PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 487 • 2017

Polityka ekonomiczna ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

Natalia Mańkowska
Akademia Morska w Gdyni
e-mail: n.mankowska@wpit.am.gdynia.pl

USŁUGI E-ADMINISTRACJI DLA PRZEDSIĘBIORSTW A BIUROKRACJA W KRAJACH UE

E-GOVERNMENT SERVICES FOR ENTERPRISES VS. BUREAUCRACY IN THE EU

DOI: 10.15611/pn.2017.487.16
JEL Classification: F590, H400, O380

Streszczenie: Przedmiotem rozważań jest problematyka dotycząca wdrażania usług e-administracji do przedsiębiorstw w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego prezentuje wizję elektronicznej administracji wpływającej istotnie na efektywność sektora publicznego. Jego działalność może być nieefektywna z powodu dysfunkcji i ograniczeń. Proces świadczenia usług publicznych jest głównym źródłem potencjalnej nieefektywności. Jednym z jej przejawów jest nadmierna biurokracja organizacji publicznych, utrudniająca prowadzenie działalności gospodarczej. Przeprowadzona analiza miała na celu znalezienie potwierdzenia zależności między rozwojem usług e-administracji oferowanych przedsiębiorcom a poziomem biurokracji w krajach Unii Europejskiej. Badanie empiryczne przeprowadzone dla dwudziestu czterech państw członkowskich UE w latach 2007-2012 nie dało jednak jednoznacznych wyników potwierdzających występowanie owej zależności we wszystkich krajach UE.

Słowa kluczowe: e-administracja, wirtualna biurokracja, efektywność sektora publicznego.

Summary: The subject of the following publication is the issue of implementation of enterprise e-government services in the states of the European Union. The information society development strategy presents a vision of an electronic administration that significantly influences the effectiveness of public administration. Public sector activity may be ineffective due to its dysfunction and limitations. Public service delivery is a major source of potential inefficiencies. One of its manifestations is the excessive bureaucracy of public organizations that impede business. The analysis was aimed at finding confirmation of the relationship between the development of e-government services offered to entrepreneurs and the level of bureaucracy in the European Union countries. An empirical study conducted for twenty-four EU Member States in the period 2007-2012 did not provide clear evidence of this dependence in all EU countries.

Keywords: e-government, virtual bureaucracy, public sector efficiency.

1. Wstęp

Digitalizacja usług świadczonych przez organizacje publiczne jest jednym z kluczowych celów rozwoju społeczeństwa informacyjnego w państwach Unii Europejskiej. Wskazuje się, że proces wdrażania elektronicznej administracji może wpływać na przeobrażenia instytucji publicznych, szczególnie zwiększając ich jakość w danym państwie. Podstawowym zamysłem wspierania rozwoju e-administracji w krajach członkowskich UE jest oferowanie obywatelom i przedsiębiorcom efektywnych usług wykorzystujących narzędzia ICT (*Information and Communication Technologies*) w procesach komunikowania się podmiotów z organizacjami publicznymi. Komisja Europejska w dokumentach politycznych odnoszących się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego wskazuje korzyści, które powinny wynikać z informatyzacji procesu świadczenia usług publicznych. Wśród nich wskazuje m.in. większą transparentność administracji publicznej, ograniczającą problem korupcji, a także zmniejszenie biurokracji w organizacjach publicznych. Przywołane korzyści są istotnymi determinantami w kontekście oceny efektywności sektora publicznego, wpływającymi jednocześnie na zdolność konkurencyjną kraju w płaszczyźnie międzynarodowej. Celem przeprowadzonego badania było podjęcie próby sprawdzenia, czy istnieje zależność między rozwojem usług e-administracji, szczególnie tych, które są oferowane podmiotom gospodarczym, a poziomem biurokracji w krajach Unii Europejskiej. Do realizacji celu wykorzystano dane empiryczne wskazujące poziom biurokracji w kraju oraz stopień wykorzystania usług e-administracji przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność na jego terytorium.

2. Biurokracja – dysfunkcja organizacji sektora publicznego

Główną misją organizacji publicznych jest działanie dla dobra publicznego poprzez przejęcie odpowiedzialności przez owe organizacje w społeczeństwie za rozwój i wdrażanie polityki wpływającej na alokację dóbr publicznych [Denhardt 2008, s. 12]. Działanie w interesie publicznym realizowane jest przez proces świadczenia obywatelom oraz przedsiębiorstwom dóbr i usług publicznych [Kożuch 2004, s. 83]. Tym samym organizacje publiczne kształtują relacje z otoczeniem. Istotne są cele, dla których zostały powołane owe organizacje. Działalność organizacji publicznych powinna być ukierunkowana na realizację potrzeb zgłaszanych przez podmioty funkcjonujące w ich otoczeniu. Współcześnie w obszarze teorii ekonomii tradycyjnej odrzucone zostało pojęcie *administrowania* na rzecz *zarządzania* organizacjami publicznymi. Zmianom uległy zasady kreowania relacji między obywatelami i przedsiębiorstwami a państwem reprezentowanym przez sektor publiczny [Hughes 2003, s. 1-2]. W organizacjach publicznych (w ich nowej formie) uwagę poświęca się głównie zarządzaniu procesami podejmowania decyzji, odrzucając tym samym zinstytucjonalizowaną formę publicznej organizacji biurokratycznej. Charakterystyka modelu organizacji biurokratycznej oraz postbiurokratycznej została zaprezentowa-

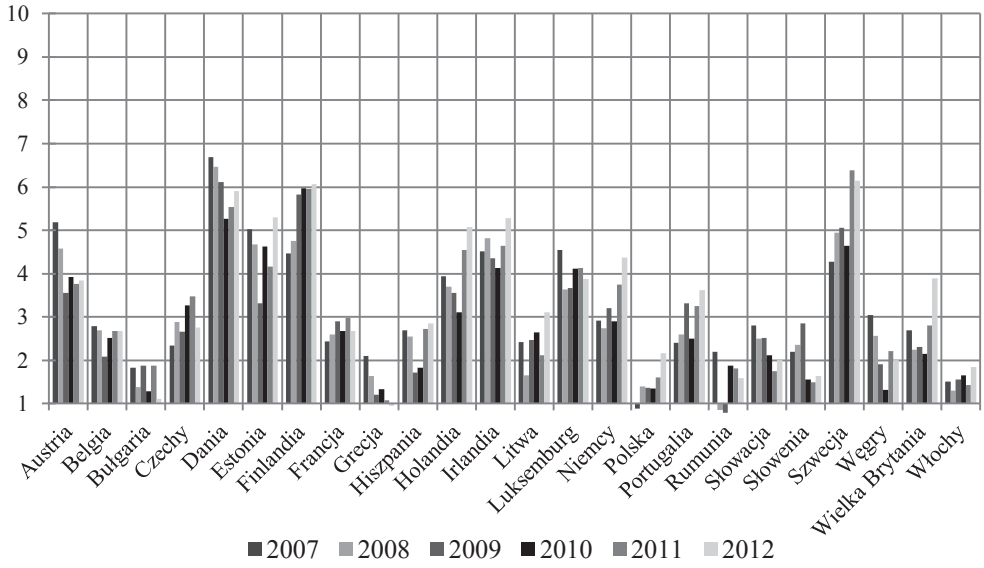
na w tabeli 1. Za główną przyczynę przemian w organizacjach publicznych uznaje się powszechnie postępujący proces urynkowienia ich działalności.

Tabela 1. Porównanie cech organizacji biurokratycznej i postbiurokratycznej

Cecha	Organizacja biurokratyczna	Organizacja postbiurokratyczna
Polityka i kultura zarządzania	• Organizacja i jej potrzeby w centrum • Autorytarne podejmowanie decyzji, kontrola i rozkazy • Ustalone reguły gry • Niezależne działanie menedżerów • Zorientowanie na procesy	• Akcent położony na jakość usług dla obywateli/przedsiębiorstw (klientów, grup interesu) • Decyzje podejmowane przez współuczestnictwo • Uprawnienie reguł gry • Decyzje kolektywne, kooperacja • Zorientowanie na wyniki
Struktura	• Scentralizowana, hierarchiczna	• Zdecentralizowana
Orientacja rynkowa	• Napędzana budżetem • Wykazująca cechy monopolisty	• Napędzana zyskiem • Urynkowienie, upowszechnienie procesów kooperacji i konkurencji

Źródło: [Kernaghan, Marson, Borins 2005, s. 3].

Zgodnie z ideą ekonomii sektora publicznego ocenia się, że biurokracja wpływa na przerost struktury instytucji sektora publicznego i służy interesom prywatnym [Toye 2006, s. 11-12]. Konieczność sprostania wyzwaniom niesionym przez rozwijające się gospodarki spowodowała potrzebę poprawy efektywności ekonomicznej działania organizacji publicznych. Owa efektywność stała się, obok sprawiedliwości społecznej, kluczowym aspektem decydującym o rozwoju organizacji sektora publicznego [Frączkiewicz-Wronka 2009, s. 29]. Działalność organizacji publicznych powinna sprzyjać ograniczaniu źródeł nieefektywności związanych z występowaniem biurokracji oraz korupcji. Zadaniem organizacji publicznej jest oferowanie obywatelom i przedsiębiorstwom dóbr i usług zgodnych ze standardami prawnymi tworzonymi przez formalne instytucje publiczne oraz sprostanie społecznym oczekiwaniom [Wysocki 2005, s. 2]. Możliwość występowania tych czynników łącznie oddziałuje na skuteczność decyzji administracji publicznej. Istotne znaczenie mają przyjęte wzorce zarządzania, które powinny służyć skutecznej realizacji zadań publicznych. *Dobra publiczne* są definiowane jako dobra, które powinny być dostępne dla wszystkich konsumentów w tej samej ilości [Varian 1997, s. 599]. W kontekście działania organizacji publicznych istotny problem stanowi szeroko rozumiany proces gospodarowania mieniem publicznym. Brak przejrzystości tego procesu wpływa na poziom biurokracji i korupcji w danym kraju [Brol 2010, s. 87]. Z uwagi na tematykę niniejszego artykułu analiza i ocena nieefektywności sektora publicznego skupia się wokół jego dysfunkcji wynikających z poziomu biurokracji w danym kraju. Na wykresie (rys. 1) zaprezentowano wartość wskaźnika biurokracji w krajach Unii Europejskiej według metodologii mierzenia tej zmiennej proponowanej przez Instytut Rozwoju Zarządzania w Lozannie.



Rys. 1. Wskaźnik biurokracji w krajach UE w latach 2007-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *World Competitiveness Yearbook*.

Wyższy poziom wskaźnika (mierzonego w skali od 1 do 10) wskazuje na biurokrację, która nie utrudnia prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju. Niska jego wartość sugeruje, że w danym państwie biurokracja postrzegana jest jako ważny czynnik nieefektywności administracji publicznej z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. W większości krajów UE wartość wskaźnika nie wahała się istotnie w poszczególnych latach badania. Można zauważyć, że ocena biurokracji uległa znacznej poprawie w badanym okresie w państwach takich, jak: Estonia, Finlandia, Holandia, Irlandia, Litwa oraz Niemcy.

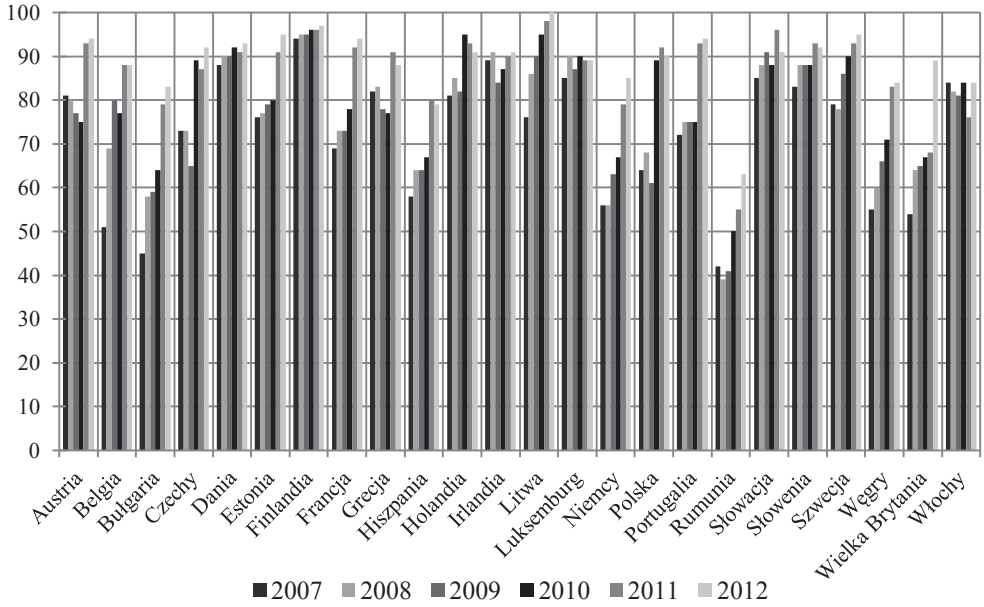
Poziom biurokracji zależy od przejrzystości procesów administrowania i świadczenia usług publicznych. Rozwój społeczeństwa informacyjnego zakłada nowe podejście do tych procesów, określone mianem *elektronicznej administracji*. Sektor publiczny bierze czynny udział w rozwoju struktur swoich instytucji poprzez realizację założeń nowego zarządzania publicznego, deregulację i ograniczanie biurokracji oraz wdrażanie elektronicznej administracji [Borras, Seabrook 2015, s. 9-10]. Oznacza to, że wdrażanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w organizacjach publicznych powinno wpływać na wzrost efektywności działania sektora publicznego.

3. Usługi e-administracji dla przedsiębiorstw w krajach UE

Proces rozwoju elektronicznej administracji w państwach jest ściśle związany z umożliwieniem obywatelom i przedsiębiorstwom korzystania z szybkich transakcji za pośrednictwem e-usług publicznych oraz poprawą komunikacji wszystkich podmiotów z organizacjami publicznymi [Kaczorowska 2008, s. 19]. Wdrażanie e-administracji powinno skutkować ewolucyjnymi przemianami w administracji, służącymi poprawie przedsiębiorczości poprzez między innymi zmniejszenie biurokracji. Podstawą owych oczekiwanych przemian jest infrastruktura tworzona przez systemy informacji publicznej. Infrastruktura ta powinna sprzyjać oddolnie podejmowanym inicjatywom obywateli i przedsiębiorców, wpływającym na proces komunikacji z władzami publicznymi i wynikającym z ewolucji krajowych instytucji publicznych i prywatnych. Narzędzia ICT w organizacjach publicznych mogą być wykorzystane w celu zapewnienia pełnego i nieograniczonego dostępu do przepisów, kodeksów prawa i usług rządowych [Accenture 2001, s. 35]. W kontekście tych przemian ocenia się, że rozwój e-administracji może wpływać na zdolność instytucjonalną państwa oraz jego konkurencyjność w tym wymiarze.

Podstawową przesłanką informatyzacji administracji było zwiększanie jej wydajności, a następnie poprawa efektywności. Współcześnie wskazuje się, że najistotniejszym celem e-administracji jest dobre rządzenie oraz możliwość tworzenia większej wartości dla obywateli i przedsiębiorców przez maksymalizację korzyści wynikających z informatyzacji [*Wizje i priorytety*… 2009, s. 6]. Korzyści te powinny przynosić między innymi [Sakowicz 2008, s. 77]: poprawę jakości informacji publicznej i procesu jej przekazywania, skrócenie czasu wykonywania zadań publicznych, ograniczenie uciążliwości administracyjnych oraz poprawę jakości usług publicznych. Modernizacja administracji publicznej jest szczególnie istotna z punktu widzenia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie danego kraju. Pożądane ograniczenie biurokracji, dzięki szybszym i bardziej efektywnym metodom przekazywania informacji publicznej, wiąże się z obniżeniem kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa. W kontekście tego podejścia e-administracja może sprzyjać poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego opracowana przez Komisję Europejską nakłada na państwa członkowskie obowiązek rozwoju elektronicznych usług publicznych dla przedsiębiorstw. Koszyk podstawowych ośmiu usług e-administracji dla przedsiębiorstw obejmuje następujące usługi [Wauters, Colclough 2006, s. 4]: ubezpieczenia społeczne dla osób fizycznych zatrudnionych przez pracodawcę, rozliczania podatku dochodowego od osób prawnych, rozliczanie podatku VAT, rejestracja działalności gospodarczej, przekazywanie danych statystycznych do GUS, przekazywanie deklaracji celnych do urzędów celnych, uzyskiwanie pozwoleń i realizacji płatności za korzystanie ze środowiska naturalnego, obsługa zamówień publicznych. Na wykresie (rys. 2) zaprezentowano dane procentowe dotyczące przedsiębiorstw korzystających z e-usług publicznych w krajach UE w latach 2007-2012.



Rys. 2 Odsetek przedsiębiorstw korzystających z usług e-administracji w krajach UE (2007-2012)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W badanym okresie odsetek przedsiębiorstw korzystających z usług e-administracji w krajach UE stopniowo wzrastał. W najwyższym stopniu przedsiębiorstwa korzystały z owych usług w krajach takich, jak: Finlandia, Holandia, Słowacja oraz Szwecja.

W literaturze przedmiotu z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego oprócz pojęcia elektronicznej administracji podejmowane jest zagadnienie *wirtualnej biurokracji*. Wirtualna biurokracja polega na odejściu od klasycznej formy organizacji biurokratycznej na rzecz modelu przetwarzania informacji w organizacji publicznej, szczególnie uwzględniającej wewnętrzne procesy i struktury administracyjne (tzw. *back office*) [Fountain 2001, s. 61]. Kluczowymi aspektami owego modelu są: współpraca podmiotów administracji publicznej na każdym szczeblu organizacyjnym oraz kompleksowe łączenie zasobów informacyjnych administracji w celu równoległego przetwarzania informacji [Jagoda 2006, s. 222]. Dla rozwoju wirtualnej biurokracji konieczna jest infrastruktura teleinformatyczna oraz odpowiedni stopień organizacyjnego zespolenia struktur instytucji publicznych. Oba wskazane elementy sprzyjają zwiększaniu efektywności usług publicznych oferowanych przez organizacje.

4. Stopień wykorzystania usług e-administracji przez przedsiębiorstwa a poziom biurokracji w krajach UE – badania empiryczne

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i opracowywanych strategiach rozwoju społeczeństwa informacyjnego brakuje jednolitych standardów pomiaru e-administracji. Problem ten dotyczy szczególnie pomiaru korzyści z procesu wdrażania narzędzi ICT w organizacjach publicznych. Celem niniejszego opracowania było podjęcie próby sprawdzenia, czy istnieje zależność między stopniem wykorzystania e-usług publicznych przez przedsiębiorstwa a poziomem biurokracji w krajach UE. Do realizacji tak postawionego celu wybrano dane:

- odsetek przedsiębiorstw korzystających z usług e-administracji (Eurostat),
- wskaźniki pomiaru efektywności sektora publicznego (*World Competitiveness Yearbook*, Instytut Rozwoju Zarządzania w Lozannie),
- wybrane wskaźniki konkurencyjności międzynarodowej[1].

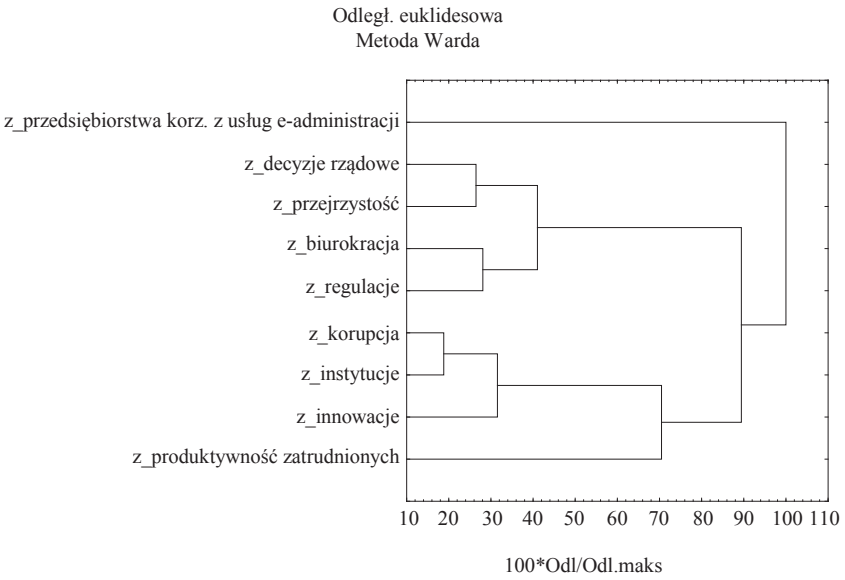
  Wskaźniki wybrane do badania wraz z opisem przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Mierniki wykorzystane do badania

Wskaźnik	Skala/ jednostka	Opis wskaźnika	Źródło
Przedsiębiorstwa korzystające z usług e-administracji	%	Odsetek przedsiębiorstw korzystających z usług e-administracji w danym roku	Eurostat
Biurokracja	1-10	1 – biurokracja utrudnia działalność gospodarczą, 10 – biurokracja nie utrudnia działalności gospodarczej	World Competitiveness Yearbook – IMD
Korupcja	1-10	1 – korupcja istnieje, 10 – korupcja nie istnieje	jw.
Decyzje rządowe	1-10	1 – nie są efektywnie wdrażane/urzeczywistniane, 10 – są efektywnie wdrażane/ urzeczywistniane	jw.
Przejrzystość	1-10	1 – administracja nie jest przejrzysta, 10 – administracja jest przejrzysta	jw.
Regulacje	1-10	1 – regulacje nie wspierają konkurencyjności, 10 – regulacje wspierają konkurencyjność	jw.
Produktywność	$	PKB przypadające na osobę zatrudnioną	jw.
Innowacje	1-7	1 – niski poziom innowacji w kraju, 7 – wysoki poziom innowacji w kraju	Global Competitiveness Report – WEF
Instytucje	1-7	1 – niska jakość instytucji w kraju, 7 – wysoka jakość instytucji w kraju	jw.

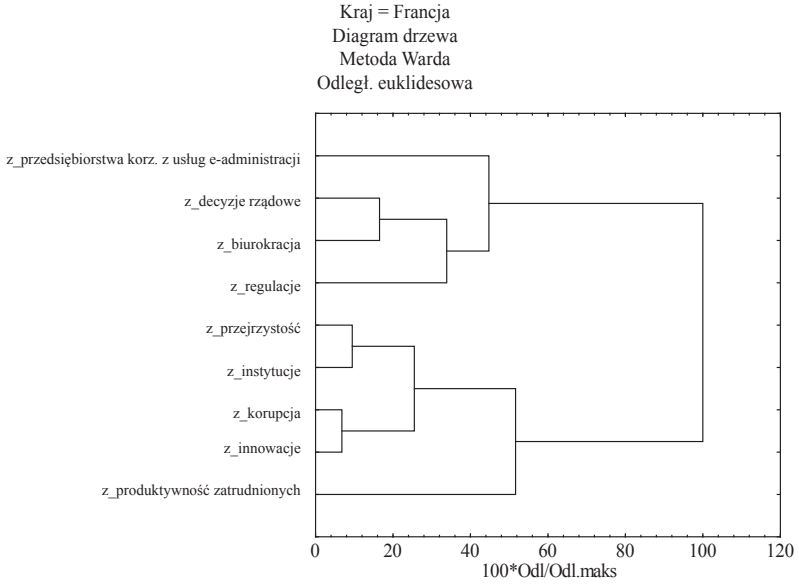
Źródło: opracowanie własne.

[1] Zamysł włączenia do badania wskaźników konkurencyjności międzynarodowej wynika z idei wskaźnika wartości publicznej z e-administracji (*Public Value of E-Government* – PVEG), szczególnie promowanej przez Komisję Europejską [por. Prakash, Jaiswal, Gulla 2005, s. 169].



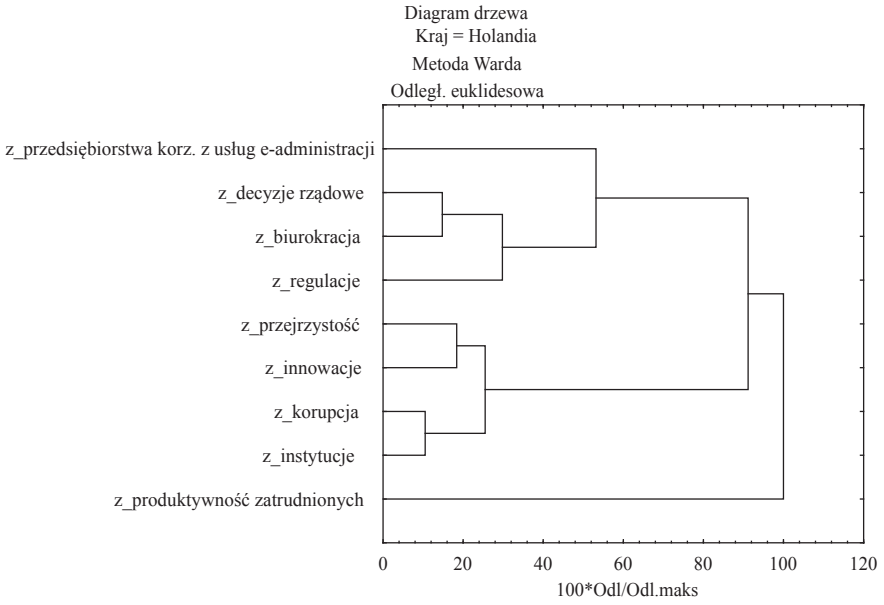
Rys. 3. Dendrogram: przedsiębiorstwa korzystające z usług e-administracji a wskaźniki efektywności sektora publicznego w krajach UE w latach 2007-2012

Źródło: opracowanie własne.



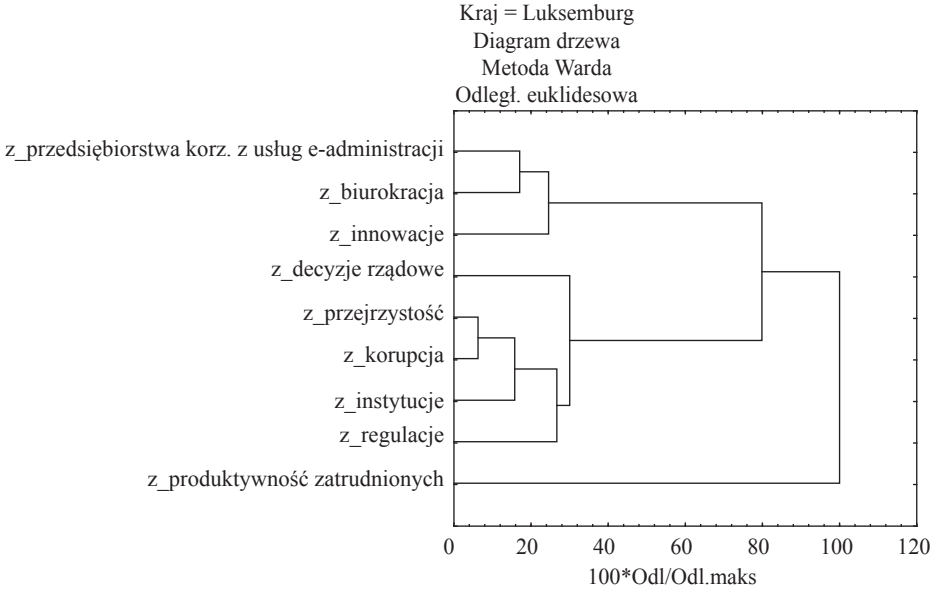
Rys. 4. Diagram drzewa wybranych obiektów w kraju: Francja

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 5. Diagram drzewa wybranych obiektów w kraju: Holandia

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6. Diagram drzewa wybranych obiektów w kraju: Luksemburg

Źródło: opracowanie własne.

Dane dotyczyły dwudziestu czterech państw Unii Europejskiej[2] w okresie od 2007 do 2012 roku[3]. Do badania wykorzystano narzędzie eksploracyjnej analizy danych – analizę skupień. Zastosowanie analizy skupień miało na celu wykrycie zależności między wskaźnikiem wykorzystania usług e-administracji przez przedsiębiorstwa a determinantami efektywności sektora publicznego oraz konkurencyjności międzynarodowej. W analizie wykorzystano metodę Warda. Wyniki aglomeracji danych zostały zaprezentowane na diagramach drzewa (dendrogramach). W niniejszym artykule zamieszczono wyniki aglomeracji danych dla wszystkich krajów UE oraz krajów, w których uzyskane wyniki są istotne z punktu widzenia sformułowanego celu pracy. W efekcie aglomeracji danych w okresie badawczym 2007-2012 we wszystkich krajach UE uzyskano następujący diagram drzewa (rys. 3).

Na podstawie zaprezentowanego dendrogramu można skonstatować, że w krajach UE w wybranym okresie badawczym nie występował związek między stopniem wykorzystania usług e-administracji przez przedsiębiorstwa a poziomem biurokracji. Badania w poszczególnych krajach wskazały w większości podobny wynik. Jedynie w trzech krajach badana zależność została zidentyfikowana: we Francji, Holandii oraz Luksemburgu (odpowiednio rys. 4, 5 i 6).

Na podstawie przedstawionych dendrogramów można stwierdzić, że w niektórych krajach istnieje zależność między stopniem wykorzystania usług e-administracji przez przedsiębiorstwa a poziomem biurokracji w wybranych krajach UE.

5. Zakończenie

Informatyzacja usług publicznych jest jednym z podstawowych celów rozwoju elektronicznej administracji w państwach członkowskich UE. Jakość instytucji publicznych może zależeć istotnie od struktury organizacji publicznych, która zmienia się pod wpływem wdrażania narzędzi ICT w sektorze publicznym. W literaturze przedmiotu oraz strategiach rozwoju społeczeństwa informacyjnego wskazuje się szereg korzyści, które powinny wynikać z informatyzacji procesu świadczenia usług publicznych. Większość z nich jest istotna w kontekście oceny efektywności sektora publicznego. Przeprowadzone badanie miało na celu znalezienie statystycznego potwierdzenia zależności między rozwojem usług e-administracji oferowanych przedsiębiorcom a poziomem biurokracji w krajach Unii Europejskiej. Badanie empiryczne przeprowadzone dla dwudziestu czterech państw członkowskich UE w latach 2007-2012 nie dało jednoznacznych wyników potwierdzających występowanie badanej zależności. Zależność między wybranymi wskaźnikami została zidentyfikowana za pomocą analizy skupień w następujących krajach: Francja, Holandia i Luksemburg.

[2] Z wyłączeniem (z powodu braku danych w wybranym okresie badawczym): Cypru, Łotwy, Malty, Chorwacji.

[3] O wyborze tego okresu badawczego zadecydowała dostępność danych Eurostatu oraz ich porównywalność.

Literatura

Accenture, Markle Foundation, 2001, *United Nations Development Programme*, *Creating a Development Dynamic*, Final Report of the Digital Opportunity Initiative, July.

Borras S., Seabrook L., 2015, *Sources of National Institutional Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, s. 9-10.

Brol M., 2010, *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.

Denhardt R., 2008, *Theoris of Public Organization*, Thomson Wadsworth, Belmont.

Fountain J., 2001, *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, The Brookings Institutions, Washington.

Frączkiewicz-Wronka A., 2009, *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.

Hughes O.E., 2003, *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York.

Jagoda J., 2006, *Biurokracja wirtualna. Informatyzacja administracji publicznej*, [w:] Łukasiewicz J. (red.), *Biurokracja*, TNOiK, Rzeszów.

Kaczorowska A., 2013, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kernaghan K., Marson B., Borins S., 2005, *The New Public Organization*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto.

Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa.

Prakash N., Jaiswal M.P., Gulla U., 2005, *Measurement of public value of enterprise applications in government and public sector*, Methodology, vol. 3, s. 169-170.

Sakowicz M., 2008, *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną*, [w:] Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Toye J., 2006, *Modern bureaucracy*, Research Paper no. 52, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Varian H.R., 1997, *Mikroekonomia*, wyd. II, PWN, Warszawa.

Wauters P., Colclough G., 2006, *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?*, Capgemini, Consulting Technology Outsourcing, Bruksela.

Wizje i priorytety w zakresie administracji elektronicznej w Europie. Wytyczne dla „Planu działań w zakresie administracji elektronicznej" po 2010 r. 2009, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie", Opole.

Wysocki S., 2005, *Menedżerskie zarządzanie publiczne – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, Umbrella, Dzierżoniów.