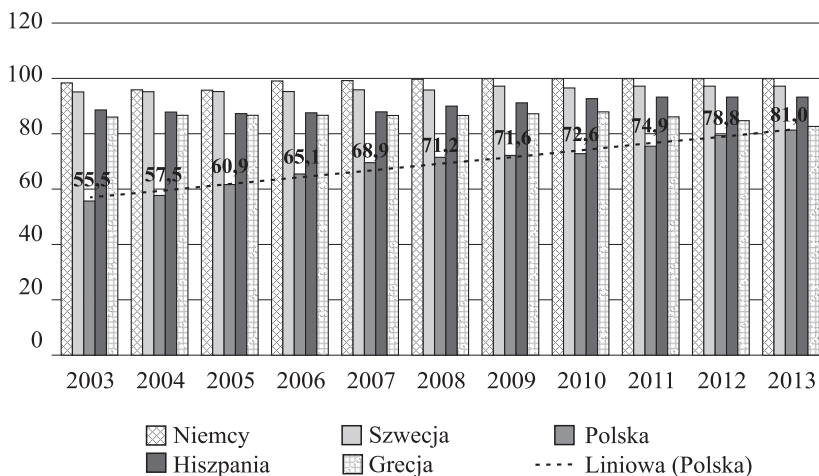
¹⁴ *Regular Business Operations* (tłumaczenie własne).

aż o 9 punktów procentowych, mając 83% przy 74% dla UE. Pozostałe wyniki dla różnych dziedzin życia i kryteriów oceny wypadają korzystnie dla naszego kraju, mimo że nie wszystkie (*eGovernment*, 2021).

Przywołując dane na temat cyfryzacji usług administracji publicznej w Unii Europejskiej, należałoby również poruszyć związaną z nią kwestię poziomu ubankowienia państw członkowskich. Jak podaje raport *ZBP Raport Polityka Kredytowa* z 2014 roku odnoszący się do ubankowienia Polaków w porównaniu do „Starego Kontynentu” (Naszkiewicz, Barbich, Minkina, 2014), w 2013 roku poziom ubankowienia w Polsce wynosił 81%. Dało jej przedostatnie miejsce w rankingu wybranych państw UE¹⁵ i stanowi średni poziom dla krajów członkowskich, niemniej jednak wciąż był to bardzo wysoki odsetek. Za Polską znalazła się Rumunia z wynikiem 47,7%, co czyni ją najslabiej ubankowionym państwem ze wszystkich 27 (wówczas 28) krajów członkowskich.

Poniższy wykres zawiera dane dotyczące tendencji poziomu ubankowienia w Polsce oraz poszczególnych krajach członkowskich na przełomie dekady od 2003 do 2013 roku.

Rys. 11. Poziom ubankowienia w Polsce na tle wybranych państw UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu *ZBP Raport polityka kredytowa*. https://www.zbp.pl/getmedia/cedf3398-54a2-4e22-9229-977cb5dd6395/ZBP_Raport_polityka_kredytowa_w_Polsce_i_UE.

¹⁵ W raporcie porównano: Austrię, Niemcy, Francję, Holandię, Szwecję, Danię, Portugalię, Hiszpanię, Wielką Brytanię, Czechy, Węgry, Włochy, Grecję, Polskę oraz Rumunię.

W porównaniu do takich państw jak Niemcy, Szwecja, Hiszpania czy Grecja poziom ubankowienia Polaków jest znacznie niższy, niemniej jednak można wyraźnie zauważyć tendencję wzrostową na przestrzeni lat 2003–2013. W ciągu dekady dostęp do podstawowego rachunku płatniczego wzrósł aż o 25,5 punktu procentowego, podczas gdy w pozostałych przytoczonych krajach utrzymywał się na zbliżonym poziomie. W 2013 roku poziom ubankowienia Niemiec wynosił 99,2%, Szwecji 96,9%, Hiszpanii 92,8%, natomiast Grecji niewiele więcej niż w Polsce, bo 82,2%.

Liczba rachunków na jednego mieszkańca w Polsce do 2017 roku była zbliżona do innych państw europejskich, czyniąc wcześniejszą dysproporcję coraz mniejszą, wynosząc 1,9 rachunku na osobę (Karczewski, 2019, s. 72). Liczba ta stanowiła tym samym wyższą wartość od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej (1,7 rachunku *per capita*). Jak się okazuje, w Polsce tempo wzrostu poziomu ubankowienia obywateli było wówczas większe niż w krajach UE czy w strefie euro – w przywołanym w powyższym przypisie wskazano na zależność, jaka zaszła, bowiem wzrost liczby rachunków bankowych w Polsce miał tym samym wpływ na zwiększenie się liczby rachunków na jednego mieszkańca. W kolejnym roku trend wciąż był wzrostowy mimo krótkotrwałego zachwiania tej tendencji.

Na tle Unii Europejskiej Polska uzyskuje dobre wyniki pod względem ubankowienia społeczeństwa czy usług elektronicznych administracji publicznej, co uprawnia do stwierdzenia, iż jesteśmy krajem wysoko rozwiniętym cyfrowo.

Zakończenie

Ustawodawca pozwala, aby świadczenia dla seniorów (przede wszystkim emerytury) mogły być przekazywane w formie gotówkowej. Inne rozwiązania są przyjmowane wobec świadczeń kierowanych do młodsze- go pokolenia. Dzisiaj świadczenia rodzinne, takie jak Bon Turystyczny, świadczenie „Dobry Start” czy tzw. 500 plus, są przekazywane w formie bezgotówkowej na rachunki beneficjentów, obligując ich do założenia rachunku bankowego. Niemniej jednak osoby starsze – stanowiące główną grupę zainteresowania niniejszego artykułu – idą z duchem czasu i coraz bardziej przekonują się zarówno do cyfryzacji usług, jak i przejścia z konwencjonalnych dróg otrzymywania świadczeń na te nowoczesne,

przyjmujących postać przelewów bankowych, o czym świadczą zgromadzone dane. Z pewnością wpływ na to miało szczególnie zainteresowanie polityki społecznej odnośnie do włączenia cyfrowego seniorów, ukazane m.in. na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który dąży do niewykluczania ich na tej płaszczyźnie.

W związku z nieustannie poszerzaną ofertą e-usług w administracji publicznej obywatele, szczególnie starsi, są niejako zmotywowani do podążania za nowoczesnością i – co za tym idzie – wychodzenia temu naprzeciw, tworząc konta bankowe, aby pieniądze otrzymywane z funduszków społecznych wpływały na ich rachunki internetowe. W konsekwencji wpływa to na podniesienie poziomu ubankowienia społeczeństwa, co obrazują przytoczone statystyki. Bez wątpienia posiadanie dostępu do Internetu sprzyja zakładaniu konta w banku, aby uczynić swoje życie łatwiejszym.

Istotne jest w tej materii, o czym nie należy zapominać, bezpieczeństwo obywateli stanowiące jedną z najwyższych wartości, o które powinno dbać państwo, a więc i jego przedstawiciele. Rozwój technologiczny, unowocześnianie e-usług i bankowości internetowej sprzyjają działaniom mającym na celu zapewnienie im ochrony. Aspekt powierzenia swoich finansów bezpieczniejszym miejscom z pewnością jest przekonujący dla osób, które do tej pory miały sceptyczne nastawienie do tego rodzaju rozwiązań, bowiem bezpieczniejsze jest przechowywanie swoich oszczędności na rachunku bankowym, aniżeli w zakamarkach gospodarstw domowych.

W tym zakresie można by uznać, iż przyjęte wstępne hipotezy badawcze zostały zweryfikowane pozytywnie. Nie można jednak nie zauważyć, że obecna sytuacja na świecie, począwszy od pandemii mającej swój początek w 2020 roku, a kończąc na wojnie Federacji Rosyjskiej z Ukrainą trwającej od 24 lutego 2022 roku, wywiera ogromny wpływ na funkcjonowanie społeczeństw pod każdym względem. Zarówno jeden, jak i drugi kryzys oddziałują na poziomie globalnym. Należy jednak podkreślić fakt, iż Polacy mają prawo czuć się mocno zagrożeni ze względu odbywający się konflikt zbrojny tuż za ich granicą.

Mimo że pandemia COVID-19 pozytywnie wpłynęła na poziom ubankowienia, ponieważ w tym czasie obywatele chętniej zaczęli korzystać z rachunków bankowych w celu pobierania świadczeń czy dokonywania zakupów on-line, to strach wywołany owymi wydarzeniami sprawił, że obywatele bali się nie tylko o swoje zdrowie czy życie, lecz także o finanse. Doprowadziło to do masowego wybierania pieniędzy z kont, aby

gromadzić je w czasie kryzysu na tzw. „czarną godzinę” lub uniknąć potencjalnego zamrożenia środków na koncie. Według Narodowego Banku Polskiego od 2020 roku znacznie zwiększyła się liczba gotówki w obiegu, gdyż aż 97,8% wynosił wynik wykorzystania tego zasobu w naszym kraju (*Raport*, 2021). Sytuacja nie miała innego przebiegu także w dobie inwazji Rosji na Ukrainę – która notabene odciska piętno nie tylko w Polsce, lecz także w Europie i świecie – bowiem scenariusz nadmiernego wypłacania gotówki powtórzył się, na co NBP niezwłocznie zareagowało, zapewniając w swoim specjalnym komunikacie klientom, iż nie stracą możliwości wybierania pieniędzy z bankomatów (*Komunikat*, 2022). W wyniku takich zachowań społeczeństwa można poddać w wątpliwość omawiane w artykule tendencje do coraz większego ubankowienia, bowiem pokazują one, że w czasie kryzysu obywatele darzą większym zaufaniem zasoby mające fizyczną formę aniżeli wirtualną.

Bibliografia

- Barbrich P., Minkina P., Polak M. (2020), *Raport ZBP InfoSenior 2020, edycja III, rozdział Sytuacja finansowa seniorów w Polsce*, https://www.zbp.pl/getmedia/76a9cdd8-a2da-4195-b5e1-b9d5f2c5adc0/ZBP_InfoSenior_2020_POPR4, 13.02.2022.
- Boguszewski R. (2017), *Polak w urzędzie*, CBOS, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_173_17.PDF.
- Bugdol M. (2011), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, wyd. 2, wyd. Difin SA, Warszawa.
https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/3/1/sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2020_r.pdf.
- Emeryci wolą na konto* (2018), ZUS, 22 października 2018, <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/0/emeryci-wola-na-konto/2021000>.
- Heichlinger A., Thijs N., Hammerschmid G., Attströr K. (lipiec 2018), *Public administration reform in Europe conclusions, lesson learned and recommendations for future EU policy*, Komisja Europejska.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wydanie 3, wyd. Liber, Warszawa, ISBN 83-7206-076-2.
- Karczewski P. (2019), *Analiza poziomu ubankowienia społeczeństwa w Polsce w kontekście rozwoju bankowości internetowej i mobilnej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie” nr 34, Częstochowa, https://zim.pcz.pl/znwz/files/z34/6_34.pdf, 18.03.2022.
- Komunikat Specjalny Narodowego Banku Polskiego* (2022), NBP, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2022/25022022.html, 18.03.2022.

- Komunikat z badań, Korzystanie z Internetu* (2020), CBOS, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_085_20.PDF, 19.03.2022.
- Kumaniecki K. (oprac.) (1996), *Słownik łacińsko-polski*, wyd. XIX, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Maciejewski T. (2013), *Historia administracji i myśli administracyjnej, czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, C.H. Beck, Warszawa.
- Malec J., Malec D. (2000), *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wydanie 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Karpa M. I., Akimova L. M., Akimov O. O., Serohina N., Oleshko O., Lipovska N. (2021), *Public administration as a systemic phenomenon in society*, “Ad Alta Journal of Interdisciplinary Research”, tom 11, wydanie 1, tom specjalny XV.
- MR, *Droga babciu! Drogi dziadku! Dbajcie o swoje bezpieczeństwo!*, <https://zachodniopomorska.policja.gov.pl/sz/aktualnosci/aktualnosci/38358,Droga-Babciu-Drogi-Dziadku-Dbajcie-o-swoje-bezpieczenstwo.html>.
- Naszkwicz O., Barbich P., Minkina P. (2014), *ZBP. Raport polityka kredytowa*, https://www.zbp.pl/getmedia/cedf3398-54a2-4e22-9229-977cb5dd6395/ZBP_Raport_polityka_kredytowa_w_Polsce_i_UE, 18.03.2022.
- New study on eGovernment services. Europe is improving in cross-border availability of services* (2017, aktualizacja w 2021), Komisja Europejska, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/new-study-egovernment-services-europe-improving-cross-border-availability-services>.
- Ogółem świadczenia długoterminowe (dane: grudzień 2021)* (2021), ZUS.
- Omyła-Rudzka M. (2020), *Zaufanie społeczne*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF, 13.02.2022.
- Plezia M. (red.) (1969), *Słownik łacińsko-polski*, wyd. I, tom III, PWN, Warszawa.
- Podstawowe dane*, GUS, <https://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>.
- Pogonowski M., Rutkowska A. (2014), *Platforma Usług Elektronicznych jako narzędzie e-administracji realizowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w: Współczesny wymiar administracji publicznej. Polityka społeczna, bezpieczeństwo publiczne, innowacyjność, transparentność*, wyd. I, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Cyfrowa przyszłość Europy*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/a-digital-future-for-europe/>.
- Raport o obrocie gotówkowym w Polsce* (2021), NBP, Warszawa, <https://www.nbp.pl/publikacje/gotowkowy/raport-o-obrocie-gotowkowym-w-Polsce-2020.pdf>, 18.03.2022.
- Rocznik demograficzny* (2021), GUS, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2021,3,15.html>, 13.02.2022.
- Szczaniecki M., Sójka-Zielińska K. (oprac.) (2009), *Powszechna historia państwa i prawa*, wydanie 10, LexisNexis, Warszawa.
- Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.* (2021), Analizy statystyczne GUS, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Warszawa–Białystok.

- Sztompka P. (2012), *Socjologia: analiza społeczeństwa*, wyd. II, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Śledziwska K., Zięba D. (czerwiec 2016), *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej*, DBLab, Warszawa, https://www.delab.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/DELab_e-administracja_w_PL.pdf.
- Ubankowanie świadczeniobiorców ZUS – korzyści (dane: maj 2021)*, ZUS.
- Uścińska G. (2020), *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 3.
- Van der Linden N., Enzerink S., Dogger J., Geilleit R., Claps M., Wennerholm-Caslavská T., Firth E., Pallaro F., Benedetti M., Marchio G., Gaeta M. (2021), *A study prepared for the European Commission, DG Communications Networks, Content & Technology by: eGovernment Benchmark 2021, Entering a New Digital Government Era*, European Union.

Impact of Modern Public Administration Services on the Financial Security of Selected Social Groups

Summary

The article discusses the correlation between financial security and the use of banking services of the elderly population in Polish society, paying particular attention to modern services offered today by public administration entities. This article discusses the issue of the use of banking services, its level and what influences it in the era of electronic services, such as online and mobile banking and e-Services. Attention was also paid to the problem of the influence of demographic phenomena on the level of the use of banking services. Moreover, the level of digitisation in the EU countries was presented.

Key words: the use of banking services, e-Administration, financial security, social policy, European Union

