

Cyfryzacja Ukrainy – anatomia sukcesu

Sławomir Matuszak

23 sierpnia, w przededniu 30-lecia uzyskania przez Ukrainę niepodległości, wchodzi w życie ustawa uznająca elektroniczny dowód osobisty i paszport za równoważne ich fizycznym odpowiednikom. Wcześniej, 6 sierpnia, prezydent Wołodymyr Zełenski podpisał ustawę przewidującą pracę wszystkich urzędów w trybie *paperless*. „Państwo w smartfonie” było jednym z jego głównych haseł wyborczych w zwycięskiej kampanii w 2019 r., a także kluczowym pomysłem na modernizację kraju na okrągłą rocznicę zdobycia niepodległości. Idea ta zakłada przeniesienie – w sposób maksymalnie komfortowy dla obywatela – większości usług administracyjnych w tryb online, aby ograniczyć konieczność wizyt w urzędach i rolę urzędników. O ile wiele innych zapowiedzi wyborczych Zełenskiego nie zostało zrealizowanych, o tyle w przypadku szeroko pojmowanej cyfryzacji kraj w ciągu ostatnich dwóch lat poczynił imponujące postępy. Za ojca tego sukcesu można uznać ministra transformacji cyfrowej Mychajła Fedorowa. Doprowadził on do uruchomienia portalu i aplikacji Dija, które już teraz umożliwiają załatwienie większości najważniejszych spraw online, a do końca kadencji Zełenskiego wszystkie usługi administracyjne mają być dostępne przez Internet. Automatyzacja procesów zmniejszy ryzyko korupcyjne oraz usprawni świadczenie usług publicznych – na Ukrainie często bardzo uciążliwe – a także zwiększy konkurencyjność gospodarki i efektywność biurokracji.

Źródła sukcesu

Przełomowa ustawa o pracy wszystkich urzędów w trybie *paperless* zakłada, że urzędnicy obsługujący klientów nie będą mogli wymagać papierowej kopii żadnego dokumentu (np. dowodu osobistego, świadectwa ślubu, informacji o dochodach itp.), jeśli już znajduje się on w państwowych rejestrach. Kiedy nowe zasady zaczną obowiązywać, obywatele będą zwolnieni z konieczności odwiedzania wielu urzędów w celu uzyskania zaświadczeń, co powinno znacząco przyspieszyć rozpatrywanie spraw. Zwłoka Rady Najwyższej w procedowaniu ustawy spowodowała, że wejdzie ona w życie w dopiero w listopadzie, a nie już w rocznicę odzyskania niepodległości.

Cyfryzacja kraju znacznie przyspieszyła dzięki temu, że po wyborach w 2019 r. do władzy doszli politycy z młodszego pokolenia. Dotyczy to większości członków rządu Ołeksija Honczaruka (średnia wieku ministrów wynosiła 39 lat, był to wówczas najmłodszy gabinet w Europie)¹ oraz Denysa

¹ Е. Тейзе, Юні і зелені: уряд України – наймолодший у Європі, Deutsche Welle, 3.09.2019, dw.com.



Szmyhala. Nie mieli oni żadnego doświadczenia w zakresie pracy w urzędach państwowych, byli za to dobrze obeznani w nowych technologiach i świadomi przewag, jakie one oferują. Powodowało to, że w porównaniu z poprzednikami bardziej zależało im, aby zwiększyć tempo procesu tej transformacji.

Siłą napędową cyfryzacji jest urodzony w 1991 r. Fedorow. W latach 2015–2019 był właścicielem niewielkiej firmy zajmującej się reklamą w Internecie. W 2019 r.

” **Priorytetem nowego ministerstwa było stworzenie jednego centralnego portalu oferującego online jak najwięcej usług administracyjnych, dotychczas świadczonych przez urzędy.**

w czasie kampanii prezydenckiej odpowiadał za promocję Zelenskigo w sieciach społecznościowych i należał do głównych autorów jego sukcesu wyborczego. W sierpniu 2019 r. został wicepremierem i ministrem transformacji cyfrowej (będąc najmłodszą osobą na stanowisku ministerialnym w historii Ukrainy) w rządzie Honczaruka i jako jeden z nielicznych członków tamtego gabinetu pełni swoją funkcję również dzisiaj w rządzie Szmyhala. Przez niemal dwa lata sprawowania urzędu trudno wskazać jakiegokolwiek afery – korupcyjne czy obyczajowe – z nim związane. Fedorow unika konfliktów, a w wypowiedziach publicznych skupia się wyłącznie na działalności swojego resortu.

Ministerstwo Transformacji Cyfrowej (MTC) zostało utworzone specjalnie dla niego we wrześniu 2019 r. na bazie Państwowej Agencji ds. Administracji Cyfrowej – instytucji powołanej pięć lat wcześniej, ale niedofinansowanej i nieodnoszącej większych sukcesów. Fedorow miał wolną rękę w doborze współpracowników i de facto zorganizował resort od podstaw. Dało mu to przewagę nad skostniałymi, a jednocześnie nadmiernie rozbudowanymi strukturami biurokratycznymi, które można zaobserwować w zdecydowanej większości krajowych instytucji. Podjęto też działania systemowe: w każdym resorcie powołano wiceministra odpowiedzialnego za cyfryzację, a w administracji obwodowej wyznaczono zastępców gubernatorów mających za zadanie koordynację procesu w regionach.

Dija, czyli działanie

Priorytetem nowego ministerstwa było stworzenie jednego centralnego portalu oferującego online jak najwięcej usług administracyjnych, dotychczas świadczonych przez urzędy. Już we wrześniu 2019 r. w trybie testowym uruchomiono portal Dija (w języku ukraińskim skrót od wyrażenia „Derżawa i ja” – „Państwo i ja” – a jednocześnie rzeczownik „działanie”), stworzony dzięki grantom z USA, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii. Początkowo portal oraz aplikacja na smartfony oferowały ograniczone spektrum usług – głównie dostęp do dowodu osobistego, prawa jazdy itp. Stopniowo dodawano kolejne możliwości. Dija w pełni zaczęła działać w lutym 2020 r., obecnie portal pozwala na dostęp online do 50 usług administracyjnych, a aplikacja – do kilkunastu.

Poprzez Diją można w ciągu kilku minut zarejestrować albo zlikwidować firmę (dotyczy to jednoosobowej działalności gospodarczej oraz niektórych spółek z o.o.), zawierać umowy przy użyciu podpisu elektronicznego, zarejestrować nowo narodzone dziecko (wraz ze wszystkimi przysługującymi świadczeniami), a w przypadku pewnych kategorii przedsiębiorców – także składać deklaracje podatkowe do służby fiskalnej. Jedną z ważniejszych nowych funkcji Diji to możliwość zmiany miejsca zameldowania. Według szacunków Fedorowa ponad 30% Ukraińców nie mieszka w miejscu meldunku, a około miliona w ogóle go nie posiada. Wynika to z faktu, że przemeldowanie się jest procesem biurokratyzowanym i czasochłonnym (np. osoby podlegające obowiązkowi służby wojskowej osobiście zgłaszają się do komisji wojskowej z informacją o zmianie). Dzięki aplikacji zajmuje zaś tylko kilka minut. Dija będzie się nadal rozwijać – przykładowo w najbliższym czasie ma zostać uruchomiona usługa e-Przedsiębiorca, która umożliwi m.in. automatyczne otrzymywanie licencji np. na otwarcie restauracji. Według danych MTC z Diji korzysta blisko 8 mln obywateli, z czego 4,3 mln używa

aplikacji, a 3,9 mln portalu². Docelowo w 2024 r. mają się one stać „jedynym oknem” do wszystkich usług oferowanych przez państwo.

Pandemiczne przyspieszenie

Tak szybkie postępy w cyfryzacji byłyby niemożliwe, gdyby nie pandemia COVID-19. Choć na Ukrainie w porównaniu z większością państw Zachodu lockdowny były wprowadzane na krótsze okresy, często miały wyłącznie regionalny charakter i wiązały się z mniej surowymi restrykcjami, to jednak wymusiły zmianę trybu pracy urzędów państwowych. Konieczność zdalnej obsługi klientów skutkowałą przełamaniem oporu biurokracji wobec innowacyjnych rozwiązań, a petentów oswoiła z elektronicznym trybem załatwiania spraw. Konieczność zachowania dystansu społecznego wymusiła też na części obywateli przyspieszoną naukę funkcjonowania w rzeczywistości cyfrowej. Od kilku miesięcy przy użyciu Diji można się zapisać na szczepienie przeciw COVID-19, a także otrzymać certyfikat o poddaniu się mu. Od 20 sierpnia zaświadczenia wakcynacyjne w aplikacji są honorowane przez UE. Postępom w cyfryzacji sprzyja także dynamicznie rozwijający się sektor IT (w 2020 r. dochody z eksportu usług informatycznych wyniosły ponad 3 mld dolarów, czyli 5% wartości eksportu towarów i usług), dający dostęp do konkurencyjnej cenowo i innowacyjnej lokalnej siły roboczej.

Wyzwania – słaba infrastruktura w regionach i niewielka wiedza

Jedną z przeszkód w rozwoju cyfryzacji jest słaba infrastruktura związana z dostępem do szerokopasmowego Internetu. W grudniu 2020 r. MTC zakończyło pierwszy kompleksowy audyt, z którego wynikało, że ponad 15 tys. wsi, w których mieszka 3,2 mln osób (z 38 mln mieszkańców kraju) nie ma dostępu do światłowodu. Szczególnie dotkliwie wpływało to na obywateli w czasie pandemii i wprowadzonego wówczas nauczania zdalnego, które w wielu regionach było fikcją. Kolejne 8,2 tys. wsi i osiedli miejskich dysponowało światłowodem, lecz o wolnym łączu³. Jedynie do 3,7 tys. miejscowości (w tym praktycznie wszystkich miast) doprowadzono infrastrukturę umożliwiającą połączenie się z szybkim Internetem. Dostęp do łącz jest dość mocno zróżnicowany regionalnie – stosunkowo najlepsza sytuacja panuje na zachodniej Ukrainie, największe problemy są w centralnej (z wyjątkiem Kijowa i obwodu kijowskiego) oraz południowej części kraju, szczególnie w miejscowościach oddalonych od większych ośrodków miejskich (zob. Mapa). Z audytu wynikało, że dostępu do szerokopasmowego Internetu nie ma ponad 5 tys. na 16 tys. szkół. Ponadto wykryto liczne nieprawidłowości, np. niektóre budynki były fikcyjnie podłączane do sieci wiele razy.

MTC otrzymało na bieżący rok środki w wysokości 500 mln hrywien (18,6 mln dolarów) na przyłączenie do szerokopasmowego Internetu 6 tys. obiektów (szkół, szpitali, bibliotek itp.) w 3 tys. lokalizacji. W założeniu sponsorowane przez państwo doprowadzenie światłowodu do danej miejscowości powinno zmniejszyć koszty przyłączenia poszczególnych gospodarstw domowych. Według planów do końca 2023 r. 95% miejscowości ma mieć dostęp do szerokopasmowego Internetu (światłowodu bądź mobilnego 4G). Ministerstwo podpisało też memorandum z operatorami komórkowymi w celu zwiększenia pokrycia kraju siecią 4G. Koszty całej inwestycji ocenia się na 2–3 mld hrywien (75–112 mln dolarów).

Kolejną przeszkodą w procesie cyfryzacji to stosunkowo mała liczba mieszkańców korzystających z Internetu. Według badania firmy GlobalLogic w 2021 r. wynosiła ona blisko 30 mln i od 2019 r. zwiększyła się o 2 mln, co wynikało głównie z pandemii i wiążących się z nią ograniczeń. Szacuje się również, że ponad połowa Ukraińców nie dysponuje wystarczającymi kompetencjami cyfrowymi

² *Минцифры в Дії, или зачем Михаил Федоров покупает в Интернете поддельные документы*, LIGA.Tech, 1.04.2021, tech.liga.net.

³ Według przeprowadzonych przez MTC testów NPERF za niespełniające standardów uznawano łącza o przepustowości poniżej 30 Mb/s (download) i opóźnieniu większym niż 10 ms bądź poniżej 50 Mb/s i opóźnieniu powyżej 20 ms.

(15,1% nie posiada ich wcale, a kolejne 37,9% poniżej średniej)⁴. Zadaniem ministerstwa jest podniesienie tego wskaźnika w odniesieniu do 6 mln obywateli do 2024 r. W tym celu w lutym 2020 r. uruchomiono platformę „Dija. Cyfrowa Oświata” z materiałami szkoleniowymi z zakresu korzystania z Internetu. Do marca 2021 r. na naukę zarejestrowało się pół miliona osób. Chętni mogą też zdać egzamin na państwowy Certyfikat Świadomości Cyfrowej.

Zagadnienia bezpieczeństwa

Kwestią otwartą pozostaje bezpieczeństwo nowych usług, szczególnie że Ukraina doświadczyła w ostatnich latach licznych cyberataków, w tym na infrastrukturę krytyczną. Dija nie przechowuje danych osobowych, jest jedynie łącznikiem między różnymi rejestrami. MTC zaoferowało nagrodę w wysokości miliona hrywien dla osoby, która będzie w stanie złamać jej zabezpieczenia, lecz do tej pory nikomu się to nie udało. Problem stanowi natomiast stan rejestrów. Według Fedorowa w kraju jest ok. 200 państwowych rejestrów, w których informacje często są zdublowane bądź niepełne. Ponadto część z nich znajduje się w prywatnych rękach, co umożliwi nadużycia na dużą skalę. Przykładem może być Państwowy Rejestr Marynarzy, odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń. W lipcu br. został on skonfiskowany przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) i przekazany Ministerstwu Infrastruktury. SBU ocenia dochody z łapówek przy wydawaniu zezwoleń dla marynarzy na 150 mln dolarów rocznie. Wcześniej podobna sytuacja miała miejsce z rejestrem budownictwa, który dodatkowo znajdował się na serwerach zagranicznych, jednak w 2020 r. (mimo gróźb otrzymywanych przez pracowników MTC) udało się odzyskać nad nim kontrolę i uruchomić nowy serwis e-Construction. Brak przejrzystości oraz decentralizacja rejestrów pozwalają na liczne nadużycia, np. pobieranie dotacji na dziecko w kilku regionach naraz lub otrzymywanie emerytur osób zmarłych. W celu przeciwdziałania takim praktykom MTC systematycznie dokonuje cyfryzacji rejestrów różnych instytucji, a docelowo ma je połączyć w zunifikowany system, co powinno znacząco ograniczyć korupcję w urzędach.

Z cyfryzacją rejestrów wiąże się kwestia otwartych danych, która należy do priorytetów władz. Pierwsze kroki w tym kierunku podjęto za czasów prezydentury

» Sukces cyfryzacji jest możliwy dzięki talentowi Fedorowa, który mimo młodego wieku i ograniczonego doświadczenia w zarządzaniu potrafi sprawnie koordynować cały proces.

Petra Poroszenki, kiedy to m.in. uruchomiono portal z danymi publicznymi. Dzięki działaniom Fedorowa proces ich udostępniania nabral tempa. Obecnie na bieżąco można monitorować dochody i wydatki budżetu państwa i samorządów, a nawet poszczególnych szkół. Zwiększa to znacznie transparentność instytucji oraz ułatwia wykrywanie nadużyć i korupcji. W raporcie Open Data Maturity z grudnia 2020 r. Ukraina pod względem jakości otwartych danych zajęła 17. miejsce wśród państw europejskich, wyprzedzając 11 krajów UE⁵. Można oczekiwać, że w tym roku rezultat ten jeszcze się poprawi

Wnioski i perspektywy

Nie ulega wątpliwości, że od połowy 2019 r. Ukraina uczyniła imponujące postępy w zakresie cyfryzacji. Wiele wskazuje na to, że do 2024 r., kiedy kończy się kadencja Zełenskigo, może rzeczywiście stać się „państwem w smartfonie”, oferującym pełnię usług administracyjnych online, bez konieczności odwiedzania urzędów. Będzie to możliwe dzięki uznaniu cyfryzacji za jeden z priorytetów przez prezydenta, ale przede wszystkim dzięki talentowi Fedorowa, który mimo młodego wieku i ograniczonego doświadczenia w zarządzaniu potrafi sprawnie koordynować cały proces. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że ministerstwo trzeba było tworzyć praktycznie od zera, co gwarantowało mu

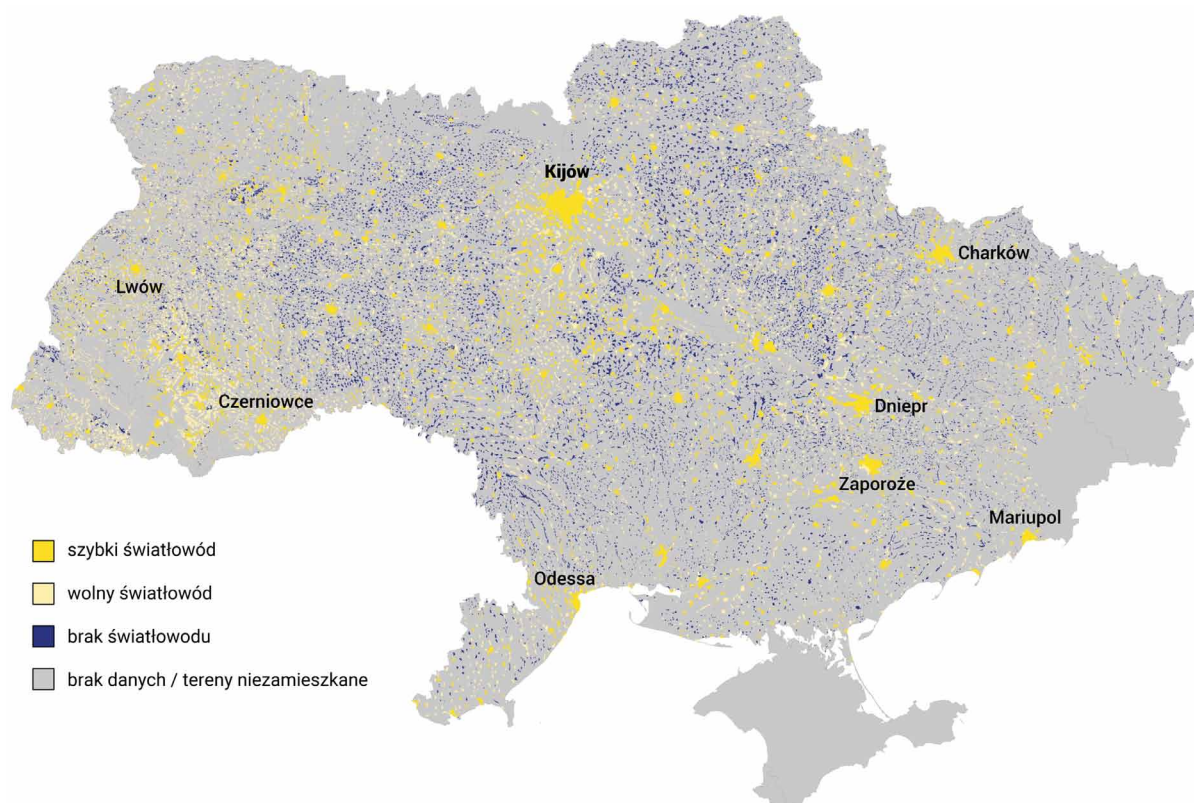
⁴ Мінцифри збирається навчити 6 мільйонів українців цифрових навичок за 3 роки, Урядовий портал, 22.03.2021, kmu.gov.ua.

⁵ Відкриті дані в Україні розвинені на 6% краще, ніж у середньому в ЄС – рейтинг, Економічна правда, 17.12.2020, epravda.com.ua.

możliwość całkowitej kontroli nad doborem współpracowników i kształtowania struktury instytucji według własnych potrzeb. Dawało mu to sporą przewagę nad reformatorami z innych ministerstw, charakteryzujących się skostniałą biurokracją i oporem wobec planowanych zmian.

Należy oczekiwać, że nawet jeśli uda się zrealizować zamierzenia dotyczące rozpowszechnienia szerokopasmowego Internetu, w kraju wciąż pozostanie spora grupa osób wykluczonych. Ukraina jest bardzo dużym państwem i z racji ograniczonych środków nie będzie w stanie zapewnić dostępu do sieci w każdej miejscowości. Ponadto cyfryzacja usług publicznych rodzi kolejny problem, na który na razie mało kto zwraca uwagę – przeniesienie usług do sfery online oraz automatyzacja większości procesów wymuszą redukcję części etatów urzędników, szczególnie niższego szczebla. Znalezienie nowej pracy może się okazać trudne bądź niemożliwe przede wszystkim w przypadku osób starszych i mieszkających w małych ośrodkach. Obecnie nie istnieją szacunki na temat tego, ilu osób może to dotyczyć, a Fedorow, pytany o tę kwestię w wywiadach, unika jasnych odpowiedzi, jest to jednak proces nieunikniony i nie dotyczy wyłącznie Ukrainy. Niemniej cyfryzacja nie tylko zwiększy szybkość i wygodę korzystania z usług administracyjnych, lecz także – poprzez wprowadzenie transparentnych rejestrów – poprawi efektywność wydawania środków publicznych i znacząco ograniczy ryzyka korupcyjne. Będzie też ważnym impulsem dla dalszego rozwoju gospodarczego kraju oraz wzrostu jego konkurencyjności na świecie.

Mapa. Zasięg ukraińskiej sieci światłowodowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Transformacji Cyfrowej, data.gov.ua.