

EUROPEJSKA KONCEPCJA *E-GOVERNMENT* W ŚWIETLE WSKAŹNIKÓW KOMISJI EUROPEJSKIEJ

MARIA NOWINA KONOPKA

Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Uniwersytet Jagielloński

ABSTRACT

European Concept of E-government in the Light of the Indicators of the European Commission

The concept of electronic government developed by the European Union is a proposal to help counter the continual changing trends in the technological revolution. The idea is to create a unified, inter-operable and cross-border communications platform that will give every EU citizen the opportunity to use e-government services at equal level. The purpose of this article is to try to verify the findings of the European Union with empirical data by showing the actual degree of development of the concept.

Keywords: European Union, European Commission, e-government, Digital Single Market

✉ Adres do korespondencji: Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej; ul. S. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków; maria.nowina.konopka@uj.edu.pl

Wstęp

Rewolucja technologiczna, której staliśmy się świadkami, implikuje konieczność redefinicji nieadekwatnych już pojęć, rekonfiguracji systemów oraz reorientacji kierunków rozwoju nowoczesnych społeczeństw. W tym też nurcie mieści się ewolucja pojęcia rządu i zarządzania państwem, gdyż „definicje, które obowiązywały długie lata dewalują się [...], co wymusza zupełnie nowy model uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władzy” (Bogucki 2005, s. 15). Wypracowana w ramach Unii Europejskiej koncepcja elektronicznej administracji to jedna z propozycji wyjścia naprzeciw zmieniającym się tendencjom, przy czym *e-government* jest czymś więcej aniżeli nowym modelem zarządzania państwem – to całościowa przebudowa procesów świadczenia usług przez organy administracji publicznej. W skali zróżnicowanego unijnego organizmu to także koncepcja polegająca na stworzeniu jednolitej transgranicznej i interoperacyjnej płaszczyzny komunikacyjnej, umożliwiającej każdemu obywatelowi UE skorzystanie z e-usług administracji publicznej w takim samym stopniu i na tym samym poziomie. Rozwój płaszczyzn elektronicznego kontaktu urzędów z obywatelami i innymi zainteresowanymi podmiotami oraz zmniejszenie rozdźwięku w powszechności użycia narzędzi elektronicznej administracji, zgodnie ze strategią Digital Single Market Strategy for Europe, uznane zostały za inicjatywy kluczowe. Celem niniejszego artykułu jest więc próba weryfikacji założeń Komisji Europejskiej z danymi empirycznymi wykazującymi faktyczny stopień rozwoju wspomnianej koncepcji. Wydaje się bowiem, iż przy obecnym poziomie rozwarstwienia społecznego w każdym państwie członkowskim oraz w związku z nieformalnym podziałem państw UE na „unię dwóch prędkości” przyjęte przez KE założenia zakrojono nazbyt śmiało.

E-government a elektroniczna administracja

We „Wprowadzeniu do problematyki elektronicznej administracji publicznej” czytamy, iż

zagadnienie *e-government*, czyli elektronicznej administracji publicznej, zwanej też: elektronicznym rządem, e-administracją bądź elektronicznym zarządzaniem, a nawet elektronicznym państwem, jest pojmowane w sposób niejednolity zarówno w literaturze obcojęzycznej, jak i polskiej. Poszczególne definicje omawianego pojęcia różnią się, ich autorzy kładą bowiem akcent na różne elementy rozległej problematyki społeczeństwa informacyjnego (Haręża 2011, s. 26).

W przywołanym tekście Adam Haręża pojęcia *e-government* i elektroniczna administracja traktuje zatem jako synonimy¹, choć zaznacza, iż nierzadko przy-

¹ Por. A Digital Single Market Strategy for Europe 2015, s. 16 oraz Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy 2015, s. 18.

pisywane im są zróżnicowane pola znaczeniowe. Trudno autorowi odmówić racji, albowiem w polskich wersjach językowych dokumentów unijnych angielskie pojęcie *e-government* tłumaczone jest właśnie jako elektroniczna administracja². Praktyka ta stosowana jest również przez osoby reprezentujące środowisko akademickie i naukowe (Porębski 2012, s. 39).

Wspomniana niejednorodność deskrypcji pól badawczych terminu elektroniczna administracja wymaga krótkiego doprecyzowania. Zasadniczo przyjąć należy, iż pojęcie to występuje w odniesieniu do obszarów badawczych szerszego i węższego zasięgu. W pierwszym ujęciu mamy do czynienia z rozumowaniem odnoszącym się do takiej relacji państwo – obywatel, w której podstawą jest wzajemna wymiana informacji oraz świadczenie na rzecz obywateli usług publicznych (E-administracja w perspektywie kontroli 2004, s. 9). W ujęciu szerszym, pojęciu temu przypisywana jest ponadto rola upodmiotowiająca obywateli, przez przydanie im aktywnej i sprawczej roli kształtującej relacje z instytucjami publicznymi. Tym samym, zdaniem Leszka Porębskiego, obok kontaktów z urzędem, kwestii związanych z płaceniem podatków, wyrabianiem dokumentów czy uzyskiwaniem decyzji administracyjnych, elektroniczna administracja bywa utożsamiana ze sferą debaty publicznej (Porębski 2013, s. 61). W polskich dokumentach programowych z początków nowego milenium odwoływano się do skromniej zakrojonego obszaru badawczego (Białobłocki i in. 2006, s. 149), co implikowane było racjonalną oceną ówczesnego stopnia dostępności internetu w polskich gospodarstwach domowych oraz ograniczonymi możliwościami technicznymi i finansowymi państwa (Stopień informatyzacji urzędów w Polsce 2004; Online Availability of Public Services 2005). Z czasem jednak, wraz z pogłębiającą się integracją ze strukturami Unii Europejskiej, w polskim piśmiennictwie coraz częściej przywoływana była definicja, obowiązująca w dokumentach Komisji Europejskiej. Zgodnie z jej zapisami e-administrację rozumieć należy jako

wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianą organizacyjną oraz nowymi umiejętnościami w celu udoskonalenia usług publicznych i procesów demokratycznych oraz wzmocnienia wsparcia dla polityki publicznej (Podręcznik dobrych praktyk 2007).

A zatem, elektroniczna administracja to koncepcja sprawowania rządów i zarządzania państwem z wykorzystaniem najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dzięki powszechności ich zastosowania i wykorzystywania organy wykonują swe zadania, świadcząc szeroki zakres usług publicznych. Usługi te, często zwane e-usługami, dostępne są za pośrednictwem Internetu, tworząc tym samym szeroką strefę komunikacyjną, w obrębie której dochodzi do relacji pomiędzy trzema głównymi aktorami: urzędem, obywatelami oraz przedsiębiorstwami.

² Warto jednak zaznaczyć, iż słowo *e-government* bardziej odpowiada polskiemu terminowi e-rządzenie, którego obszar znaczeniowy jest znacznie szerszy i zawiera w sobie funkcjonalny element rządzenia, jakim jest administrowanie (Osowski 2010, s. 7).

Znamiennym elementem koncepcji elektronicznej administracji jest

wpisanie się idei *e-government* w nurt koncepcji administracji responsywnej, częstokroć porównywanej do administracji: „współpracującej”, „partycypacyjnej”, „inkluzyjnej”, „demokratycznej” bądź „reprezentatywnej”. Obecna pozycja organów administracji publicznej w wyniku opisanych zjawisk oraz mechanizmów uległa bowiem daleko idącej zmianie. Z tego względu organy administracji publicznej zaczynają pełnić funkcję: „usługodawcy jak każdy inny podmiot, zaś decyzja – usługi” (Hareża 2011, s. 30).

W rezultacie, obowiązująca uprzednio koncepcja wykonywania zadań przez administrację publiczną uległa istotnemu przewartościowaniu, oto bowiem w centrum systemu postawiony został obywatel. Klientocentryczne podejście do realizacji usług stało się możliwe nie tylko dzięki zmianie filozofii funkcjonowania administracji, ale również za sprawą szerokiego i powszechnego wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT³).

E-government *kluczową inicjatywą Komisji Europejskiej*

E-government to zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia zarazem bardziej efektywnej i mniej kosztochłonnej administracji w skali całej Unii Europejskiej. Koncepcja ta, jak wspomniano, wpisuje się w szerszą ideę – rozwoju europejskiego społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Z tego też względu dokumenty eGovernment Action Plan stanowiły uzupełnienie realizacji Europejskiej Agendy Cyfrowej dla Europy (A Digital Agenda for Europe 2010). W szerszym kontekście legislacyjnym, Europejska Agenda Cyfrowa (EAC) stanowiła jeden z siedmiu projektów przewodnich strategii Europa 2020 (A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth 2010). Dokument ten, zaplanowany na lata 2010–2020, nazywany jest Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu i stanowi

³ ICT (Information and Communication Technologies) – w polskich dokumentach programowych zastępowany jest skrótem TIK, czyli technologie informacyjno-komunikacyjne. Warto w tym miejscu podjąć polemikę z tłumaczeniem na język polski niektórych dokumentów Komisji Europejskiej. Dla przykładu: w strategicznym dokumencie Europejska Agenda Cyfrowa konsekwentnie korzysta się ze skrótu TIK. Wydaje się jednak, iż wprowadzenie nowego skrótu było tyleż niepotrzebne, co wręcz mylące, gdyż w języku urzędowym, dyskursie naukowym, specjalistycznym i obiegowym funkcjonuje już skrót ICT. Stanowisko w tej sprawie zgłosiła Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, pisząc: „Skrótu ICT można używać bez tłumaczenia na tej samej zasadzie, na której używamy skrótów NATO, OECD itd. Tłumaczenie ICT jako TIK (technologie informacyjno-komunikacyjne) nie rozwiązuje problemu, lecz jeszcze bardziej zaciemnia obraz, gdyż skrót TIK nie powiązany z definicją OECD. Samo tłumaczenie skrótu też jest nieprecyzyjne, bo w skrócie ICT słowo „technology” powinno być tłumaczone jako technika. Polska, jako członek OECD, przyjęła w 1998 r. definicję sektora ICT i nie powinno tu być miejsca na żadne dodatkowe interpretacje. W myśl tej definicji pojęcie „przemysł ICT” obejmuje całość działalności gospodarczej w zakresie produkcji usług w obszarze teleinformatyki i szeroko pojętej elektroniki zarówno analogowej, jak i cyfrowej (w tym produkcję kabli i światłowodów, zarówek energooszczędnych itd.). Zob. (KIGEiT o znaczeniu dokumentu 2012). W niniejszym artykule stosowany więc będzie sektorowy skrót – ICT.

kontynuację realizowanej w poprzednim dziesięcioleciu Strategii Lizbońskiej (The Lisbon Strategy 2000–2010, 2010). W dokumencie Europa 2020 za cele najistotniejsze uznano przyśpieszenie wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia, jednakże większą niż dotąd uwagę skoncentrowano na modelu społecznej gospodarki rynkowej, opartej na trzech wzajemnie się uzupełniających priorytetach⁴. W dokumencie wskazano również pięć celów głównych⁵, dziesięć zintegrowanych wytycznych⁶ i siedem projektów przewodnich, które stanowią najistotniejszy instrument realizacji celów strategicznych dokumentu „Europa 2020” (Nowina Konopka 2013, s. 95–106). Europejska Agenda Cyfrowa to zespół 101 działań, wśród których znajduje się postulat utworzenia jednolitego rynku cyfrowego. Dla prawidłowego i koherentnego na terenie całej UE sposobu realizacji zadań strategicznych 6 maja 2015 roku Komisja Europejska przyjęła dokument Strategia Jednolitego Rynku Cyfrowego dla Europy (Digital Single Market Strategy for Europe). Dokumentem uzupełniającym był ponadto opracowany na lata 2011–2015 eGovernment Action Plan (a w Polsce stosownie do niego Plan działania w obszarze administracji elektronicznej na lata 2011–2015) (Kasprzyk 2011, s. 344). Na kolejne lata przygotowywany był eGovernment Action Plan 2016–2020, który pomiędzy 30 października 2015 roku a 22 stycznia 2016

⁴ Zalicza się do nich ujęty już w nazwie dokumentu: 1. Wzrost inteligentny (*smart growth*), czyli rozwój gospodarki opartej na innowacji i wiedzy; 2. Wzrost zrównoważony (*sustainable growth*), bazujący na gospodarce niskoemisyjnej, konkurencyjnej i efektywnie korzystającej z posiadanych zasobów; 3. Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*), a więc wspierający mechanizmy podnoszenia poziomu zatrudnienia i zapewniające spójność gospodarczą, społeczną oraz terytorialną (Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” 2012).

⁵ Cele główne służyc mają ocenie postępów w realizacji strategii, które winny być osiągnięte przez kraje członkowskie oraz wspólnotę najpóźniej do brzegowego roku 2020. Zalicza się do nich: 1. Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%; 2. Poprawę warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej (ze szczególnym uwzględnieniem łącznego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych na poziomie 3% PKB); 3. Zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych o 20%; 4. Podniesienie poziomu wykształcenia; 5. Wspieranie włączenia społecznego (Krajowy Program Reform... 2012, s. 5).

⁶ W rezultacie kilkuletnich prac KE przyjęła dokument określający zestaw zintegrowanych wytycznych będących propozycją ogólnych zaleceń dla krajów członkowskich w różnych obszarach polityki gospodarczej, tak aby ich realizacja doprowadziła do szybkiego osiągnięcia głównych celów strategii „Europa 2020”. W zestawieniu ze Strategią Lizbońską liczba wytycznych została pomniejszona aż o 14 elementów (z 24 do 10). Wśród pozostałej dziesiątki wytycznych wskazuje się na: 1. Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych; 2. Rozwiązanie problemu nierówności makroekonomicznej; 3. Zmniejszenie nierównowagi w strefie euro; 4. Optymalizację pomocy na rzecz badań i rozwoju oraz innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy i uwolnienie potencjału gospodarki cyfrowej; 5. Bardziej efektywne korzystanie z zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych; 6. Poprawę otoczenia biznesu i środowiska konsumenckiego oraz modernizację bazy przemysłowej, aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w pełnym zakresie; 7. Zwiększenie uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczenie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia; 8. Rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy oraz promowanie uczenia się przez całe życie; 9. Poprawę jakości i wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe lub ich odpowiedniki; 10. Promowanie włączenia społecznego (Krajowy Program Reform... 2012, s. 6).

roku znajdował się na etapie ogłoszonych przez Komisję Europejską konsultacji społecznych⁷. Nowy Plan działania... dotyczy potrzeb, wymagań i oczekiwań europejskich obywateli i przedsiębiorstw w odniesieniu do skutecznych, efektywnych i przyjaznych dla użytkownika usług publicznych dostępnych w całej Unii Europejskiej (Have your say in the public consultation... 2015). Za opracowanie krajowej strategii w tym zakresie odpowiedzialny był Departament Informatyzacji Ministerstwa Cyfryzacji, który równocześnie prowadził konsultacje społeczne w dwóch innych obszarach zapowiedzianych przez KE w strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego⁸.

Jednym z 16 działań priorytetowych strategii Digital Single Market Strategy for Europe (DSM) jest e-administracja (eGovernment Action Plan 2016–2020). Dokument strategiczny wyznaczający nowe ramy działania dla krajów członkowskich i dla całości unijnego organizmu podkreśla konieczność wyrównywania poziomu dostępności usług publicznych dla wszystkich obywateli UE. Z danych wynika bowiem, iż poziom wykorzystania e-usług jest skrajnie zróżnicowany. Dla przykładu:

33 proc. użytkowników internetu w Europie wykorzystuje formularze *online* do przesyłania informacji do organów publicznych – od 69 proc. w Danii do 6 proc. w Rumunii. 26 proc. lekarzy rodzinnych w Europie korzysta z e-recept w celu przekazania recept farmaceutom przez internet, jednak poziom wykorzystania tej technologii wynosi od 100 proc. w Estonii do 0 proc. na Malcie (How digital is your country? 2015).

Rozwój płaszczyzn oraz zmniejszenie rozdźwięku w powszechności użycia narzędzi elektronicznej administracji rozumiane jest jako cel priorytetowy UE. Stworzenie transgranicznej i interoperacyjnej płaszczyzny komunikacyjnej świadczącej e-usługi publiczne w skali całej UE wydaje się zatem zadaniem tyleż śmiałym, co przy obecnej mobilności Europejczyków, absolutnie niezbędnym. Zwłaszcza że w raporcie zamykającym funkcjonowanie Europejskiej Agendy Cyfrowej do 2015 roku czytamy, iż pomimo osiągnięcia wyższych, aniżeli zakładano, wskaźników wykorzystania elektronicznych usług administracji publicznej do składania formularzy do organów publicznych *online* (na poziomie 26%, przy zakładanym przez EAC poziomie 25%), to większość najczęściej używanych usług publicznych nadal nie jest ani łatwa w obsłudze ani przejrzysta, przez co nie

⁷ Ankieta „Public consultation: eGovernment Action Plan 2016–2020” umożliwiająca wzięcie udziału w konsultacjach dostępna jest na stronie: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/eGovernmentSurvey2015>.

⁸ Mowa o projektach „Przegląd ram regulacyjnych rynku łączności elektronicznej i zapotrzebowanie na szybki Internet” oraz „Platformy internetowe, nielegalne treści w internecie i odpowiedzialność tzw. pośredników internetowych, przetwarzanie danych i chmury obliczeniowe oraz tzw. collaborative economy” (<https://mac.gov.pl/aktualnosci/egovernment-action-plan-2016-2020-plan-dzialania-w-obszarze-e-administracji-konsultacje>). Ponadto MAC realizuje następujące powiązane z tematem projekty: „Polska Cyfrowa PO PC 2014–2020”, „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r.”, „Narodowy Plan Szerokopasmowy i Budowa Sieci”, „Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni” oraz „Zarządzanie internetem”.

przyczyniają się do przezwyciężania barier w ich wykorzystaniu przez osoby posiadające niższe kompetencje cyfrowe oraz charakteryzujące się brakiem zaufania dla tak realizowanych usług publicznych (Digital Agenda Scoreboard 2015).

Wśród głównych korzyści wynikających z wdrożenia efektywnego systemu elektronicznej administracji wymienia się zwiększenie łatwości załatwiania spraw urzędowych, obniżenie kosztów i nakładu czasu, podwyższenie komfortu, możliwość realizacji usług w sytuacji przebywania poza granicami kraju, zwiększenie zaangażowania obywatelskiego, ułatwienia dla przedsiębiorstw oraz obniżenie kosztów ich funkcjonowania. Szacuje się, iż elektroniczne fakturowanie przyniosło duńskim podatnikom będącym osobami fizycznymi 150 mln euro oszczędności, a podmiotom gospodarczym 50 mln euro tylko w ciągu jednego roku. Jeśliby zatem wprowadzić ów system na terenie całej UE, można przyjąć, że oszczędności przekroczyłyby w ciągu roku kwotę 50 mld euro (Public Services 2016). Wprowadzenie natomiast opcji nazywanej Cross-border Digital Public Services umożliwiłoby obywatelom Unii jeszcze większą mobilność oraz swobodę wyboru miejsca i czasu inicjowania kontaktu z wybranym urzędem (Cross-border solutions 2015). Komisja Europejska zauważa bowiem, iż

punkty, w których organy publiczne kontaktują się z obywatelami i przedsiębiorstwami, są obecnie rozproszone i niekompletne. Potrzeby przedsiębiorstw i obywateli w działalności transgranicznej mogłyby być lepiej zaspokojone, gdyby powstała infrastruktura usług cyfrowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz gdyby istniejące europejskie portale, sieci, usługi i systemy (takie jak portal Twoja Europa, pojedyncze punkty kontaktowe, punkty kontaktowe ds. produktów, punkty kontaktowe ds. wyrobów budowlanych) zostały rozszerzone, zintegrowane oraz połączone z jednym portalem cyfrowym (ang. Single Digital Gateway). Ponadto należy promować wykorzystanie dokumentów elektronicznych w całej UE, aby obniżyć koszty i obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw i osób prywatnych (Strategia jednolitego rynku cyfrowego... 2015, s. 18).

Koncepcja elektronicznej administracji w wymiarze paneuropejskim pomyślana jest zatem jako interoperacyjna i transgraniczna płaszczyna komunikacyjna, umożliwiająca obywatelom szybszą i swobodniejszą interakcję z dowolnym urzędem. Problem jednak w tym, iż, jak czytamy w strategii, „usługi publiczne w Europie w różnym stopniu przyswoiły sobie nowe technologie” (Strategia jednolitego rynku cyfrowego... 2015, s. 18), a o powodzeniu całości przedsięwzięcia decydować będzie nie poziom rozwoju państwa – lidera w analizowanym zakresie, lecz właśnie ponadjednostkowa interoperacyjność, tworząca z bardzo zróżnicowanej wielości jedność. Tylko w obliczu tak rozumianej spójności i integralności, połączonej z minimalnym poziomem cyfrowego wykluczenia, będzie można liczyć na istotne zmiany w zakresie transgranicznej i interoperacyjnej koncepcji europejskiego *e-government*.

Wskaźniki rozwoju elektronicznej administracji

Celem koherentnej realizacji przyjętych przez Komisję Europejską założeń w planach zadaniowych ustalono także sposób monitorowania stopnia rozwoju nowoczesnego europejskiego społeczeństwa. Na terenie całej Unii Europejskiej, a także w zakresie jej krajów członkowskich stosuje się rozbudowany zestaw wskaźników, które po agregacji udostępniane są na dwóch stronach internetowych KE: European Commission – Eurostat⁹ oraz European Commission – Digital Single Market/Digital Scoreboard¹⁰. Ze względu na fakt, że Unia Europejska podlega rozszerzeniu, a zróżnicowanie w zakresie integracji krajów dołączających się do wspólnoty zawsze pozostawało na istotnym statystycznie poziomie, z początkiem roku 2000 powstała konieczność przyjęcia jednorodnej metodologii badań. W rezultacie prac i uzgodnień w 2004 roku KE przyjęła w rozporządzeniu ramowym zintegrowany system zbierania i udostępniania danych¹¹. Pracownicy Eurostat wraz z krajowymi urzędami statystycznymi stworzyli instrukcję metodologiczną będącą swoistym przewodnikiem służącym opracowaniu danych krajowych w sposób umożliwiający harmonijne ich połączenie z metadanymi europejskimi (Eurostat 2014). W ten sposób od 2004 roku dane Eurostatu w zakresie rozwoju szeroko rozumianej koncepcji społeczeństwa informacyjnego, dostępne później także na stronach www Digital Single Market/Digital Scoreboard, pozwalają na prowadzenie bardziej rzetelnych badań komparatystycznych. A zatem, monitoring stopnia realizacji celów UE na (do) 2016 rok(u) możliwy jest jedynie za pomocą zagregowanych danych dostępnych z poziomu baz danych: Digital Single Market/Digital Scoreboard oraz Eurostatu¹².

W grupie wskaźników opisujących elektroniczną administrację znajdują się jedynie cztery indykatory (Digital Agenda Key Indicators 2015):

- liczba osób podejmujących w ciągu ostatnich 12 miesięcy interakcję z władzami publicznymi za pośrednictwem Internetu¹³;
- liczba osób przesyłających w ciągu ostatnich 12 miesięcy wypełnione formularze do władz publicznych za pośrednictwem Internetu¹⁴;
- liczba e-usług możliwych do załatwienia w całości *online*;
- ilość danych wstępnie wypełnionych w formularzu dostępnym *online*.

⁹ Baza danych dostępna pod internetowym adresem: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

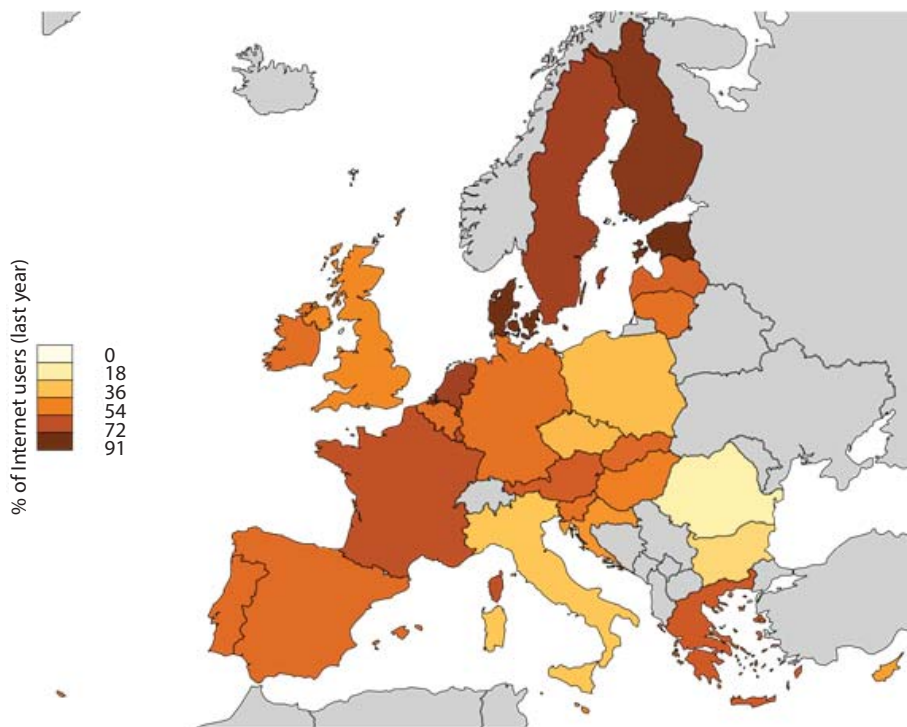
¹⁰ Baza danych dostępna pod internetowym adresem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>.

¹¹ (WE nr 808/2004).

¹² Przy okazji należy dodać, iż skorzystanie z baz danych Eurostat jest zadaniem wymagających zaawansowanych kompetencji, a nawigacja po serwisie nie jest ani intuicyjna, ani zgodna z systemem nawigacji przyjętym na stronach Digital Single Market. W rezultacie w niektórych miejscach serwisu Eurostat uzyskuje się dane zagregowane w interesującym nas zakresie do 2010 roku, w innym zaś do 2015 (E-government usage by individuals).

¹³ Dane dostępne także w stosunku do liczby internautów.

¹⁴ Dane dostępne także w stosunku do liczby internautów.



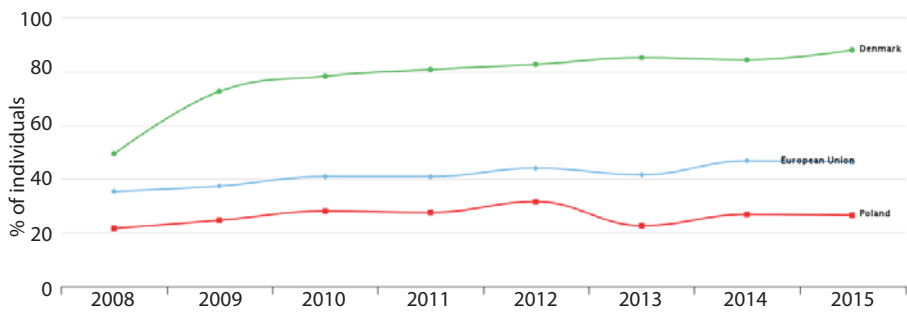
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

Pierwsze dwa z powyższych wskaźników skorelować ponadto można z szeregiem zmiennych, wśród których znajdują się: wiek, płeć, poziom wykształcenia, status zawodowy, miejsce urodzenia, narodowość, dochód i miejsce zamieszkania. Wydaje się jednak, iż dane pozwalające na prowadzenie bieżących analiz dotyczących stopnia rozwoju jednego z 16 zadań priorytetowych strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego zakrojone zostały nader skromnie. Wprawdzie na internetowych stronach Komisji Europejskiej dostępne są liczne opracowania i raporty podejmujące tematykę elektronicznej administracji w sposób bardziej pogłębiony, jednakże wskaźniki w nich ujęte pozostają aktualne na rok 2013. Ważnym, choć także nie bardzo już aktualnym źródłem danych na poziomie ogólnym pozostaje ponadto Eurostat Statistical Books, w którym zaprezentowano dane do 2014 roku (Eurostat Regional Yearbook 2015).

Liczba osób podejmujących interakcję z władzami publicznymi za pośrednictwem Internetu

Jeden z podstawowych wskaźników rozwoju elektronicznej administracji na terenie całej Unii Europejskiej dotyczy wszystkich osób pomiędzy 16 a 74 rokiem życia, którzy w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie nawiązali kontakt z władzami publicznymi za pośrednictwem Internetu. Kontakt ten rozumiany jest jako uzyskanie informacji z witryn internetowych władz publicznych, pobieranie oficjalnych formularzy lub wysyłanie wypełnionych formularzy.

Mapa wykorzystania najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych do nawiązywania kontaktu z urzędami publicznymi jest w całości Unii Europejskiej bardzo zróżnicowana. Bezdyskusyjnie liderami w tym zakresie są obywatele krajów skandynawskich, w których analizowany wskaźnik pozostaje na poziomie około 80% (Dania – 88,1%; Finlandia – 79,7%; Szwecja – 72,8%). Także Estonia oraz Holandia to państwa, w których płaszczyzny realizacji e-usług publicznych cieszą się dużym zainteresowaniem mieszkańców (stosownie 81,3% oraz 74,9%). *A contrario*, w Rumunii 10,8%, a w Bułgarii 17,8% osób korzysta z tej formy kontaktu z urzędami. Zdumiewająco niski odsetek odnotowuje się ponadto we Włoszech (24%). Co ciekawe, zróżnicowanie w analizowanym zakresie obserwuje się we wszystkich grupach wiekowych.



Wykres 1. Zmiana liczby osób mających kontakt z witrynami internetowymi władz publicznych: w Danii, średnio w 28 krajach UE i Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

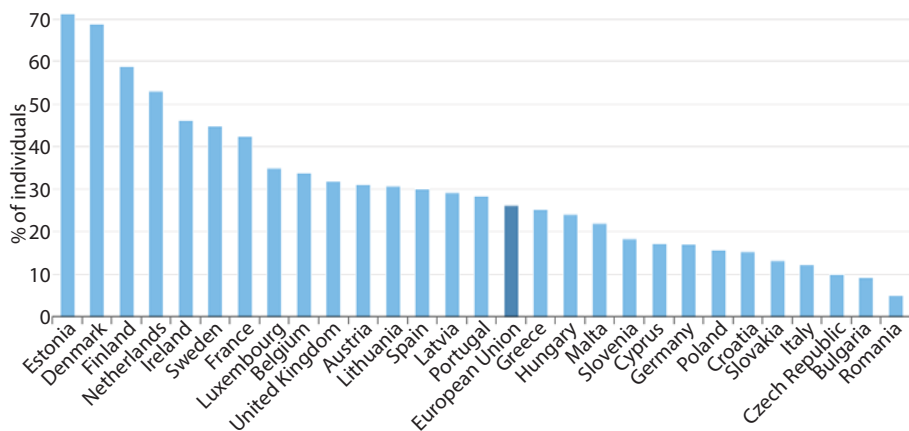
Analizując posiadane dane w odniesieniu do poziomu wykształcenia, uzyskuje się dysproporcje bardzo niepokojące. O ile wskaźnik nawiązywania interakcji z urzędem duńskim czy fińskim pozostaje w tych krajach na poziomie około 79% i 64% wśród osób niewykształconych lub o niskim poziomie wykształcenia, to już we wspomnianej Bułgarii spada on do poziomu 1,64%; w Rumunii 1,88%; Polsce

4,69%; Chorwacji 8,41%; Włoszech 9,61% czy Grecji 11,1%. Podobnie, chociaż nie aż tak wykluczająco, wygląda sytuacja w odniesieniu do danych ukazujących zróżnicowanie w wykorzystaniu narzędzi *e-government* przez osoby posiadające różny status zawodowy. I tak wśród osób nieaktywnych zawodowo i będących na emeryturze jedynie w sześciu krajach indyktor przekracza wartość 40 punktów procentowych (Dania, Finlandia, Szwecja, Holandia, Francja i Estonia), w przypadku Litwy, Czech, Słowenii, Chorwacji, Grecji, Włoch i Portugalii wskaźnik pozostaje na poziomie kilkunastu procent, a w trzech państwach wskaźnik ten nawet nie przekracza 10% (Polska, Bułgaria i Rumunia).

W odniesieniu do wartości planowanych przez polityków unijnych odsetek udziału ludności całej UE korzystających z usług *e-government* na poziomie 50% nie został osiągnięty (Eurostat Regional Yearbook 2015, s. 184). Średnia dla 28 krajów członkowskich uzyskała poziom 46,2%, co wydaje się wynikiem wysoce niesatysfakcjonującym, a wręcz zdumiewająco niskim, biorąc pod uwagę fakt, iż w roku poprzednim (2014) indyktor ten był wyższy o 0,6 p.p. Także w Polsce odnotowuje się spadek zainteresowania usługami *e-government*. Jedynie w 12 krajach członkowskich wskaźnik przekroczył wartości oczekiwane.

Liczba osób przesyłających wypełnione formularze do władz publicznych

Wysyłanie do urzędu wypełnionego formularza stanowi jedną z podstawowych czynności podejmowanych przez obywateli wyrażających zainteresowanie usługami e-administracji. Aktywność ta podyktowana jest między innymi koniecznością przesłania zeznania podatkowego, wnioskowania o dokumenty osobiste, jak również uzyskania odpisu z aktu urodzenia czy zgonu.

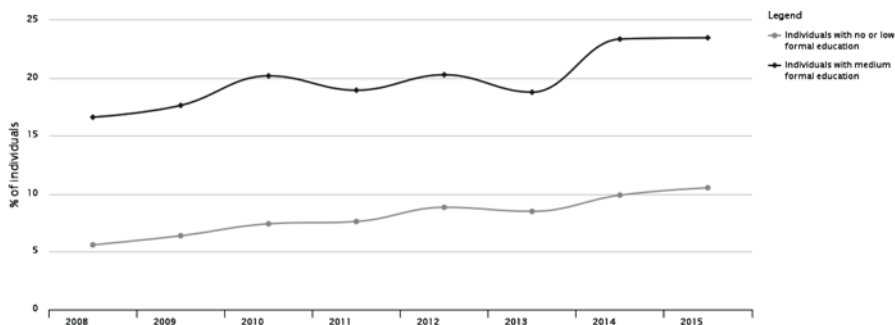


Wykres 2. Liczba osób przesyłających do urzędów *via* Internet wypełnione formularze

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

Na wykresie 2 zobrazowano odsetek osób w wieku pomiędzy 16 a 74 lata, którzy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie choć raz przeszli do jakiegokolwiek urzędu administracji publicznej formularz w wersji elektronicznej. Okazuje się, iż ta z pozoru niewymagająca czynność stała się udziałem zaledwie około 1/4 mieszkańców UE, przy czym w Estonii z możliwości takich korzysta ponad 71% obywateli, a w Rumunii niespełna 5%. W grupie internautów zróżnicowanie to jest jeszcze większe, albowiem sięga ono przeszło 73 p.p. Wydaje się zatem, iż to nie kompetencje teleinformacyjne, a faktyczny poziom rozwoju e-usług przesądza o wspomnianych rozbieżnościach.

Widoczny rozdzźwięk pomiędzy krajami pogłębia się wraz z analizą kolejnych zmiennych. Podobnie zatem jak w poprzednim przypadku, wiek stanowi istotną zmienną różnicującą, z tym że z liczbą posiadanych przez obywatela lat związany jest różny poziom zapotrzebowania na interakcję z urzędami administracji publicznej. Natomiast jeśli chodzi o poziom posiadanego wykształcenia obserwuje się istotną pozytywną korelację determinującą możliwości korzystania z e-usług. A zatem osoby legitymujące się najniższym wykształceniem stanowią około 1/10 wszystkich użytkowników usług elektronicznej administracji i dzieli ich luka równa 13 p.p. względem osób deklarujących wykształcenie średnie. Poziom wykształcenia obserwowany już na przykładzie dwóch najniższych stopni (1. osoby bez wykształcenia lub z wykształceniem podstawowym i 2. osoby z wykształceniem średnim) pozwala ponadto na dostrzeżenie zróżnicowanego przyrostu zainteresowania analizowanym wskaźnikiem i jego dynamiki w czasie. O ile bowiem w latach 2008–2015 średnia wartość indykatora dla osób o najniższym poziomie wykształcenia charakteryzowała się wyraźnym, choć powolnym trendem wzrostowym, notowanym w granicach 5,6% – 10,5%, o tyle w odniesieniu do osób z wykształceniem średnim wyraźny trend wzrostowy podlegał znacznie większym wahaniom (wykres 3).



Wykres 3. Odsetek osób przesyłających do urzędów *via* Internet wypełnione formularze wśród osób legitymujących się żadnym i bardzo niskim oraz średnim wykształceniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

Z analizy dwóch powyższych wskaźników wynika zatem, iż postulowana przez Komisję Europejską spójność w zakresie realizacji idei *e-government* nadal pozostaje wspólnym unijnym wyzwaniem. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż dostępność, interoperacyjność czy transgraniczność to postulaty możliwe do realizacji za pomocą rozstrzygnięć finansowych, legislacyjnych i technologicznych, zaś stopień ich wykorzystania przez obywateli to wskaźnik niepoddający się w sposób prosty sugestiom unijnych ciał wykonawczych. Z braku społecznego odzewu, będącego niewątpliwie pochodną wspomnianych czynników, paneuropejska idea elektronicznej administracji w wielu państwach członkowskich nadal pozostaje jedynie zamysłem, wartościowym konceptem, nie zaś rzeczywistością obywateli większości krajów UE.

Bardzo wysoki poziom zróżnicowania obserwuje się przy tym zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym. Rozumieć przez to należy istnienie głębokiego rozdzwiku pomiędzy średnimi wskaźnikami dla poszczególnych krajów członkowskich, jak i w obrębie każdego wskaźnika analizowanego odrębnie dla całej UE. Także stopień zaawansowania w zakresie kompletności realizacji e-usług, ich dostępności i łatwości realizacji podlega w poszczególnych krajach członkowskich istotnemu zróżnicowaniu.

Liczba e-usług możliwych do załatwienia w całości online

Zgodnie z przyjętym schematem rozwoju elektronicznej administracji wskazuje się cztery zasadnicze stadia dojrzałości usług e-administracji (Batko, Billewicz 2013, s. 56). Pierwszy z nich to poziom informacyjny, charakteryzujący się jednostronną formą komunikacyjną z obywatelami i innymi podmiotami zainteresowanymi, przejawiający się w publikowaniu na swych stronach internetowych wybranych informacji dotyczących urzędu. Na tym poziomie rozwoju Internet wykorzystywany jest więc jako elektroniczna wersja tradycyjnej „tablicy ogłoszeń”. Bardziej rozwiniętą formą jest model interakcyjny, polegający na nawiązywaniu przez obywateli kontaktu z wybranym urzędem *via* Internet. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań w pewnym stopniu ułatwia realizację usługi, ale niekoniecznie przyspiesza czas jej realizacji, urząd bowiem nie kontaktuje się z petentami elektronicznie. Opcja ta dostępna jest dopiero na poziomie transakcyjnym, kiedy to aplikacje urzędów odpowiadają elektronicznie na zainicjowany przez użytkownika kontakt. Ostatnią, najbardziej dojrzałą formą jest integracja. Polega ona na wewnętrznym zintegrowaniu systemów elektronicznych administracji publicznej i udostępnianiu użytkownikom możliwości pełnej realizacji usługi. Koncepcja nowoczesnej europejskiej *e-government* odnosi się właśnie do tej ostatniej, najbardziej dojrzałej formy realizacji usług publicznych. Organy władzy publicznej, mające do dyspozycji tak z informatyzowaną administrację, zdaniem Jacka Janowskiego powinny umożliwiać: szybki i bezpośredni dostęp do dokumentów, nieprzerwany kontakt z urzędem, pozyskiwanie pełnej i aktualnej informacji, zintegrowanie w jednym oknie różnych czynności, automatyczne sprawdzanie poprawności wypełnionych i przesłanych formularzy, monitorowa-

nie stopnia realizacji usługi i stopnia załatwienia sprawy, automatyzację czynności powiadamiania, jednoczesne załatwianie i prowadzenie kilku spraw, koordynowanie obiegu dokumentów (Janowski 2009, s. 60).

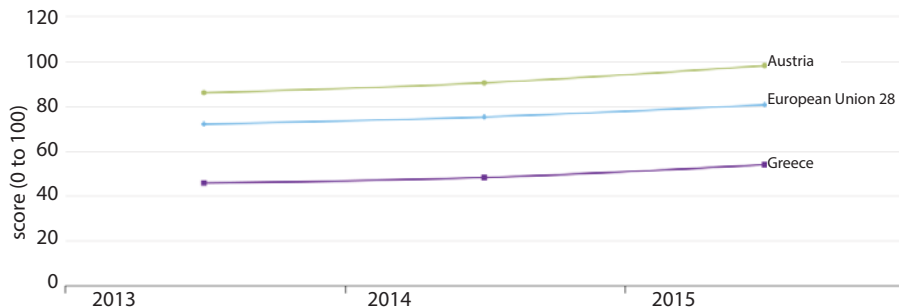
Poziom rozwoju zintegrowanych usług administracji Komisja Europejska mierzy za pomocą wskaźników pozwalających oszacować stopień, w jakim podstawowe e-usługi publiczne są w całości realizowane poprzez kontakt elektroniczny. Zgodnie z terminologią KE Public Service Life Event to siedem obszarów usług dla obywateli i przedsiębiorstw związanych z: założeniem (Business Start Up) i prowadzeniem firmy (Regular Business Operations); utratą i poszukiwaniem pracy (Losing and Finding a Job); kwestiami edukacyjnymi (Studying) i związanymi ze zmianą miejsca zamieszkania (Moving – General Administration); prawem jazdy (Owning and Driving a Car) oraz prowadzeniem drobnych postępowań sądowych (Starting a Small Claims procedure)¹⁵. Do grupy wskaźników zalicza się natomiast zorientowanie na użytkownika (User centricity), przejrzystość (Transparency), mobilność transgraniczną (Cross border mobility) oraz główne rozwiązania/projekty¹⁶ (Key enablers) (eGovernment Benchmark... 2012).

W ujęciu przekrojowym, pozwalającym na wyliczenie średniego poziomu realizacji wspomnianych usług, obserwuje się istotne zróżnicowanie w obrębie krajów członkowskich UE. Pozytywnie od średniej dla całości UE, będącej na poziomie 80,6 pkt (w przedziale 0–100), odchyła się wynik Austrii, która niemal wszystkie ze wskazanych usług udostępnia obywatelom i innym zainteresowanym na zadowalającym, niemal 100% poziomie. Najgorszy wynik w tej kategorii uzyskuje Grecja, w której wartość wskaźnika średniego odchyła się od średniej UE aż o –36,7 pkt. Grecja wyraźnie nie wdraża zaleceń Komisji Europejskiej i nie tworzy wspólnych projektów umożliwiających realizację wizji europejskiej transgranicznej i interoperacyjnej płaszczyzny komunikacyjnej. Aż w trzech obszarach: przejrzystości administracji, mobilności transgranicznej i projektowania rozwiązań informatycznych dla e-administracji wskaźnik Grecji oceniany jest jako niezadowalający, osiągając średni poziom stosownie: 23, 16 i 11 pkt (wykres 4)¹⁷.

¹⁵ Na stronach internetowych KE udostępniających bazy danych indykaty ten ujęty jest zbiorczo (All Life Events) dla wszystkich 7 czynności, bez możliwości pozyskania danych pośrednich. Dane te, opracowane dla każdego kraju członkowskiego osobno, udostępniono natomiast w zbiorczym opracowaniu EU eGovernment Report 2014 – Country Factsheets E-Government, pod adresem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/scoreboard-2014-country-factsheets-e-government>.

¹⁶ Joanna Papińska-Kacperek oraz Aleksander Wassilew w swym artykule „Stan udostępniania publicznych e-usług w wybranych krajach Unii Europejskiej” proponują inne tłumaczenie angielskiego wskaźnika *Key enablers* – jako „kluczowe czynniki wpływające na cyfrowe usługi publiczne” (Papińska-Kacperek, Wassilew 2015, s. 116). W ocenie autorki niniejszego tekstu tłumaczenie to jest zbyt prostym uproszczeniem istoty pomiaru, który odwołuje się wprost do kluczowych projektów informatycznych realizowanych w państwach członkowskich, jak np. eID (w Polsce pl.ID), eSafe czy autoryzacja dokumentacji za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego (w Polsce także profilu zaufanego).

¹⁷ Gwoli uzupełnienia dodać należy, iż poziom niezadowalający uzyskuje się w przypadku osiągnięcia poziomu średniego dla danego wskaźnika w granicach od 0 do 25 pkt.



Wykres 4. Średni poziom stopnia kompletności e-usług publicznych w latach 2013–2015 w Austrii, Grecji i średnio w 28 krajach członkowskich UE

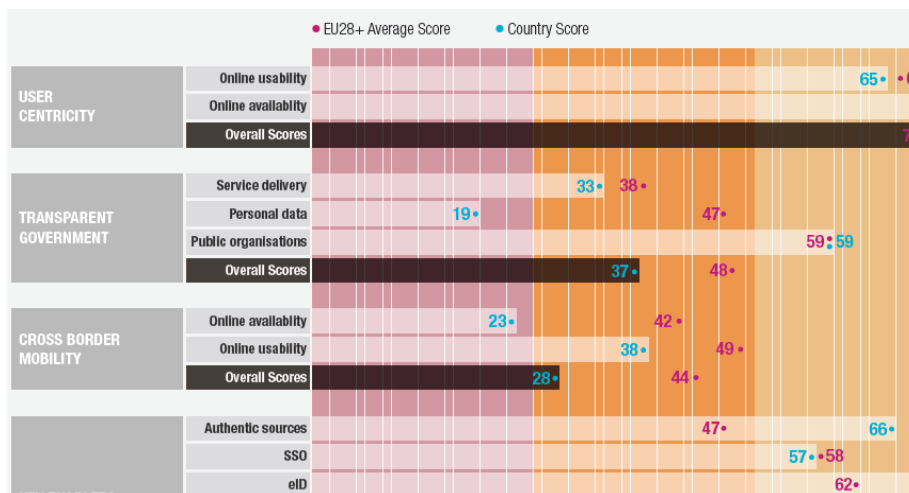
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

Na tle krajów UE Polska plasuje się w samym środku stawki, osiągając średni wskaźnik bliski wartości średniej. Z tego też względu w dalszej części analizy pogłębionej skupiono się na prezentacji indyktorów w odniesieniu do naszego kraju. Niestety, tego rodzaju dane nie są udostępniane w bazie danych Digital Scoreboard, zacerpnięto je więc z opracowań zbiorczych przygotowanych na zlecenie Komisji Europejskiej w związku z koniecznością opracowania raportu EU eGovernment Report 2014 – Country Factsheets E-government. A zatem informacje w nim zawarte nie są już aktualne (badanie do 2012 lub 2013 roku), a zaprezentowane poniżej stanowią punkt odniesienia, wskazują na tendencję oraz są ilustracją indyktorów przyjętych przez KE.

Nastawienie na użytkownika (*user centricity*) KE mierzy stopniem dostępności (*online availability*) i użyteczności (*online usability*). Pierwszy ze wskaźników wskazuje na to, w jakim stopniu dana usługa jest dostępna *online*, a więc począwszy od trybu *offline* (0%), przez dostępność informacji na temat usługi, ale brak możliwości realizacji usługi za pośrednictwem Internetu, aż do pełnej transakcyjności elektronicznej (100%). Drugi z nich mierzy stopień łatwości i szybkości użycia oraz czy, i w jakim zakresie, istnieje możliwość udzielania *online* wsparcia użytkownikom potrzebującym pomocy. Wskaźniki pozwalają stwierdzić, iż w danym zakresie poziom rozwoju e-usług w Polsce jest zadowalający (*fair*), a w przypadku dostępności nawet dobry (*good*). Wartość wskaźnika uśrednionego oszacowanego na poziomie 72% jest wyższy niż średnio w krajach wspólnoty (70%), co obrazuje wykres 5.

Na podobnej zasadzie wylicza się średnią dla wskaźnika mobilności transgranicznej (*Cross border mobility*). Różnica polega jedynie na wzięciu pod uwagę nie tylko interesariuszy krajowych, lecz także osób chcących załatwić daną sprawę urzędową *online* w innym kraju. Możliwości realizacji usług w trybie międzynarodowym są w Polsce dosyć ograniczone i w zasadniczym stopniu odbiegają

od średniej unijnej. 23% poziom wskaźnika dostępności usług i 38% użyteczność serwisów *online* to nie tylko wynik niezadowolający, ale przede wszystkim godzący w istotę europejskiej koncepcji *e-government* na najniższym poziomie. Niewysoki poziom dostępności usług dla całej UE, oceniany na skali kwartylowego przyrostu poziomu świadczonych e-usług, oscylujący średnio poniżej wartości mediany, implikuje konieczność weryfikacji wskaźników przyjmowanych do planów w najbliższej perspektywie, dla której konsultowany jest wspomniany eGovernment Action Plan 2016–2020.



Wykres 5. Wskaźniki szczegółowe dla indykatora: Średni poziom stopnia kompletności e-usług publicznych w Polsce, dane na 2013 rok

Źródło: Poland. EGovernment State of Play. W: EU eGovernment Report 2014 – Country Fact-sheets *E-government* [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/scoreboard-2014-country-factsheets-e-government>].

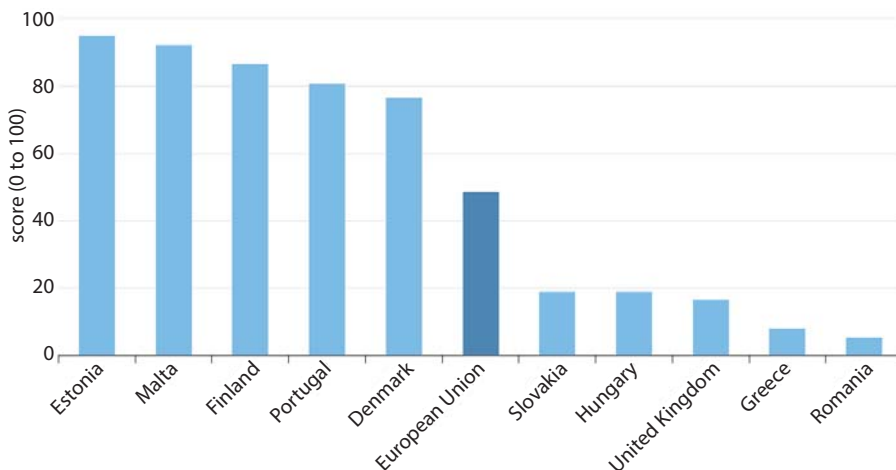
Stosowanymi przez Komisję Europejską miarami przejrzystości działania urzędów publicznych jest wskaźnik *Transparency*, wskazujący na to, w jakim stopniu urzędy są przejrzyste w zakresie swoich obowiązków (*Transparency of Public Organizations*) w odniesieniu do procesu świadczonych usług (*Service Delivery*) oraz udostępniania danych osobowych własnych pracowników (*Personal Data*). Odnosząc uzyskane dane do średniej UE, należy zauważyć, iż polskie urzędy nie stosują się do zaleceń KE i w umiarkowanym zakresie wdrażają dobre praktyki przejrzystości własnego działania. Zdecydowanie najgorzej na tym tle oceniana jest kwestia komunikacji o personaliach osób pełniących w urzędach konkretne funkcje. Wskaźnik na poziomie 19% w stosunku do 47% dla UE to wynik wyraźnie niepokojący i istotnie wpływający na wartość średniej dla indeksów zagregowanych.

Ostatnim z omawianej grupy mierników jest stopień ukończenia realizacji kluczowych projektów ułatwiających realizację e-usług. W tej kategorii dorobek polskiego procesu informatyzacji elektronicznej administracji wypada na tle średniej unijnej wyjątkowo mocno. W czterech z pięciu przypadków wskaźniki monitorujące rozwój *e-government* osiągają wartości wysokie (ponad 50%) i bardzo wysokie (ponad 75%), znacznie przewyższając wartości średnie dla 28 państw Unii. Wydaje się zatem, iż w zakresie rozwiązań informatycznych polskie urzędy mają wystarczającą bazę techniczną, pozwalającą na przeniesienie punktu ciężkości w projektowaniu rozwoju koncepcji *e-government* do obszaru wymagającego kompetencji miękkich, bardziej społecznych. Niestety, bez zrozumienia istoty procesu przez pracowników administracyjnych dbających o przejrzystość prowadzonych spraw, oraz obywateli wyrażających intencję załatwiania czynności administracyjnych *via* Internet, idea elektronicznej administracji pozostanie w zawieszeniu, a przestrzeń komunikacyjna – martwym wirtualnym przestworzem.

Ilość danych wstępnie wypełnionych w formularzu dostępnym online

Koncepcja efektywnego *e-government* hołduje zasadzie stosowania w elektronicznej administracji publicznej możliwie najprostszych metod i najbardziej uproszczonych procedur. Zdaniem Doroty Fleszer, rezultatem

szerokiego wykorzystywania dostępnych narzędzi i technologii informatycznych przez administrację ma być wobec tego proste, pozbawione zbędnych formalności, a poza tym skuteczne elektroniczne komunikowanie się obywatela z organem i oczywiście organu z obywatelem (Fleszer 2012, s. 128).



Wykres 6. Poziom wstępnego wypełnienia formularzy, dane na rok 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

Przy czym pozbawienie zbędnych formalności rozumieć można jako sprawowanie przez urząd nadzoru nad posiadanymi danymi i niezmuszanie klienta wypełniającego formularz *online* do podawania danych będących w dyspozycji urzędu. Taki wstępnie wypełniony formularz upraszcza i przyspiesza procedurę, a także, co bardzo istotne, systemowo niweluje liczbę potencjalnie możliwych błędów.

Ostatni z omawianych wskaźników jest jednym z najbardziej różnicujących kraje członkowskie UE. Warto przy tym zauważyć, iż w czołówce pięciu krajów mających w tym zakresie najlepsze wyniki plasują się zarówno kraje „starej UE”, jak i te, które do wspólnoty przystąpiły dopiero w 2004 roku (lewa strona względem średniej UE na wykresie 6)¹⁸. Równie zdumiewający jest fakt, iż wśród krajów, które w najmniejszym stopniu zagregowały bazy danych w stopniu umożliwiającym wdrożenie mechanizmów pre-filled, jest Wielka Brytania (prawa strona względem średniej UE na wykresie 6). Kraj ten w pozostałych kategoriach z zakresu elektronicznej administracji także zaledwie oscyluje wokół średniej, z czego raz poniżej jej wartości. Można byłoby oczekiwać, iż w państwie o długiej tradycji demokratycznej, posiadającym wysoki poziom PKB oraz duży odsetek imigrantów, dbałość o rozwój zdalnych usług administracji publicznej będzie na najwyższym unijnym poziomie. Tymczasem nawet w porównaniu z Polską, charakteryzującą się jednym z najniższych średnich unijnych wskaźników rozwoju koncepcji *e-government*, stopień udostępnienia wstępnie wypełnionych formularzy jest kilkukrotnie niższy (w Polsce 63 pkt, w Wielkiej Brytanii 16, 71 pkt)¹⁹.

Podsumowanie

Europejska koncepcja stworzenia interoperacyjnej i transgranicznej płaszczyzny e-usług administracji publicznej dla wszystkich obywateli Unii wydaje się ideą ze wszech miar wartościową i godną realizacji. Problem jednak w tym, iż jest to plan obejmujący swym zasięgiem tak dalece zróżnicowane organizmy państwowe, iż postulowane przez KE zalecenia w zakresie realizacji spójnej polityki publicznej są niemal niemożliwe do realizacji wszędzie w takim samym zakresie. To dość trywialne sformułowanie, które można odnieść do wielu innych inicjatyw podejmowanych w UE, ma w analizowanym zakresie szczególne znaczenie. Otóż bez wdrożenia koherentnych rozwiązań na terenie całej wspólnoty, szczytnych idei w skali paneuropejskiej w ogóle nie uda się osiągnąć. O powodzeniu całości planu zadecydują zatem kraje, które koncepcję europejskiej elektronicznej administracji wdrażają z największą opieszałością. Wbrew pozorom, w gronie tym

¹⁸ Na wykresie 6 zaprezentowano po pięć krajów o najwyższych i najniższych wskaźnikach w omawianej kategorii oraz średnią dla krajów UE.

¹⁹ Dane na rok 2015, na podstawie danych udostępnianych na stronach: <http://digital-agenda-data.eu>.

nie znajdują się jedynie państwa postkomunistyczne. Przeanalizowane w artykule wskaźniki wyraźnie wskazują, iż obok Rumunii i Bułgarii plasujących się niemal zawsze w końcówce zestawień, także Grecja, Włochy i Wielka Brytania w istotny sposób wpływają na opóźnienia w realizacji europejskiej koncepcji *e-government*.

Bibliografia

- Batko K., Billewicz G. (2013). E-usługi w biznesie i administracji publicznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe*, t. 136, s. 47–63.
- Białobłocki T., Moroz J., Nowina Konopka M., Zacher L. (2006). Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania. Warszawa.
- Bogucki D. (2005). eGovernment w Unii Europejskiej. *eAdministracja, eObywatel, eUrząd, ePaństwo*, nr 1, s. 10–15.
- Communication from the Commission Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth 2010–2020 (2010). Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy For Europe (2015). Brussels.
- Cross-border solutions (2015). European Commission – Digital Single Market, 5.03.2015 [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/node/77121>; 12.04.2016].
- Digital Agenda Key Indicators. European Commission – Digital Single Market [http://digital-agenda-data.eu/datasets/digital_agenda_scoreboard_key_indicators/indicators#egovernment; 12.04.2016].
- Digital Agenda Scoreboard. Most targets reached, time has come to lift digital borders (2015). European Commission, 18.06.2015 [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-agenda-scoreboard-2015-most-targets-reached-time-has-come-lift-digital-borders>; 10.04.2016].
- E-administracja w perspektywie kontroli (2004). EUROSAI IT Working Group [http://eurosai-it.org/nowa/documents/activities/polish_e_gov.pdf; 14.04.2016].
- eGovernment Action Plan 2016–2020 – plan działania w obszarze e-administracji – konsultacje KE, 6.11.2015 [<https://mac.gov.pl/aktualnosci/egovernment-action-plan-2016-2020-plan-dzialania-w-obszarze-e-administracji-konsultacje>; 12.04.2016].
- eGovernment Benchmark Framework 2012–2015. Method Paper (2012). European Commission, 6.2012 [https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/eGovernment%20Benchmarking%20method%20paper%20published%20version_0.pdf; 12.04.2016].
- E-government usage by individuals (2015). Eurostat, 28.09.2015, [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tsdgo330&language=en>; 20.04.2016].
- EU eGovernment Report 2014 – Country Factsheets E-Government (2014). European Commission, 22.05.2014 [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/scoreboard-2014-country-factsheets-e-government>; 20.04.2016].
- Eurostat Regional Yearbook 2015 (2015). Luxembourg.
- Eurostat (2014). [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>; 10.03.2014].
- Fleszer D. (2012). Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePuap. *Roczniki Administracji i Prawa*, t. 12, s. 119–138.
- Hareża A. (2011). Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej. *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 1, s. 26–32.
- Have your say in the public consultation on the next eGovernment Action Plan 2016–2020 (2015). European Commission, 30.10.2015 [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/>]

- en/news/have-your-say-public-consultation-next-egovernment-action-plan-2016-2020; 12.04.2016].
- How digital is your country? New figures reveal progress needed towards a digital Europe (2015). European Commission, 24.02.2015 [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4475_en.htm; 12.04.2016].
- Janowski J. (2009). Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce. Warszawa.
- Kasprzyk B. (2011). Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli. *Zeszyt Uniwersytetu Rzeszowskiego*, nr 23, s. 343–353.
- KIGEiT o znaczeniu dokumentu A Digital Agenda for Europe (2012). Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji 25.12.2012, [<http://www.kigeit.org.pl/digital-agenda-for-europe.html>; 12.02.2013].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy (2015). Bruksela.
- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej (2015). 24.02.2015 [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4475_en.htm; 12.04.2016].
- Kowalczyk M. (2009). E-urząd w komunikacji z obywatelem. Warszawa.
- Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020 (2012). Ministerstwo Gospodarki, 15.12.2012 [<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>; 12.03.2015].
- Nowina Konopka M. (2013). The economic and social benefits of a digital single market in the context of the Digital Agenda for Europe. W: M. Kaczmarczyk, D. Rott (red.). Problemy konwergencji mediów (s. 95–106). Sosnowiec–Praga.
- Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the fifth measurement (2004). Warszawa.
- Osowski S. (2010). Aktywna biblioteka – miejsce dla obywateli: e-administracja. Warszawa.
- Papińska-Kacperk J., Wassilew A. (2015). Stan udostępniania publicznych e-usług w wybranych krajach Unii Europejskiej. *Studia Informatica*, vol. 37/874, s. 115–128.
- Podręcznik dobrych praktyk regionalnych e-administracji (2007). Tarnów.
- Porębski L. (2012). Powiaty w sieci. Główne funkcje realizowane przez samorządowe witryny internetowe. *Studia Humanistyczne AGH*, t. 11/4, s. 141–151.
- Porębski L. (2013). Rozwój elektronicznej administracji jako element zróżnicowania regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 3/53, s. 60–74.
- Public Services, European Commission – Digital Single Market (2016). European Commission, 19.04.2016 [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-services-egovernment>; 22.04.2016].
- Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dla MNiI. (2004). Warszawa.
- The Lisbon Strategy 2000–2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved (2010). European Parliament Think Tank, 15.07.2010 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET%282010%29440285; 22.04.2016].

STRESZCZENIE

Wypracowana w ramach Unii Europejskiej koncepcja elektronicznej administracji to jedna z propozycji wyjścia naprzeciw zmieniającym się tendencjom implikowanym przez rewolucję technologiczną. W skali zróżnicowanego unijnego organizmu to koncepcja polegająca na stworzeniu jednolitej transgranicznej i interoperacyjnej płaszczyzny komunikacyjnej, umożliwiającej każdemu obywatelowi UE skorzystanie z e-usług administracji publicznej w takim samym stopniu i na tym samym poziomie. Celem niniejszego artykułu jest próba weryfikacji założeń Komisji Europejskiej z danymi empirycznymi wykazującymi faktyczny stopień rozwoju wspomnianej koncepcji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, elektroniczna administracja, jednolity rynek cyfrowy