

Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej

The evolution and generations of electronic government

STRESZCZENIE: Przedmiotem rozdziału jest naszkicowanie kierunków i etapów rozwoju e-administracji publicznej na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz opracowań sporządzonych przez organizacje międzynarodowe, jak również instytucje eksperckie. Chociaż wydaje się, że największą popularność zyskała dotychczas konceptualizacja e-administracji na etapy 1.0, 2.0, 3.0, uzupełniona w ostatnim czasie o koncepcję e-administracji 4.0, to warto pamiętać o alternatywnych modelach ukazujących niuanse stopni dojrzałości e-administracji, które uwzględniają złożoną i wielopostaciową naturę administracji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: elektroniczna administracja, e-administracja 1.0, e-administracja 2.0, e-administracja 3.0, otwarta administracja, administracja inteligentna

ABSTRACT: The aim of this chapter is to make an overview of the literature on the evolution and generations of electronic government, considering also the conceptualization proposed by international organizations as well as expert institutions. Although it seems that the most popular are the maturity models of eGovernment 1.0, eGovernment 2.0, eGovernment 3.0 and even eGovernment 4.0 in recent times, it is also important to analyze the alternative conceptualizations that reflect the stages of (e-)government's development and stick to the complex and multidimensional nature of public administration.

KEYWORDS: electronic government, eGovernment 1.0, eGovernment 2.0, eGovernment 3.0, eGovernment 4.0, eGovernance, smart administration

1. Wprowadzenie

E-administracja jest na ustach wszystkich. Tak oszałamiającą karierę instrumenty i mechanizmy e-administracji „zawdzięczają” rozprzestrzenieniu się pandemii COVID-19, choć należy podkreślić, że informatyzacja i cyfryzacja administracji to zagadnienie kluczowe już od dłuższego czasu. Niemniej jednak aktualna sytuacja pandemiczna sprawiła, że nawet najwięksi sceptycy postrzegają e-administrację już nie jako zjawisko niszowe czy dostępne dla wąskiej grupy entuzjastów nowych technologii, lecz jako normalną, a wręcz podstawową formę kontaktu na linii urząd–obywatel. I właśnie ta zmiana, to, że cyfryzację zaczęto traktować priorytetowo zarówno w działaniach politycznych, jak i w pracy samych urzędów, jest widoczne na każdym kroku. Rangę zagadnienia podnosi dodatkowo pilna konieczność dalszego reformowania przestrzeni publicznej i dostosowywania jej do zmieniających się potrzeb otoczenia technologicznego, gospodarczego

i społecznego. Należy podkreślić, że o ile w początkowym okresie największą wagę przywiązywano do zwiększenia skuteczności i redukcji kosztów w procesach zachodzących wewnątrz administracji oraz w kontaktach z obywatelami i przedsiębiorcami, to w toku dalszego rozwoju zasadnicza uwaga została skierowana na wzmocnienie demokracji poprzez zwiększenie partycypacji jednostek i przedsiębiorców w procesach administrowania. Aktualnie oczekuje się, że zastosowanie najnowszych technologii w e-administracji publicznej pozwoli lepiej zrozumieć i stawić czoła narastającym problemom społecznym. Należą do nich ubóstwo i wykluczenie społeczne, starzejące się społeczeństwo, degradacja środowiska naturalnego czy nagłe sytuacje kryzysowe, jak aktualna pandemia COVID-19 albo kryzys finansowy i gospodarczy z 2008 r. Należy zatem stwierdzić, że to ewolucja zmieniających się potrzeb i wymagań społecznych oraz dynamiczny postęp nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych jest podstawowym motorem rozwoju e-administracji. W związku z tym również tytułowe kierunki i etapy rozwoju stanowią wypadkową zmian społecznych i technologicznych. Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie kierunków rozwoju, cech wyróżniających i podstawowych mechanizmów właściwych dla poszczególnych etapów rozwoju e-administracji na podstawie analizy literatury przedmiotu, nie zapominając również o alternatywnych podziałach i konceptualizacjach, uwzględniających złożoną i wielopostaciową naturę administracji publicznej.

2. Zagadnienia definicyjne

Mówiąc o ewolucji e-administracji, należy wskazać, że już elementy konstytutywne proponowanych definicji odzwierciedlają zmiany akcentowania. Otóż o ile początkowe definicje utożsamiają fenomen cyfryzacji administracji głównie z jej instrumentarium, to współcześnie dominuje spojrzenie szersze. O ile zatem w znaczeniu wąskim e-administracja oznacza korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w procesie realizacji zadań publicznych¹, to ujęcie szerokie wskazuje na jej transformacyjny charakter, że jest ona uosobieniem postępu i motorem wszelkich zmian sektora publicznego. Swoistą integrację obu znaczeń odnajdziemy w definicji zaproponowanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), wedle której e-administracja to korzystanie z narzędzi ICT w procesie administrowania jako konsekwencja realizacji strategii modernizacji administracji dla realizacji dobra wspólnego². Natomiast

¹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 821 i n.

² Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, Adopted by the OECD Council on 15 July 2014.

definicja w znaczeniu podmiotowym postrzega e-administrację jako integralną częścią cyfrowego ekosystemu rządzenia, składającego się z jednostek publicznych, przedsiębiorców, podmiotów trzeciego sektora, zrzeszeń obywatelskich oraz pojedynczych jednostek, uczestniczących w koprodukcji powszechnie dostępnych baz danych oraz usług publicznych poprzez wzajemną interakcję³.

W literaturze przedmiotu, opracowaniach eksperckich i dokumentach organizacji międzynarodowych odnajdziemy wiele kategoryzacji odnośnie do etapów rozwoju e-administracji. Ich dystynktywną cechą wspólną jest zauważalna zmiana akcentowania od prostych mechanizmów i instrumentów w kierunku kompleksowych rozwiązań e-administracji. Co istotne, narastający stopień komplikowania dotyczy się nie tylko stosowanych technologii, ale również rzutuje na struktury organizacyjne czy konstrukcje transakcji między administracją a obywatelem lub przedsiębiorcą⁴. W związku z tym, że w licznych opracowaniach dominuje ujęcie linearne ewolucji, począwszy od prostej „e-administracji 1.0” w kierunku pożądanego, wielowymiarowego modelu „e-administracji 4.0”, do której powinniśmy dążyć, to w pierwszej kolejności zostanie zaprezentowane to właśnie ujęcie, by w dalszej części ukazać inne, alternatywne klasyfikacje, zaś na końcu przedstawić krótkie odniesienie do praktyki administracyjnej w Polsce jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

3. Klasyfikacja podstawowa

Jak wyżej wspomniano, postacią wyjściową jest e-administracja 1.0 (eGovernment 1.0) jako pierwszy i bazowy etap rozwoju elektronicznej administracji datowany na koniec lat 90. i początek XXI w. Zarówno nomenklatura, jak i podstawowe cechy dystynktywne tego etapu nawiązują do stadium rozwoju Internetu pierwszej generacji, określanego również mianem sieci Web 1.0. Definiowanie tej ostatniej następowało przez pryzmat płaszczyzny technicznej ujmującej globalne medium jako sieć komputerową, na którą składały się ogromne liczby serwerów tworzących ze sobą pewnego rodzaju powiązaną siatkę⁵. Internet 1.0 opierał się na jednokierunkowym modelu komunikacji, gdyż treści na stronach WWW były zamieszczane wyłącznie przez wykwalifikowanych twórców komunikatów. Natomiast odbiorca przyjmował postawę bierną, odczytując zamieszczane informacje bez opcji komentowania czy ich rozszerzania. W związku z tym relacje

³ E. Barcevičius, G. Cibaitė, C. Codagnone, V. Gineikytė, L. Klimavičiūtė, G. Liva, L. Matulevič, G. Misuraca, I. Vanini, *Exploring Digital Government Transformation in the EU – Analysis of the State of the Art and Review of Literature*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, s. 13.

⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁵ Podają za: Ł. Sarowski, *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne” 2017, t. 11 (1), s. 32-39.

między nadawcą a odbiorcą charakteryzowała jednostronność i asymetryczność, przy czym nadawca zajmował uprzywilejowaną pozycję, gdyż posiadał monopol na wiedzę⁶.

Odpowiednio do zakresu możliwości oferowanych przez sieć Web 1.0 e-administracja 1.0 charakteryzowała się stopniowym wdrażaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zakładaniem stron internetowych WWW dla sektora publicznego oraz dostarczaniem usług publicznych online. W tej fazie technologie komunikacyjne ICT były wykorzystywane do jednostronnego przekazywania informacji, również w odniesieniu do procesów zachodzących wewnątrz administracji, by zastąpić papierowy obieg dokumentów, czy to dla osiągnięcia oszczędności kosztów, czy też skuteczności funkcjonowania. Należy podkreślić, że na tym etapie istota pracy i sposobu funkcjonowania administracji nie uległa realnej zmianie, ponieważ również Internet pierwszej generacji nie oferował instrumentów odbiegających od tych, spotykanych w tradycyjnych mediach, takich jak prasa, radio i telewizja.

E-administracja 2.0 (eGovernment 2.0; open government; eGovernance) to określenie dla postępów elektronizacji administracji datowanej od ok. 2000 r. i trwającej do końca pierwszej dekady XXI w., właściwej dla etapu rozwoju Internetu drugiej generacji (Web 2.0). Ten ostatni charakteryzuje się nie tyle przełomem technologicznym, ile społecznym, gdyż oznacza zmianę sposobu korzystania z Internetu przez użytkowników⁷. Odbiorca nie jest już biernym konsumentem treści dostarczanych przez wykwalifikowanych nadawców, ponieważ nastąpiło oddanie roli decydentów użytkownikom-konsumentom. Administrator dostarcza jedynie platformę informatyczną, zapewniając użytkownikom samodzielne zamieszczanie i komentowanie materiałów. Zasadniczą cechą sieci Web 2.0 jest interaktywność umożliwiająca personalizowanie treści oraz indywidualizowanie oferty⁸.

Odpowiednio do rozwoju Internetu drugiej generacji e-administracja 2.0 jest nakerowana na tworzenie platform typu *open-source*, które umożliwiają administrowanie z interaktywnym udziałem obywateli oraz organizacji biznesowych⁹. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu e-administracja 2.0 jest zorientowana bardziej na zewnątrz, wzmacniając procesy współpracy i partycypacji oraz zwiększając przejrzystość, transparentność oraz bezpieczeństwo swojego działania. Bilateralne interakcje e-administracji z obywatelami są prowadzone przy użyciu otwartych baz danych (*open data*), usług sieciowych (*web services*) oraz platform infrastrukturalnych. Należy podkreślić, że

⁶ M. Szpunar, *Nowe media a paradygmat kultury uczestnictwa*, [w:] M. Graszewicz, J. Jastrzębski (red.), *Teorie komunikacji i mediów*, Wrocław 2010, s. 251 – podaję za: Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 34.

⁷ T. O'Reilly, *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, "Communication Strategy" 2007, Vol. 65, s. 17-37.

⁸ Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 34.

⁹ S. Chun, S. Shulman, R. Sandoval, E. Hovy, *Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government*, "Information Polity" 2010, Vol. 15(1-2), s. 1-9.

usługi oferowane na tym etapie są dostarczane przez każdy departament w sposób niezależny i odrębny od innych usług, co oznacza brak integracji między nimi dla podniesienia ogólnej jakości usług. Skala interakcji obejmuje zarówno poziom całego państwa, jak i poziom jednostek komunalnych¹⁰.

E-administracja 3.0 to administracja określana w literaturze również przymiotem *smart* lub *intelligent*, której rozwój jest datowany od połowy lat 2010 i, jak podaje szereg opracowań, jest to aktualny etap trwający do dzisiaj¹¹. Jak się łatwo domyślić, nomenklatura i cechy charakterystyczne dla e-administracji 3.0 są konstruowane na podstawie Internetu trzeciej generacji, czyli sieci Web 3.0. Podstawowym jej wyróżnikiem jest mechanizm funkcjonowania sieci przy użyciu inteligentnych narzędzi, które pozwalają na uzyskanie pożądanych informacji w sposób celowy i zgodny z preferencjami użytkownika. O ile bowiem Internet drugiej generacji dostarcza dużą ilość odnośników do stron z potencjalnie poszukiwanymi informacjami, które mogą być nieprzydatne, to sieć 3.0 jest nakierowana na ułatwienie użytkownikom procesu doboru i selekcji danych¹². Stąd Internet trzeciej generacji jest określany mianem Internetu kontekstowego, w którym informacje przesyłane zależą nie tylko od grupy użytkowników, ale także od czasu albo miejsca, w którym ta informacja jest przekazywana.

Odpowiednio do rozwoju Internetu 3.0 rozwój e-administracji 3.0 przebiega przy zastosowaniu procesów zarządzania administracyjnego i biznesowego, wykorzystania narzędzi współpracy i portali społecznościowych, innowacji z użyciem otwartych baz o dużym zasobie danych (*open and big data*), Internetu rzeczy (*Internet of Things – IoT*), technologii łańcucha bloków (*blockchain*) oraz przetwarzania danych za pomocą chmury obliczeniowej (*cloud computing*)¹³. E-administracja 3.0 jest zaprojektowana po to, by lepiej pracować, być oszczędna (*lean government*), otwarta na obywatela, ale również po to, by „myśleć” za pomocą przetwarzania danych z wykorzystaniem mechanizmów sztucznej inteligencji. Jej nadrzędnym celem jest podejmowanie lepszych decyzji, rozwiązywanie ważnych problemów społecznych, optymalizacja wykorzystywania zasobów publicznych oraz zwiększenie partycypacji obywateli i dobrobytu społeczeństwa¹⁴. Na tym etapie obserwujemy innowacyjne podejście do tworzenia polityk publicznych (*policy innovation*), gdzie szeroki krąg interesariuszy ma możliwość tworzenia i koprodukcji polityk publicznych

¹⁰ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 12.

¹¹ Y. Charalabidis, E. Loukis, Ch. Alexopoulos, Z. Lachana, *The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics*, [w:] I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. Bolívar, H. J. Scholl, E. Tambouris (Eds.), *Electronic Government*, Cham 2019, s. 3 i n.

¹² Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 35.

¹³ J. Millard, *European Strategies for e-Governance to 2020 and Beyond*, [w:] A. Ojo, J. Millard (Eds.), *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges*, Cham 2017, s. 5.

¹⁴ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 10-12.

dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, zwiększenia dostępności i trafności formułowanych polityk. Podsumowując, należy stwierdzić, że e-administracja 3.0 jest ze wszech miar skierowana na obywatela, który korzysta z usług publicznych w każdym miejscu i czasie, w przeciwieństwie zaś do poprzedniego okresu interakcje z jednostką mają charakter bardziej zindywidualizowany, gdyż proces podejmowania decyzji przebiega na podstawie kluczowych danych opartych na wiedzy (*data and evidence-based decision making*). Warto zaznaczyć, że e-administracja 3.0 operuje już nie tylko w skali lokalnej czy ogólnopństwowej, ale również regionalnej i międzynarodowej.

4. Podstawowe cechy wyróżnionych modeli

W literaturze przedmiotu podkreśla się dynamizm i zmianę podstawowych celów i zadań stawianych przed informatyzacją sfery publicznej. O ile bowiem podstawowa uwaga w e-administracji 1.0 jest nakierowana na reformowanie wewnętrznej sfery administrowania oraz kreowanie i dostarczanie pierwszych e-usług publicznych, to e-administracja typu 2.0 ma na celu wzrost partycypacji społecznej, jak również kreowanie transparentności i rozliczalności w procesach administrowania, przyczyniając się do wzmocnienia demokracji¹⁵. Natomiast w przypadku e-administracji 3.0, zwłaszcza w obliczu nasilania się kompleksowych problemów społecznych i gospodarczych, oczekiwane są poszukiwania inteligentnych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie formułowania polityk publicznych¹⁶.

W konsekwencji odmiennych celów i oczekiwań stawianych przed e-administracją 1.0, 2.0 i 3.0 również dobór metod i narzędzi jest różnorodny. O ile dla e-administracji 1.0 kluczowe znaczenie posiada interoperatywność i koordynacja systemów informatycznych wewnątrz administracji, ustanowienie centralnych e-punktów kompleksowej obsługi oraz ogólnokrajowych portali WWW, to dla e-administracji 2.0 kluczem do osiągnięcia wzrostu partycypacji społecznej jest korzystanie z mediów społecznościowych, zaś dla wzmocnienia transparentności udostępnianie otwartych baz danych na portalach administracji lokalnej, regionalnej i ogólnokrajowej¹⁷. Natomiast e-administrację 3.0 cechuje wzmożone wykorzystanie sensorów i inteligentnych urządzeń, produkujących ogromne zasoby danych, które są następnie anonimizowane, analizowane i przetwarzane w procesie formułowania i wdrażania innowacyjnych polityk publicznych¹⁸.

¹⁵ Y. Charalabidis *et al.*, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ G. Lee, Y.H. Kwak, *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, "Government Information Quarterly" 2012, Vol. 29(4), s. 492-503.

¹⁸ M. Janssen, J. Attard, C. Alexopoulos, *Introduction to the Minitrack on Data-Driven Government: Creating Value from Big and Open Linked Data*, Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences 2019, s. 2890.

Wedle opinii wyrażanych w najnowszej literaturze przedmiotu, opracowaniach eksperckich, jak również w dokumentach czołowych organizacji międzynarodowych pożądanym kierunkiem zmian jest e-administracja 4.0 (eGovernment 4.0; *digital government*)¹⁹. Ten etap ma odzwierciedlać przyszłościowe trendy rozwoju e-administracji, która przechodzi swoistą transformację, adaptując się do lepszego zaspokajania potrzeb społeczeństwa, biznesu, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy. Różnica w odniesieniu do e-administracji na poprzednich etapach rozwoju polega na tym, że relacje kreowane wobec podmiotów zewnętrznych są łatwe do zainicjowania, interaktywne oraz wysoce spersonalizowane. Organizacja Narodów Zjednoczonych określa e-administrację 4.0 jako narzędzie do budowy skutecznych, inkluzywnych i odpowiedzialnych instytucji, które zarówno na etapie formułowania polityk publicznych, jak i dostarczania usług obywatelom będą realizować cele zrównoważonego rozwoju (SDGs – *Sustainable Development Goals*)²⁰.

5. Klasyfikacje alternatywne

Jak wyżej wspomniano, tworzenie różnorodnych podziałów i klasyfikacji odnośnie do ewolucji e-administracji nie jest wyłącznie domeną badań prowadzonych w ośrodkach akademickich. Przeciwnie, w literaturze przedmiotu równie popularne jest powoływanie się na kategoryzacje autorstwa organizacji eksperckich, jak chociażby Gartner Group czy PricewaterhouseCoopers (PwC), ale i również organizacji międzynarodowych jak Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Bank Światowy. Pierwsza z wymienionych organizacji w 2000 r. opracowała czterofazowy model dojrzałości e-administracji, kładąc punkty ciężkości w fazie rozwoju na „teraźniejszości”, w której na pierwszym planie jest rozpowszechnianie informacji, głównie przez strony internetowe, następnie na „interakcji” administracji z obywatelem czy z przedsiębiorcą, głównie za pośrednictwem poczty e-mail, na „transakcji” umożliwiającej dokonanie takich czynności jak płacenie podatków, odnowienie koncesji czy składanie ofert w procedurze przetargów publicznych oraz na „transformacji”, co stanowi najwyższy poziom rozwoju w fazie dojrzałych technologii, który powoduje głębokie, systemowe zmiany w procesie administrowania²¹. Jedną z pierwszych kategoryzacji zaproponowanych przez przedstawicieli nauki jest czterofazowy model postępu e-administracji K. Layne oraz J. Lee,

¹⁹ Zob. np. S. Stern, M. Daub, J. Klier, A. Wiesinger, A. Domeyer, *Public Services. Government 4.0 – the Public Sector in the Digital Age*, McKinsey & Company 2018.

²⁰ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 26 November 2018 No 73/17 Impact of rapid technological change on the achievement of the Sustainable Development Goals and targets (A/Res/73/17).

²¹ C. Baum, A. Di Maio, *Gartner's Four Phases of E-Government Model*, Gartner 2000.

wyróżniający etapy „katalogowania”, „transakcji”, „integracji wertykalnej” oraz „integracji horyzontalnej”²², który w swych podstawowych założeniach jest zbliżony do przedstawionej pokrótce klasyfikacji ekspertów z Gartner Group. Odnosząc te początkowe klasyfikacje do zaprezentowanych powyżej etapów e-administracji, należy stwierdzić, że znajdują one najlepsze odzwierciedlenie w stosunku e-administracji 1.0 oraz wybranych elementów e-administracji 2.0, która wówczas, na początku stulecia, wydawała się być najbardziej zaawansowaną postacią rozwoju, do której należy dążyć.

Inny charakter posiadają klasyfikacje konstruowane dobrą dekadę później, czyli w latach 2010-2015, ponieważ są już mocno osadzone w realiach e-administracji 2.0 uwzględniających postęp technologiczny i rosnące oczekiwania społeczne w kierunku administracji kooperatywnej. Podstawowym jej atrybutem jest umiejętność zaangażowania i współpracy wielu różnorodnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji w administracji (*eGovernance*)²³. W związku z tym opisywanie i ewaluowanie rzeczywistości e-administrowania odbywa się za pomocą wykorzystania rozmaitych zmiennych. Przykładowo do takich zmiennych może być zaliczona strategia informatyzacji administracji, cyfrowe współrzędzenie, procesy zarządzania oraz organizacja i kadry²⁴. Inny przykład to metodyka przyjęta przez Organizację Narodów Zjednoczonych w publikowanym regularnie co dwa lata, od 2003 r., raporcie na temat postępu informatyzacji państw. Przyjęto w nim trzy podstawowe zmienne, na podstawie których jest określany wskaźnik rozwoju usług e-administracji konkretnego państwa (*E-Government Digital Index* – EGDI). Należą do nich: współczynnik usług publicznych wykonywanych online (*Online Service Index* – OSI), infrastruktura teleinformatyczna (*Telecommunication Infrastructure Index* – TII) oraz kapitał ludzki (*Human Capital Index* – HCI), czyli poziom wykształcenia i zdolności ludzi do korzystania z usług internetowych²⁵. I chociaż założenia metodyczne pozostają niezmienione, to jednak nowe rozwiązania, takie jak *big data*, aplikacje mobilne, media społecznościowe czy *cloud computing*, wymuszają przyjęcie podejścia bardziej holistycznego oraz uwzględniającego udział szerszego grona interesariuszy²⁶. Dodatkowym elementem podlegającym ocenie w rankingu ONZ jest wskaźnik e-uczestnictwa (*E-Participation Index* – EPI), który naświetla potencjał

²² K. Layne, J. Lee, *Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model*, „Government Information Quarterly” 2001, Vol. 18(2), s. 12-136.

²³ J. Lee, *10 Year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-Synthesis*, „Government Information Quarterly” 2010, Vol. 27(3), s. 220-230.

²⁴ G. Valdés, M. Solar, H. Astudillo, M. Iribarren, G. Concha, M. Visconti, *Conception, Development and Implementation of an e-Government Maturity Model in Public Agencies*, „Government Information Quarterly” 2011, Vol. 28(2), s. 176-187.

²⁵ United Nations, *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*.

²⁶ M. Goliński, *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38, s. 75.

badanego kraju do tworzenia przejrzystych struktur władzy. Chodzi tu o redukcję barier uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych za pomocą nowych kanałów komunikacyjnych. Model e-uczestnictwa obywateli w procesach administracyjnych uwzględnia zaobserwowaną ewolucję i jest trzystopniowy, począwszy od e-informacji, poprzez e-konsultacje, a na e-decyzjach skończywszy. Sporządzanie raportów w regularnych odstępach odzwierciedla rangę, jaką ONZ nadaje e-administracji jako istotnemu czynnikowi zrównoważonego rozwoju oraz poprawy skuteczności, przejrzystości, odpowiedzialności i zwiększenia demokratycznego charakteru funkcjonowania instytucji władzy na wszystkich poziomach²⁷.

Mierzenie i porównywanie wyników e-administracji odbywa się również na poziomie Unii Europejskiej i – podobnie jak ma to miejsce w przypadku ONZ – wspieranie rozwoju informatyzacji administracji ma w zamyśle pomóc w realizacji strategicznych celów integracji europejskiej i harmonizacji procesów administrowania w układzie wertykalnym i horyzontalnym w UE²⁸. W związku z tym w badaniach benchmarkingowych²⁹ jest kładziony szczególny nacisk na osiągnięcie dostępności usług e-administracji jednego kraju dla obywateli pozostałych państw członkowskich (*cross-border mobility*), obok innych tak uniwersalnych czynników, jak preferowanie perspektywy odbiorcy (*user centricity*) oraz przejrzystość i transparentność e-usług.

Reasumując, należy stwierdzić, że już sam sposób klasyfikacji przyjmowany przez organizacje międzynarodowe, a w szczególności dobór konkretnych indykatorów, na podstawie których jest ustalany wskaźnik rozwoju usług e-administracji konkretnego państwa, pozwalają w sposób jednoznaczny na stwierdzenie zmiany akcentowania w rozwoju e-administracji w kierunku konieczności zwiększenia współuczestnictwa i współdecydowania jednostek i przedsiębiorców w procesach administrowania, w których nowoczesne technologie stale penetrują i zmieniają dotychczasowe mechanizmy funkcjonowania władzy publicznej.

6. Zakończenie

Wprawdzie przedmiotem niniejszego opracowania nie jest analiza praktyki administracyjnej w odniesieniu do wyróżnionych modeli teoretycznych, to jednak w zakończeniu warto wskazać na kilka wymownych przykładów rozbieżności praktyki z wizją

²⁷ *Ibidem*, s. 85.

²⁸ Komisja Europejska, *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 67, Bruksela 19.2.2020 r., s. 9.

²⁹ Capgemini, *eGovernment Benchmark 2020: eGovernment That Works for the People*, A study prepared for the European Commission, Luxembourg 2020.

ewolucji szkicowaną w opracowaniach naukowych. Można tu dla przykładu wyróżnić realizowany obecnie Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020, który w swym założeniu jest nakierowany na budowę cyfrowych fundamentów, bez których nie sposób rozmawiać o jakiegokolwiek e-administracji. Świadczy o tym już sam sposób przeznaczania środków finansowych w ramach osi priorytetowych: pierwszej (powszechny dostęp do szybkiego Internetu), drugiej (e-administracja i otwarty rząd), trzeciej (cyfrowe kompetencje społeczeństwa) oraz czwartej (pomoc techniczna)³⁰. W jego ramach przeznaczono fundusze m.in. na uruchomienie elektronicznych usług publicznych, systemy IT wspierające działanie polskiej administracji i upublicznienie danych z państwowych zasobów informacyjnych³¹. Odnosząc cele tego unijnego programu do naszkicowanych powyżej etapów rozwoju, należy stwierdzić, że w pełni służy on realizacji założeń e-administracji 1.0, nakierowanej na informatyzację wewnętrznej sfery administrowania oraz kreowanie i dostarczanie podstawowych e-usług publicznych.

Czy w związku z powyższym należałoby zakwalifikować Polskę do grupy państw znajdujących się na etapie rozwoju e-administracji 1.0? Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Polska należy bowiem do Unii Europejskiej i chociażby śledząc zawartość uchwalonych polityk unijnych, należy stwierdzić, że są one w całości skierowane na potrzeby rozwoju e-administracji typu 2.0 oraz z 3.0. Wystarczy w tym miejscu nadmienić, że w lutym 2020 r. Komisja Europejska przygotowała ważne akty o charakterze *soft law*. Jest to komunikat „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”, o którym już wcześniej była wzmianka i który rozpatruje dążenie do transformacji cyfrowej w optyce przynoszenia korzyści obywatelom UE dzięki poszanowaniu wspólnych wartości. Zwrócenie szczególnej uwagi na procesy partycypacji i wzmocnienia udziału jednostek dzięki postępom digitalizacji administracji w pełni odpowiada postulatowi e-administracji typu 2.0. Podobnie należy zakwalifikować założenia zawarte w komunikacie o nazwie „Europejska strategia w zakresie danych”³², która określa środki polityczne i inwestycje mające na celu urzeczywistnienie gospodarki opartej na danych w perspektywie najbliższych pięciu lat. Przypomnijmy, że kreowanie otwartego zasobu danych o dużej zawartości to podstawowy instrument e-administracji 2.0 nie tylko w celu uutorowania drogi do świadomej partycypacji, ale również dla wzmocnienia transparentności i przejrzystości procesów

³⁰ Zob. Lista projektów realizowanych w ramach Programu Polska Cyfrowa w latach 2014-2020 (XLSX 396 KB) – stan na 30 czerwca 2020 r., <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/projekty/lista-beneficjentow/> [dostęp: 24.08.2020].

³¹ G. Uścińska, *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 3, s. 3-10.

³² Komisja Europejska, Europejska strategia w zakresie danych, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM(2020) 66, Bruksela 19.2.2020.

administrowania. Natomiast Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji³³ wyznacza rolę Komisji dla promowania i wspierania rozwoju i upowszechnienia sztucznej inteligencji w całej UE, co z kolei jest podstawowym mechanizmem funkcjonowania e-administracji 3.0. Na szczególną uwagę w kontekście integracji europejskiej zwraca oferowanie cyfrowych usług transgranicznych dzięki wprowadzeniu stosownych instrumentów i mechanizmów dostosowanych do potrzeb obywateli oraz przedsiębiorców³⁴. Warto podkreślić, że kolejny okres finansowania przewiduje utworzenie specjalnego programu Cyfrowa Europa 2021-2027³⁵, który jest pierwszym tego rodzaju programem przeznaczonym wyłącznie do celów finansowania transformacji cyfrowej w Unii Europejskiej³⁶.

Już tych kilka wymienionych przykładów pokazuje, że rzeczywistość administrowania charakteryzuje złożoność i wielopłaszczyznowość wprowadzanych rozwiązań w kierunku jednoczesnej i paralelnej realizacji celów e-administracji typu 1.0, 2.0 i 3.0. W związku z tym należy stwierdzić, że tworzenie teoretycznych podziałów i kategoryzacji w sprawie etapów rozwoju e-administracji, choć słuszne i pożyteczne, stanowi z natury rzeczy duże uproszczenie, gdyż sugeruje, jakoby rzeczywistość administrowania przebiegała w sposób konsystentny i linearny. A tymczasem obserwacja tej rzeczywistości oraz badania empiryczne wskazują na fenomen wybiórczej adaptacji rozwiązań, przykładowo na wdrażaniu instrumentów właściwych dla dojrzałego etapu rozwoju z pominięciem instrumentów etapu wcześniejszego³⁷. Jednak najczęściej dzieje się tak, że pomimo widocznego wzrostu zainteresowania najnowszymi technologiami aktualnie realizowane programy polityczne w zakresie cyfryzacji administracji publicznej należy zakwalifikować jako właściwe dla pierwszego etapu rozwoju, czyli do e-administracji 1.0³⁸. W związku z tym trzeba skonstatować, że proces wdrażania reform oraz dyskurs akademicki nie zawsze idą w parze, gdyż choć oba mają na celu antycypowanie przyszłości na rzecz innowacyjnych rozwiązań, to zgoła odmienne są cele nauki i cele polityki administracyjnej.

³³ Komisja Europejska, Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, (COM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020).

³⁴ M. Negreiro, T. Madiega, *Digital Transformation. Briefing: EU Policies – Delivering for Citizens*, European Parliament 2019.

³⁵ European Commission, "Commission welcomes agreement on Digital Europe programme for 2021-2027", press release, 14 February 2019 (Brussels), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-welcomes-agreement-digital-europe-programme-2021-2027> [dostęp: 12.07.2020].

³⁶ Jak podkreśla Komisja Europejska, celem programu Cyfrowa Europa 2021-2027 jest finansowanie projektów związanych z "supercomputing, artificial intelligence, cybersecurity, advanced digital skills, and ensuring a wide use of these digital technologies across the economy and society", zob. European Commission, *Consultation on the Future of Investment in Europe's Digital Economy*, Shaping Europe's Digital Future: Consultation, 25 July 2019 to 25 October 2019.

³⁷ G. Rooks, U. Matzat, B. Sadowski, *An Empirical Test of Stage Models of e-Government Development: Evidence from Dutch Municipalities*, "The Information Society" 2017, Vol. 33(4), s. 215-225.

³⁸ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 13.

Literatura

- Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Matulevič L., Misuraca G., Vanini I., *Exploring Digital Government transformation in the EU – Analysis of the state of the art and review of literature*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019.
- Baum C., Maio A. Di, *Gartner's Four Phases of EGovernment Model*, Gartner 2000.
- Blicharz J., Zacharko L., *Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Capgemini, *eGovernment Benchmark 2020, eGovernment that Works for the People*, A study prepared for the European Commission, Luxembourg 2020.
- Charalabidis V., Loukis E., Alexopoulos Ch., Lachana Z., *The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics*, [w:] I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. Bolívar, H. J. Scholl, E. Tambouris (Eds.), *Electronic Government*, Cham 2019.
- Chun S., Shulman S., Sandoval R., Hovy E., *Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government*, "Information Polity" 2010, Vol. 15(1-2), s. 1-9.
- European Commission, Consultation on the Future of Investment in Europe's Digital Economy", *Shaping Europe's Digital Future: Consultation*, 25 July 2019 to 25 October 2019.
- Goliński M., *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38.
- Janssen M., Attard J., Alexopoulos C., *Introduction to the Minitrack on Data-Driven Government: Creating Value from Big and Open Linked Data*, Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences 2019.
- Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model*, "Government Information Quarterly" 2001, Vol. 18(2), s. 12-136.
- Lee G., Kwak Y.H., *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, "Government Information Quarterly" 2012, Vol. 29(4).
- Lee J., *10 year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-Synthesis*, "Government Information Quarterly" 2010, Vol. 27(3).
- Millard J., *European Strategies for e-Governance to 2020 and Beyond*, [w:] A. Ojo, J. Millard (Eds.), *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges*, Cham 2017.
- Negreiro M., Madiaga T., *Digital Transformation. Briefing: EU Policies – Delivering for Citizens*, European Parliament 2019.

- O'Reilly T., *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, "Communication Strategy" 2007, Vol. 65.
- Rooks G., Matzat U., Sadowski B., *An Empirical Test of Stage Models of e-Government Development: Evidence from Dutch Municipalities*, "The Information Society" 2017, Vol. 33(4).
- Sarowski Ł., *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne” 2017, vol. 11 (1).
- Stern S, Daub M., Klier J., Wiesinger A., Domeyer A., *Public Services. Government 4.0 – the Public Sector in the Digital Age*, McKinsey & Company 2018.
- Szpunar M., *Nowe media a paradygmat kultury uczestnictwa*, [w:] M. Graszewicz, J. Jastrzębski (red.), *Teorie komunikacji i mediów*, Wrocław 2010.
- United Nations, *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With Addendum on COVID-19 Response*.
- Uścińska G., *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 3.
- Valdés G., Solar M., Astudillo H., Iribarren M., Concha G., Visconti M., *Conception, Development and Implementation of an e-Government Maturity Model in Public Agencies*, "Government Information Quarterly" 2011, Vol. 28(2).

Źródła

- Komisja Europejska, Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020
- Komisja Europejska, Europejska strategia w zakresie danych, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM(2020) 66, Bruksela 19.2.2020
- Komisja Europejska, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 67, Bruksela 19.2.2020
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, Adopted by the OECD Council on 15 July 2014
- United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 26 November 2018 No 73/17 Impact of rapid technological change on the achievement of the Sustainable Development Goals and targets (A/Res/73/17)

