

JÓZEF OLEŃSKI¹

Strategie rozwoju e-państwa w perspektywie 2030 roku

1. Metodologiczne problemy projekcji rozwoju e-państwa w perspektywie 2030 roku według podejścia foresight

Rozwój dziedzin o strategicznym znaczeniu dla społeczeństwa i gospodarki jest determinowany przez aktywną politykę instytucji krajowych i międzynarodowych. Skuteczność tej polityki zależy od efektywności funkcjonowania tych instytucji, w szczególności od funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej, innych instytucji sektora publicznego kraju oraz instytucji międzynarodowych, z którymi dany kraj współdziała.

W warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych, globalizacji politycznej i ekonomicznej, zaawansowanego społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy w organizacji i funkcjonowaniu instytucji publicznych zachodzą dynamiczne zmiany. Ich kierunek i tempo zależą od decyzji i działań organów państwa, które w obowiązującym systemie prawnym są upoważnione i zobowiązane do kształtowania infrastruktury organizacyjnej i informacyjnej aparatu państwa oraz procedur administracyjnych, zgodnie z którymi jednostki sektora publicznego realizują swoje kompetencje.

W przewidywaniach modernizacji i rozwoju aparatu państwa opartych na technologiach teleinformatycznych trzeba więc stosować podejście metodyczne wykorzystujące różne metody badawcze, opracowywać wariantowe modele informatyzacji sektora publicznego i wariantowe strategie wdrażania tych modeli. Taką właśnie metodologię budowania naukowych wizji rozwojowych, określania kierunków i priorytetów rozwojowych zakłada podejście foresight.

Profesor Waław Szymanowski² określa foresight jako narzędzie wspomagające podejmowanie bieżących decyzji i ułatwiające mobilizowanie wspólnych

¹ Uczelnia Łazarskiego w Warszawie.

² W. Szymanowski, *Istota podejścia foresight jako narzędzia do przewidywania przyszłości*, referat wygłoszony na XI konferencji naukowej „Informacja w społeczeństwie XXI wieku”, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn, 21–22.06.2017 r.

działań zgodnie z wariantowo określonymi wizjami docelowymi rozwoju gospodarki, państwa i społeczeństwa. Stwierdza, że odbiorcami, użytkownikami finalnymi modeli foresight powinny być ośrodki polityczne, społeczne i ekonomiczne podejmujące decyzje w tych obszarach na szczeblu centralnym, regionalnym oraz dziedzinowym lub gałęziowym.

Przewidywanie rozwoju zastosowań nowoczesnych technologii informacyjnych w sektorze publicznym, w tym wpływu tych technologii na organizację i funkcjonowanie aparatu państwa, jest prognozowaniem w warunkach niepełnej informacji i wysokiej niepewności wielu czynników, które mogą ulegać istotnym zmianom ilościowym i jakościowym w okresie, dla którego opracowuje się projekcje. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym niepewność modeli foresight jest czynnik polityczny wynikający przede wszystkim z tego, że istotne komponenty technologii teleinformatycznych są wytwarzane przez jeden (USA) lub kilka krajów na świecie. Technologie te są traktowane jako produkty o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa krajów. Władza polityczna kraju, którego podmioty są twórcami, właścicielami lub producentami tych produktów, może więc wprowadzać różne regulacje ułatwiające lub utrudniające innym krajom dostęp do tych produktów i korzystanie z nich.

Istotną cechą zmian w organizacji i funkcjonowaniu instytucji publicznych oraz stosowanych przez te instytucje procedur administracyjnych i innych procedur służących sprawowaniu władzy (np. władzy sądowniczej) oraz stanowienia prawa przez władze ustawodawcze) jest to, że zmiany te są najczęściej wprowadzane decyzją jednej jednostki organizacyjnej (np. ministerstwa, agencji rządowej), a konsekwencje tej decyzji dotyczą wielu podmiotów i procesów, przez co zmuszają je do prowadzenia działań niejednokrotnie nieracjonalnych dla tych podmiotów i procesów. W wypadku centralnych organów władzy (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) i administracji publicznej skutki decyzji kształtujących procedury administracyjne i inne dotyczą całego społeczeństwa i gospodarki, wszystkich ludzi i wszystkich podmiotów społecznych i gospodarczych działających w danym kraju, a nawet poza nim.

Szeroki, nierzadko powszechny zasięg jednostkowych decyzji dotyczących procedur funkcjonowania państwa i jego instytucji oznacza, że koszty – nawet zdawałoby się drobnych – nowych regulacji lub wprowadzenia zmian w regulacjach określających funkcjonowanie instytucji publicznych i w procedurach administracyjnych są bardzo duże, czas potrzebny na ich wprowadzenie i zmiany jest długi, a konsekwencje ich powszechnego wdrożenia są długotrwałe. Na przykład wprowadzenie nowej procedury ewidencjonowania lub rejestracji podmiotów lub transakcji w wyniku uchwalenia nowego aktu prawnego lub nowelizacji

aktu istniejącego może spowodować, że na tysiące, a nawet miliony obywateli lub podmiotów ekonomicznych nakładany jest obowiązek przekazywania informacji do nowego lub zmodyfikowanego rejestru lub ewidencji.

Ze względu na powszechne i długotrwałe konsekwencje jednostkowych decyzji dotyczących organizacji, funkcjonowania aparatu państwa i wszelkich określanych przez prawo procedur realizowanych przez instytucje sektora publicznego, które w warunkach współczesnych technologii informacyjnych są obsługiwane i realizowane za pomocą systemów informatycznych, niezbędne jest przewidywanie zmian organizacji i funkcjonowania instytucji sektora publicznego oraz zarządzanych przez nich systemów informacyjnych i informatycznych na wiele lat naprzód. Należy przewidywać, że wprowadzone dziś normy i procesy informacyjne będą funkcjonowały przez dziesiątki lat, a normy dla danych elementarnych i metadanych – znacznie dłużej.

Szczególnie długotrwałe i powszechne są skutki decyzji dotyczących norm metainformacyjnych i procedur zarządzania informacjami. Na przykład klasyfikacje wyrobów, usług, rodzajów działalności stosowane w statystyce, w systemach fiskalnych i w handlu międzynarodowym powstały na początku lat 20. XXw. z inicjatywy Ligi Narodów, a następnie podlegały jedynie niewielkim modyfikacjom. Jeszcze bardziej trwałe są normy informacyjne na kody (np. krajów, walut, jednostek miary, lotnisk w transporcie lotniczym), nazwy i identyfikatory obiektów unikatowych (np. identyfikator w systemie PESEL, REGON, NIP, identyfikatory działek w systemach geodezyjnych) i wiele innych.

Normy metainformacyjne (np. identyfikatory, kody, klasyfikacje, nomenklatury, pojęcia i definicje) oraz rejestry podmiotów, obiektów i procesów, a także ewidencje i zbiory informacji pierwotnych generowanych lub wykorzystywanych we wszelkich procedurach administracyjnych powinny być kształtowane w taki sposób, żeby mogły być użyteczne i efektywne przez nieokreślenie długi czas, również w warunkach zmiany systemów politycznych, ekonomicznych i społecznych kraju.

Przewidywanie rozwoju na tak długi czas wymaga połączenia projekcji i prognoz naukowych z wizjami przyszłości, w których formułowaniu naukowiec przestrzegający dyscypliny badawczej posługuje się twórczą wyobraźnią i intuicją badawczą. W podejściu foresight intuicja, wyobraźnia twórcza, formułowanie hipotez oparte na niepełnych informacjach są podporządkowane metodologii prognozowania właściwej statystyce i dyscyplinie wnioskowania właściwej naukom ścisłym. Ta dyscyplina badawcza stanowi istotę podejścia foresight różniącą je od wizji artystycznych i fantastyki.

Naukowo uzasadnione wizje rozwoju państwa, funkcji państwa, sposobów ich realizacji w warunkach globalizacji i nowych technologii informacyjnych oraz kształtowania się struktur aparatu państwa, a także scenariusze realizacji tych wizji mogą, a śmiem twierdzić, że w wypadku informacji i informatyki, powinny być podstawą tak zwanej cyfryzacji, czyli zmian systemów i procesów zarządzania informacją w sektorze publicznym. Takie strategiczne wizje naukowe powinny być opracowywane zwłaszcza dla tych organów państwa, na których ciąży obowiązek koordynacji i rozwoju infrastruktury informacyjnej kraju oraz kształtowania środowiska informacyjnego, w jakim funkcjonuje społeczeństwo, gospodarka i aparat państwa.

Rozwój technologii teleinformatycznych nieuchronnie prowadzi do kompleksowej, można by rzec totalnej, informatyzacji życia społecznego i indywidualnego. Szczególnie podatne na kompleksową informatyzację są te dziedziny polityki, gospodarki i państwa, których zadania i funkcjonowanie podmiotów można opisać za pomocą algorytmów i procedur sformalizowanych lub heurystycznych. Do takich w szczególności należy tzw. państwo prawne, zarządzane przez jednostki organizacyjne poprzez realizację procedur opartych na regulacjach mających charakter aktów prawnych.

Opracowując wizję funkcjonowania państwa w warunkach kompleksowej, zaawansowanej informatyzacji (zwanym e-państwem), w gospodarce opartej na wiedzy zgodnie z metodologią foresight, powinniśmy brać pod uwagę trzy atrybuty mające istotne znaczenie dla efektywności i sprawności państwa:

- 1) model społeczeństwa informacyjnego danego kraju, który jest determinowany przez uwarunkowania cywilizacyjne, kulturowe, systemów wartości etycznych i moralnych przyjętych w społeczeństwie i w jego różnych grupach społecznych,
- 2) rodzaj systemu polityczno-ekonomicznego kraju, któremu służy aparat państwa: politokracja, autokracja, kleptokracja czy ksenokracja,
- 3) model państwa prawnego: funkcje prawa stanowionego względem polityki rozumianej jako rozsądne działania na rzecz dobra wspólnego kraju, model systemu stanowienia prawa oraz model egzekwowania prawa w praktyce, w tym groźne społecznie zjawisko kauzyperdyzacji prawa przez tzw. wymiar sprawiedliwości, czyli odpaństwowiony kartel biznesowy zawodowych korporacji prawników.

2. Model społeczeństwa informacyjnego 2030

W pracach nad wizją e-państwa w perspektywie 2030 r. przyjęto następujące założenia dotyczące modelu społeczeństwa informacyjnego:

a) Powszechna teleinformatyzacja społeczeństwa

Odnosnie do poziomu teleinformatyzacji społeczeństwa i gospodarki w perspektywie 2030 r. przyjmuje się następujące hipotezy:

- Powszechna dostępność wszystkich podmiotów, zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych, do technologii teleinformatycznych, w szczególności powszechny dostęp do urządzeń mobilnych, bezprzewodowych sieci teleinformatycznych o zasięgu globalnym, mobilnych aplikacji systemów użytkowych o powszechnym wykorzystaniu.
- Powszechne korzystanie z systemów teleinformatycznych jako z dobra publicznego należnego. Brak barier ekonomicznych, organizacyjnych, prawnych i technicznych korzystania z systemów teleinformatycznych dla wszystkich obywateli oraz podmiotów społecznych i ekonomicznych w kraju.
- Powszechna umiejętność korzystania z technologii teleinformatycznych. Biegła umiejętność korzystania z technologii teleinformatycznych należeć będzie do kanonu wiedzy cywilizacyjnej całego społeczeństwa.
- Powszechna kultura informacyjna i informatyczna społeczeństwa (*information literacy* oraz *IT-literacy*), to znaczy wiedza o informacji, procesach i systemach informacyjnych umożliwiająca obiektywną ocenę jakości informacji, jaka dociera do użytkowników z otaczającego ich środowiska informacyjnego, oraz wiedza o technologiach teleinformatycznych i umiejętności korzystania z tych technologii.

b) Globalne środowisko informacyjne

Globalne środowisko informacyjne to kompleks norm, zasobów informacji, systemów informacyjnych i podmiotów informacyjnych działających w skali światowej, dominujących nad lokalnymi lub narodowymi normami, zasobami, systemami i podmiotami informacyjnymi lub zastępujących je. Determinują one zakres i jakość informacji, jaka jest dostępna i z jakiej korzystają ludzie, podmioty społeczne i gospodarcze oraz aparat państwa. Kształtują poprzez to zasoby informacji posiadanych przez ludzi i podmioty społeczne, gospodarcze i polityczne, a te zasoby są przyjmowane przez ludzi i podmioty jako ich własną wiedzę.

Globalne środowisko informacyjne kształtuje w ten sposób obraz świata, gospodarki, polityki szerokich rzesz ludzi, a przez ich wiedzę oddziałuje na

funkcjonowanie jednostek organizacyjnych, w tym biznesu, aparatu państwa, organizacji międzynarodowych, w których ci ludzie działają. Jakość informacji i zakres informacji upowszechnianych w ramach norm, zasobów i systemów informacyjnych tworzących globalne środowisko informacyjne determinuje postrzeganie świata przez tych, którzy czerpią swoją wiedzę o świecie z otaczającego ich środowiska informacyjnego.

Dzięki współczesnym technologiom teleinformatycznym, dzięki globalizacji niektórych branż gospodarki, w tym między innymi takich jak bankowość i finanse, środki masowego przekazu i rynek informacyjny, działalność marketingowa w gospodarce i polityce, już obecnie (2017 r.) powstały warunki rozwoju globalnego środowiska informacyjnego, w którym muszą istnieć i funkcjonować państwa, gospodarki narodowe i społeczeństwa.

Przyjmuje się jako **hipotezę, że w perspektywie 2030 r. będzie istniało globalne środowisko informacyjne obejmujące wszystkie kraje**, społeczeństwa, dziedziny życia społecznego i działalności gospodarczej. Globalne środowisko informacyjne będzie oddziaływać na: ludzi, gospodarstwa domowe, podmioty gospodarcze, instytucje społeczne, instytucje sektora publicznego i organizacje międzynarodowe. Będą one niejako „zanurzone” w globalnym środowisku informacyjnym, a zasoby ich wiedzy będą determinowane przez zasoby, procesy i systemy informacyjne oraz pomioty informacyjne mające dominujący wpływ na globalne środowisko informacyjne. Szczególne znaczenie mają już obecnie środki masowego przekazu, w tym internet, a w perspektywie 2030 będą miały znaczenie dominujące.

c) Globalna infrastruktura informacyjna

Współczesne technologie teleinformatyczne o zasięgu globalnym stworzyły warunki techniczne rozwoju globalnej infrastruktury informacyjnej. Globalna infrastruktura informacyjna to kompleks procesów, systemów i zasobów informacyjnych, które są tworzone, udostępniane lub upowszechniane w skali globalnej, ponadpaństwowej. Poszczególne państwa mają ograniczone możliwości wpływania na procesy generowania i udostępniania informacji w globalnej infrastrukturze. Mogą natomiast aktywnie uczestniczyć w tych procesach, organizując lub finansując generowanie i upowszechnianie informacji w skali globalnej.

Głównymi instrumentami teleinformatycznymi upowszechniania informacji w globalnej infrastrukturze są środki masowej komunikacji, głównie telewizje, zwłaszcza satelitarne, internet, radio i prasa wysokonakładowa. Globalne informacyjne systemy infrastrukturalne są tanim i efektywnym narzędziem marketingu ekonomicznego i politycznego, a także prowadzenia wojen psychologicznych destabilizujących społeczny ład informacyjny państw i społeczeństw.

Techniczne podstawy globalnej infrastruktury informacyjnej tworzą wielkie firmy telekomunikacyjne. Są to z reguły międzynarodowe lub krajowe koncerny tworzące sieci łączności i zarządzające nimi. Tylko te wielkie przedsiębiorstwa dysponują skutecznymi technicznymi narzędziami kontroli zasobów i procesów informacyjnych. Instytucje publiczne, zarówno państwowe, jak i międzynarodowe, oraz instytucje społeczne nie mają kontroli nad informacjami gromadzonymi i upowszechnianymi w globalnej infrastrukturze.

d) Potrzeba globalnego bezpieczeństwa informacyjnego

Problemem, przed którym stoją państwa i organizacje międzynarodowe, jest zapewnienie nadzoru i kontroli nad środowiskiem informacyjnym, jakie tworzą globalne infrastrukturalne systemy i procesy informacyjne. Chodzi przede wszystkim o kontrolę nad jakością i społeczną użytecznością informacji upowszechnianych w globalnej infrastrukturze informacyjnej.

Obecnie przewagę nad producentami i użytkownikami informacji, a także nad instytucjami państwowymi i organizacjami międzynarodowymi, które w świetle przyjętego prawa międzynarodowego odpowiadają za jakość globalnego środowiska informacyjnego, mają firmy dystrybuujące informacje, zwłaszcza ośrodki władzy i kapitału finansowego kontrolujące koncerny teleinformatyczne.

Warunkiem społecznego ładu informacyjnego w skali globalnej jest, żeby rola firm telekomunikacyjnych i organizacji zarządzających internetem była ograniczona do oferowania środków technicznych gromadzenia, przechowywania i przekazywania informacji. Równocześnie państwa współpracujące w ramach organizacji międzynarodowych powinny zapewnić kontrolę globalnego środowiska informacyjnego z punktu widzenia jakości i społecznej użyteczności informacji.

Względem globalnego środowiska informacyjnego powinno się wprowadzić zasady, normy, narzędzia kontroli jakości informacji, stosując podejście podobne do tego, jakie udało się zastosować w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego. Upowszechnianie informacji niespełniających kryteriów jakościowych w środowisku informacyjnym i globalnych systemów infrastrukturalnych powinno być zabronione w ramach konwencji ogólnoswiatowej przyjętej przez społeczność międzynarodową jako konkretyzacja Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez ONZ w 1948 r.³ w odniesieniu do zapisów dotyczących wolności i bezpieczeństwa ludzi w warunkach globalnego społeczeństwa informacyjnego.

³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r.

Stawiam hipotezę, że około 2030 r. zrozumienie konieczności ochrony globalnego środowiska informacyjnego będzie na tyle powszechne, że zostaną w skali międzynarodowej wypracowane normy i mechanizmy ich egzekwowania, zapewniające kontrolę jakości informacji za pomocą infrastrukturalnych systemów informacyjnych o zasięgu globalnym. Zdaję sobie sprawę z tego, że dojście do takiego stanu będzie procesem napotyającym opór tych, którzy obecnie dominują w globalnej przestrzeni informacyjnej i dzięki monopolowi informacyjnemu czerpią wielkie korzyści polityczne, ekonomiczne i społeczne kosztem wielu społeczeństw i gospodarek narodowych. Jednak patrząc na historię dojścia do obecnie dominującego spojrzenia na środowisko naturalne i jego ochronę, można mieć nadzieję, że podobny proces zacznie się już wkrótce w odniesieniu do społecznego i ekonomicznego globalnego środowiska informacyjnego.

e) Infrastruktura informacyjna kraju

Infrastruktura informacyjna to kompleks: norm, zasobów, procesów, systemów i podmiotów informacyjnych kształtowanych przez centralne organy administracji państwa i komercyjne podmioty informacyjne zgodnie z regulacjami prawnymi obowiązującymi w kraju, warunkujący funkcjonowanie państwa, gospodarki i społeczeństwa oraz innych systemów i procesów informacyjnych⁴.

Jakość i integralność infrastruktury informacyjnej kraju decyduje o sprawności państwa, gospodarki, jakości życia społecznego i o bezpieczeństwie informacyjnym wszystkich obywateli oraz podmiotów społecznych, politycznych i gospodarczych.

Możemy przyjąć jako wiarygodną hipotezę, że w perspektywie 2030 r. całe środowisko informacyjne kraju będzie determinowane przez jego infrastrukturę informacyjną, z dominującym znaczeniem systemów infrastrukturalnych administracji państwowej dla całości środowiska informacyjnego kraju, jego gospodarki i społeczeństwa.

f) Głęboka luka informacyjna

Uznajemy za zasadną hipotezę, że wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy oraz wraz z globalizacją życia społecznego i ekonomicznego będzie rosła luka informacyjna między potrzebami informacyjnymi ludzi i podmiotów gospodarki oraz jednostek aparatu państwa a ich zasobami informacyjnymi. Luki te będą uświadamiane w coraz słabszym stopniu przez społeczeństwo i poszczególne grupy społeczne i zawodowe.

⁴ Zob. J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski i wydawnictwo Nowy Dziennik, Warszawa 2006.

Innymi słowy: ludzie będą coraz bardziej niedoinformowani i coraz mniej będą sobie zdawali sprawę ze skali niedoinformowania. Oznacza to, że społeczeństwo będzie potrzebowało coraz większych zasobów wiedzy do funkcjonowania w złożonej gospodarce, w skomplikowanych systemach politycznych i w warunkach globalizacji, ale coraz słabiej będzie identyfikowało swoje obiektywne potrzeby informacyjne. Między jego obiektywnymi potrzebami informacyjnymi a posiadanymi zasobami informacyjnymi będzie istniała i stale powiększała się luka informacyjna. Luka ta będzie jednak coraz słabiej uświadamiana przez ludzi funkcjonujących w zglobalizowanym środowisku informacyjnym.

Luki informacyjne są słabo uświadamiane zwłaszcza przez osoby pełniące funkcje decyzyjne w aparacie władzy. Sprzyja temu system wyłaniania i awansowania osób na stanowiska w aparacie władzy, oparty na wyborach powszechnych, w których o zajęciu stanowiska decyduje statystyczny wynik głosowania, w którym uczestniczą wyborcy niedysponujący wiedzą niezbędną do oceny kandydata startującego w wyborach.

Stanowiska decyzyjne w aparacie władzy na szczeblach centralnych, regionalnych, we władzach samorządowych zajmują osoby, na które oddali swoje głosy wyborcy w procesie wyborów powszechnych. Decyzje wyborców są w zdecydowanej większości decyzjami podejmowanymi w warunkach niepełnej informacji, nierzadko opartymi na informacjach zmanipulowanych lub fałszywych, przez osoby w większości nieposiadające wiedzy, jakie kwalifikacje, umiejętności i cechy osobowe powinna posiadać osoba obejmująca określone stanowisko w aparacie władzy: posła, senatora, radnego, prezydenta, burmistrza czy członka krajowej rady sądownictwa. Uczestnicy wyborów nie dysponują także wiarygodnymi informacjami o tym, czy osoba kandydująca na określone stanowisko pożądane cechy i kwalifikacje posiada. Efektem wyłaniania osób na odpowiedzialne stanowiska w aparacie władzy i administracji w procesie wyborów powszechnych jest zajmowanie wielu stanowisk przez osoby reprezentujące interesy właścicieli środków masowego przekazu. Osoby lansowane przez stacje telewizyjne mają znacznie większe szanse uzyskania poparcia wyborców aniżeli osoby o wysokich kwalifikacjach, umiejętnościach i cechach osobowych, ale niemające dostępu do środków masowego przekazu lub przedstawiane przez te środki w sposób negatywny. Taką samą wadą jest obciążony system tzw. konkursów na odpowiedzialne stanowiska w państwie.

W państwach o systemie politycznym zwanym demokracją parlamentarną w wyniku wyborów powszechnych, które są procesami decyzyjnymi w warunkach niepełnej lub jakościowo nieadekwatnej informacji, funkcje decyzyjne w organach władzy i w organizacjach politycznych zajmują w coraz szerszym

zakresie osoby, których wiedza i umiejętności nie są adekwatne do potrzeb odpowiedzialnego pełnienia funkcji w aparacie władzy lub w innych organizacjach.

Należy także zwrócić uwagę na to, że często osoby wyłonione w procesie wyborczym nie uświadamiają sobie własnej luki informacyjnej, w jakiej znaleźli się, obejmując określone stanowisko w wyniku wyborów. Zjawisko nieuświadamiania luk informacyjnych przez osoby wyłaniane w procesie wyborów zwanych demokratycznymi nasila się. Innymi słowy: ludzie, w tym zwłaszcza ludzie pełniący odpowiedzialne funkcje w gospodarce, państwie i organizacjach międzynarodowych, będą coraz słabiej uświadamiali sobie skalę swojej niewiedzy, czyli niekompetencji.

Należy przyjąć **hipotezę, że w perspektywie 2030 r. będzie to powszechne na tyle, że konieczne stanie się tworzenie infrastrukturalnych systemów informacyjnych**, których zadaniem będzie ograniczanie i minimalizowanie tych luk oraz wspomaganie polityków, radnych, działaczy społecznych i innych decydentów w uświadamianiu sobie ich luk informacyjnych. Jest to jedno z najistotniejszych zadań sprawnego e-państwa.

g) Absolutna asymetria informacyjna

Cechą globalnego społeczeństwa informacyjnego jest absolutna asymetria informacyjna i metainformacyjna między producentami, dystrybutorami i finalnymi użytkownikami informacji.

Przyjmujemy **hipotezę, że w perspektywie 2030 r. systemami decydującymi o absolutnej asymetrii informacyjnej będą** – a w zakresie informacji politycznej i handlowej są już obecnie – **dystrybutorzy informacji**. Chodzi przede wszystkim o wielkie koncerny medialne, kompleksowo działające we wszystkich dziedzinach polityki, życia społecznego, ekonomicznego, wykorzystujące wszystkie dostępne dzisiaj technologie informacyjne. W perspektywie 2030 r. będą to przede wszystkim technologie teleinformatyczne: internet i telewizja, wspierane przez tradycyjne formy dystrybucji informacji. Cechą powszechną stanie się aktywna dystrybucja informacji, to znaczy aktywne przekazywanie spersonifikowanej informacji sterującej na urządzenia teleinformatyczne poszczególnych odbiorców informacji. Urządzeniami takimi już dzisiaj są internet i telefonia komórkowa.

Aktywna działalność informacyjna koncernów zajmujących monopolistyczne pozycje na krajowych i globalnych rynkach ma zasadniczy wpływ na asymetrię informacyjną między producentami i użytkownikami informacji.

Eliminacja absolutnej luki informacyjnej we wszystkich podstawowych obszarach życia politycznego, społecznego i ekonomicznego jest kolejnym strategicznym zadaniem nowoczesnego, naprawdę demokratycznego e-państwa.

W perspektywie 2030 r. jest to zadanie, którego realizacja współdecyduje o suwerenności i możliwościach rozwoju społeczeństwa i gospodarki kraju.

h) Dominacja informacji sterującej w środowisku informacyjnym kraju

Środowisko informacyjne tworzy warunki rozwoju wtedy, gdy w sposób zharmonizowany gromadzi i udostępnia jakościowo dobre informacje spełniające wszystkie społeczne funkcje: odwzorowania rzeczywistości, tworzenia zasobów użytecznej społecznie wiedzy, wspomaganie podejmowania decyzji, sterowania informacyjnego i konsumpcji informacyjnej sprzyjającej rozwojowi społecznemu kraju i w skali międzynarodowej.

W warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych i społeczeństwa informacyjnego trwale i systematycznie korzystającego z systemów informatycznych, w tym z internetu, **sterowanie informacyjne okazuje się najtańszą i najbardziej efektywną formą sterowania zachowaniami ludzi**. Organizacje posiadające względny monopol na dystrybucję informacji dostarczają narzędzi, dzięki którym wielki biznes lub ośrodki władzy politycznej mogą oddziaływać bezpośrednio, w sposób spersonifikowany na poszczególnych ludzi i na wielkie zbiorowości ludzi. Mogą skutecznie wpływać na zachowania wyborców, na udział w protestach lub manifestacjach poparcia, których uczestnicy najczęściej nie wiedzą, o co chodzi oraz dlaczego i przeciw czemu protestują lub dlaczego i co popierają.

W warunkach społeczeństwa informacyjnego sterowanego za pomocą dystrybucji informacji poprzez środki masowego przekazu tradycyjne formy wyrażania opinii publicznej i preferencji społecznych tracą swój sens. Zadaniem demokratycznego e-państwa jest przywrócenie równowagi informacji o różnych funkcjach społecznych w środowisku informacyjnym kraju i niedopuszczenie do dominacji informacji sterującej agresywnie upowszechnianej przez globalnych dystrybutorów informacji na zlecenie zewnętrznych, zwłaszcza zagranicznych lub międzynarodowych, centrów władzy i biznesu.

3. Atrybuty państwa 2030

Aby zdefiniować drogi rozwoju różnych modeli e-państwa w perspektywie 2030 r., bierzemy pod uwagę wybrane atrybuty, jakimi charakteryzować się będzie państwo określane terminem demokratycznego państwa prawnego w warunkach globalnej gospodarki opartej na wiedzy i globalnego społeczeństwa

informacyjnego, mające istotne znaczenie dla informatyzacji państwa (tzw. cyfryzacji). Chodzi o te atrybuty państwa, które kształtują się pod wpływem technologii teleinformatycznych i na które wpływ mają te technologie. Atrybuty dotyczą jakości prawa, procedur, wedle których funkcjonuje aparat państwa, oraz jakości systemów teleinformatycznych obsługujących aparat państwa. Są to następujące atrybuty:

- 1) instrumentalizacja prawa,
- 2) kauzyperdyzacja prawa,
- 3) głęboki interwencjonizm instytucjonalny,
- 4) proceduralizacja funkcji państwa,
- 5) demagogracja zamiast demokracji,
- 6) kompleksowa teleinformatyzacja procedur realizowanych przez aparat państwa.

Ad. 1) Instrumentalizacja prawa

W państwach o systemie demokracji parlamentarnej, w której władza ustawodawcza jest powoływana w wyniku wyborów powszechnych, dominująca stała się doktryna prymatu aktu prawnego przyjętego przez statystyczną większość organu stanowiącego prawo w wyniku głosowania. Głosowanie jest badaniem statystycznym preferencji lub poglądów osób w tym badaniu uczestniczących. Zatem system prawny państwa jest efektem wielu badań statystycznych, a jego uczestnikami są osoby, które zyskały prawo uczestnictwa w tych badaniach w wyniku innych badań statystycznych, na przykład wyborów do sejmu, senatu, sejmiku samorządowego, krajowej rady sądownictwa i innych ciał kolektywnych, w których podejmuje się decyzje poprzez głosowanie. Moc obowiązująca każdego aktu prawnego, jak i systemu prawnego państwa jako całości jest więc wynikiem wielu autonomicznych badań statystycznych realizowanych dla różnych populacji.

W świetle teorii statystyki i metodologii badań statystycznych stanowienie prawa poprzez wynik dość prymitywnych badań statystycznych jest co najmniej wątpliwy. Należy mieć nadzieję na wzrost wiedzy statystycznej polityków w najbliższych latach, która spowoduje, że oczywista stanie się potrzeba krytycznej analizy stanowienia prawa przez proste badanie statystyczne struktury poglądów uczestników niewielkich gremiów, często na tyle nielicznych, że zgodnie z teorią i metodologią statystyki nie powinno się w nich podejmować decyzji przez głosowanie, lecz w wyniku konsensusu. Wymagałoby to jednak redukcji luk kompetencyjnych uczestników wszystkich organów państwa i innych instytucji, w których decyzje podejmowane są w drodze głosowania.

W ostatnich latach powszechna stała się informatyzacja procesu głosowania. To znacznie przyspieszyło procesy głosowania i obniżyło ich koszty. Skutkiem pośrednim podejmowania decyzji stanowiących prawo poprzez cząstkowe proste, z informatyzowane badania statystyczne jest masowa „produkcja” aktów prawnych. Łatwość, z jaką można przeprowadzić proces legislacyjny stanowienia aktu prawnego, spowodowała, że zaczęto powszechnie wykorzystywać akt prawny nie jako zbiór zasad zapewniający ład polityczny, społeczny i ekonomiczny oraz bezpieczeństwo obywateli, podmiotów gospodarki i państwa, ale przede wszystkim jako instrument zastępujący podejmowanie decyzji przez konkretnych ludzi, zdejmujący odpowiedzialność z decydentów. Wpisanie konkretnego ustalenia, konkretnego algorytmu decyzyjnego do aktu prawnego zdejmuje z osób lub organów państwa odpowiedzialność za skutki tej decyzji. Akt prawny zyskuje status rozkazu w pruskiej armii – jego wykonanie jest obowiązkiem i zwalnia z wszelkiej odpowiedzialności.

Akt prawny staje się coraz bardziej substytutem jednostkowej decyzji konkretnego organu państwa i konkretnych decydentów, zwalnianym te osoby i organy z odpowiedzialności za merytoryczną stronę tak podjętej decyzji. Są to decyzje autonomiczne, często niezharmonizowane z decyzjami ujętymi w innych aktach prawnych. Prawo przez utrwalone w nim procedury staje się instrumentem operatywnego zarządzania w państwie. Zastępuje proces podejmowania decyzji przez merytorycznie przygotowanych specjalistów i menedżerów. Taki proces określa się terminem: instrumentalizacja prawa.

Należy przewidywać, że proces instrumentalizacji prawa będzie dynamicznie rozwijał się w miarę postępów informatyzacji. Informatyka umożliwia ograniczenie udziału ludzi w procesie podejmowania decyzji i w zarządzaniu wtedy, gdy procedury administracyjne są w akcie prawnym opisane w formie algorytmów. Błędny algorytm oznacza błędne decyzje, za które odpowiedzialnością można obarczyć akt prawny. A ten jest niepodważalny. Taką sytuację dobrze oddaje popularne wśród prawników przekształcanie znanej łacińskiej sentencji *dura lex, sed lex* na: *durna lex, sed lex*.

Jednym z zadań e-państwa powinno być wprowadzenie – dzięki informatyce – podziału między akty prawne sensu stricto stanowiące normy a jednostkowe decyzje podejmowane na podstawie aktów prawnych i wiedzy merytorycznej. E-państwo powinno być wyposażone w systemy informatyczne umożliwiające jednoznaczne odróżnienie aktu prawnego od decyzji zarządczej i wyeliminowanie z procesu stanowienia prawa komponentów zarządczych obecnie nader chętnie i często wprowadzanych do aktów prawnych pod wpływem różnych grup interesów.

Ad. 2) Kauzyperdyzacja prawa

W wielu państwach określanych jako państwa prawne, to znaczy działające na podstawie prawa stanowionego przez ich organy ustawodawcze, korporacje prawników usurpują sobie prawo interpretacji regulacji i procedur ujętych w dokumentach uznanych przez te korporacje za akty prawne. Taką sytuację określa się niezbyt naukowym terminem kauzyperdyzacji prawa. Mamy z nią do czynienia w Polsce.

Po 1989 r. korporacje prawników przejęły w Polsce inicjatywę w tworzeniu systemu prawnego. Stworzono system prawa, w tym akty prawne rangi konstytucyjnej, które nadają prawnikom szczególny status kast, które zawłaszczyły sobie wyłączność na tworzenie prawa, jego interpretację i stosowanie. Ustanowiono też prawo wyłączające odpowiedzialność członków kast prawników z jakiegokolwiek odpowiedzialności za ich działania, także przestępstwa, nawet zbrodnie. Samo rozpoczęcie postępowania w sprawie przestępstw lub zbrodni popełnionych przez prawników wymaga zgody ich kolegów po fachu tworzących gremia kierownicze korporacji.

Korporacje zawodowe prawników w Polsce de facto dowolnie interpretują teksty aktów prawnych. Nawet w wypadku rażących błędów interpretacyjnych i nadużyć ze strony kast prawników osoby spoza kartelu korporacji prawniczych nie mają możliwości przeciwstawienia się zjawisku kauzyperdyzacji prawa ze względu na zawodową solidarność prawników zrzeszonych w korporacjach tworzących biznesowy kartel prawniczy, eufemistycznie nazywany systemem wymiaru sprawiedliwości.

Na przykład biznesowy podmiot, jakim jest kancelaria prawnicza, gotowy jest za odpowiednim wynagrodzeniem podać i uzasadnić dowolną interpretację aktu prawnego oraz domagać się stosowania tej interpretacji w praktyce, mimo że prawnicy przygotowujący takie interpretacje i wnioski wiedzą doskonale, że dopuszczają się ewidentnego oszustwa. Czynią to w poczuciu absolutnej bezkarności i solidarności wszystkich jednostek i osób uczestniczących w kartelu.

Bezkarność prawników doprowadziła w wielu krajach do tego, że ich kartele korporacji prawników uzyskały wszelkie cechy systemów przestępczości organizowanej, działającej w skali ogólnokrajowej, a nawet szerszej. Różnica między innymi gangami przestępczości zorganizowanej a kartelem prawników jest taka, że gangi działają wbrew obowiązującemu prawu, mogą być ścigane w ramach obowiązującego prawa i odpowiadają za swoje działania przestępcze. Kartele prawników w tak zwanych demokratycznych państwach prawnych dzięki zdominowaniu procesu stanowienia prawa stworzyły systemy prawne wyłączające członków kartelu z jakiegokolwiek odpowiedzialności, a równocześnie

uniemożliwiający nawet skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw i zbrodni tzw. wymiaru sprawiedliwości.

Warunkiem niezbędnym stosowania dobrego prawa jest profesjonalny, autentycznie niezawisły, ale rzetelnie interpretujący i przestrzegający prawa aparat wymiaru sprawiedliwości. Tego wymaga trójpodział władzy, będący podstawą demokratycznego i suwerennego państwa prawa.

W Polsce z trzech filarów demokratycznego państwa prawa: władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej udało się po 1989 r. wypracować i wdrożyć demokratyczne procedury tworzenia i funkcjonowania dwóch pierwszych filarów. Natomiast filar trzeci – wymiar sprawiedliwości – przekształcony został na skutek działania grupy prawników w odpaństwowiony, kryminogeny, biznesowy kartel korporacji prawników.

Kartel ten tworzą korporacje prawnicze i powiązane z nim grupy zawodowe: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawych, notariuszy, komorników, syndyków, kuratorów, rzeczoznawców i biegłych sądowych. Korporacje te zagwarantowały sobie całkowitą bezkarność, całkowity nadzór nad wszystkimi, którzy po skończeniu studiów prawniczych chcieliby pracować na rzecz sprawiedliwości w kraju w wymiarze sprawiedliwości. Kierownicze gremia korporacji tworzących kartel mają władzę absolutną nad swoimi członkami. Żaden prawnik lub inna osoba działająca w ramach kartelu – sędzia, adwokat, prokurator, komornik, notariusz, radca prawny, kurator, syndyk sądowy, ekspert sądowy – nie śmie nawet pomyśleć, że mógłby nie wykonać życzenia czy oczekiwania – nie mówiąc o poleceniach – któregośkolwiek z organów decyzyjnych korporacji. Uczciwi pracownicy tzw. wymiaru sprawiedliwości są potwornie zastraszeni, gdyż wykonywanie nie dość ochoczo oczekiwań władz korporacji, nawet tych niewyrażonych *explicite*, grozi nieuchronnymi konsekwencjami – w najlepszym razie „pozbawieniem chleba” (prawa wykonywania zawodu, znalezienia jakiegokolwiek pracy, szykanowania członków rodziny), a nawet wyciągnięcia w stosunku do nich sankcji karnych. To zastraszanie sprawia, że często sędziowie, prokuratorzy, komornicy, notariusze, rzeczoznawcy sądowi i inne grupy zawodowe zrzeszone w kartelu z nadwyżką wykonują oczekiwania swoich mocodawców.

Kartel prawników jest zarządzany przez wybierane w ramach tzw. „środowisk” różne krajowe rady: sądownictwa, prokuratorów, komorników, notariuszy, adwokatów, radców prawnych, syndyków, kuratorów sądowych i innych zawodów prawniczych. Kartel zagwarantował sobie w Konstytucji i ustawach wydanych na jej podstawie całkowitą niezależność i przewagę nad wszystkimi pozostałymi filarami państwa, także nad władzą ustawodawczą. Zastrzegł sobie

prawo dowolnej interpretacji wszelkich aktów prawnych, ubezwłasnowolniając przez to zarówno władze ustawodawcze, jak i wykonawcze.

Posłusznym członkom kartel i jego korporacje gwarantują przede wszystkim bezkarność. Ustawowo kartel ma zapewnione, że jego członkowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za jakiegokolwiek przestępstwa, a nawet za zbrodnie, o ile nie wyrazi na to zgody korporacja będąca członkiem kartelu⁵. Tylko poczucie absolutnej bezkarności daje komornikom możliwość zagrabiania majątku przypadkowych ludzi, aby go szybko sprzedać na ustawionej wcześniej „licytacji”, sędziemu Sądu Okręgowego w Warszawie podczas rozprawy w dniu 25 maja 2011 r. pytać pełnomocnika strony pozwanej, kiedy wreszcie otrzyma przyobiecana łapówkę (pojedzie na obiecaną wycieczkę zagraniczną), a prokuratorom i sędziom daje możliwość stosowania wieloletnich „aresztów wydobywczych” w stosunku do niewinnych ludzi, którzy narazili się czymś jakimś politykierom lub biznesmenom (vide casus przedsiębiorcy Romana Kluski czy prezesa ZUS Sylwestra Rypińskiego).

Wewnątrz kartelu prawników i jego korporacji panują takie stosunki jak w znanym kartelu narkotykowym z Medellin. Posłuszni mają zapewnioną absolutną bezkarność, dostatnie życie dla siebie i rodzin, ułatwione wejście do kartelu (zawodów prawniczych) dla ich rodzin, nagrody i odznaczenia, a po latach krzywdzenia ludzi i destrukcji państwa – lukratywny „stan spoczynku” zamiast zwykłej urzędowej emerytury. Tym, którzy uchybią oczekiwaniom kartelu i tworzącym go korporacjom grozi zemsta – najłagodniejsze jest wykluczenie z zawodu.

Między kartelem narkotykowym z Medellin a kartelem tzw. wymiaru sprawiedliwości działającym w Polsce są trzy istotne różnice. Po pierwsze, kartel narkotykowy z Medellin zerował głównie na amerykańskich narkomanach. Kartel tzw. wymiaru sprawiedliwości w Polsce żeruje na polskim społeczeństwie, gospodarce i na polskim państwie. Po drugie, kartel z Medellin prowadził zakazaną przez prawo „działalność gospodarczą” – biznes narkotykowy. Był zwalczany przez aparat państwa, działał wbrew obowiązującemu prawu. Po trzecie, kartel z Medellin prowadził działalność produkcyjną i handlową – wytwarzał

⁵ Dlatego nie powinno nas dziwić, że żaden z sędziów komunistycznego wymiaru sprawiedliwości nie został pociągnięty do odpowiedzialności jako przestępca. Nawet słynny sędzia stalinowski Mieczysław Widaj, który wydał ponad 100 wyroków śmierci na bohaterów podziemia niepodległościowego, w tym na nieletnich, nie mógł doczekać się przez 26 lat, do 2006 r., pozbawienia immunitetu sędziowskiego, żeby można było w ogóle rozpocząć postępowanie w jego sprawie, i do końca życia pozostawał „sędzią w stanie spoczynku”, pobierając gigantyczne uposażenie za swój „spoczynek” po zapewne ciężkiej pracy mordercy sądowego. Kolejne Krajowe Rady Sądownictwa wielokrotnie odrzucały wnioski o pozbawienie immunitetu tego zbrodniarza sądowego, stawiając się w roli jego popleczników.

narkotyki i prowadził ich hurtową dystrybucję. Kartel „wymiaru sprawiedliwości” w Polsce prowadzi działalność usługową. Swoje usługi oferuje wszystkim, którzy gotowi są lepiej za nie zapłacić. Mogą to być przestępcy gospodarczy, ale także zagraniczne lub międzynarodowe grupy interesów wrogie Polsce, państwu i narodowi.

Szczególnie groźne jest to, że kartel „wymiaru sprawiedliwości” w Polsce jest integralną częścią państwa prawnego, jednym z jego trzech filarów. Kartel zawłaszczył istotną część prerogatyw państwa, zagwarantował sobie monopol na stanowanie prawa, na kontrolę jego stosowania i przestrzegania, monopol na interpretację i brak jakiegokolwiek kontroli nad swoimi działaniami. Kartel korporacji prawniczych jest fundamentem kleptokratycznego modelu polityczno-ekonomicznego państwa i gospodarki oraz filarem ksenokracji w Polsce.

Wskutek kartelizacji i komercjalizacji tzw. system wymiaru sprawiedliwości w Polsce jako jeden z trzech filarów władzy państwowej według Monteskiusza (władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza) jest od 1989 r. główną przeszkodą w budowaniu sprawnego, demokratycznego państwa, bezpieczeństwa obywateli i rozwoju gospodarki rynkowej.

Naruszenie interesów kartelu prawników spotyka się z natychmiastową reakcją powiązanych z kartelem zagranicznych i międzynarodowych grup interesów w globalnej cyberprzestrzeni. Stąd każda próba naruszenia pozycji kartelu będzie spotykać się z atakiem na Polskę. Takie spojrzenie na tzw. wymiar sprawiedliwości dobrze wyjaśnia zaangażowanie niektórych organizacji międzynarodowych zdominowanych przez kraje, których interesy nie są zgodne z polskimi (np. Unia Europejska, Komisja Wenecka) w obronę rzekomego zagrożenia niezawisłości sądów w Polsce. Można domniemywać, że wynajęty przez zagraniczne grupy interesów kartel wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest słusznie przez nie traktowany jako tanie i skuteczne narzędzie pilnowania tych interesów w Polsce.

W tych warunkach wyposażanie korporacji tworzących kartel w narzędzia i systemy teleinformatyczne zwiększające możliwości jego oddziaływania stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, gospodarki i każdego obywatela Polski. Także dla efektywnej informatyzacji aparatu państwa.

Przykładem takiego zagrożenia informatyzacji państwa, być może drobnym, ale dobrym dydaktycznie, jest zlekceważenie przez GİODO, Ministerstwo Cyfryzacji i prokuraturę przestępstw dotyczących ochrony danych osobowych, w tym tak poważnego, jak pobranie w 2016 r. przez kilka kancelarii komorniczych z systemu PESEL danych osobowych dotyczących kilku milionów obywateli, co nie było uzasadnione prowadzonymi przez te kancelarie czynnościami. Jeszcze poważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, przedsiębiorców

i wszystkich obywateli jest – na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2016 r. – umożliwienie komornikom prowadzenia egzekucji na podstawie elektronicznego tytułu wykonawczego i czynności komornika dokonywanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w postępowaniu egzekucyjnym⁶. W praktyce oznacza to wydanie na łup korporacji komorników całego społeczeństwa i tych wszystkich przedsiębiorców, których nie stać na opłacenie korporacji prawniczych silniejszych od korporacji komorników.

Takie przykłady wyposażania wąskich grup interesów żerujących na obywatelach i przedsiębiorcach w instrumentarium teleinformatyczne i informacyjne za pomocą stanowionego prawa możemy znaleźć we wszystkich dziedzinach gospodarki i polityki.

W wielu państwach biznesowe kartele tworzone przez korporacje zawodów prawniczych stanowią obecnie poważne zagrożenie dla demokracji, praworządności, dla ładu społecznego w kraju i dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Jednostki organizacyjne zrzeszone w korporacjach kartelu prowadzą bezkarną, bo formalnie zgodną z prawem, działalność gospodarczą, na przykład przedsięwzięcia reprivatyzacyjne, zajęcia majątku przez komorników, nieuzasadnione przekazywanie dzieci do tzw. rodzin zastępczych (z czego te rzekome rodziny zastępcze otrzymują finansowanie ze środków publicznych), przejmowanie majątku przez rzekomych kuratorów i fałszowanie aktów notarialnych.

W Unii Europejskiej kauzyperdyzacja prawa zyskała nowy, ponadpaństwowy status wyroczni i interpretatora prawa, które działają poza jakąkolwiek kontrolą. Parafrazując słynne hasło ruchu robotniczego z XIX w.: korporacje prawnicze realizują hasło „Kauzyperdzi wszystkich krajów – łączcie się”. Pozycji karteli narodowych bronią różne twory międzynarodowe, takie jak: komisje weneckie, międzynarodowe trybunały sprawiedliwości, komisje rozjemcze i organizacje międzynarodowe, uzurpujące sobie prawo orzekania w sprawach dotyczących innych państw i narodów.

W miarę rozwoju technologii teleinformatycznych kartele prawnicze zyskują dodatkowe silne instrumenty realizacji swoich biznesowych celów. Dlatego rozbicie przestępczego, odpaństwowionego, biznesowego kartelu korporacji prawniczych jest warunkiem ładu informacyjnego i efektywnej informatyzacji państwa. Chodzi o to, aby informatyzacja nie stała się jeszcze jednym, wyjątkowo silnym instrumentem kleptokracji, której filarem jest kartel korporacji prawniczych.

⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2016 r. w sprawie czynności Krajowej Rady Komorniczej (Dz.U. 2016, poz. 1417).

Strategicznym zadaniem w budowaniu sprawnego e-państwa jest stworzenie infrastruktury informacyjnej, której komponentami będą systemy teleinformatyczne wspomagające kontrolę jakości regulacji ujmowanych w aktach prawnych, ich integralności i zgodności z aktami wyższego rzędu. Systemy te powinny ograniczać możliwości i eliminować potrzeby „twórczego” interpretowania tekstów aktów prawnych przez prawników w konkretnych sytuacjach użytkowych. Chodzi o to, aby dzięki systemom informatycznym wyeliminować możliwość stosowania do interpretacji tzw. doktryn sytuacyjnych, czyli powoływania się jako na źródła prawa przez prawników w swoich interpretacjach na autorskie dywagacje kolegów po fachu mających status magistrów prawa lub doktorów nauk prawnych, publikowane w bliżej nieznanymi biuletynach wydziałów administracji komercyjnych wyższych szkół zawodowych.

Dzięki takim systemom informatycznym stanowiącym oficjalne źródło tekstów aktów prawnych rola prawnika w stosowaniu prawa w praktyce, w konkretnych sytuacjach użytkowych nie może obejmować interpretacji prawa, lecz ograniczać się wyłącznie do realizacji określonych procedur dobrze zdefiniowanych przez prawo oraz – o ile jest to konieczne – zastosowania konkretnych informacji faktograficznych w realizowanej procedurze.

Rozwój e-państwa powinien obejmować stworzenie infrastrukturalnego systemu informacji prawnej obejmującego zarówno pełne teksty aktów prawnych, oddzielające akty prawne od regulacji posiadających formę aktów prawnych, ale niebędących w istocie aktami stanowiącymi prawo. System powinien zawierać oficjalne wykładnie aktów prawnych, na przykład glosy i odesłania do precedensowych zastosowań aktów prawnych w konkretnych sytuacjach użytkowych, zwłaszcza w powtarzalnych wielokrotnie sytuacjach typowych. System powinien umożliwić monitorowanie stosowania prawa w praktyce i reagowania w wypadku błędów i nieprawidłowości. Umożliwi to ograniczenie i wyeliminowanie szkodliwego zjawiska, jakim jest kauzyperdyzacja prawa, panosząca się aktualnie (2017 r.) w wielu krajach, zwłaszcza w Unii Europejskiej, w tym – niestety – w Polsce.

Ad. 3) Głęboki interwencjonizm instytucjonalny

Cechą współczesnego życia społecznego, politycznego i ekonomicznego jest głęboki interwencjonizm instytucjonalny. Trudno w państwach funkcjonujących według doktryny państwa prawnego wskazać dziedziny życia i sytuacje, które nie byłyby bezpośrednio lub pośrednio regulowane szczegółowo przez prawo bądź sterowane przez decyzje podejmowane przez aparat władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej z powoływaniem się na akty prawne.

Technologie teleinformatyczne dają państwom, organizacjom międzynarodowym i wielkim korporacjom możliwości techniczne i organizacyjne głębokiego interweniowania we wszystkie dziedziny, sytuacje, w każdym miejscu i czasie. Proces głębokiego interwencjonizmu instytucjonalnego za pomocą informatycznych systemów i narzędzi ciągle przyspiesza. Niektóre kraje, organizacje międzynarodowe i korporacje już obecnie uzyskały przewagę nad innymi krajami, organizacjami i podmiotami gospodarczymi. Wykorzystują tę przewagę do utrwalania swojej przewagi, powiększania skali dominacji i czerpania z niej korzyści politycznych, społecznych i ekonomicznych kosztem innych krajów i podmiotów o słabszej pozycji.

Zadaniem strategicznym w procesie budowy e-państwa suwerennego kraju jest utworzenie takiej infrastruktury informacyjnej państwa, aby mogła skutecznie przeciwstawiać się dominacji zewnętrznej innych państw, organizacji międzynarodowych i globalnych korporacji.

Ad. 4) Proceduralizacja funkcji państwa

Stosowanie technologii teleinformatycznych w administracji i zarządzaniu jest bardziej efektywne, jeżeli zadania realizowane przez urzędy i jednostki zarządcze, także w przedsiębiorstwach, uda się opisać jako sformalizowane procedury. Wiele funkcji wykonywanych przez administrację i organy władzy można odwzorować w postaci sformalizowanych procedur.

Kompleksowa informatyzacja gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji stwarza warunki do formalizacji coraz większego zakresu procedur administracyjnych. Należy oczekiwać, że w perspektywie 2030 r. będziemy mieli do czynienia z możliwością algorytmizacji wszystkich (niemal) procedur administracyjnych. Już obecnie wiele decyzji podejmowanych jest przez organy władzy państwowej na podstawie sformalizowanych algorytmów i konkretnych danych statystycznych lub ewidencyjnych. Takie algorytmy nie zawsze mają merytoryczne uzasadnienie i nie są dostosowane do konkretnych sytuacji decyzyjnych. Niestety kwestionowanie zasadności algorytmów podejmowania decyzji ujętych w aktach prawnych napotyka zwykle odpowiedź, że organy państwa powinny przestrzegać prawa. Przykładami takich nieuzasadnionych merytorycznie algorytmizacji są kryteria przyznawania środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej uzależnione od PKB na 1 mieszkańca regionu czy uzależnienie decyzji o wygraniu przetargu od proponowanej przez oferenta ceny. Coraz więcej regulacji prawnych zawiera algorytmy, zgodnie z którymi organy administracji państwowej muszą wydawać decyzje ekonomiczne lub społeczne.

Proces proceduralizacji funkcjonowania aparatu państwa i algorytmizacji podejmowania decyzji postępuje obecnie bardzo dynamicznie. Wiąże się to z postęпами w informatyzacji aparatu państwa i gospodarki narodowej oraz z dostępem do coraz większych zasobów danych statystycznych, ewidencyjnych i transakcyjnych (tzw. *Big Data*), które w procesie legislacyjnym chętnie wprowadza się do decyzyjnych komponentów aktów prawnych.

Wprowadzanie procedur i algorytmów decyzyjnych do aktów prawnych ogranicza możliwości podejmowania optymalnych decyzji i sprawnego zarządzania w konkretnych warunkach. Wprowadzenie procedur i algorytmów decyzyjnych do aktów prawnych zdejmuje z aparatu państwa odpowiedzialność za jakość decyzji i za prawidłowe wypełnianie funkcji przez aparat państwa. Wystarczy bowiem przestrzeganie procedur zapisanych w prawie, aby być zwolnionym od wszelkiej odpowiedzialności za merytorycznie błędną decyzję i jej skutki.

Budowa sprawnego e-państwa powinna brać pod uwagę negatywne konsekwencje proceduralizacji funkcji organów państwa i algorytmizacji procesów decyzyjnych oraz petryfikowanie zarówno proceduralizacji, jak i algorytmizacji decyzji w aktach prawnych.

W procesie budowy i rozwoju e-państwa należy precyzyjnie określać granice proceduralizacji i algorytmizacji wprowadzanych do aktów prawnych. Pilnym i ważnym zadaniem w procesie budowy e-państwa jest oddzielenie procedur i algorytmów wspomagających podejmowanie decyzji administracyjnych i zarządzania, które nie powinny być komponentami aktów prawnych, od tych, które powinny stanowić element prawa. Nie wolno wprowadzać do aktów prawnych algorytmów wątpliwych co do ich prawidłowości ani też nie powinno się petryfikować w aktach prawnych doraźnych rozwiązań.

Ad. 5) Demagogracja

Wraz z upowszechnieniem technologii teleinformatycznych i rozwojem społeczeństwa informacyjnego w systemie politycznym zwanym demokratycznym, którego fundamentem są statystyczne wyniki pełnych badań opinii publicznej zwanych wyborami i statystyczne wyniki badań reprezentacyjnych, które przyjmują formy głosowania w parlamentach, radach, trybunałach, o wynikach tych głosowań decyduje indywidualna wiedza ich uczestników – wyborców, posłów, senatorów, radnych, kilku lub kilkunastu członków jakiegoś trybunału, sądu lub innego gremium decyzyjnego. W wypadku wyborów powszechnych i głosowań w organach reprezentacyjnych (sejm, senat, sejmik samorządowy, rada samorządu terytorialnego, walne zgromadzenie itp.) wiedza ta u znacznej części

wyborców lub ich przedstawicieli kształtowana jest pod wpływem informacji uzyskiwanych ze środków masowego przekazu.

Dlatego w systemach politycznych zwanych demokratycznymi zarówno krajowe, jak i zagraniczne grupy interesów dążą do opanowania głównych środków masowego przekazu: prasy wysokonakładowej i prasy adresowanej do ważnych grup zawodowych i społecznych, telewizji, portali internetowych, radia. Poprzez te media starają się kształtować zasoby wiedzy społecznej i oddziaływać na nastroje określonych, względnie łatwo podatnych na manipulacje, grup społecznych, na przykład młodzieży na wakacjach, kobiet w średnim wieku lub nastolatków, emerytów i innych osób biernych zawodowo, poddawanych indoktrynacji poprzez stałe sączenie informacji przez media.

System polityczny ukształtowany w warunkach oddziaływania na społeczeństwo informacją sterującą, tworzącą zasoby wiedzy społecznej nazywa się w we współczesnej politologii demagogacją. Głównym i w zasadzie jedynym instrumentem uprawiania polityki jest demagogia, zazwyczaj wspomagana kłamstwem i oszczerstwem w stosunku do tych wszystkich, którzy mogą stanowić jakiegokolwiek zagrożenie dla grup interesów sprawujących władzę za pomocą demagogii. Elementy demagogacji w skali ogólnospołecznej można było zaobserwować podczas rewolucji francuskiej, w rozwiniętej formie demagogację można zaobserwować w Rosji Sowieckiej w czasie rewolucji 1917 r. i w latach następnych, w Niemczech w latach 20. i następnych, zwłaszcza po dojściu do władzy Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotniczej (NSDAP), w Polsce po 1945 r., po opanowaniu władzy przez tzw. komunistów reprezentujących interesy ZSRR. W Europie i na innych kontynentach wraz z upowszechnieniem elektronicznych środków masowego przekazu w latach 50. i późniejszych systemy polityczne posiadające w swoim repertuarze wszelkie procedury demokratyczne zostało poddane deformacji przez grupy interesów, które znalazły w mass mediach znakomite narzędzie taniego i skutecznego sterowania informacyjnego społeczeństwem i gospodarką przy formalnym przestrzeganiu wszelkich procedur państwa demokratycznego. I tak w latach 80. i 90. demokracja w krajach o rozwiniętych systemach teleinformatycznych zaczyna przekształcać się w demagogację.

Istotą demagogacji jest – jak wspomniano wyżej – trwałe i totalne ukształtowanie zasobów wiedzy społecznej przez informację sterującą oddziałującą na ludzi uczestniczących w procedurach demokratycznych w sposób odpowiadający celom określonych grup interesów. Informacja sterująca kształtuje trwałe zasoby wiedzy społeczeństwa lub grup społecznych wtedy, gdy jest aktywnie, agresywnie dostarczana powszechnie, w sposób ciągły oraz gdy jej odbiorcy nie

mają dostępu do innych informacji lub nie korzystają z alternatywnej informacji odwzorowującej w sposób rzetelny rzeczywistość.

W warunkach nasyceń społeczeństwa polityczną, społeczną i ekonomiczną informacją sterującą za pomocą elektronicznych środków upowszechniania informacji oraz prasy wysokonakładowej lub pseudonaukowej zmiana tych zdeformowanych zasobów wiedzy społecznej na informacje odwzorowujące rzeczywistość jest procesem długotrwałym, wymagającym systematycznej, aktywnej edukacji także za pomocą środków masowego przekazu. Wiąże się to ze znacznymi kosztami opracowania edukacyjnych programów telewizyjnych, informacji na portalach internetowych, w prasie wysokonakładowej, także kolorowej. Laboratoryjnym wręcz przykładem demagogracji w warunkach przestrzegania procedur demokratycznych jest w Polsce polityka rządów w czasach, gdy dominowały na scenie politycznej takie ugrupowania jak Unia Demokratyczna, Unia Wolności, SLD, Platforma Obywatelska, a ostatnio po metody demagogiczne sięga „konsorcjum” Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej, wspierane finansami zagranicznych grup interesów oraz PSL-u i Kukiz'15, które także nie potrafią oprzeć się pokusie sięgania po demagogię w czystej formie.

Na straży pozycji demagogratów stoi biznesowy kartel korporacji prawniczych spolegliwie interpretujących demokratyczną wolność słowa i prawo do informacji przede wszystkim na korzyść tych grup interesów, które są w stanie sownie i trwale opłacać kartel za jego usługi.

Największym wrogiem demagogracji i podstawą autentycznej demokracji jest prawda, czyli kompleksowa informacja rzetelnie odzwierciedlająca rzeczywistość, spełniająca wymogi użyteczności społecznej i odpowiadająca potrzebom działania na rzecz dobra wspólnego kraju i narodów w nim żyjących. Dlatego przy pomocy kartelu prawników zarządzającego tzw. systemem wymiaru sprawiedliwości zwalcza się wszelkie środki masowego przekazu, które ośmielają się upowszechniać informacje spełniające kryteria prawdy i społecznej użyteczności.

E-państwo może i powinno stworzyć kompleks infrastrukturalnych systemów teleinformatycznych, które byłyby w stanie doprowadzić do oczyszczenia społecznego środowiska informacyjnego i społecznych zasobów wiedzy ze złogów informacji sterującej, jakie nagromadziły się w świadomości społecznej przez wiele lat ich aktywnego tworzenia przez wąskie grupy interesów krajowych, ale w dominującym stopniu zagranicznych za pomocą środków masowego przekazu.

Ad. 6) Teleinformatyzacja procedur realizowanych przez aparat państwa

Dominujące obecnie podejście do teleinformatyzacji procedur administracyjnych charakteryzuje się tym, że dąży się do usprawnienia pracy aparatu państwa,

nierzadko przez nakładanie dodatkowych obowiązków, wymagań technicznych i przerzucania kosztów na najsłabszych uczestników procedur: obywateli, przedsiębiorców, podmiotów społecznych. Dość powszechne w obecnie funkcjonującym „państwie prawnym” jest swego rodzaju zastawianie pułapek na obywateli i mikroprzedsiębiorstwa w aktach prawnych po to, aby podmioty te nie skorzystały ze swoich praw lub żeby mogły być karane, zwykle finansowo, za niewykonanie w terminie obowiązków informacyjnych względem aparatu państwa.

W perspektywie 2030 należy przyjąć podejście, aby teleinformatyzacja procedur realizowanych przez państwo zorientowana była na potrzeby i możliwości uczestników najbardziej licznych i najsłabszych: obywateli, mikroprzedsiębiorstw i małych podmiotów gospodarczych i organizacji. Chodzi o minimalizację udziału tych uczestników w realizacji procedur, zwłaszcza bezpośredniego przekazywania informacji pierwotnych, wymuszania inicjatywy w wypadku, gdy procedura wiąże się z realizacją praw obywatela lub przedsiębiorcy. W procesie budowy e-państwa należy starannie przeanalizować wszystkie procedury administracyjne pod tym kątem i dokonać ich modyfikacji, przeprojektowania obsługujących je systemów informatycznych i wdrożenia systemów infrastrukturalnych stanowiących bazę informacyjną i informatyczną zoptymalizowanych procedur administracyjnych.

4. Modele strategiczne e-państwa 2030

W perspektywie 2030 r. uzasadniona jest hipoteza pełnej informatyzacji wszystkich procesów i zasobów informacyjnych oraz procedur administracyjnych.

W wyniku analizy doświadczeń krajów dominujących w dziedzinie zastosowań informatyki w administracji i gospodarce możemy zdefiniować dwa strategiczne podejścia do rozwoju e-państwa:

- podejście infrastrukturalne,
- podejście proceduralne.

Podejście infrastrukturalne w strategii informatyzacji aparatu państwa dominuje w większości krajów skandynawskich i w tych krajach, w których organizacyjnie rozdzielono organy administracji pełniące funkcje decyzyjne i zarządcze od jednostek organizacyjnych stanowiących zaplecze informacyjne i techniczne tych organów.

W podejściu tym organy państwa sprawujące funkcje zarządcze i decyzyjne są obsługiwane przez jedną lub kilka wyspecjalizowanych organizacji stanowiących

integralną część administracji państwowej, a zajmujących się gromadzeniem, przechowywaniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji. Te organizacje tworzą, utrzymują i rozwijają kompleks norm, zasobów, systemów i procesów informacyjnych stanowiących infrastrukturę informacyjną państwa⁷.

Infrastruktura informacyjna państwa powinna spełniać kryterium integralności. Integralność infrastruktury informacyjnej państwa oznacza:

- spójność podstaw prawnych określających kompetencje informacyjne wszystkich jednostek sektora publicznego, ich praw i obowiązków informacyjnych względem wszystkich innych organów państwa oraz podmiotów społecznych i gospodarczych zarówno krajowych, jak i zagranicznych,
- spójność informacyjną i organizacyjną norm, zasobów, procesów, systemów i ich bazy techniczno-organizacyjnej,
- redukcję redundancji w ramach całej infrastruktury informacyjnej państwa, do poziomu niezbędnego ze względu na bezpieczeństwo informacyjne państwa, społeczeństwa i gospodarki,
- kontrolę jakości informacji tworzących środowisko informacyjne kraju, społeczeństwa i gospodarki poprzez zapewnienie wszystkim podmiotom w kraju dostępu do jakościowo dobrej informacji.

W podejściu infrastrukturalnym organy państwa spełniające funkcje decyzyjne i zarządcze korzystają z informacji z systemów infrastrukturalnych. Procesy informacyjne niezbędne do wykonywania ich funkcji zarządczych i realizacji procedur administracyjnych są oparte na normach, zasobach, procesach i systemach infrastrukturalnych. Tworzą one własne systemy informacyjne na podstawie ogólnokrajowych systemów infrastrukturalnych.

Używając nieco nadmiernie dydaktycznego być może porównania: w podejściu infrastrukturalnym ministerstwo czy inny organ administracji lub władzy zachowuje się tak jak kierowca w kraju o dobrze rozwiniętej sieci dróg. Może wygodnie i bezpiecznie jeździć, dokąd chce i kiedy chce swoim własnym samochodem, ale wyłącznie po drogach zbudowanych i utrzymywanych przez wyspecjalizowaną centralną agencję państwową, przestrzegając skrupulatnie wszystkich przepisów ruchu drogowego, korzystając z zaplecza technicznego systemu drogowego, takiego jak stacje benzynowe, parkingi i inne udogodnienia dla kierowców. Jazda poza drogami, niezgodnie z przepisami, jest zabroniona, penalizowana i skutecznie ścigana przez odpowiednie służby. Analogicznie w podejściu infrastrukturalnym urząd skarbowy może skrupulatnie ściągać podatki od podmiotów i osób fizycznych, korzystając w celu identyfikacji podatników z rejestru ludności

⁷ Zob. J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa...*, op.cit.

i rejestru podmiotów gospodarki narodowej, z których korzystają wszystkie inne urzędy, jednostki samorządu terytorialnego, inne jednostki sektora publicznego oraz przedsiębiorstwa. Zabronione jest natomiast tworzenie własnych rejestrów czy zasobów informacyjnych, o ile takie rejestry lub zasoby zostały utworzone dla potrzeb ogólnokrajowych, dla całej administracji publicznej i wszystkich innych jednostek organizacyjnych państwa i gospodarki.

W podejściu infrastrukturalnym ogólnokrajowe normy, zasoby, procesy i systemy infrastrukturalne stanowią nadrzędną bazę informacyjną i teleinformatyczną dla wszystkich innych systemów informacyjnych wspomagających realizację procedur administracyjnych, podejmowania decyzji i zarządzania w administracji, są podstawą e-państwa.

Podejście proceduralne jest podejściem dominującym w tych krajach, w których tak zwane państwo prawne, demokratyczne bądź niedemokratyczne zostało ukształtowane przed upowszechnieniem technologii teleinformatycznych. W praktyce tzw. państwo prawne oznacza przejście kontroli nad procesami decyzyjnymi i zarządczymi w państwie przez mniej lub bardziej odpaństwowione biznesowe korporacje prawników, co nieuchronnie doprowadziło do proceduralizacji procesów decyzyjnych w administracji i do kauzyperdyzacji prawa.

Istotą podejścia proceduralnego jest to, że każdy – niemal – akt prawny tworzy własne środowisko informacyjne oraz normy, zasoby, procesy, systemy i podmioty służące obsłudze informacyjnej procedur administracyjnych zdefiniowanych w tym akcie prawnym. Każdy akt prawny zawiera swój własny, autonomiczny komponent informacyjny. Zdarza się wprawdzie, że w aktach prawnych korzysta się z norm informacyjnych ustanowionych w innych aktach prawnych i tworzonych przez inne systemy informacyjne. Jednak wykorzystanie innych norm i zasobów informacyjnych w procedurze definiowanej w akcie prawnym zależy od autonomicznej decyzji autorów tego aktu prawnego. Na przykład wybór sposobu identyfikacji osoby fizycznej w aktach prawnych regulujących funkcjonowanie systemu pomocy społecznej w Polsce za pomocą identyfikatora PESEL, NIP, za pomocą własnego identyfikatora ZUS bądź za pomocą imienia, nazwiska, nazwiska panińskiego matki i daty urodzenia lub w inny sposób zależy od wiedzy informatycznej prawników opracowujących tekst tych aktów prawnych. A tej wiedzy prawnik raczej nie uzyskuje na studiach ani szkoleniach. Doświadczenie reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. w Polsce wskazuje, że wiedza ta była odległa od elementarnej wiedzy informatycznej niezbędnej do poprawnego opracowywania komponentów informacyjnych w aktach prawnych w warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych.

Podejście proceduralne w budowaniu modelu e-państwa prowadzi do tego, że e-państwo staje się zbiorem norm, systemów, procesów i zasobów teleinformatycznych, których funkcjonalności i organizację definiuje się w aktach prawnych opracowywanych przez prawników będących członkami biznesowego, odpaństwowionego kartelu korporacji zawodowych prawników.

W latach 2017–2030 ukształtują się modele e-państwa na wiele lat. Około 2015 r. dostępne technologie informacyjne i teleinformatyczne osiągnęły poziom rozwoju, dostępności, bezpieczeństwa i kosztów zapewniających im przewagę nad innymi, tradycyjnymi technologiami informacyjnymi z epoki „papierowej”. Aby technologie teleinformatyczne mogły w sposób bezpieczny zastąpić technologie tradycyjne, „papierowe”, do rozwiązania pozostają dwa ważne problemy:

- zapewnienie pełnego bezpieczeństwa przechowywania informacji w formie elektronicznej,
- opracowanie i skuteczne wdrożenie obligatoryjnych kryteriów jakości informacji oficjalnych, na podstawie których informacje niespełniające tych kryteriów byłyby skutecznie eliminowane ze środowiska informacyjnego i z systemów informacyjnych związanych z funkcjonowaniem państwa, gospodarki i społeczeństwa.

Problem pierwszy wydaje się być bliski rozwiązania, zarówno technicznego, jak prawnego i organizacyjnego. Problem drugi ma w odniesieniu do części informacji charakter polityczny. Jego rozwiązanie zależy od tego, kiedy politycy i obsługujący ich prawnicy zrozumieją, że dobra jakość środowiska informacyjnego w skali kraju i w skali globalnej jest podstawą ładu społecznego, politycznego i rozwoju ekonomicznego. Na razie zrozumienie znaczenia troski o środowisko informacyjne istnieje tylko u niektórych polityków, a zupełnie nie widać go u przedstawicieli kast prawników.

Dalej omówiono podstawowe cechy modeli e-państwa, jakie rozwiną się w perspektywie dekady w różnych krajach w zależności od strategicznego modelu, który wybrany zostanie w danym kraju – infrastrukturalnego albo proceduralnego.

5. Model infrastrukturalny e-państwa w perspektywie 2030

Jak wspomniano wcześniej, podejście infrastrukturalne w strategii rozwoju e-państwa zasadza się na tym, że informatyzacja sektora publicznego polega na budowaniu zintegrowanej infrastruktury informacyjnej państwa, na którą

składają się: normy, zasoby, procesy, systemy i podmioty informacyjne warunkujące funkcjonowanie systemów informacyjnych obsługujących konkretne procedury administracyjne definiowane w poszczególnych aktach prawnych. W podejściu tym należy dokonać specyfikacji tych norm, zasobów, procesów i systemów, które mają charakter infrastrukturalny, od tych, które są związane z konkretną procedurą administracyjną. Za infrastrukturę informacyjną kraju odpowiedzialność bierze administracja państwowa. Tworzy jej podstawy prawne, zapewnia środki na rozwój, trwałe utrzymanie, eksploatację i spełnianie funkcji usługowych dla innych systemów i procesów realizowanych na ich rzecz jako dobro publiczne należne.

Podstawą budowania e-państwa według podejścia infrastrukturalnego jest strategiczny, docelowy model e-państwa jako kompleksu zintegrowanych systemów informacyjnych należących do infrastruktury informacyjnej kraju. Oznacza to, że e-państwo jest częścią z informatyzowanej infrastruktury informacyjnej kraju. Model docelowy e-państwa powinien być modelem dynamicznym w tym sensie, że powinien być systematycznie aktualizowany wtedy, gdy zmienia się jego otoczenie polityczne, ekonomiczne, społeczne i informatyczne. Na przykład model powinien być aktualizowany w wypadku pojawienia się nowych technologii informatycznych lub szerszego upowszechnienia korzystania z bardziej zaawansowanych technologii teleinformatycznych. Potrzeba aktualizacji modelu może wynikać z objęcia kraju oddziaływaniem zagranicznych lub międzynarodowych systemów informacyjnych.

Model docelowy e-państwa przy podejściu infrastrukturalnym jest postrzegany jako model referencyjny. Oznacza to, że bieżące działania aparatu państwa w dziedzinie informatyzacji są oceniane z punktu widzenia tego, czy działania te przybliżają infrastrukturę informacyjną kraju i e-państwo do modelu docelowego, są neutralne, czy oddalają od modelu docelowego. Częstkowe decyzje, lokalne projekty informatyczne, należy weryfikować z punktu widzenia ich zgodności z modelem docelowym.

Warunkiem koniecznym informatyzacji państwa według podejścia infrastrukturalnego jest stworzenie podstaw prawnych i organizacyjnych koordynacji rozwoju systemów informatycznych składających się na e-państwo.

Podstawy prawne rozwoju e-państwa nadają status prawny modelowi infrastruktury informacyjnej państwa i modelowi docelowemu e-państwa, nakładają na jednostki organizacyjne obowiązek korzystania z norm i systemów infrastrukturalnych przy informatyzacji procedur administracyjnych należących do ich kompetencji. Podstawowe akty prawne to:

- ustawa o środowisku informacyjnym kraju,

- ustawa o infrastrukturze informacyjnej państwa,
- ustawy o bezpieczeństwie informacyjnym: osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,
- akty prawne regulujące zasady zarządzania informacją przez podmioty społeczne i gospodarcze, w tym przez jednostki aparatu państwa; chodzi o zasady stosowane przy generowaniu, gromadzeniu, przechowywaniu, przekazywaniu, udostępnianiu, upowszechnianiu i wykorzystywaniu informacji,
- akty prawne dotyczące jakości informacji w systemach informacyjnych, w tym w środkach masowego przekazu,
- akty prawne tworzące podstawy organizacyjne koordynacji i zarządzania informacją w publicznym środowisku informacyjnym i w infrastrukturze informacyjnej państwa.

Podstawy organizacyjne infrastrukturalnego modelu e-państwa tworzą:

- instytucje posiadające kompetencje centralnego koordynatora infrastruktury informacyjnej,
- centrum norm informacyjnych i infrastrukturalnych systemów referencyjnych,
- centralne zaplecze badawczo-projektowe infrastrukturalnych systemów informacyjnych oraz systemów informatycznych dla administracji państwowej.

Szczególne znaczenie dla budowy e-państwa według modelu infrastrukturalnego ma utworzenie zintegrowanego systemu norm informacyjnych, ich obligatoryjne stosowanie we wszystkich systemach informatycznych państwa. System powinien obejmować:

- normy generatywne, tzn. normy określające zasady tworzenia norm szczegółowych,
- normy metainformacyjne,
- normy dla danych elementarnych,
- normy językowe,
- normy na struktury typowych komunikatów,
- normy wymiany informacji,
- normy jakości informacji.

Stosowanie norm informacyjnych w praktyce odbywa się w modelu infrastrukturalnym poprzez obligatoryjne wykorzystywanie we wszystkich systemach użytkowych aparatu państwa rejestrów i systemów identyfikacji i klasyfikacji podstawowych obiektów i procesów jako systemów referencyjnych. Są to rejestry i systemy referencyjne identyfikacji:

- ludzi (osób fizycznych),
- osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

- jednostek terytorialnego podziału kraju,
- wybranych obiektów technicznych i ekonomicznych, na przykład: budynków, budowli, maszyn, środków trwałych, zwierząt hodowlanych,
- wybranych procesów i zdarzeń społecznych, politycznych, ekonomicznych, technicznych, przyrodniczych.

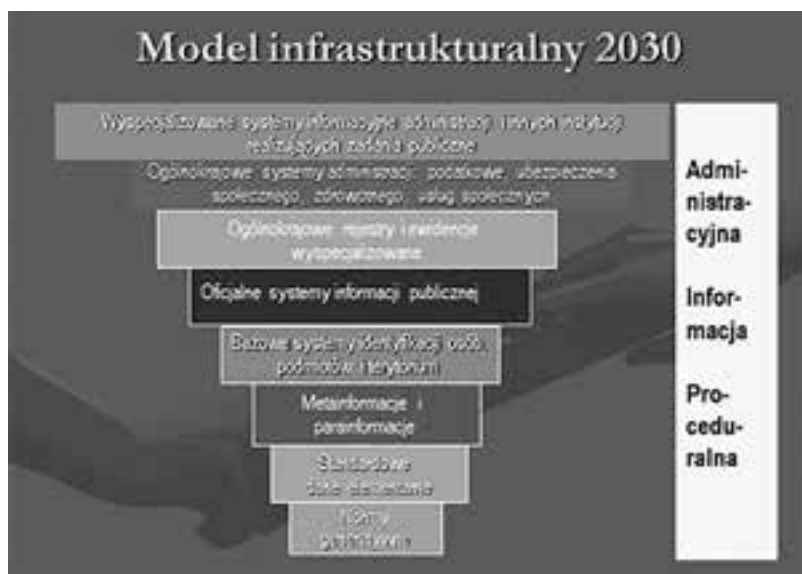
W modelu infrastrukturalnym e-państwa do obowiązków administracji należy zapewnienie funkcjonowania bazowych systemów informacyjnych, które gromadzą i udostępniają jako dobro publiczne należne wszystkim zainteresowanym zweryfikowane informacje potrzebne ludziom do funkcjonowania w państwie i w gospodarce. Są to następujące dziedzinowe systemy informacyjne:

- system informacji prawno-organizacyjnej,
- system informacji naukowo-technicznej,
- system informacji handlowej,
- system informacji statystycznej,
- system informacji geograficznej,
- system informacji polityczno-ekonomicznej,
- alertowe systemy informacyjne, na przykład informacja meteorologiczna, sanitarno-epidemiologiczna, o katastrofach i innych zdarzeniach lokalnych, regionalnych lub globalnych.

Informacje udostępniane jako dobro publicznie należne posiadają niektóre ogólnokrajowe administracyjne systemy użytkowe, takie jak:

- ewidencja ludności (tzw. system meldunkowy, dowodów osobistych),
- kompleksowy system informacyjny ubezpieczenia społecznego,
- system informacyjny ubezpieczenia zdrowotnego,
- ubezpieczenia obowiązkowe,
- systemy informacyjne aparatu fiskalnego, służące wyznaczaniu i poborowi podatków, danin i innych opłat:
 - PIT, VAT, CIT,
 - podatki rolny i leśny,
 - nieruchomości,
 - środki trwałe,
 - inne opłaty, podatki i daniny.

Integralnym komponentem infrastruktury informacyjnej państwa, za które pełną odpowiedzialność ponosić powinna administracja, jest system archiwów. W perspektywie 2030 r. będą to archiwa elektroniczne obejmujące kompleksowo wszelkie potencjalnie użyteczne zasoby informacyjne. Schemat e-państwa według modelu infrastrukturalnego przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Model infrastrukturalny e-państwa – schemat ideowy

Źródło: opracowanie własne.

Aby można było w praktyce budować e-państwo według strategii modelu infrastrukturalnego, powinny być spełnione następujące warunki wstępne:

- Instytucjonalizacja koordynacji funkcjonowania infrastruktury informacyjnej państwa. Powinien być powołany centralny organ władzy wykonawczej wyposażony w kompetencje międzyresortowego koordynatora infrastruktury. W ustawach kompetencyjnych innych organów władzy i administracji należy uwzględnić miejsce i funkcje centralnego koordynatora we wszystkich działaniach innych urzędów i organów w zakresie budowy i eksploatacji ich własnych systemów proceduralnych.
- Opracowanie szczegółowej docelowej koncepcji infrastruktury informacyjnej sektora publicznego. Nadanie dokumentowi opisującemu tę koncepcję statusu aktu prawnego wysokiej rangi ustawy jako *lex specialis*.
- Opracowanie rekomendacji i zasad dostosowania procedur administracyjnych występujących jako komponenty informacyjne w aktach prawnych do możliwości i wymagań współczesnych technologii teleinformatycznych, zakładając ich sukcesywne, dynamiczne upowszechnianie i obniżenie dzięki temu kosztów realizacji procedur administracyjnych.
- Wdrożenie centralnej bazy norm informacyjnych dla wszystkich rodzajów standardów wykorzystywanych w administracji i zarządzaniu. Stworzenie podstaw prawnych koordynacji za pomocą tych norm wszystkich systemów

informacyjnych w administracji i systemów informatycznych zarządzania, za pomocą których podmioty gospodarcze i społeczne komunikują się z administracją państwową. Kompetencje koordynatora za pomocą norm powinny należeć do koordynatora infrastruktury informacyjnej państwa.

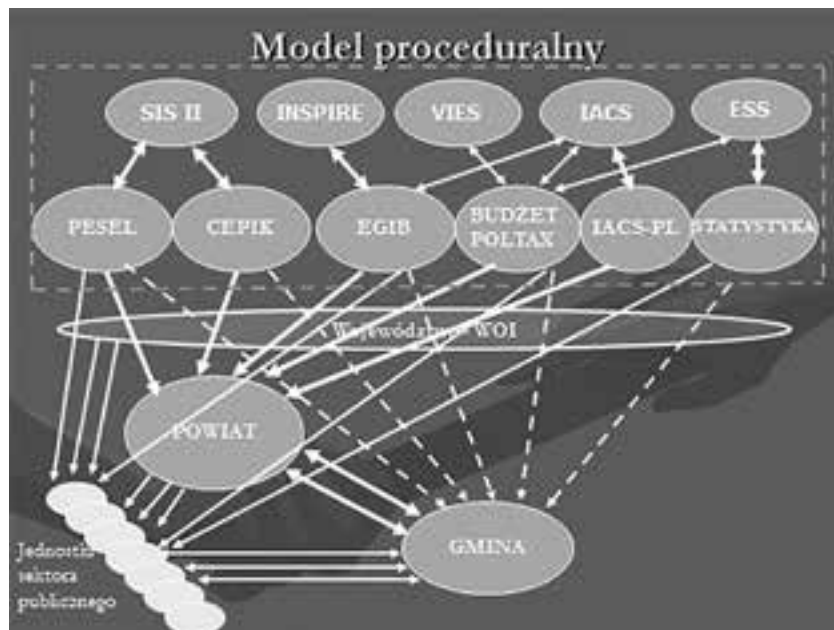
- Udostępnienie wszystkim osobom fizycznym i osobom reprezentującym jednostki organizacyjne podpisu elektronicznego jako dobra publicznego należnego, na przykład jako jedną z funkcjonalności karty identyfikacyjnej osoby fizycznej (tzw. dowodu osobistego).
- Powszechny dostęp do internetu szerokopasmowego, także z urządzeń mobilnych, po koszcie pozwalającym na korzystanie z internetu jako dobra publicznego.
- Opracowanie i wprowadzenie do praktyki zasad opracowywania aktów prawnych i zawartych w nich komponentów informacyjnych w sposób umożliwiający efektywne stosowanie prawa w warunkach współczesnych technologii informacyjnych. Aby uzyskać ten efekt, konieczna jest edukacja informacyjna osób prowadzących działalność publiczną związaną ze stanowieniem i stosowaniem prawa i procedur administracyjnych, edukacja informacyjna prawników i innych pracowników administracji publicznej, a przede wszystkim zastąpienie obecnie dominującego w Polsce odpaństwowionego, biznesowego, działającego ponad prawem i poza prawem kartelu korporacji prawników rzeczywistym wymiarem sprawiedliwości reprezentującym trzeci filar władzy w e-państwie.

6. Model proceduralny e-państwa 2030

Na drugim biegunie w stosunku do modelu infrastrukturalnego e-państwa jest model proceduralny. Jego istotą jest to, że w perspektywie 2030 r. zmierza się do kompleksowej informatyzacji wszystkich procedur administracyjnych poprzez: projektowanie, wdrażanie i eksploatację systemów i procesów informacyjnych wspomagających realizację procedur opisanych w poszczególnych aktach prawnych i innych regulacjach mających charakter prawa. W modelu proceduralnym prawo wyprzedza instrumentalizację informacyjną jego wdrażania. Zadaniem informatyki jest stworzenie bazy teleinformatycznej wspomagającej realizację procedury administracyjnej opisanej w akcie prawnym za pomocą metod i technologii teleinformatycznych.

W systemie stanowienia prawa, jaki został ukształtowany obecnie (2017 r.) w Polsce przez odpaństwowiony, biznesowy kartel korporacji prawników skutecznie uzurpujający sobie status trzeciej władzy w państwie, wszelkie akty prawne są dokumentami autonomicznymi. W doktrynie i w praktyce legislacyjnej nie istnieje zasada koordynacji procedur administracyjnych wprowadzanych przez akty prawne.

W modelu proceduralnym uczestnicy zewnętrzni procedur, to znaczy obywatele, przedsiębiorcy, inne jednostki aparatu państwa (np. gminy), są obciążani obowiązkami informacyjnymi i wymaganiami technicznymi zgodnie z opisami procedur zawartymi w aktach prawnych i przepisach wykonawczych opracowywanych przez prawników, bez udziału specjalistów z zakresu informacji i zarządzania w administracji. Obowiązki te są opisane w sposób niewykorzystujący możliwości, jakie już dzisiaj dają współczesne technologie teleinformatyczne. Prezentowane od czasu do czasu przez urzędy odpowiedzialne za tzw. cyfryzację zastosowania teleinformatyki mają charakter gadżetów, zwykle zbyt kosztownych dla incydentalnych i nieprofesjonalnych uczestników procedur administracyjnych.



Rysunek 2. Model proceduralny e-państwa – schemat ideowy

Źródło: opracowanie własne.

Można stwierdzić bez przesady, że w modelu proceduralnym docelowo będziemy mieli wprowadzić kompleksową, można rzec totalną informatyzację wszystkich procedur administracyjnych, ale będzie ona polegała na zaprojektowaniu, wdrożeniu i eksploatacji tylu autonomicznych systemów teleinformatycznych, ile procedur administracyjnych zawierają wszystkie akty prawne. Każda zmiana, aktualizacja każdego z tysięcy aktów prawnych będzie wymagała przeprojektowania i wdrożenia nowej wersji systemu informatycznego.

W modelu proceduralnym e-państwa stosowane są w praktyce następujące zasady:

- Każdy akt prawny (normatywny) generuje nowy autonomiczny system teleinformatyczny.
- Każda nowelizacja aktu prawnego generuje potrzebę przeprojektowania istniejącego systemu teleinformatycznego.
- Koszty autonomicznych proceduralnych systemów informatycznych ponoszone przez zewnętrznych uczestników informatycznych procedur administracyjnych są w procesie legislacji, przy szacowaniu kosztów regulacji prawnej, pomijane.
- Odpowiedzialność za uczestnictwo w procedurach teleinformatycznych spoczywa na uczestnikach zewnętrznych tych procedur.
- Rozwój rynku usług teleinformatycznych dla aparatu e-państwa jest wymuszony i zdeterminowany przez akty prawne.
- Infrastrukturalne rejestry i systemy użytkowe są autonomiczne wskutek regulacji prawnych. Dlatego informatycy, specjaliści z dziedziny zarządzania i informacji nie mają możliwości poprawy funkcjonalności i obniżenia kosztów nawet wtedy, gdy niewielkimi zmianami w procedurach można by uzyskać znaczne efekty ekonomiczne i społeczne.
- Każdy proceduralny system użytkowy tworzy własne, niezależne środowisko informacyjne i informatyczne. Prowadzi to do głębokiej dezintegracji systemów informatycznych eksploatowanych przez organy państwa.
- Autonomizacja i dezintegracja proceduralnych systemów informatycznych zmusza do wielokrotnego pierwotnego ujmowanie danych.
- Wskutek różnych norm informacyjnych wymiana informacji między systemami obsługującymi różne procedury jest niemożliwa lub minimalna. Konieczna jest także autonomiczna aktualizacja danych oddzielnie przez każdy z systemów proceduralnych.
- Skutkiem autonomizacji procedur administracyjnych w aktach prawnych i dezintegracji obsługujących je systemów teleinformatycznych jest ekstremalna redundancja, dublowanie informacji i brak integralności danych

w różnych systemach. Te same obiekty, zjawiska i ich cechy w różnych procedurach i obsługujących je systemach informatycznych są odwzorowywane za pomocą różnych informacji.

Model proceduralny e-państwa ma jednak kilka cech zapewniających mu zasadniczą przewagę nad modelem infrastrukturalnym.

- Informatyzacja państwa według modelu proceduralnego nie wymaga żadnych zmian w istniejącym podziale kompetencji między organami państwa. Nie wymaga podporządkowywania procedur i systemów użytkowych je obsługujących koordynacji centralnego organu odpowiedzialnego za integralność e-państwa jako systemu informatycznego obsługującego obywateli i podmioty społeczno-gospodarcze kraju.
- Autonomiczna informatyzacja poszczególnych procedur pozwala na jednoznaczne określenie odpowiedzialności za wdrożenie procedury.
- Łatwo rozłożyć koszty wdrożenia i stosowania procedury administracyjnej w taki sposób, aby maksimum kosztów przerzucić z budżetu administracji na uczestników zewnętrznych (obywateli, przedsiębiorców).
- Częsta aktualizacja aktów prawnych i zawartych w nich procedur administracyjnych tworzy wielki rynek dla firm informatycznych, niekoniecznie prezentujących wysoki poziom profesjonalizmu i etyki zawodowej.
- Proceduralny model e-państwa utrwala przewagę biznesowego kartelu korporacji prawników nad pozostałymi filarami władzy w państwie: nad władzą wykonawczą i ustawodawczą.

7. Uwarunkowania wyboru modelu e-państwa i strategii jego realizacji w perspektywie 2030 roku

Z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia w demokratycznych państwach prawnych optymalny wydaje się model infrastrukturalny e-państwa. Jednak w praktyce udało się model ten zrealizować – i to częściowo – tylko w niektórych krajach, na przykład w części krajów skandynawskich. W większości krajów demokratycznych informatyzacja państwa jest realizowana zgodnie z modelem proceduralnym.

Analizując przyczyny, dla których model ewidentnie mniej efektywny jest znacznie częściej wybierany przez władze państw demokratycznych, można zauważyć, że o wyborze przez władze centralne modelu e-państwa i strategii jego wdrażania decydują (1) wiedza o tym, jak funkcjonuje aparat państwa u osób

zajmujących stanowiska decyzyjne w centralnych organach państwa, (2) organizacja i podział kompetencji decyzyjnych w centralnych organach władzy wykonawczej oraz (3) rola systemu wymiaru sprawiedliwości w procesie legislacyjnym.

Politycy zajmujący stanowiska decyzyjne w organach państwa na ogół nie dysponują szczegółową wiedzą o mechanizmach funkcjonowania aparatu państwa. Opierają się w swoich decyzjach na ekspertach, których doświadczenie dotyczy przeszłości. Istniejące prawo petryfikuje procedury administracyjne dostosowane do technologii informacyjnych sprzed epoki internetu i powszechnej teleinformatyzacji. Decydenci we władzy ustawodawczej i wykonawczej polegają w zakresie prawnych uregulowań procedur administracyjnych na zdaniu prawników reprezentujących przede wszystkim interesy biznesowe kartelu korporacji prawniczych, których są członkami. Prawnicy obsługujący proces legislacyjny nie dysponują nowoczesną wiedzą o wpływie technologii teleinformatycznych na usprawnienie procedur administracyjnych i na funkcjonowanie aparatu państwa. W tym stanie rzeczy o wyborze strategii informatyzacji decyduje to, że prawnicy, redagując akty prawne, definiują w nich procedury według swojej wiedzy, która ukształtowała się w czasie, gdy dominował papier jako nośnik informacji i poczta lub osobista wizyta petenta w urzędzie jako technologia przekazywania informacji. W efekcie, z punktu widzenia technologii informacyjnych i procedur administracyjnych, mamy złe, przestarzałe regulacje prawne. Problem ten ujął znakomicie ksiądz Piotr Skarga w *Kazaniach sejmowych*:

„Złe prawo gorsze niżli tyran najśroźszy. Bo wždy tyran albo odmienić się, albo namówić, albo umrzeć może i jego tyraństwo ustaje. A złe prawo zawždy trwa, zawždy zabija i szkodę czyni i na duszy, i na ciele. Jest jako lew i bestyja nierozumna, która namówić się nie da, aż ją zabić i umorzyć. Tak i złe prawo, które szkody ludziom czyni miasto pomocy, dla której wszystkie się prawa stawia”⁸.

Proszę Czytelnika, by zastąpił w powyższym cytacie słowo „prawo” słowami „system informatyczny” i przeczytał ponownie.

Główną przeszkodą w rozwoju e-państwa według modelu infrastrukturalnego jest to, że w warunkach technologii informacyjnych i informatycznych sprzed powszechnej teleinformatyzacji utrwalony został model proceduralny informatyzacji. Decydom wydaje się, że właściwą strategią budowy e-państwa jest informatyzacja autonomicznych procedur przez przechodzenie na nowe technologie teleinformatyczne. Sprzyja temu powierzanie znacznej części procesu

⁸ Ks. Piotr Skarga, *Kazania sejmowe*, reprint z 1936 roku, Gebethner i Wolf, Lwów 1936.

legislacji, w tym redagowania komponentów informacyjnych w aktach prawnych, prawnikom niedysponującym na ogół wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie zarządzania systemami i zasobami informacyjnymi w administracji.

Warunkiem wyboru infrastrukturalnego modelu e-państwa i jego budowy jest stworzenie silnych podstaw prawnych infrastruktury informacyjnej państwa i akceptacja przez wszystkie resorty koordynacyjnej funkcji urzędu centralnego odpowiedzialnego za tworzenie i rozwój infrastruktury, norm informacyjnych i systemów referencyjnych.

Strategia alternatywna – model proceduralny – oznacza tworzenie nowych i przeprojektowywanie istniejących systemów informatycznych dla poszczególnych procedur administracyjnych tworzonych przez prawników, nie zawsze w celu usprawnienia pracy urzędów, a na pewno nie w celu ułatwienia życia obywatelom i przedsiębiorstwom.

W praktyce e-państwo budowane jest według modelu mieszanego. W wielu dziedzinach dominuje model proceduralny, w niektórych – czasem pod wpływem zaleceń lub decyzji organizacji międzynarodowych, na przykład w bankowości – zastosowanie znajduje podejście infrastrukturalne. Przewaga, jaką ma model infrastrukturalny nad proceduralnym w warunkach współczesnych technologii teleinformatycznych i ich powszechnego stosowania, uzasadnia potrzebę podjęcia poważnych prac badawczych nad strategią budowy e-państwa w perspektywie 2030 r. według modelu infrastrukturalnego.

Bibliografia

- Bogucki D., *Informatyzacja po polsku, czyli IT w administracji publicznej III RP*, w: *Polska informatyka, systemy i zastosowania*, red. J. Nowak, B. Ostrowska, PTI, Warszawa 2017.
- Dziuba D., *Information and information capital – interpretation dilemmas*, w: *Information Economy, Theoretical and Methodological Foundations*, red. D. Dziuba, vol. 2, WNE, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.
- Jeruzalski T., Pęczkowski M., *E-komunikacja – analiza efektywności cyfryzacji urzędów i społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 829. Studia Informatica”, nr 37, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Sprawniejsze państwo*, red. W. Kieżun, Poltext, Warszawa 2015.
- Olejniczak Z., *Informatyzacja w urzędach pracy – trzy etapy do nowoczesności*, w: *Polska informatyka, systemy i zastosowania*, red. J. Nowak, B. Ostrowska, PTI, Warszawa 2017.

- Oleński J., *Standardy informacyjne w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
- Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski i wydawnictwo Nowy Dziennik, Warszawa 2006.
- Oleński J., *Infrastruktura informacyjna – podstawą bezpieczeństwa i suwerenności państwa w globalnej cyberprzestrzeni*, „*Realia*”, luty 2017, nr 33, Instytut Polityczny im. Macieja Rataja, Warszawa 2017.
- Polańska K., *Upowszechnianie się trendów w gospodarce cyfrowej*, „*Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych*” 2016, z. 40, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r.
- Sala J., Tańska H., *Społeczno-gospodarcze bezpieczeństwo informacyjne w kontekście zatrucia informacyjnego*, „*Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych*” 2016, z. 40, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Skarga P., *Kazania sejmowe*, reprint z 1936 roku, Gebethner i Wolf, Lwów 1936.
- Szymanowski W., *Istota podejścia foresight jako narzędzia do przewidywania przyszłości*, referat wygłoszony na XI konferencji naukowej „*Informacja w społeczeństwie XXI wieku*”, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn, 21–22 czerwca 2017 r.
- Zacher L., *Digital Future*, w: *Encyclopedia of information Science and Technology*, wydanie 3, Hershey, PA., IGI Global, 2015.

* * *

Strategies of Development of E-Government in the Perspective of 2030

Abstract

In the paper there are presented and discussed two strategic models of e-government in a complex ICT environment in the perspective of 2030: (1) the integrated model based on the system of metainformation standards and the system of leading administrative reference registers, (2) the distributed model based on the computerization of autonomous information components contained in different legal acts and other regulations that define the administrative procedures executed by governments.

The criteria of evaluation of the effectivity of each of those two models and approaches to the development of e-government have been formulated. Political, legal, organizational, social and technological prerequisites of strategic planning, capacity building and implementation problems of each model of e-government are discussed.

Keywords: information infrastructure, metainformation, e-government