



Marlena Gołębiowska, Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Estonia: koncepcja „państwa osobistego”

W 2024 r. Estonia, uznawana za jednego ze światowych liderów cyfryzacji, ogłosiła kolejny etap w rozwoju administracji publicznej. Koncepcja „państwa osobistego” (est. *personaalne riik*) ma przenieść relacje między obywatelem a administracją na nowy poziom. Państwo ma bowiem nie tylko odpowiadać na potrzeby obywateli, ale je przewidywać, oferując spersonalizowane usługi z wyprzedzeniem. Wdrożenie tej koncepcji może wyznaczyć nowe standardy w globalnym podejściu do cyfryzacji usług publicznych. Jednakże wywołuje ona również obawy wśród społeczeństwa, dotyczące kwestii ochrony prywatności oraz zachowania autonomii obywateli w coraz bardziej cyfrowym świecie.

Państwo osobiste. W 2024 r. rząd Estonii zapowiedział kolejny etap cyfrowej transformacji państwa, wprowadzając koncepcję „państwa osobistego”. Ta idea stanowi następny krok w długotrwałym procesie cyfryzacji, który Ministerstwo Gospodarki i Komunikacji w publikacji „*Personaalne riik*” podzieliło na trzy etapy¹:

- 2000-2010: e-państwo (*e-Riik*) – W tym etapie wdrożono podstawowe usługi cyfrowe, które usprawniły funkcjonowanie sektora publicznego. Zasadniczo jednak odzwierciedlały one mechanizmy i logikę tradycyjnych, niecyfrowych odpowiedników.
- 2010-2020: państwo cyfrowe (*digiriik*) – Ten etap charakteryzował się upowszechnieniem usług cyfrowych i narodzinami społeczeństwa opartego na danych. Usługi cyfrowe zaczęły przewyższać pod względem efektywności swoje niecyfrowe odpowiedniki.
- 2020-...: państwo osobiste (*personaalne riik*) – Etap ten obejmuje tworzenie nowych typów usług, dla których nie istnieją niecyfrowe odpowiedniki. Celem jest stworzenie spersonalizowanych usług poprzez wykorzystanie danych i uczenia maszynowego.

Głównym założeniem najnowszej koncepcji jest proaktywne działanie administracji publicznej. Zamiast oczekiwać na inicjatywę obywatela w kwestii konkretnej usługi, władze mają antycypować potrzeby i proponować adekwatne wsparcie lub informacje. Nowa koncepcja zakłada, że państwo, dysponując danymi obywateli, może działać w tle, zapewniając im spersonalizowane usługi i wsparcie w kwestiach administracyjnych, uwzględniając przy tym ich indywidualne potrzeby. Tak zaprojektowany system ma oferować cyfrowe usługi publiczne, które będą posiadać pięć cech: skoncentrowanie na potrzebach obywatela, szeroka dostępność, proaktywność, wiarygodność i przejrzystość oraz tworzenie wartości dodanej dla społeczeństwa.

Nie jest to utopijna wizja – Estonia, bazując na solidnych fundamentach zbudowanych w poprzednich etapach cyfrowego rozwoju, jest gotowa – jak wskazują autorzy nowej koncepcji – na kolejny przełomowy krok, aspirując do roli światowego lidera w tworzeniu spersonalizowanego państwa.

Plan wdrażania koncepcji „państwa osobistego” w Estonii obejmuje kilka kluczowych etapów. Pierwszym z nich jest opracowanie modelu dojrzałości usług publicznych, opartego na ww. cechach usług „państwa osobistego”, oraz zintegrowanie tych cech z estońską „Strategią rozwoju społeczeństwa cyfrowego 2030” (*Digiühiskonna arengukava 2030*) do końca 2024 r. Równoległe prowadzone mają być prace nad identyfikacją możliwości i ograniczeń prawnych we wdrażaniu tej koncepcji. W kolejnym etapie przewidziano rozwój co najmniej 10 usług związanych z wydarzeniami życiowymi dla obywateli oraz 10 usług dla przedsiębiorców, a także rozwój interoperacyjnych centralnych kanałów usługowych do końca 2025 r. Koncepcja „państwa osobistego” będzie zapewne – podobnie jak dotychczas miało to miejsce w Estonii – w znacznej mierze wdrażana w sposób

¹ https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/PersonaalneRiik-MKM_05.02.2024.pdf

zdecentralizowany, jednak część zadań może być realizowana w ramach nowo powołanego w rządzie Kristena Michala ministerstwa sprawiedliwości i cyfryzacji, na którego czele stoi Liisa-Ly Pakosta. Warto podkreślić, że autorem koncepcji „państwa osobistego” jest liberalna i innowacyjna partia Estonia 200, której członkiem jest także Pakosta.

e-Estonia. Estonia ma silną pozycję w zakresie cyfryzacji dzięki konsekwentnej strategii budowy społeczeństwa opartego na wiedzy, przyjętej wkrótce po odzyskaniu niepodległości. Kluczowe dla tego sukcesu były sprzyjające uwarunkowania geopolityczne po upadku Związku Radzieckiego, które umożliwiły stworzenie nowego systemu opartego na technologiach informacyjno-komunikacyjnych. Istotną rolę odegrali w jego tworzeniu doświadczeni naukowcy z okresu sowieckiego, którzy wnieśli znaczący wkład w rozwój sektora ICT. Ponadto bliskość geograficzna z państwami nordyckimi skłoniła estońskich specjalistów z branży ICT do zainicjowania szeregu wspólnych projektów z przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi ze Szwecji i Finlandii. W efekcie w latach 90. XX wieku państwa nordyckie miały istotny wpływ na kształtowanie się polityki cyfrowej w Estonii, tak w zakresie normatywnym, jak i praktycznym. Równocześnie jednak Estonia przyjęła innowacyjne podejście, stawiając na budowę unikalnych systemów od podstaw, zamiast modyfikacji istniejących rozwiązań. Efektywne zarządzanie opierało się na zdecentralizowanej polityce cyfrowej i silnym partnerstwie publiczno-prywatnym.

Podjęcie wówczas śmiałych i dalekowzrocznych planów skutkuje obecną pozycją – i co równie istotne rozpoznawalną marką – Estonii jako państwa innowacyjnego, w którym technologia cyfrowa determinuje rozwój społeczno-gospodarczy. Znajduje to także odzwierciedlenie w wysokich pozycjach w rankingach cyfrowych usług publicznych – drugie miejsce na 35 państw europejskich według eGovernment Benchmark 2023 oraz drugie na 193 państwa ONZ według UN E-Government Survey 2024. W tym ostatnim rankingu, wydanym we wrześniu 2024 r., wskazano, że „Estonia kontynuuje umacnianie swojej globalnej pozycji lidera w dziedzinie cyfrowego rządu poprzez solidną infrastrukturę i przyszłościowe inicjatywy. [...] Estonia opracowała kompleksowy system tożsamości cyfrowej, umożliwiający bezproblemowy dostęp do usług publicznych online. Skupiając się na zarządzaniu opartym na danych, Estonia jest również pionierem w integracji sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwa i technologii nowej generacji, takich jak 5G. Krajowa strategia Estonii jest ściśle zbieżna z Celami Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) oraz cyfrowymi strategiami Unii Europejskiej, wspierając międzynarodową współpracę i innowacje w dostarczaniu usług publicznych”.

Wnioski

- Koncepcja „państwa osobistego” otwiera nowe możliwości w zakresie poprawy jakości i efektywności usług publicznych. W najprostszym ujęciu oznacza to, że system będzie mógł automatycznie informować obywateli o codziennych, ale istotnych sprawach. Przykładowo, mógłby przypominać o zbliżającym się upływie terminów ważności dokumentów, przedstawiać rodzicom dostępne opcje edukacyjne dla ich dzieci czy informować seniorów o należnych im świadczeniach. Idąc krok dalej, koncepcja ta tworzy podwaliny pod „cyfrowe państwo dobrobytu”, w którym zaawansowana analiza danych i sztuczna inteligencja umożliwiają bardziej złożone, proaktywne działania administracji publicznej. W praktyce system mógłby informować o dostępnych programach wsparcia, takich jak kursy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, dopasowane do indywidualnej sytuacji i potrzeb obywatela oraz z uwzględnieniem prognoz rozwoju lokalnego rynku pracy.
- Podejście to nawiązuje do koncepcji „architektury wyboru” noblisty Richarda Thaler. Zakłada ona tworzenie warunków ułatwiających obywatelom podejmowanie korzystnych decyzji, bez ograniczania ich wolności wyboru. Przejawia się to w formie „szturchnięć” (*nudges*), tj. sugestii systemu, które mogą zachęcać do zachowań pożądanych z punktu widzenia społeczeństwa i jednostki. System mógłby więc proponować optymalne strategie oszczędzania na emeryturę, dostosowane do indywidualnej sytuacji finansowej obywatela.
- Jako pionier cyfryzacji usług publicznych Estonia kształtuje trendy w tej dziedzinie ([„Komentarze IEŚ” nr 282](#)). Doświadczenia z wdrażania koncepcji państwa osobistego mogą inspirować inne państwa do

podobnych rozwiązań. Sukces Estonii na tym polu może zatem stanowić ważny punkt odniesienia w globalnej dyskusji o przyszłości cyfrowej administracji publicznej.

- Jednocześnie koncepcja państwa osobistego może być dla Estonii skutecznym remedium na wyzwania gospodarcze, z którymi obecnie się zmagają ([„Komentarze IEŚ”, nr 1172](#)). Poprzez proaktywne działanie i personalizację usług administracja publiczna może z jednej strony ograniczać koszty administracyjne państwa, a z drugiej efektywniej wspierać rozwój gospodarczy i konkurencyjność estońskiej gospodarki.
- Wdrażanie tej koncepcji wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniami. Debata, która toczy się w tym zakresie w estońskich mediach, ujawnia przede wszystkim obawy związane z potencjalnym naruszeniem prywatności obywateli i nadmierną ingerencją państwa w życie prywatne. M.in. przedstawiciele niektórych organizacji pozarządowych i środowiska naukowego w Estonii wskazują na ograniczenie autonomii jednostki poprzez zbyt daleko idące przewidywanie potrzeb przez system. Podkreślają także konieczność głębszej refleksji nad etycznymi aspektami koncepcji „państwa osobistego”. Wskazuje się ponadto na ryzyko związane z gromadzeniem i wykorzystywaniem ogromnej ilości danych osobowych, co może prowadzić do nadużyć lub wycieków informacji.
- Pewne obawy w stosunku do proponowanej koncepcji wyrażają także koalicyjni partnerzy Estonii 200 – Partia Reform i Socjaldemokraci – wskazując na wysokie koszty modernizacji systemu informatycznego, co w trudnej sytuacji gospodarczej państwa może być niezrozumiałe dla obywateli.