PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU nr 89
Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem 2010

Mirosław Moroz
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ELEKTRONICZNA ADMINISTRACJA – USŁUGI PUBLICZNE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę wykorzystania Internetu przez administrację do świadczenia usług publicznych dla przedsiębiorstw. Wskazano na zalety wdrożenia e-administracji, zarówno z punktu widzenia organów administracyjnych, jak i przedsiębiorstw, zaprezentowano aktualny stan i zakres e-usług publicznych wykonywanych dla sfery biznesu, jak również perspektywy dalszego rozwoju e-administracji w Polsce. Obecnie wdrożonych jest szereg e-usług dla przedsiębiorstw, co jednak nie oznacza, że wszystko zostało w tej materii zrobione. Dalsze perspektywy rozwoju e-administracji – w kontekście przeanalizowanych szans i zagrożeń – również wyglądają optymistycznie.

1. Wstęp

Usługi publiczne świadczone przez administrację rządową i samorządową dla przedsiębiorstw są istotną determinantą otoczenia biznesu. Przedsiębiorcy i menedżerowie, obok realizacji swoich podstawowych celów związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, muszą dokonywać różnego rodzaju czynności administracyjnych. Wykonywanie określonych procedur w zakresie płatności podatków lub czynności rejestracyjnych czy składanie sprawozdań statystycznych jest bieżącym i obligatoryjnym udziałem przedsiębiorstw. Dlatego też bardzo istotna jest kwestia sposobów komunikowania się z urzędami i sądami, tak aby procesy biurokratyczne cechowały się wygodą i nie odrywały przedsiębiorców od podstawowych zadań.

Obecnie odpowiedzią na tak postawione postulaty jest elektroniczna administracja (*e-government*). Termin ten oddaje zjawisko transformacji dokumentów z postaci papierowej w elektroniczną, jak również, a może przede wszystkim, możliwość wykonywania danych czynności formalnych przez Internet. Nie wystarczy bowiem sama zmiana postaci dokumentów z tradycyjnej na elektroniczną. Niezbędna jest możliwość interakcji przedsiębiorcy z daną instytucją oraz możliwość interakcji danego zbioru danych z innymi rejestrami publicznymi. Dopiero taka synteza oznacza usprawnienie kontaktu z administracją, ograniczenie czasu spędzonego nad wypełnieniem określonych dokumentów, automatyzację czynności biurokratycznych, a w konsekwencji większą efektywność danego podmiotu gospodarczego.

Celem artykułu jest przedstawienie obecnego stanu rozwoju e-administracji w Polsce, nakierowanej na świadczenie usług publicznych wobec przedsiębiorstw. Drugim celem jest wskazanie czynników sprzyjających i hamujących implementację e-usług dla przedsiębiorstw.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że prezentowane rozważania odnoszą się tylko do segmentu przedsiębiorstw, pomijając w analizie obszar usług publicznych *on-line* nakierowanych na obywateli. W artykule autor używa pojęcia e-usługi (usługi *on-line*), które należy rozumieć jako usługę publiczną wykonywana poprzez Internet. Również zamiennie używa terminów e-administracja i *e-government*.

2. Istota i funkcje e-administracji

Nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji e-administracji. Poszczególni autorzy nieco odmiennie rozkładają akcenty istoty elektronicznej administracji. Przykładowo J.E. Fountain postrzega *e-government* jako „administrację zorganizowaną wokół wirtualnych ministerstw, współdzielonych miedzy agendami państwowymi bazami danych, jak również umożliwienie podłączenia podmiotów prywatnych poprzez Internet do wspomnianych baz danych”[1]. Z kolei P.T. Yeager uwypukla przedmiotowy charakter elektronicznej administracji, wskazując, iż składa się ona z „baz danych, sieci, systemu wspomagania decyzji, technologii multimedialnych, technik personalizacji i potwierdzania tożsamości”[2]. Nie umniejszając roli zaprezentowanych stanowisk, należy podkreślić, iż konstytutywnym czynnikiem e-administracji jest wykorzystanie do celów publicznych sieci Internetu. To właśnie Internet umożliwia bowiem realizację usług publicznych na odległość, niezależnie od charakteru podmiotu (obywatel, przedsiębiorstwo czy inna agenda rządowa) i kierunku komunikacji. Dlatego też dalej e-administracja rozumiana będzie jako spełnianie zadań publicznych przez agendy rządowe i samorządowe w oparciu o technologie teleinformatyczne. W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na to, iż informatyzacja administracji nie jest synonimem e-administracji. Informatyzacja instytucji publicznych polega na wyposażeniu w sprzęt z odpowiednim oprogramowaniem stanowisk pracy w urzędach i sądach. Występuje więc ukierunkowanie na wzrost wydajności na danym miejscu pracy, ale brak połączenia systemów informatycznych między sobą i z interesantem[3].

Państwo ma do realizacji szereg zadań o charakterze publicznym. Wśród nich wymienić można te związane z prowadzeniem, a jeszcze wcześniej zakładaniem, działalności gospodarczej. W stosunku do przedsiębiorstw na katalog usług publicznych składają się m.in. następujące działania:

---

[1] M. Yildiz, *E-government research: Reviewing the literature, imitations, and ways forward*, „Government Information Quarterly” 2007, vol. 24, s. 650.

[2] Tamże.

[3] A. Cieślak-Wróblewska, *E-administracja ma ułatwić ludziom życie*, „Rzeczpospolita” 16.10.2008, http://www.rp.pl/artykul/205494.html.

– prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych,
– stworzenie systemu statystyki publicznej,
– stworzenie systemu wymiaru, poboru i egzekucji podatków,
– potwierdzanie i ochrona własności określonych składników majątku (np. nieruchomości, prawa własności przemysłowej),
– stworzenie systemu dochodzenia własnych racji (postępowanie cywilne i administracyjne).

Powyższe zestawienie wskazuje jedynie na fundamentalne kwestie usług publicznych świadczonych wobec przedsiębiorstw, abstrahując od dyskusji na temat roli państwa w gospodarce. Niewątpliwie też agendy rządowe mogą w różny sposób realizować przedstawione zadania. Wdrożenie e-usług pozwala na uzyskanie korzyści dwojakiego rodzaju: wewnętrznych, przejawiających się w administracji, i zewnętrznych, odnoszących się do przedsiębiorstw[4]. Tabela 1 ujmuje zbiorczo podstawowe korzyści z wdrożenia e-administracji.

Tabela 1. Korzyści wewnętrzne i zewnętrzne z wdrożenia e-administracji

Wewnętrzne	Zewnętrzne
• uniknięcie multiplikowania dokumentacji • redukcja kosztów transakcyjnych • uproszczenie procedur • zwiększenie wydajności instytucji publicznej • zwiększenie stopnia koordynacji • poprawa transparentności podejmowanych decyzji	• wygoda obsługi (brak konieczności udania się do danej instytucji) • elastyczność co do miejsc i czasu skorzystania z danej usługi • oszczędność czasu (stworzenie, dostarczenie, przetworzenie, składowanie informacji) • wprowadzenie wyboru sposobu komunikacji z daną instytucją • mniejsze prawdopodobieństwo popełnienia pomyłki w dokumentacji (predefiniowane formularze *on-line*) • utrudnienie zachowań korupcjogennych (brak osobistego kontaktu na linii petent – urzędnik)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*, United Nations, New York 2008, s. 7.

Dzięki wdrożeniu odpowiedniego systemu e-administracji możliwe jest bardziej wydajne wykonywanie zadań publicznych, zarówno wewnątrz danej instytucji, jak i między poszczególnymi agendami rządowymi. Także podmioty zewnętrzne odnoszą określone korzyści: załatwianie spraw urzędowych w dogodnym czasie, z dogodnego miejsca i z mniejszym prawdopodobieństwem popełnienia pomyłki (predefiniowane formularze *on-line*). Tym niemniej pozostaje oczywiście pytanie, jaki zakres funkcji jest w danym momencie optymalny. Dopasowanie e-administracji wiąże się z jednej strony z potencjałem finansowym, technologicznym i kadrowym admini-

[4] *UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*, United Nations, New York, 2008, s. 7.

stracji; z drugiej zaś jest pochodną oczekiwań przedsiębiorców, jako beneficjentów takiego rozwiązania.

Oczekiwania przedsiębiorców względem funkcji, które powinien spełniać e-government, zostały przebadane przez Instytut Łączności. Zainteresowanie przedsiębiorców mierzone było na skali od 0 do 5 punktów, przy czym wyższy wynik oznaczał większe zainteresowania. Wśród usług dla firm, które powinny być dostępne *on-line*, przedsiębiorcy wymienili[5]:

- rozliczanie podatku VAT (4,20),
- rozliczanie podatku dochodowego od osób prawnych (3,93),
- przekazywanie danych statystycznych (3,86),
- rejestrację oraz rozliczanie, wynikające z obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników (3,85),
- rejestrację działalności gospodarczej (3,55),
- udział w zamówieniach publicznych (3,51),
- zgłoszenia do urzędów celnych (2,61),
- uzyskiwanie pozwoleń i wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego (1,97).

Powyższe zestawienie potwierdza, że preferowane funkcje administracji elektronicznej odnoszą się do typowych i powtarzalnych czynności biurowych wykonywanych przez przedsiębiorców. Druga strona równania, czyli faktycznie udostępnione poprzez Internet usługi publiczne, zostanie przedstawiona w kolejnej sekcji artykułu.

3. Wdrożone i projektowane e-usługi dla przedsiębiorstw

Obecnie wiele państw wdraża e-usługi, widząc w nich nie tylko interaktywny kanał komunikacji z interesantami, ale także sposobność poprawy efektywności świadczenia usług publicznych. Szacunki wskazują, iż wprowadzenie powiązanych ze sobą baz danych w ramach e-administracji znacznie obniża koszty transakcyjne. Przykładowo porównano koszty transakcyjne pozyskania równowartości 100 euro wpływów podatkowych w Polsce i w Irlandii, która wprowadziła rozwiązania elektroniczne. Koszty te wyniosły odpowiednio równowartość 2,31 euro i 0,86 euro[6]. Rocznie, jak szacuje Ministerstwo Finansów, suma utraconych korzyści wynikająca z braku możliwości składania deklaracji podatkowych drogą elektroniczną oscyluje wokół 1 mld zł[7].

Przedstawione dane skłaniają do bliższego przyjrzenia się roli, jaką obecnie odgrywa e-administracja w Polsce. W stosunku do przedsiębiorstw wdrożono e-usługi

[5] W. Michalski, *Ocena zapotrzebowania społecznego na elektroniczne usługi świadczone przez urzędy administracji publicznej w Polsce*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne" 2006, nr 1-2, s. 75-76.

[6] P. Skwirowski, *Czy fiskus ma wreszcie polubić e-Podatki*, „Gazeta Wyborcza" 16.03.2009, s. 22.

[7] Tamże.

Tabela 2. Usługi publiczne dla przedsiębiorstw świadczone drogą elektroniczną w Polsce w czerwcu 2009

Zakres	Platforma internetowa	Przedmiot (dokument, wniosek)
Postępowanie podatkowe	http://www.e-deklaracje.gov.pl/	składanie deklaracji podatkowych: – od 1 stycznia 2008 r. VAT: VAT-7, VAT-7K, VAT-8, VAT-9, VAT-23, VAT-24, VAT-10, VAT-11, VAT-12, VAT-UE, VAT-UE/A, VAT-UE/B, VAT-UEK, VAT-R, VATR/UE, VAT-Z, CIT: CIT-8, CIT-8/0, CIT-D, PIT: PIT-28 (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych), przedsiębiorstwa państwowe: WZP-1M, WZP-1K, WZP-1R, WZS-1M, WZS-1K, WZS-1R, podatek od gier: P0G-3A, podatek od podmiotów zagranicznych: IFT-1, IFT-1R, IFT-2, IFT-2R, IFT-3, IFT-3R, IFT/A, – od 1 kwietnia 2008 r. PIT: PIT-36, PIT-36L, – od 1 lipca 2008 r. VAT: VAT-21, PIT: PIT-R, PCC: PCC-3, PCC-3A, PCC-2, podatek od gier: P0G-3D P0G-R, – od 1 lipca 2008 r. PIT-16 (karta podatkowa)
Postępowanie administracyjne	http:// epuap.gov.pl/[1)] http://www.wrotamalopolski.pl/ https://www.sekap.pl/home.seam[2)]	rejestracja pojazdu, pozwolenia na budowę, rozgraniczenie nieruchomości itp.
Zamówienia publiczne	https://licytacje.uzp.gov.pl/	licytacja elektroniczna
Ubezpieczenia społeczne (ZUS)	http://eup.zus.pl/	składanie wniosków przez płatnika: – wydanie zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami ZUS-EWN, – zwrot nadpłaconych składek ZUS-EZS, – zaświadczenie o zgłoszeniu do ubezpieczenia zdrowotnego ZUS-EWZ, – ustalenie przekroczenia rocznej granicy podstawy wymiaru składek ZUS-EPW, – udostępnienie programu Płatnik ZUS-EWP, – reklamacja informacji o stanie konta osoby ubezpieczonej ZUS-ERU
	http://e-inspektorat.zus.pl/	składanie deklaracji rozliczeniowych w ramach programu Płatnik

Rejestracja przedsiębiorców	http://pdi.cors.gov.pl/portal_v1/	– wyszukiwanie informacji o podmiotach zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, – składanie i przesyłanie drogą elektroniczną wniosków, załączników i dokumentów do sądów rejestrowych lub Centralnej Informacji KRS, – odbieranie korespondencji z sądów i Centralnej Informacji KRS
	http://www.poznan.pl/mim/public/msp/eadministracja.html	rejestracja jednoosobowej działalności gospodarczej
Postępowanie celne	https://www.celina.krakow.uc.gov.pl/AppCel/index.jsp	– obsługa zgłoszeń celnych w procedurach przywozowych, – przyjmowanie deklaracji INTRASTAT
Statystyka narodowa	https://esp.stat.gov.pl/ESP/default.aspx	wnioski o wpis, zmianę cech objętych wpisem lub skreślenie podmiotu z krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON
	https://raport.stat.gov.pl/gus.ps/login/login.pa	– obsługa sprawozdawczości statystycznej,
Ochrona danych osobowych	http://egiodo.giodo.gov.pl/index.dhtml	– rejestracja zbiorów danych osobowych, – dostęp do informacji zawartych w jawnym rejestrze zbiorów danych osobowych
Zarządzanie prawami własności przemysłowej	http://www.uprp.pl/Polski/uslugionline/Zgłaszanie+on-line/	elektroniczne zgłaszanie wynalazków do opatentowania
	http://ipu.uprp.pl/	przeszukiwanie zbiorów wynalazków, znaków towarowych czy innych praw własności przemysłowej krajowych i zagranicznych
Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy	https://www.giif.mofnet.gov.pl/giif/	rejestracja transakcji przekraczających równowartość 15 000 euro
Informacja przestrzenna i katastralna	http://maps.geoportal.gov.pl/webclient/#	– ewidencja nieruchomości – gruntów, budynków, – określanie granic i numerów działek, – przedstawienie ukształtowania terenu, – pomiar odległości i powierzchni

Uwagi:

1) platforma zbiorczo prezentuje różne szczeble i kategorie e-administracji (np. powiat, gminę, samorząd wojewódzki); nie w pełni funkcjonalna, dominują treści informacyjne;

2) regionalne platformy przeznaczone do świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną.

Źródło: opracowanie własne.

w wielu obszarach, począwszy od rejestracji przedsiębiorstwa, a skończywszy na kwestiach ochrony wzorów własności przemysłowej. Warto podkreślić, iż to rok 2008 był rokiem przełomowym, w którym udostępniono większość e-usług. Rok 2009 przyniósł kontynuację tego trendu. Tabela 2 prezentuje faktyczne obszary zastosowania elektronicznej administracji dla przedsiębiorstw.

Zgodnie z zamieszczonymi w tab. 2 informacjami, usługi publiczne dla przedsiębiorstw świadczone drogą elektroniczną w zasadzie odpowiadają wymaganiom zgłaszanym wcześniej przez przedsiębiorców wobec systemu e-administracji. Interakcja z administracją jest dzisiaj możliwa w wielu obszarach działania. Na szczególna uwagę zasługuje obszar podatków i statystyki narodowej. W tych dwóch obszarach, stanowiących *clou* kontaktów z administracją, dynamicznie przyrasta możliwość załatwienia spraw urzędowych drogą elektroniczną.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż prezentowane w tab. 2 usługi świadczone *on-line* oferowane są przez administrację rządową i samorządową (na szczeblu województwa i gminy). Przykładem jest tutaj rejestracja działalności gospodarczej, którą umożliwiają określone urzędy gminne.

Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, iż prezentowane powyżej możliwości e-administracji, jakkolwiek spore, nie mogą odbywać się bez użycia kwalifikowanego e-podpisu. Podpis cyfrowy to ciąg bitów (danych) jednoznacznie identyfikujących autora wysłanej wiadomości. Opatrzenie wiadomości podpisem cyfrowym gwarantuje odbiorcy, iż w sposób pewny może określić tożsamość drugiej strony kontaktu. Stosowanie podpisu cyfrowego umożliwia składanie oświadczeń woli na odległość, także w odniesieniu do urzędów i sądów. Jednakże w polskich warunkach problemem pozostaje cena i znaczny stopień skomplikowania organizacyjnego systemu infrastruktury klucza publicznego. Koszt zakupu zestawu do składania e-podpisu wynosi około 300 zł, a przedłużenie jego ważności około 150 zł na rok. Nie dziwi więc fakt, że powszechność użycia jest niewielka. Co więcej, padają deklaracje o możliwości wysyłania własnych oświadczeń woli bez wykorzystania podpisu cyfrowego. „– Zaproponowaliśmy inne rozwiązanie – mówi Wioletta Paprocka, rzeczniczka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, inicjatora nowelizacji. – Każdy obywatel, który będzie chciał skorzystać z usług któregokolwiek urzędu, zaloguje się do niego jak do banku. Dostanie swój login i hasło, które wystarczą, by wysyłać podania, wnioski i inne dokumenty”[8].

W tym miejscu należy też odnieść się do planów w zakresie e-administracji. Różnego rodzaju projektów z zakresu *e-government* jest stosunkowo dużo, natomiast warto wyróżnić dwa ciekawe i mające w opinii piszącego te słowa duże prawdopodobieństwo realizacji. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o projekt tzw. e-sądu. Zgodnie z projektem uchwalonym w grudniu 2008 r. przez sejm, powstanie sąd, który swoje

[8] M. Czujko, *E-urzędy dla wszystkich bez elektronicznego podpisu*, http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/e-urzedy;dla;wszystkich;bez;elektronicznego;podpisu,116,0,454516.html, 27.05.2009.

funkcjonowanie oprze w dużej mierze na komunikacji elektronicznej[9]. E-sąd będzie rozpatrywać tylko sprawy upominawcze, a więc takie, w których zobowiązanie pozwanego ma charakter pieniężny i nie budzi większych wątpliwości (jest solidnie udokumentowane). Proces elektroniczny będzie dobrowolny, niewątpliwą zachętą będą niższe opłaty sądowe (o 3/4 w stosunku do tradycyjnego sądu). Drugim projektem wartym uwzględnienia w niniejszym opracowaniu jest koncepcja zawarcia podpisu cyfrowego w nowych dowodach osobistych, których wydawanie rozpocznie się w 2011 roku[10]. Takie rozwiązanie w sposób znakomity pozwoliłoby każdemu obywatelowi na pełne, a nie tylko potencjalne korzystanie z zalet e-usług. Analogiczne rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w innych krajach, np. Estonii.

Zaprezentowane informacje nie byłyby pełne bez wskazania miejsca Polski na tle innych państw, implementujących w swojej praktyce e-usługi. Zgodnie z prowadzonymi corocznie badaniami gotowości internetowej (The Networked Readiness Index), Polska zajmuje 33 miejsce na 134 państwa, które wzięto pod uwagę w badaniu ze względu na potencjał w zakresie e-administracji[11]. Ten w sumie pozytywny obraz zmienia się diametralnie, gdy przedmiotem badania staje się dostępność e-usług. W tym przekroju Polska znalazła się na 123 miejscu (wśród 134 państw); nie tylko za państwami o ugruntowanej pozycji, ale także za zdecydowaną większością krajów trzeciego świata[12]. Obiektywnie rzecz biorąc, tak niska pozycja – na tle wdrożonych e-usług – budzi zastrzeżenia. Można jedynie postawić tezę, że niska nota związana jest ze słabym poinformowaniem obywateli i firm o istniejących rozwiązaniach, jak również niewielką skalą zastosowania e-podpisu.

4. Szanse i zagrożenia we wdrażaniu e-usług publicznych dla przedsiębiorstw

Obok bieżącego stanu e-administracji w Polsce nie mniej ważne są perspektywy rozwoju usług publicznych dostępnych drogą elektroniczną. Przyszłość e-administracji dla przedsiębiorstw związana jest z szerszymi trendami, które zachodzą w gospodarce, społeczeństwie i w polityce. Niektóre z tych trendów mają potencjalny pozytywny wpływ na rozpowszechnianie się wzorców elektronicznej administracji, podczas gdy inne w swej istocie stanowią potencjalny czynnik hamujący. Szanse i zagrożenia w dalszej implementacji e-administracji przedstawia tab. 3.

Na pierwszym miejscu wśród potencjalnych przyczyn upowszechnienia się e-usług jest wspominane już wcześniej złagodzenie wymogów stosowania kwalifi-

---

[9] M. Domagalski, *Proste sprawy trafią do sądu internetowego*, http://www.rp.pl/artykul/2,230532_Proste_sprawy_trafia_do_sadu_internetowego_.html, 8.12.2008.

[10] P. Poznański, *Cyfrowa Polska 2011?*, „Gazeta Wyborcza" 28.05.2009, s. 20.

[11] S. Dutta, I. Mia (ed.), *The Global Information Technology Report 2008–2009.Mobility in a Networked World*, World Economic Forum, Geneva 2009, s. 351.

[12] Tamże, s. 367.

Tabela 3. Szanse i zagrożenia w dalszej implementacji e-administracji

Szanse	Zagrożenia
– złagodzenie wymogów prawnych wobec konieczności zastosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego, – zagwarantowany wkład środków europejskich na projekty e-administracji, – upowszechnienie zagadnień e-administracji, – wysokie nasycenie przedsiębiorstw technologiami teleinformatycznymi, – dopuszczenie drogi elektronicznej w korespondencji z administracją (art. 63 § 1 i art. 39^1 k.p.a.)	– mentalność urzędników, ale i interesantów, – brak świadomości korzyści wynikających z e-administracji, po stronie zarówno przedsiębiorców, jak i urzędników, – pojawianie się orzeczeń sądowych kwestionujących podstawy e-administracji, – problem interoperacyjności tworzonych systemów

Źródło: opracowanie własne.

kowanego podpisu elektronicznego. Przejście na rozwiązania stosowane w sferze komercyjnej, czyli uwierzytelnianie się za pomocą hasła i loginu, lub też załączenie podpisu cyfrowego jako integralnego składnika dowodów osobistych spowoduje przełom w popycie na e- administrację. W tym względzie znamienny jest przykład możliwości internetowego rozliczenia podatku dochodowego przez osoby fizyczne. Mimo że taka możliwość pojawiła się na miesiąc przed zakończeniem terminu przyjmowania deklaracji oraz faktu, iż w sposób elektroniczny można było rozliczyć tylko jeden formularz (PIT-37), z omawianej propozycji skorzystało około 77 tys. podatników[13]. Dla porównania rok wcześniej, gdy wymogiem było zastosowanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego, na internetową formę rozliczeń zdecydowało się 419 podatników[14].

Powyższy przykład ma jeszcze jeden wymiar – edukacyjny. Media szeroko propagowały możliwość elektronicznego rozliczenia się z podatków, akcentując przy tym wygodę użycia i dogodność czasową. Łączy się to z kolejną szansą – wzrostu świadomości przedsiębiorców – na temat istnienia alternatywnego sposobu komunikacji z urzędami. Wydaje się jednak, że w interesie państwa jest przeprowadzenie kampanii edukacyjnej informującej przedsiębiorców o katalogu spraw możliwych do realizacji poprzez e-usługi, gdyż mimo niewątpliwego postępu, przedsiębiorcy nie wiedzą o istnieniu e-administracji, co skutkuje niskimi notami w międzynarodowych rankingach.

Drugą ze względu na ważność okolicznością przemawiająca za dalszym rozwojem e-administracji w Polsce jest otrzymanie finansowego wsparcia z Unii Europejskiej na stworzenie e-administracji. Na świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną otrzymaliśmy, jako kraj, ponad 1,1 mld euro, do wydania w latach

[13] *Ponad 89 tys. podatników złożyło zeznania podatkowe drogą elektroniczną*, Komunikat Ministerstwa Finansów, http://www.e-deklaracje.gov.pl/index.php?page=aktualnosci, 8.05.2009.

[14] Tamże.

2007-2013[15]. Dzięki takim programom jak 7 Program Ramowy, Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka" czy program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), urzędy publiczne na poziomie centralnym wdrożą 29 projektów z zakresu e-administracji na łączną kwotę 3,2 mld zł[16]. W kontekście występujących wcześniej opóźnień z wdrożeniem e-usług ważne jest też to, że udział funduszy unijnych na poziomie 85% całości finansowania wymusi terminowość wykonania poszczególnych etapów i całych projektów. A są to istotne przedsięwzięcia – jako przykłady podać można e-podatki, e-rejestrację firm, informatyzację wydziału ksiąg wieczystych, platformę usług elektronicznych dla klientów ZUS. Również na poziomie administracji samorządowej widoczne jest finansowanie z funduszy unijnych. W ramach regionalnych programów operacyjnych na e-administrację urzędy marszałkowskie, które zarządzają tymi programami, przeznaczyły 1,2 mld zł[17].

Kolejnym czynnikiem przemawiającym na korzyść upowszechnienia się e-usług jest wysokie nasycenie przedsiębiorstw technologiami teleinformatycznymi. Według danych zabranych przez GUS 92% przedsiębiorstw posiada dostęp do Internetu[18]. Firmy aktywnie korzystają z dostępu do Internetu – 22% z nich wykorzystuje sieć do zakupów, a 9% do sprzedaży *on-line*[19]. Powyższe dane należy widzieć także jako czynnik kreujący popyt na e-usługi ze strony firm. Tak jak wcześniej używanie Internetu w celach transakcyjnych następowało stopniowo po opanowaniu informacyjnych i komunikacyjnych możliwości aplikacji internetowych, tak na kanwie pozytywnych doświadczeń i nabytych umiejętności coraz większy popyt dotyczyć będzie e-usług dla przedsiębiorstw. Podobny trend zaobserwować można było w innych krajach, bardziej rozwiniętych pod względem e-administracji.

Optymizmem napawają też regulacje prawne. Kodeks postępowania administracyjnego, kluczowy akt prawny z punktu widzenia sposobów interakcji z administracją, dopuszcza możliwość komunikacji wyłącznie na drodze elektronicznej. Zgodnie z artykułem 63 § 1 k.p.a. wszczęcie postępowania może odbywać się m.in. poprzez wniosek złożony pocztą elektroniczną albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej[20]. Również art. 39^1 k.p.a. stanowi, że doręczenie decyzji może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Jednakże taka możliwość jest obwarowana zgodą danego organu administracji, nie jest obligatoryjna.

---

[15] A. Cieślak-Wróblewska, *Chcemy gonić Europę w e-usługach*, „Rzeczpospolita" 16.10.2008, http://www.rp.pl/artykul/205493.html.

[16] Tamże.

[17] Tamże.

[18] Dane z 2007 r., za: *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2007*, GUS, Warszawa 2008, s. 17.

[19] Dane z 2006 r., za: *Społeczeństwo informacyjne w Polsce*…, s. 35 i 38.

[20] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*, DzU 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

Obok czynników o charakterze sprzyjającym upowszechnieniu się e-administracji występują także czynniki hamujące. W tym kontekście na pierwszym miejscu wymienić należy mentalność urzędników, ale też niektórych interesantów. Dla wielu urzędników podstawą działania jest zebranie możliwie wielu zaświadczeń, potwierdzeń, kopii; oczywiście w formie papierowej, z nieodzowną kolekcją pieczęci. Funkcjonowanie w wymiarze wirtualnym jawi się jako zagrożenie możliwości udowodnienia braku uchybień w pracy. Dodatkowo e-usługi wymagają bardziej aktywnego podejścia do wykonywania zadań, pracy w tempie interesanta. Jeżeli do tego obrazu dodamy, iż tradycyjny i elektroniczny system obsługi funkcjonują równolegle, co zwiększa nakład pracy, a na początku wymaga szkoleń, to nie dziwi fakt, iż e-administracja może być kontestowana. Jednakże odpowiednio zaprojektowany system e-administracji może odciążyć urzędników od wykonywania rutynowych funkcji, jak również przenieść część obowiązków formalnych na barki interesantów. Obawy wobec niematerialnego charakteru e-usług podziela też część interesantów. Takie podejście jest niewątpliwie spowodowane brakiem świadomości rzeczywistych zalet i wad po obu stronach kontaktu. Postawa konserwatywna nie sprzyja wdrażaniu e-administracji.

Przeszkody w stosowaniu wzorca administracji elektronicznej pojawiają się także na gruncie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny *de facto* zakwestionował sensowność korzystania z drogi elektronicznej w kontaktach z sądami administracyjnymi. Zgodnie z postanowieniem I OZ 673/08 „dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem”[21]. Nie kwestionując formalnoprawnych przesłanek, które legły u podstaw takiego orzeczenia NSA, z punktu widzenia rozwoju e-administracji przyjęcie powyższej logiki skutkuje zastopowaniem procesu transformacji. Przykład ten nie wyczerpuje problemów prawnych, związanych z wdrażaniem e-administracji. Do tej listy należy dodać problematykę skuteczności doręczeń, oświadczeń woli itp.

Tempo i zakres wdrożenia mogą doznać uszczerbku na skutek kwestii technicznych. W tym kontekście na plan pierwszy wysuwa się problem interoperacyjności. Interoperacyjność oznacza, że istnieje pełna swoboda w wymianie danych pomiędzy różnymi systemami publicznych rejestrów. Koncepcyjnie możliwość wymiany danych jest jednym z założeń budowy e-administracji. Problemy pojawiają się w praktyce, gdy teoretycznie zgodne interfejsy nie potrafią ze sobą współpracować. Jak stwierdził wiceminister Witold Drożdż, odpowiedzialny za wdrożenie e-usług, chodzi o to, „by się nie okazało, że kilka urzędów wprowadza jakieś systemy, a potem trzeba będzie wydać kolejne duże pieniądze na ich zintegrowanie”[22]. Brak interoperacyjności podważyć może główne zalety *e-government*.

---

[21] P. Żerański, *Dlaczego działalność kancelarii prawnych nie zostanie zrewolucjonizowana*, „Rzeczpospolita” 30-31.05.2009, s. C8.

[22] A. Cieślak-Wróblewska, *E-administracja ma...*

5. Podsumowanie

Jak wynika z prowadzonych rozważań, świadczenie usług publicznych dla przedsiębiorców z wykorzystaniem Internetu jest perspektywicznym kierunkiem, który mimo określonych przeszkód natury prawnej, technicznej czy psychologicznej, nie powinien podlegać dyskusji. Zalety dla przedsiębiorstw, korespondujące z korzyściami dla samej administracji, wskazują, że e-administracja może być bardzo ważnym albo wręcz kluczowym elementem w reformie państwa. Implementacja e-usług z jednej strony pozwala wyzwolić większą aktywność gospodarczą wśród przedsiębiorców, odciążonych w pewnym stopniu od rutynowych obciążeń biurokratycznych, z drugiej zaś stanowi kamień milowy w zwiększaniu wydajności urzędów. Istnieje jednak zagrożenie, że upowszechnienie elektronicznej administracji obnażyć może słabości kadrowe i/lub niską jakość stanowionego prawa.

Mimo ogromnego przyrostu dostępnych dla przedsiębiorstw e-usług w roku 2008, pozycja Polski w międzynarodowych rankingach e-administracji ulega stopniowemu pogorszeniu. Świadczy to o tym, że w innych państwach postęp w zakresie *e-government* jest jeszcze bardziej dynamiczny. Wydaje się także, iż taka ocena dokonań państwa wynika z nikłego poinformowania przedsiębiorców o istniejących możliwościach. Dlatego też nacisk ze strony UE na wdrożenie kolejnych usług publicznych świadczonych w sposób elektroniczny ocenić należy bardzo pozytywnie, tak jak i skalę zaangażowania finansowego na poziomie 85% przewidywanych nakładów. Tym niemniej otwartą pozostaje kwestia, jak w rzeczywistości ta pomoc zostanie spożytkowana, czy znowu nie nastąpią drastyczne opóźnienia w realizacji poszczególnych elementów e-administracji. Pewne przesłanki (egzekucja realizacji projektów ze strony UE, przekroczenie progu masy krytycznej dostępnych e-usług) zdają się sugerować, że tym razem mamy szansę na wykonanie planów.

Wraz z rozwojem e-administracji i rosnącym stopniem integracji publicznych baz danych, rodzi się kwestia wykorzystania dokładnych i pełnych danych o poszczególnych obywatelach i przedsiębiorcach. Czy postulowana w ramach e-administracji integracja rejestrów publicznych nie zagrozi ich prywatności, a z organów państwa nie stworzy „wielkiego brata"? Jak zachować równowagę między potrzebą wygody (a więc integracji danych) a potrzebą zachowania określonej dozy prywatności (każdy urząd wie tyle, ile musi)? Odpowiedzi na te pytania będą musiały zostać sformułowane także w przypadku polskiej administracji elektronicznej.

Literatura

Cieślak-Wróblewska A., *Chcemy gonić Europę w e-usługach*, „Rzeczpospolita" 16.10.2008, http://www.rp.pl/artykul/205493.html.

Cieślak-Wróblewska A., *E-administracja ma ułatwić ludziom życie*, „Rzeczpospolita" 16.10.2008, http://www.rp.pl/artykul/205494.html.

Czujko M., *E-urzędy dla wszystkich bez elektronicznego podpisu*, http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/e-urzedy;dla;wszystkich;bez;elektronicznego;podpisu,116,0,454516.html, 27.05.2009.

Domagalski M., *Proste sprawy trafią do sądu internetowego*, http://www.rp.pl/artykul/2,230532_Proste_sprawy_trafia_do_sadu_internetowego_.html, 8.12.2008.

Dutta S., Mia I. (ed.), *The Global Information Technology Report 2008-2009.Mobility in a Networked World*, World Economic Forum, Geneva 2009.

Michalski W., *Ocena zapotrzebowania społecznego na elektroniczne usługi świadczone przez urzędy administracji publicznej w Polsce*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne" 2006, nr 1-2.

Ponad 89 tys. podatników złożyło zeznania podatkowe drogą elektroniczną, Komunikat Ministerstwa Finansów, http://www.e-deklaracje.gov.pl/index.php?page=aktualnosci, 8.05.2009.

Poznański P., *Cyfrowa Polska 2011?*, „Gazeta Wyborcza" 28.05.2009.

Skwirowski P., *Czy fiskus ma wreszcie polubić e-Podatki*, „Gazeta Wyborcza" 16.03.2009.

Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2007, GUS, Warszawa 2008.

UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance, United Nations, New York 2008.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*, DzU 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

Yildiz M., *E-government research: Reviewing the literature, imitations, and ways forward*, „Government Information Quarterly" 2007, vol. 24.

Żerański P., *Dlaczego działalność kancelarii prawnych nie zostanie zrewolucjonizowana*, „Rzeczpospolita" 30-31.05.2009.

E-GOVERNMENT – PUBLIC SERVICES FOR BUSINESSES. STATE OF THE ART AND PROSPECTS

Summary: The article focuses on the question of utilizing the Internet for delivering public services to enterprises (e-government). It depicts the advantages of implementation of e-government for government entities and businesses as well.

The article shows the current condition of e-government and the array of e-services delivering to businesses. There are a lot of e-services in use, but on the other hand there is still a space to improve extent and popularity of e-government in Poland. Generally, the future of e-government in Poland is bright, because of the advantage of opportunities over treats in the context of further implementation of e-services.