

MICHAŁ GOLIŃSKI<sup>1</sup>

## **E-administratio mortuus est, vivat d-administratio!**

### **1. Wstęp**

Jedyną stałą cechą współczesności jest ciągła zmiana. To banalne stwierdzenie, o silnie żurnalistycznym charakterze, trafnie jednak oddaje świat, w którym funkcjonujemy. Wielu autorów twierdzi, że jesteśmy świadkami kolejnej rewolucji przemysłowej, której główną przyczyną jest dalsze przyspieszenie postępu naukowo-technicznego. Szczególnie decydujący jest rozwój technik i technologii informacyjnych (ICT). Zmieniają one społeczeństwo, gospodarkę, kulturę i politykę – praktycznie wszystkie sfery naszego funkcjonowania.

Wpływ ICT na administrację jest od lat opisywany i badany. Celem niniejszego artykułu jest próba oceny adekwatności sposobu w jaki opisujemy, definiujemy i mierzymy e-administrację w tak szybko zmieniającej się rzeczywistości. Postawiona zostaje teza, że metody, jakie w tym celu stosujemy nie odpowiadają zjawiskom zachodzącym w świecie realnym.

### **2. Definicje e-administracji**

W historii nowe zjawiska zawsze starano się nazwać, by móc je łatwiej analizować, zrozumieć i w końcu oswoić. Przyjrzyjmy się zatem definicjom stworzonym przez ważne dla tej tematyki organizacje.

Bank Światowy stwierdza: „E-administracja« oznacza wykorzystanie przez administrację technik informacyjnych (takich jak sieci rozległe, internet i komputery przenośne), mających zdolność przekształcania relacji z obywatelami, firmami i innymi organami administracji. Techniki te mogą służyć różnym celom:

---

<sup>1</sup> Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Instytut Informatyki i Gospodarki Cyfrowej.

lepszemu świadczeniu usług rządowych na rzecz obywateli, sprawniejszemu współdziałaniu z przedsiębiorstwami i przemysłem, upodmiotowieniu obywateli dzięki dostępowi do informacji lub skuteczniejszemu zarządzaniu administracją. Wynikające z tego korzyści mogą polegać na zmniejszeniu korupcji, zwiększeniu przejrzystości, zwiększeniu wygody obywateli, wzroście dochodów i/lub redukcji kosztów”<sup>2</sup>.

Organizacja Narodów Zjednoczonych w swym cyklicznym i ważnym dla tej tematyki opracowaniu podaje następującą definicję: „E-administracja oznacza zastosowanie technik informacyjnych w administracji publicznej w celu usprawnienia i integracji przepływów pracy i procesów, efektywnego zarządzania danymi i informacjami, poprawy świadczenia usług publicznych, a także rozbudowy kanałów komunikacji dla zaangażowania i upodmiotowienia obywateli”<sup>3</sup>.

Już pobieżne zapoznanie się z tymi definicjami budzi wrażenie, że opisują one świat sprzed mniej więcej dwóch dekad (przykłady ICT wymienione w definicji Banku Światowego). Pasują one bardziej do kontekstu technologicznego XX wieku niż do współczesności.

Nieco bardziej *en vogue* jest Unia Europejska, stwierdzająca: „Rewolucja przemysłowa naszych czasów jest cyfrowa. (...) publiczne e-usługi powinny również zaspokajać dzisiejsze potrzeby: być cyfrowe, otwarte i transgraniczne z założenia”<sup>4</sup>.

Można odnieść wrażenie, że autorzy tych definicji nie zauważyli współczesności ICT, jej trendów rozwojowych i wynikających stąd przemian. Nie widać tu zachodzących procesów: cyfrowej destrukcji i transformacji, integracji systemów fizycznych i cyfrowych, hiperłączości, efektów sieciowych, inteligentnego miasta. Nieobecne są wiodące technologie: sztuczna inteligencja, internet rzeczy, łańcuchy bloków, wirtualna, rozszerzona i mieszana rzeczywistość, *Big Data* czy urządzenia autonomiczne.

<sup>2</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government> (data odczytu: 26.11.2017).

<sup>3</sup> *UN E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 2014.

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020> (data odczytu: 26.11.2017).

### 3. Sposoby pomiaru e-administracji

Badania ilościowe i pomiar e-administracji pełnią szereg istotnych funkcji<sup>5</sup>. Są warunkiem koniecznym formułowania, realizacji i weryfikacji programów rozwojowych – zgodnie ze stwierdzeniem T. DeMarco, iż nie można prawidłowo zarządzać czymś, czego nie potrafimy mierzyć<sup>6</sup>.

Uznanyymi badaniami są prace prowadzone już od ponad półtorej dekady przez ONZ. Począwszy od 2003 r. publikowany jest *UN E-Government Survey*<sup>7</sup> – do dzisiaj ukazało się dziewięć jego edycji. W opracowaniu tym jako narzędzie pomiaru i benchmarkingu wykorzystuje się wskaźnik złożony – *E-Government Development Index* (EGDI).

Wskaźnik EGDI to miara agregatowa złożona z trzech subwskaźników, będących także miarami agregatowymi (mogą one być analizowane także niezależnie):

- wskaźnika usług sieciowych (*Online Service Index* – OSI),
- wskaźnika infrastruktury telekomunikacyjnej (*Telecommunication Infrastructure Index* – TII),
- wskaźnika kapitału ludzkiego (*Human Capital Index* – HCI).

Konstrukcję miary agregatowej EGDI przedstawia rysunek nr 1<sup>8</sup>.

Pominięta tu zostanie analiza subwskaźnika usług sieciowych – OSI (bazuje on na złożonym badaniu obecności w sieci administracji poszczególnych krajów) oraz subwskaźnika kapitału ludzkiego – HCI (rola edukacji będzie kluczowa na każdym etapie rozwoju ICT, choć i tu dobór zmiennych cząstkowych może być dyskusyjny). Przyjrzyjmy się subwskaźnikowi infrastruktury informacyjnej – TII, który składa się z pięciu wskaźników cząstkowych:

---

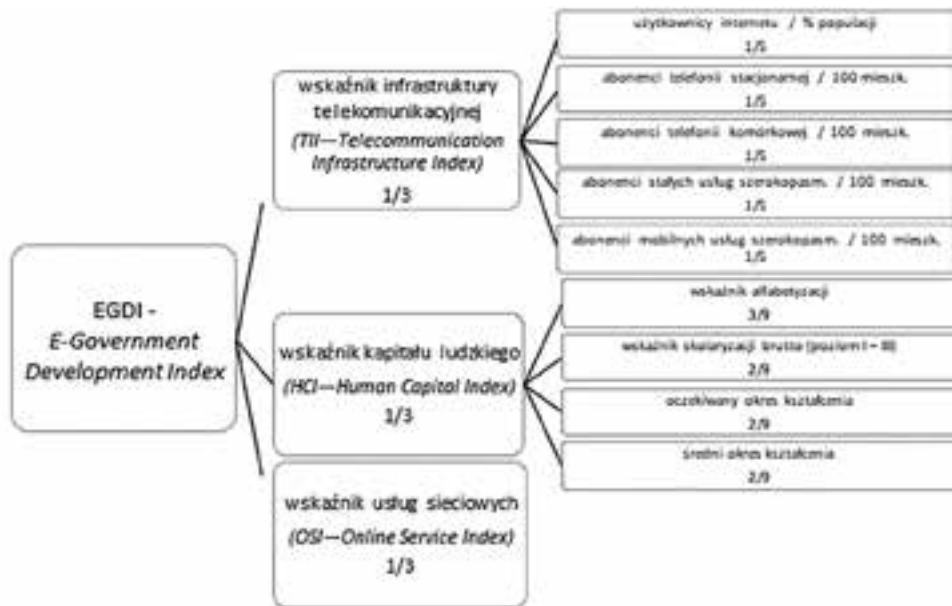
<sup>5</sup> O złożonej i nierozstrzygalnej problematyce pomiaru wpływu ICT na wiele aspektów naszego życia pisze M. Goliński, *Spółczesność informacyjna – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, „Monografie i opracowania SGH” 2011, nr 580, s. 133–159.

<sup>6</sup> T. DeMarco, *Controlling Software Projects, Management Measurement & Estimation*, Yourdon Press, New York 1982, s. 3.

<sup>7</sup> <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys> (data odczytu: 13.01.2018) – można tu pobrać publikacje towarzyszące kolejnym edycjom badania oraz związane z nimi pliki danych.

<sup>8</sup> Więcej szczegółów dotyczących metodyki EGDI w: M. Goliński, *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ* [w:] A. Kobyliński, A. Sobczak (red.), *Modernizacja państwa z zastosowaniem technologii informatycznych. Technologie informatyczne w administracji publicznej i służbie zdrowia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, z. 38, s. 73–84.

1. Odsetek populacji używający internetu – 48%<sup>9</sup> w skali świata i 81% dla krajów rozwiniętych. Co ciekawe, wyższe są wskaźniki odsetka gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu – odpowiednio: 42,9% i 84,4%.
2. Abonenci telefonii stacjonarnej na 100 mieszkańców – 13% w skali świata i wartość ta zmniejsza się systematycznie od ponad dekady. Może zatem zmienna ta powinna mieć charakter destymulacyjny?
3. Abonenci telefonii mobilnej na 100 mieszkańców – 103,5% w skali całego świata i 127,3% dla krajów rozwiniętych.
4. Abonenci stałych usług szerokopasmowych na 100 mieszkańców – 13,1% w skali świata i 31% w krajach rozwiniętych.
5. Abonenci mobilnych usług szerokopasmowych na 100 mieszkańców – 56,4% w skali świata i 97,1% w krajach rozwiniętych.



Rysunek nr 1. Konstrukcja wskaźnika EGDI 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, s. 133–141

Jeżeli przyjrzymy się wartościom wskaźników cząstkowych oraz uwzględnimy popularyzację smartfonów, zapowiadane projekty dostępu do sieci na terenach

<sup>9</sup> Podawane tu dane są szacunkami Światowego Związku Telekomunikacyjnego i dotyczą 2017 r. – <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (data odczytu: 13.01.2018).

dotychczas tego pozbawionych oraz fakt, że to smartfon staje się podstawowym urządzeniem dostępowym (szczególnie dla osób młodych), możemy zaryzykować twierdzenie, że wkrótce jeden wskaźnik – użytkowników urządzeń mobilnych – zastąpi wszystkie cztery pozostałe. Dodajmy, że TII nie zawiera żadnych – poza technikami mobilnymi – „modnych” rozwiązań ICT.

Pozwala to na sformułowanie wniosku, że zastosowany tu sposób oceny infrastruktury informacyjnej jest anachroniczny i nieadekwatny do rzeczywistości technologicznej, w której funkcjonuje współczesna administracja.

#### 4. Współczesność ICT

Rozwój ICT jest nieustanny, jego tempo coraz szybsze, a wpływ na naszą codzienność coraz istotniejszy. Zakres tego artykułu nie pozwala na szczegółowy opis ewolucji technik informacyjnych, zastąpiony tu uproszczonym schematem tego procesu przedstawionym na rysunku nr 2.

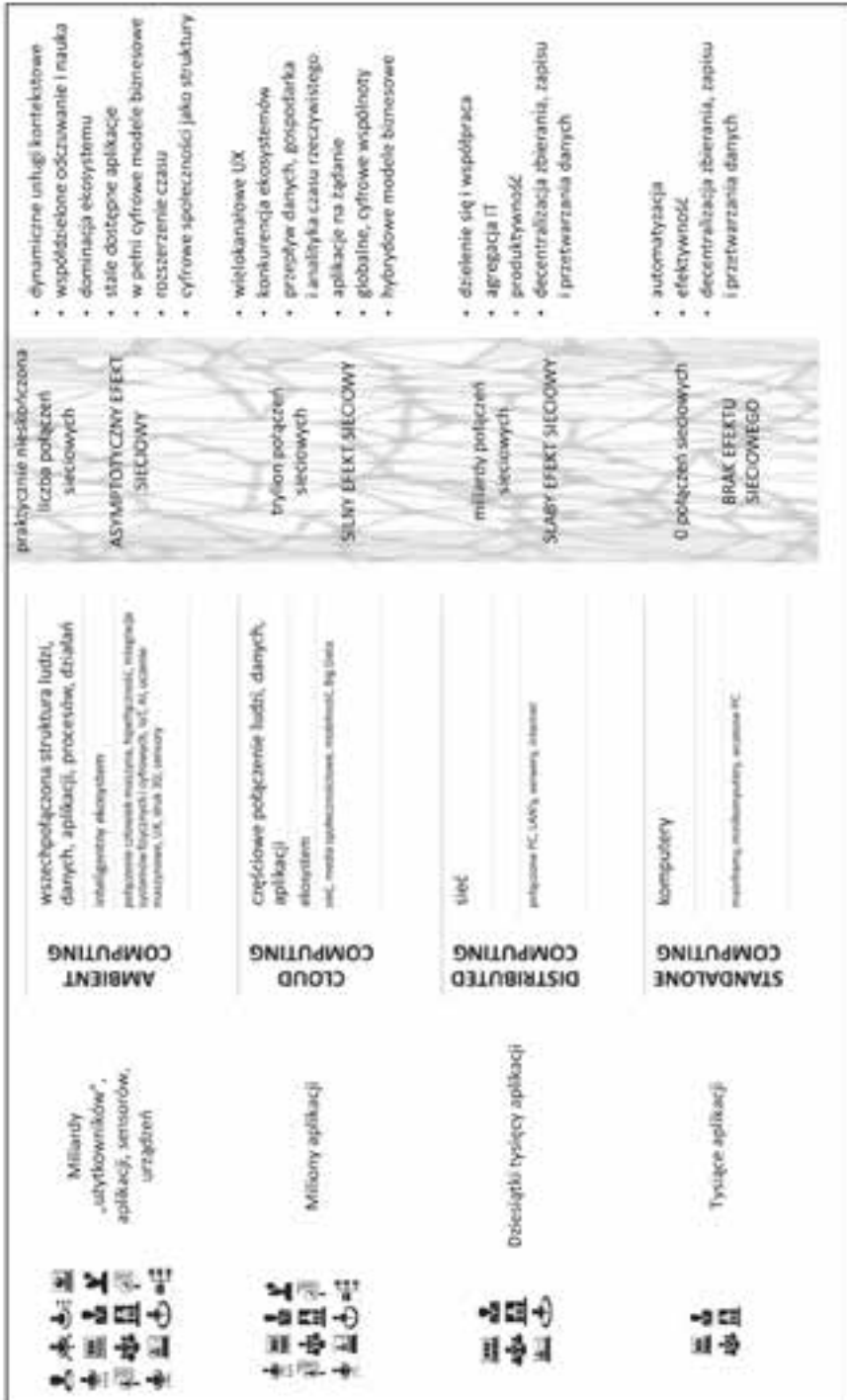
Świat, w którym funkcjonujemy ulega zasadniczym przeobrażeniom – „(...) technologie cyfrowe mogą teraz stać się dla społeczeństwa i gospodarki tak samo ważnym czynnikiem przemiany, jak kiedyś silnik parowy”<sup>10</sup>. Techniki i technologie informacyjne dokonują w obszarze kompetencji intelektualnych tego samego, czego silnik parowy dokonał w dziedzinie siły mięśni. Cyfryzacja tworzy nowe, często niezwykle, wzory rzeczywistości. „Powstaje bowiem świat, który rządzi się innymi regułami gospodarczymi – w którym miejsce niedoboru zajmuje nadmiar”<sup>11</sup>.

Zmiany o tak dynamicznym charakterze powodują, że otoczeni jesteśmy obfitością określeń i terminów, za którą trudno nadążyć nawet specjalistom. Ta mnogość używanych obecnie haseł jest imponująca, co raczej utrudnia, a nie ułatwia analizę i zrozumienie zmieniającej się rzeczywistości. Aktywność badaczy tematu, połączona z efektywnością mediów i produktywnością działów PR firm ICT i firm konsultingowych, zaowocowała feerią słów i fraz mających często charakter buzzwordów (rysunek nr 3)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> E. Brynjolfsson, A. McAfee, *Drugi wiek maszyny. Praca, postęp i dobrobyt w czasach genialnych technologii*, MT Biznes, Warszawa 2015, s. 19.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>12</sup> „Modowy” charakter tego zjawiska powoduje, że w sieci można znaleźć uaktualniane listy terminów, których po prostu nie wypada nie znać w bieżącym sezonie – np. <https://www.datapine.com/blog/technology-buzzwords/> (data odczytu: 13.01.2018).



Rysunek nr 2. Schemat rozwoju technik informacyjnych

Źródło: opracowanie własne



**Rysunek nr 3. Buzzwordy współczesnej ICT**

Źródło: opracowanie własne

Współczesność określa się ostatnio często przymiotnikiem „cyfrowa”. Autorstwo pojęcia „gospodarka cyfrowa” przypisuje się D. Tapscottowi, który w 1996 r. wydał obszerną książkę pod takim tytułem<sup>13</sup>.

Cyfrowa współczesność kształtowana jest przez dwa intensywne procesy. Pierwszym jest cyfrowa destrukcja, będąca współczesnym „turbo” odpowiednikiem schumpeterowskiej twórczej destrukcji<sup>14</sup>. Proces ten fundamentalnie zmienia oczekiwania i zachowania w sferze kultury, rynków, branż czy procesów, wywołane przez lub wyrażające się poprzez cyfrowe możliwości, kanały lub zasoby<sup>15</sup>. Odpowiada on za upadek organizacji, branż czy całych gospodarek niepotrafiących dostosować się do zachodzących zmian. Kreuje nowe potrzeby konsumenckie, produkty i rynki. Drugim procesem jest cyfrowa transformacja – konieczność, wobec której stają dotychczasowe struktury społeczne i gospodarcze chcące uniknąć konsekwencji twórczej destrukcji. Pojawia się trend zacierający granice pomiędzy światem cyfrowym a fizycznym. Oba te procesy silnie oddziałują także na obszar administracji. Jeśli tak jest, to być może powinniśmy mówić o cyfrowej, a nie elektronicznej administracji.

<sup>13</sup> D. Tapscott, *Gospodarka cyfrowa. Nadzieje i niepokoje Ery Świadomości Systemowej*, Business Press, Warszawa 1998.

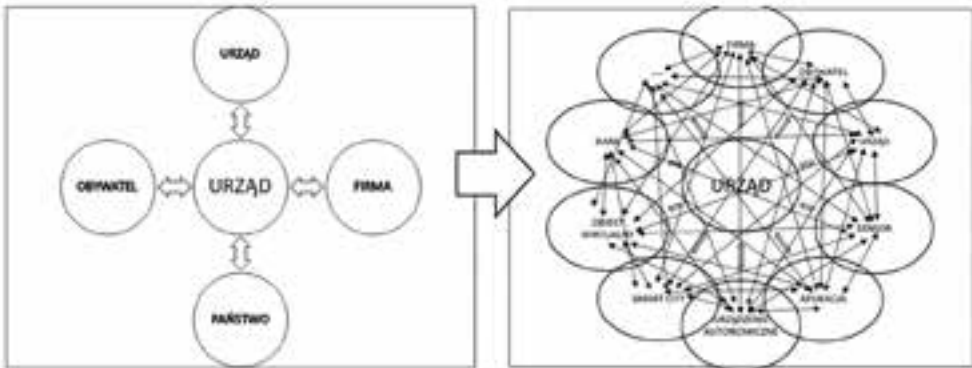
<sup>14</sup> Por. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York 1975, <http://transcriptions.english.ucsb.edu/archive/courses/liu/english25/materials/schumpeter.html>, s. 82–85 (data odczytu: 22.06.2009).

<sup>15</sup> Gartner IT Glossary, <http://www.gartner.com/it-glossary/digital-disruption> (data odczytu: 30.07.2017).

## 5. Współczesność e-administracji

Nowoczesne rozwiązania ICT są, coraz śmielej, wykorzystywane w administracji. W sferze tej funkcjonuje lub planowanych jest coraz więcej rozwiązań opartych na: sztucznej inteligencji, robotyce, łańcuchach bloków, autonomicznych urządzeniach, systemach łączności 5G czy internecie rzeczy (który będzie fundamentem inteligentnych miast) – by wymienić choćby niektóre.

E-administracja przestaje być narzędziem łączącym urzędy, obywateli i firmy. Staje się c-administracją, której codziennością będzie hiperłączność (rozumiana jako miliardy połączeń pomiędzy ludźmi, organizacjami, urządzeniami, danymi i procesami, skutkująca rosnącą współzależnością i współdziałaniem tych elementów) oraz automatyzacja wymiany informacji, zadań analitycznych i wielu innych procesów wymagających dotychczas udziału człowieka. Ewolucję tę w bardzo uproszczony sposób przedstawia rysunek nr 4.



**Rysunek nr 4. Ewolucja e-administracji**

Źródło: opracowanie własne

Cyfrowa administracja daje szansę na rozwiązanie wielu dotychczasowych problemów dzięki dostępowi do większej ilości danych, z których będziemy czerpać więcej informacji zwiększających naszą wiedzę. Zwiększą się możliwości, a więc także skutki działań administracyjnych. Pojawią się także nowe zagrożenia, począwszy od coraz większego uzależnienia od infrastruktury narażonej na wszelkiego rodzaju ataki, poprzez zagrożenie dotychczasowych miejsc pracy i roli społecznych, aż do „buntu robotów” – wizji, która dotychczas była



domeną *science fiction*, a dzisiaj jest obiektem niepokoju poważnych naukowców<sup>16</sup>. Innym, poważnym zagrożeniem jest to, że nowe techniki wystawią rządzących na pokusę kontrolowania sfer, które – dla dobra nas, jako obywateli – powinny pozostać poza kontrolą władzy. Potencjalne spektrum takich zagrożeń sięga od naszej prywatności<sup>17</sup> aż do ponownych prób centralnego zarządzania gospodarką – „cyfrowego leninizmu”<sup>18</sup>.

## 6. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Cyfrowa rzeczywistość powoduje istotne zmiany cywilizacyjne. Dotykają one także obszaru administracji, która zmienia się równie dynamicznie, jak pozostałe obszary rzeczywistości. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że teoria, a szczególnie metodyka pomiaru e-administracji, nie nadąża za jej praktyką. Pojawia się potrzeba nowych definicji i nowych narzędzi pomiaru.

Z powodu rosnącej złożoności kontekstu technologicznego, w którym przyszło nam funkcjonować, nie będzie to zadanie łatwe. Jest to jednak problem, który musi zostać rozwiązany, jeśli chcemy efektywnie zarządzać dalszym rozwojem administracji. To, jakiego prefiksu – „e-”, „d-” czy „c-” – użyjemy jest, mimo tytułu tego artykułu, najmniej istotne.

## Bibliografia

- Brynjolfsson E., Mafie A., *Drugi wiek maszyny. Praca, postęp i dobrobyt w czasach genialnych technologii*, MT Biznes, Warszawa 2015.
- DeMarco T., *Controlling Software Projects, Management Measurement & Estimation*, Yourdon Press, New York 1982.

---

<sup>16</sup> O zagrożeniach związanych z rozwojem technologii ciekawie pisze B. Joy, *Why the future doesn't need us*, „Wired”, April 2000, <https://www.wired.com/2000/04/joy-2/> (data odczytu: 14.08.2017).

<sup>17</sup> Przerazające są chińskie koncepcje „kredytu społecznego” czy „magicznej tarczy” – por. L. Lin, J. Chin, „Raport mniejszości” po chińsku, „The Wall Street Journal”, 30.11.2017, <http://wyborcza.pl/7,160910,22756036,raport-mniejszosci-po-chinsku.html> (data odczytu: 10.12.2017).

<sup>18</sup> Por. A. Browne, *Ambitny Xi Jinping i dyktatura big data. Jak Chiny wynalazły „cyfrowy leninizm”*, „The Wall Street Journal” 17.10.2017, <http://wyborcza.pl/7,160910,22736319,ambitny-xi-jinping-i-dyktatura-big-data-jak-chiny-wynalazly.html> (data odczytu: 6.12.2017).

- Goliński M., *Spółczesność informacyjna – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, „Monografie i opracowania SGH” 2011, nr 580, s. 133–159.
- Goliński M., *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ* [w:] A. Kobyliński, A. Sobczak (red.), *Modernizacja państwa z zastosowaniem technologii informatycznych. Technologie informatyczne w administracji publicznej i służbie zdrowia*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, z. 38, s. 73–84.
- Tapscott D., *Gospodarka cyfrowa. Nadzieje i niepokoje Ery Świadomości Systemowej*, Business Press, Warszawa 1998.
- UN E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 2014.
- United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 2016.

## Źródła sieciowe

- Browne A., *Ambitny Xi Jinping i dyktatura big data. Jak Chiny wynalazły „cyfrowy leninizm”*, „The Wall Street Journal” 17.10.2017, <http://wyborcza.pl/7,160910,22736319,ambitny-xi-jinping-i-dyktatura-big-data-jak-chiny-wynalazly.html> (data odczytu: 6.12.2017).
- Gartner IT Glossary, <http://www.gartner.com/it-glossary/digital-disruption> (data odczytu: 30.07.2017).
- <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government> (data odczytu: 26.11.2017).
- <https://www.datapine.com/blog/technology-buzzwords/> (data odczytu: 13.01.2018).
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020> (data odczytu: 26.11.2017).
- <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (data odczytu: 13.01.2018).
- <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys> (data odczytu: 13.01.2018).
- Joy B., *Why the future doesn't need us*, „Wired”, April 2000, <https://www.wired.com/2000/04/joy-2/> (data odczytu: 14.08.2017).
- Lin L., Chin J., *„Raport mniejszości” po chińsku*, „The Wall Street Journal”, 30.11.2017, <http://wyborcza.pl/7,160910,22756036,raport-mniejszosci-po-chinsku.html> (data odczytu: 10.12.2017).
- Schumpeter J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York 1975, <http://transcriptions.english.ucsb.edu/archive/courses/liu/english25/materials/schumpeter.html>, s. 82–85 (data odczytu: 22.06.2009).

\* \* \*

## **The E-Government is Dead, Long Live the D-Government!**

### **Abstract**

The aim of this article is to initiate discussions on the definition and measurement of e-government. The development of information technologies continues to accelerate. ICT has an increasing impact on our reality, including e-government. The practice of e-government is changing as dynamically as the rest of the socio-economic environment. The UN, the World Bank and the European Union – the key institutions in this area – define and measure e-government in a traditional way. There is a clear gap between the theory and practice of ICT application in the area of administration.

**Keywords:** e-government, measurement of e-government, ICT, digital transformation, digital disruption

