

Marlena Gołębiowska

Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem

Estonia, Niemcy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) i Digital Impact Alliance (DIAL) przy Fundacji ONZ podjęły współpracę w celu przyspieszenia transformacji cyfrowej – przede wszystkim w zakresie usług rządowych. Jej rezultatem ma być ustanowienie ram współpracy między rządami, tak by tworzenie oraz wdrażanie e-administracji było efektywne kosztowo, przyspieszone i zintegrowane. To istotne w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, który uwypuklił nie tylko rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), ale także znaczne dysproporcje w cyfryzacji usług publicznych między państwami.

Współpraca kluczem do sukcesu. Pandemia COVID-19 przyspieszyła transformację cyfrową na świecie, także w Europie Środkowej ([„Komentarze IEŚ”, nr 162](#)). Ta wymuszona „lekcja” obejmuje także cyfryzację sektora publicznego. Pozbawienie obywateli możliwości wychodzenia z domu i ograniczenie tradycyjnego funkcjonowania urzędów szybko przeniosło znaczną część ich działalności do sieci. Zmiany, które wprowadzono w tym zakresie w ciągu ostatniego pół roku, w normalnych, niepandemicznych warunkach dokonywałyby się prawdopodobnie latami. Mowa zarówno o powstawaniu nowych rozwiązań w tym zakresie, jak i zwiększeniu zainteresowania obywateli dotychczas dostępnymi usługami.

Elektroniczna administracja (e-administracja, e-government), zakładająca umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom korzystania z usług publicznych za pośrednictwem internetu, wdrażana jest w europejskich państwach – z różnymi efektami – już od wielu lat. To właśnie duże zróżnicowanie państw pod względem dostępnych w tym zakresie rozwiązań sprawiło, że 27 października 2020 r. doszło do podpisania deklaracji o woli współpracy w zakresie przyspieszenia cyfrowej transformacji i cyfryzacji usług rządowych na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs). W przeciwieństwie do wielu innych dziedzin, e-administracja nie ma globalnych standardów. Planowana współpraca ma na celu ich stworzenie, a ponadto udostępnienie gotowych rozwiązań, niezależnie od możliwości ekonomicznych państw, które będą z nich korzystać.

Współpracę zadeklarowały dwie instytucje: Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (*International Telecommunication Union*, ITU) i Digital Impact Alliance (DIAL). Pierwsza z nich jest wyspecjalizowaną agencją ONZ ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zaangażowaną w łączenie ludzi na całym świecie (do ITU należą obecnie 193 państwa, jak również około 900 firm, uniwersytetów oraz międzynarodowych i regionalnych organizacji). Druga działa od 2015 r. przy Fundacji ONZ. Ponadto deklarację podpisały Ministerstwo Spraw Zagranicznych Estonii oraz Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Niemiec. Wszyscy sygnatariusze zobowiązali się do przyspieszenia transformacji cyfrowej. Rolą Estonii będzie podzielenie się wieloletnim doświadczeniem w budowaniu społeczeństwa cyfrowego.

Wzorce z Estonii. Estonia postrzegana jest jako wiodące państwo na świecie pod względem cyfrowych usług publicznych. W tym kontekście wystarczy wymienić kilka liczb: 99% usług publicznych w Estonii dostępnych jest online za pośrednictwem systemu *X-Tee* (ang. *X-Road*), 99% obywateli Estonii posiada elektroniczny dowód osobisty, w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. prawie 47% uprawnionych wybrało głosowanie internetowe.

Pomysł na rozwój technologii informacyjnych w Estonii narodził się z potrzeby ograniczenia kosztów zarządzania państwem, a pierwsze działania w tym kierunku podjęto już w latach dziewięćdziesiątych. W 1994 r. rozpoczęto pracę nad projektem stworzenia zasad rozwoju ICT – efekt tych działań to przeznaczanie 1% PKB na ten cel. W 1996 r. uruchomiono inicjatywę *Tiigrihüpe* (ang. *Tiger Leap*), która miała zwiększyć dostęp do infrastruktury ICT, zwłaszcza w szkołach. W 2000 r. wszystkie placówki oświatowe miały już dostęp do sieci. W tym samym roku umożliwiono Estończykom składanie deklaracji podatkowych online, wdrożono system opłacania miejsc parkin-

gowych za pomocą telefonów, a rząd estoński zrezygnował z wykorzystywania podczas posiedzeń papierowych dokumentów, przedstawiając się na system pracy oparty na sieci elektronicznej. Dwa lata później wdrożono elektroniczny dowód osobisty i podpis cyfrowy. W 2005 r. w Estonii przeprowadzono pierwsze na świecie wybory przez internet. W 2008 r. wdrożono e-kartę zdrowia, w 2010 r. e-recepty, a w 2014 r. e-portal administracji drogowej.

Tak bogate doświadczenie Estonii w zakresie e-administracji – w tym także dotyczące zagrożeń, takich jak ataki w cyberprzestrzeni, oraz szeregu technicznych i społecznych problemów, jakie napotkała – może pomóc innym państwom wdrażać tego typu rozwiązania szybciej, skuteczniej i przy użyciu niższych nakładów finansowych. Tym bardziej że wspomniana skala dysproporcji w zaawansowaniu cyfryzacji usług publicznych w Europie jest znacząca.

E-administracja w Europie. Stopień wdrożenia e-administracji corocznie bada Komisja Europejska, przygotowując kompleksową ocenę postępów w cyfrowym świadczeniu usług publicznych dla 36 europejskich państw¹. W tym celu analizuje szereg wskaźników, które rozpatrywane są na czterech poziomach. Pierwszy koncentruje się na obywatelach, czyli użytkownikach e-administracji – w tym przede wszystkim na skali usług świadczonych w internecie, drugi analizuje przejrzystość oferowanych rozwiązań, trzeci ich dostępność, a czwarty ich zakres dla obywateli. Ostateczny wynik każdego państwa jest średnią tych czterech wymiarów.

W najnowszym raporcie *eGovernment Benchmark 2020* zakres dostępności usług administracji publicznej online został oceniony średnio w badanych państwach na 68%. Liderami pod tym względem są kolejno: Malta (ogólny wynik 97%), Estonia (92%), Austria (87%), Łotwa (86%), Dania (84%) i Litwa (83%). Spośród państw Europy Środkowej w czołówce znajdują się zatem wszystkie państwa bałtyckie. Estonia, Łotwa i Litwa od lat utrzymują także stabilną pozycję wśród najbardziej innowacyjnych państw regionu ([„Komentarze IEŚ”, nr 209](#)). Z wyzwaniem cyfrowym zdecydowanie gorzej radzą sobie państwa Południa. Najniższe pozycje w zestawieniu Komisji Europejskiej zajęły: Czarnogóra (41%), Albania (41%) i Macedonia Północna (33%). Polska z wynikiem 59% uplasowała się na odległej, 27. pozycji.

Innym miernikiem jest proponowany przez ONZ wskaźnik rozwoju e-administracji (*E-Government Development Index*, EGDI) obliczany dla 193 państw. EGDI opiera się na trzech komponentach: indeksie usług online, indeksie infrastruktury telekomunikacyjnej i indeksie kapitału ludzkiego. W przypadku tego wskaźnika Estonia również plasuje się na bardzo wysokim, 3. miejscu, za Danią i Koreą Południową. Polska zajęła 24. miejsce.

Pewnych danych w zakresie e-administracji dostarcza także Eurostat w ramach corocznego badania dotyczącego wykorzystania ICT w gospodarstwach domowych i przez osoby fizyczne. W jego ramach sprawdza się m.in., jak wielu obywateli w ciągu ostatnich 12 miesięcy uzyskało informacje ze stron internetowych organów publicznych. Różnice w tym zakresie w ramach państw Unii Europejskiej są kolosalne. W Danii w 2019 r. odsetek ten wyniósł 89%, w Finlandii – 84%, Szwecji – 79%, Niderlandach – 76%, Estonii – 69%. Natomiast w Chorwacji – 29%, Polsce – 25%, Bułgarii – 20%, we Włoszech – 19%, a w Rumuni – zaledwie 9%.

Wnioski. Cyfryzacja usług publicznych niesie ze sobą mnóstwo korzyści – zarówno dla obywateli oraz przedsiębiorców, jak i samej administracji publicznej – pozwala bowiem zwiększyć ich efektywność, istotną z punktu widzenia wszystkich wymienionych stron. Prowadzi także do poprawy demokratyzacji i budowania społeczeństwa informacyjnego.

Kryzys wywołany pandemią COVID-19 z jednej strony w jeszcze większym stopniu uwypuklił znaczenie e-administracji i wymusił podejmowanie wysiłków na rzecz jej wdrożenia, z drugiej jednak – wyraźnie zarysował przepaści cyfrowe pomiędzy poszczególnymi gospodarkami europejskimi. Działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe i państwa będące pod tym względem liderami, mające na celu stworzenie globalnych standardów e-administracji, otwierają pozostałym państwom drogę do poprawy standardów w tym zakresie. Efektem omawianej współpracy między ITU, DIAL, Estonią i Niemcami ma być bowiem stworzenie publicznie dostępnych narzędzi.

¹ 27 państw Unii Europejskiej oraz Albania, Czarnogóra, Islandia, Macedonia Północna, Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Turcja i Wielka Brytania.