


jest w dużym stopniu odpowiednią koordynacją działań poszczególnych operatorów na szczeblu międzynarodowym.

Obrona przed atakami DDoS nie jest więc niemożliwa. Wymaga jednak stosownych przygotowań zarówno po stronie właściwej konfiguracji zabezpieczeń sieci lokalnej, jak i przygotowania odpowiednich procedur postępowania po stronie dostawców łączy internetowych. 



Krzysztof Młynarski – informatyk specjalizujący się w zagadnieniach bezpieczeństwa systemów operacyjnych i sieci rozległych. Założyciel i właściciel najstarszej w Polsce firmy specjalizującej się w budowie systemów bezpieczeństwa dla rozległych sieci teleinformatycznych – Teleinformatica. Współzałożyciel Instytutu Bezpieczeństwa Sieciowego (obecnie ENSI) oraz stowarzyszenia Polska Społeczność Internetu. Był koordynatorem sieci IRC w Polsce.

Czego przedsiębiorcy chcą od administracji

Robert Kamiński, Tomasz Kulisiewicz

W dyskusji, jaka miała miejsce także na łamach „elektronicznej Administracji”, nieraz poruszano kwestię tzw. jednego okienka przy rejestracji firmy. Choć jesteśmy zwolennikami wykorzystywania technologii informacyjnych w kontaktach przedsiębiorców z administracją w maksymalnym stopniu, to jednak sama kwestia rejestracji firmy stanowi, naszym zdaniem, tylko drobny element daleko większego problemu.

Jak bowiem słusznie podnieśli Krzysztof Olbrycht i Ryszard Sowa w swoim artykule *Jedno okienko*¹, realizacja koncepcji jednego punktu w urzędzie, punktu, w którym przy-

szły przedsiębiorca dokonuje wszystkich czynności wymaganych do zarejestrowania zakładanej firmy, usprawni postępowanie oraz oszczędzi czas marnowany przez przedsiębiorcę na wizyty w urzędach, ale nie to będzie katalizatorem przedsiębiorczości. Zdaniem autorów politycy przeceniają wpływ samych procedur rejestracji na przedsiębiorczość, czego dowodzi fakt, że nie było chyba w ostatnich latach partii politycznej, która na swych sztandarach nie wypisywałaby haseł ułatwiania przedsiębiorcom wejścia na rynek. K. Olbrycht i R. Sowa w swych sceptycznych ocenach używają nawet w stosunku do koncentrowania się na liczbie rejestracyjnych okienek uzasadnionego określenia „polityczny fajerwerk”.

¹ Krzysztof Olbrycht i Ryszard Sowa, *Jedno okienko*, „elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 2.

Starsi z przedsiębiorców pamiętają zresztą jeszcze z czasów poprzedniego systemu słynne „zielone światło dla rzemiosła”, które tak migotało na przemian z czerwonym, że kiedy ogłaszano kolejną kampanię „ułatwienie dla przedsiębiorczości”, bardziej zaprawieni w bojach z domiarami i kontrolami przedsiębiorcy już się zaczynali bać.

W kółko zbędne dane

Problem tkwi oczywiście gdzie indziej – co podnoszą zarówno cytowani autorzy, jak i Kajetan Wojsyk w tym samym wydaniu czasopisma w swej „relacji z frontu”². Najważniejsze jest bowiem radykalne ograniczenie obowiązków i obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorcę przez ustawodawcę, nie mówiąc już o tak oczywistej kwestii, jak stabilizacja przepisów, zmienianych pod wpływem chwilowych interesów fiskalnych lub politycznych bez oglądania się na skutki finansowe tych zmian i inne obciążenia dla przedsiębiorców, a nawet bez uwzględniania możliwości ich implementacji ze strony urzędów. „Koniem weterynaryjnym” – biednym zwierzęciem cierpiącym na wszystkie możliwe choroby i pokazywanym studentom weterynarii – i zarazem ilustracją takiej niestabilności jest ustawa o podatku od towarów i usług, obok ustawy o ubezpieczeniach społecznych najczęściej chyba nowelizowany akt prawny III i IV RP – choć i ustawie o ubezpieczeniach nic pod tym względem nie brakuje: w trakcie tworzenia KSI ZUS zmieniana była 203 razy. Natomiast liczba zmian i stan ustawy o VAT odzwierciedla stopień komplikacji naszego systemu podatkowego (cytowani

powyżej K. Olbrycht i R. Sowa stwierdzają wręcz: „jeśli w ogóle nie jest nadużyciem mówienie o systemie podatkowym”) – a wynikające z niej oraz z całego „systemu” podatkowego obowiązki są podstawowym źródłem obciążeń administracyjnych. Warto pamiętać, że koszty administrowania podatkami ponosi nie tylko państwo, ale i przedsiębiorcy, bo wyliczanie podatków, wypełnianie i składanie deklaracji i różnych dokumentów zużywa czas i pieniądze w postaci zatrudnienia pracowników wyłącznie na potrzeby obsługi podatkowej firmy lub konieczności wynajmowania do tego celu biura rachunkowego. Po „drugiej stronie ludy” sytuacja jest podobna – im bardziej skomplikowany system, tym więcej czasu i pieniędzy (podatników) pochłania weryfikacja i kontrola składanych deklaracji przez aparat skarbowy.

Przyjazność systemu podatkowego naszego kraju jest w „dolnej strefie stanów średnich”, choć oczywiście są i gorsi – co prawda nie można się tym zbyt pocieszać według schematu: „mamusiu, ale nie tylko ja dostałem pałę z klasówki!”. Bank Światowy w swoim dorocznym raporcie przygotowywanym razem z PWC – „Paying Taxes – The Global Picture” z marca 2007 r. – z racji nieprzejrzystości systemu podatkowego umieścił nasz kraj aż na 71. miejscu w rankingu przyjazności systemów podatkowych wśród 175 krajów świata. Według raportu najłatwiej płaci się podatki na Malediwach, w Irlandii, w Omanie, w Zjednoczonych Emiratach oraz w Hongkongu, najtrudniej – na Białorusi, Ukrainie, Mauretanii, Kolumbii i w Republice Środkowoafrykańskiej (nie wiele lepiej w Chinach – na 168. miejscu, co może budzić zdziwienie w porównaniu

² Kajetan Wojsyk, *Jedno okienko – sytuacja na froncie ...*, „elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 9.

z 5. miejscem Hongkongu). Choć nominalna stawka podatku CIT w naszym kraju jest dość niska (19 proc.), to jednak dowodem na obciążenia związane z podatkami jest fakt, że według wspomnianego raportu polska TaxpayerCo – „przeliczeniowa” spółka z o.o., firma średniej wielkości (60 pracowników, produkcyjna lub handlowa, działająca w najludniejszym mieście kraju od 2004 r.) – musi w ciągu roku odprowadzić aż 43 płatności podatkowe, podczas gdy w Hiszpanii 7, w Szwecji zaś (kraju o podatkach wysokich, ale sprawnie i tanio pobieranych) – tylko 5 płatności. Średnia ze 175 gospodarek to 35 stron wypełnionych formularzy podatkowych rocznie i 332 godziny poświęcone na to przez firmę. Rozpiętość jest jednak ogromna: najmniej formularzy trzeba wypełnić w Austrii (17 stron), najwięcej – w Kamerunie (172), najmniej czasu wypełnianie fiskalnych obowiązków zajmuje w Szwajcarii (68 godzin rocznie), najwięcej – w Brazylii (2600 godzin – głównie z tego powodu, że statystycznie dziennie jest tam 55 zmian w systemie podatkowym!). Na tym tle Polska wypada średnio: nasz przedsiębiorca musi poświęcić ok. 175 godzin rocznie na wypełnienie swoich zobowiązań wobec fiskusa. Raport wypomina nam zaszłości historyczne – ważne z punktu widzenia tezy o zbędnych danych – np. to, że w latach 90. polskie formularze VAT wymagały wypełnienia 105 pozycji, z czego aż 37 miało charakter identyfikacyjny. Według autorów raportu nastąpiła poprawa, ale nadal rozliczenie VAT wymaga u nas 2 stron miesięcznie i trzech dni w roku – w Szwajcarii wystarczy na to jedna strona kwartalnie i jeden dzień rocznie.

Obciążenia płacy, klin podatkowy oraz niestabilność systemu są też przyczynami niskiej pozycji naszego kraju w znanych

zestawieniach, np. w rankingu konkurencyjności gospodarek, publikowanym od 1989 r. przez szwajcarski think-tank IMD. W opublikowanym 10 maja tegorocznym rankingu „IMD World Competitiveness Yearbook 2007” szeregującym 55 krajów na podstawie 323 kryteriów Polska uzbierała 42,7 punktów w stupunktowej skali (USA: 100, Singapur: 99,1) i znalazła się na 52. miejscu (w 2006 r. byliśmy na miejscu 50.), wyprzedzając tylko Chorwację, Indonezję i Wenezuelę. Jesteśmy daleko w tyle za Estonią (22. miejsce – 74,3 p.), Litwą (31. – 61,1 p.), Czechami (32. – 59,6 p.), Słowacją (34. – 57,7 p.), Węgrami (35. – 57,6 p.), Słowenią (40. – 55,2 p.) i Bułgarią (41. – 48,7 p.).

Z XIX-wiecznego papierocentrycznego modelu działania naszej administracji, do którego realizacji dołożono komputery, a nawet sieci, wynika niepokonywalna wręcz potrzeba żądania przez administrację w różnych procedurach w kółko tych samych danych, ale:

- w różnych, niespójnych układach i formatach;
- obecnych już w komputerze administracji, do którego urzędnik pracownice przepisze je z wypełnianego przez przedsiębiorcę formularza (a jeśli nie w tym komputerze, to na pewno w komputerze na biurku obok czy w sąsiednim pokoju urzędu);
- całkowicie zbędnych z punktu widzenia danej procedury oraz związanych z nią potrzeb informacyjnych, przeważnie też w danej procedurze zupełnie niewykorzystywanych.

O tym, że potrzeba ta jest niepokonywalna, świadczą liczne przykłady nowelizacji różnych aktów urzędowych, w których zwykle dokłada się nowe pola czy nowe dane, natomiast na palcach jednej ręki można policzyć sytuacje, w których administracja

w kolejnej nowelizacji łaskawie rezygnuje z jakichś danych i znosi obowiązek ich podawania w formularzu – nie mówiąc już o wycofaniu jakiegos formularza czy obowiązku.

Nieśmiertelna „bumaga”

Ta przemożna i niepokonywalna potrzeba zbierania zbędnych danych obciąża także samą administrację, bo prowadzi do sytuacji, w której np. dwie jednostki tego samego urzędu przekazują do dwóch różnych urzędów (ale z różną częstotliwością – i oczywiście na papierze) te same informacje – co jasno wykazuje K. Wojsyk w tabeli nr 1 na s. 16 w przywoływanym numerze pisma. Daje on tam zresztą także przykład z dziedziny czarnego humoru. Choć źródłowo dotyczy on obywatela, a w mniejszym stopniu przedsiębiorcy, to jednak w takim samym stopniu obciąża zbędnymi danymi administrację. Chodzi o dane przesyłane przez Wydział Spraw Obywatelskich do urzędu skarbowego w wykazie zgonów. Choć celem takiego wykazu jest przesłanie US-owi informacji, że obywatel „skreślił się” z listy podatników, to jednak wykaz zawiera nie tylko dane oczywiste w tej sytuacji: PESEL, datę i numer aktu zgonu oraz kod miejscowości, ale także bogaty zestaw informacji w większości nikomu już niepotrzebnych – nie tylko „skreślanemu” podatnikowi (niech mu ziemia lekka będzie...), ale także urzędowi skarbowemu: ulubiony przez administrację adres stałego zameldowania, i to w całej rozciągłości: miejscowość, ulica, numer domu, numer mieszkania, w którym mieszkał były podatnik przed zejściem z tego padołu. Tymczasem – jak to podkreśla autor – danymi zmieniającymi stan wiedzy US co do podatnika jest tylko jego PESEL,

data i numer aktu zgonu oraz kod miejscowości (jako potrzeba ewidencyjna) – reszta jest redundantna, a więc stanowi produkcję zbędnego papieru. Oczywiście na koszt podatników.

Przykładów żądania informacji, które są albo zbędne, albo się nie zmieniają w danym okresie, przytaczaliśmy wiele – jak choćby 18 rubryczek karty EKUZ wypełnianych przez przedsiębiorcę co 60 dni, jeśli chce się czuć ubezpieczony przy wyjazdach do krajów Unii³. Przykładów informatyzacji papierowego modelu dostarcza statystyka podniesiona ustawami do rangi obowiązku, a więc obciążenia administracyjnego. W dodatku gromadzi ona dane w odczuciu wielu przedsiębiorców – zwłaszcza ok. 1,4 mln działających jednoosobowych podmiotów gospodarczych, niemających żadnych innych obowiązków statystycznych – zupełnie zbędne, wymagając ich równie mało przydatnej a uciążliwej tylko dla nich aktualizacji. Na szczęście aktualizacja dokonywana jest bardzo rzadko – przy rejestracji i likwidacji działalności gospodarczej, zakładaniu konta bankowego oraz przy zmianie miejsca lub dziedzin (kodów) działalności, co zresztą budzi podejrzenia przedsiębiorców, że dane zbierane w ten sposób i z taką częstotliwością nie są nikomu potrzebne. Dla tych, którzy znają historię polskiej informatyki i jej zastosowań w administracji i gospodarce, to sztuczne obciążenie jest tym bardziej absurdalne, że GUS należał w latach 60. i 70. do pionierów informatyzacji instytucji publicznych, a przynajmniej – wraz ze swoimi wojewódzkimi oddziałami – do instytucji dysponujących największym potencjałem informatycznym. Tymczasem akurat obowiązki wobec REGON-u dostarczają dziś wyrazistych przykładów zbędnych obciążeń i przestarzałych procedur. Jeszcze nie tak

³ Tomasz Kulisiewicz, *Na marginesie PIP 2007-2010*, „elektroniczna Administracja” 2007, nr 1, s. 30.

dawno temu – we wrześniu 2005 r. – Wydział Rejestrów Urzędu Statystycznego w Warszawie pismem podpisanym przez zastępcę dyrektora wystąpił do jednego z nas: „W nawiązaniu do przesłanego wniosku RG-1 Urząd Statystyczny w Warszawie prosi o przesłanie kopii zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej w celu dokonania zmian w rejestrze REGON” – mimo, że kopię tę dostał miesiąc wcześniej od urzędu gminy. Łatwiej jednak było kazać tę kopię przysłać przedsiębiorcy, niż poszukać u siebie w szafach. Od tego czasu nastąpiły jednak rewolucyjne zmiany – powstał Internet i e-administracja. Doświadczyć „pożytków” związanych z e-administracją można np. dokonując zmiany we wpisie do Ewidencji Działalności Gospodarczej w stolicy. Otóż Warszawa – będąc miastem nowoczesnym – umożliwia złożenie wniosku o wpis do EDG lub jego zmianę przez Internet. Już pierwszy kontakt ze stroną <http://www.um.warszawa.pl/> lekko niepokoi, gdyż w trakcie wypełniania formularza przeglądarka zgłasza pretensje do certyfikatu bezpieczeństwa. Kiedy nie zważając na te sygnały, dopełniłem (R.K.) procedury, po kilku dniach podczas pobytu za granicą odebrałem na komórkę telefon od urzędnika z mojej macierzystej gminy. Lekko skonfundowany zagranicznym połączeniem zaprosił mnie do urzędu gminy. Jakież było moje zdziwienie, gdy okazało się, że przybyłem jedynie po to, aby podpisać wysłany przez Internet formularz: po sam zmieniony wpis musiałem pofatygować się oddzielnie, w późniejszym terminie. Za to dwukrotnie mogłem dzięki temu skorzystać z nowoczesnej Sali Obsługi Interesantów wyposażonej m.in. w system rezerwacji kolejki i numerki „jak na pocztę”.

Tak oto – w oczach przedsiębiorcy – wykorzystywana jest informatyka w ewidencji i statystyce gospodarczej: nieśmiertelna „bumaga” wygrywa. Cóż z tego, że można złożyć dokument drogą elektroniczną, skoro i tak trzeba się dwa razy fatygować do urzędu? Nie jest to oczywiście „problem komputera”, lecz procedury, gdyż nawet pozostając w klasycznej procedurze papierowej, wystarczyłoby wydrukować oba dokumenty i przedłożyć do podpisu w **trakcie** pierwszej wizyty interesanta.

Oddzielną kwestią jest sposób realizacji idei „Taniego Państwa”. Zupełnie niezrozumiała jest sytuacja, w której urzędnik – mając przed sobą komputer podłączony do Internetu – oraz wniosek z adresem poczty elektronicznej interesanta dzwoni na komórkę. Zdecydowanie prostsze, szybsze i **tańsze** wydaje się wysłanie zaproszenia pocztą elektroniczną czy choćby SMS-em. O kosztach roamingu nie wspomnimy, choć urzędnik powinien wyzbyć się przeświadczenia, że przedsiębiorca to chłop pańszczyźniany przywiązany do gminy, więc chyba podróżować może, a w konsekwencji dzwoniąc na telefon komórkowy trudno przewidzieć, gdzie się właśnie znajduje...

Wszyscy wiedzą, czego chcą

Z tego, że jest, jak jest, i co jest potrzebne, wszyscy zdają sobie sprawę – może poza parlamentarzystami zajmującymi się tylko swoim światem na Wiejskiej. Świadomości potrzeb dowodzą nie tylko nasze codzienne doświadczenia, ale i różne badania. Na przykład w badaniu towarzyszącym analizie usług e-administracji z 2005 r. w ramach programu badawczego Instytutu Łączności⁴

⁴ M. Średniawa i T. Kulisiewicz: *Analiza zapotrzebowania społecznego na usługi eGovernment oraz rozwoju tych usług w państwach UE* – dostępne pod adresem: http://www.mt.gov.pl/article/laczynosc/program_wieloletni

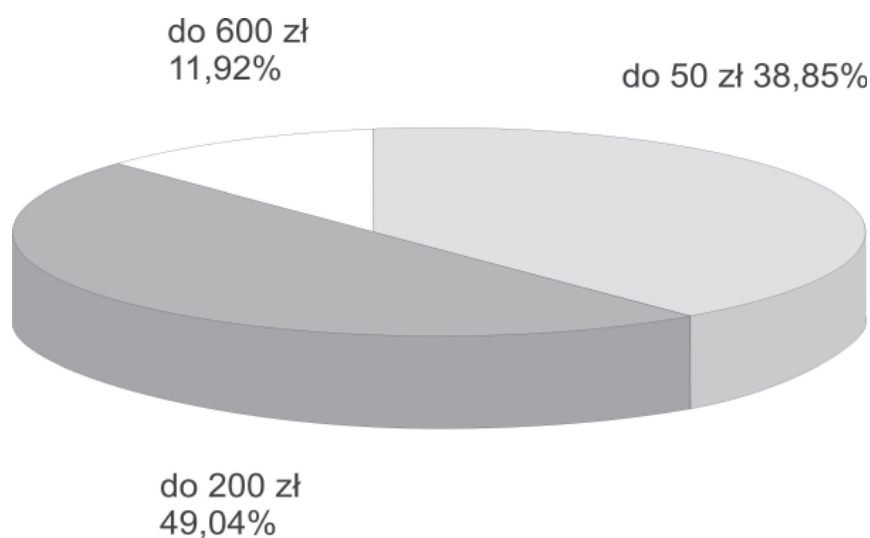
pytano o preferencje obywateli i przedsiębiorców w sferze usług e-administracji. Były one oczywiste: ankietowani uważali za najbardziej potrzebne te e-usługi, które są wykorzystywane najczęściej lub wiążą się z dużą uciążliwością procedury lub jej czasochłonnością. I obywatele, i przedsiębiorcy na pierwszym miejscu wymieniali rozliczenia podatkowe. Z takim zapotrzebowaniem na usługi e-administracji dobrze współgrała ocena ankietowanych urzędników, których zdaniem także zdecydowanie na pierwszym miejscu interesanci stawiają procedury podatkowe. Do e-podatków przedsiębiorcy dodawali na drugim miejscu uzupełnienie (dokończenie) elektronizacji systemu ZUS.

Charakterystyczna była wtedy ocena barier e-administracji i niestety, zbyt wiele się od tego czasu nie zmieniło. Zdaniem obywateli i przedsiębiorców na pierwszym miejscu wśród barier był brak przekonania, że sprawę można załatwić elektronicznie

(33% ankietowanych), a dopiero na drugim – brak potrzeby (29%). Z kolei zdaniem urzędników najważniejszą barierą był brak możliwości technicznych w urzędzie (61%) oraz podstaw prawnych (56%).

Barierą nie są natomiast koszty – przynajmniej nie dla przedsiębiorców. W maju 2006 r., w 11. edycji badania MS Indeksu, prowadzonego od listopada 2003 r. przez zespół Stowarzyszenia Komputer w Firmie co kwartał na 520 małych i średnich firmach⁵, pytaliśmy, ile firma byłaby skłonna zapłacić rocznie za podpis elektroniczny, jeśli umożliwiłby załatwienie w urzędach ponad 50% spraw.

Niemal połowa ankietowanych odpowiadała, że w takim celu skłonna byłaby zapłacić za podpis elektroniczny do 200 zł – a więc kwotę niezbyt odległą od jego kosztu w chwili obecnej – zestaw do składania bezpiecznego podpisu kosztuje obecnie w centrach certyfikacyjnych od ok. 230 do 740 zł netto.



Rys. 1. Akceptowalna kwota za podpis elektroniczny

⁵ http://www.komputerwfirmie.org/documents/Raport_MSI_11.pdf

Teoretycznie już od 1 stycznia 2004 r. można składać deklaracje podatkowe w postaci elektronicznej (w nowelizacji z 12 września 2002 r. pojawiły się w ordynacji podatkowej przepisy dotyczące formy elektronicznej). Według nowelizacji ordynacji z 2005 r. od 16 sierpnia 2006 r. wyznaczone podmioty (podatnicy pozostających w zakresie właściwości tzw. dużych urzędów skarbowych, a także sądy, notariusze, komornicy, inne organy administracji publicznej) miały mieć obowiązek sporządzania i wysyłania organom podatkowym deklaracji elektronicznych, ale w lipcu 2006 r. była kolejna nowelizacja: tylko niektóre podmioty pozostające we właściwości tzw. dużych urzędów skarbowych (których roczne przychody netto przekraczają równowartość 5 mln euro) są uprawnione do składania deklaracji podatkowych w formie elektronicznej od 16 sierpnia 2006 r. Jest to ok. 7,5 tys. firm.

Dość specyficznie wygląda natomiast inna dziedzina elektronicznej obrotu gospodarczego, w ostatecznym wyniku zmniejszająca obciążenia przedsiębiorców – a mianowicie e-faktury.

Obowiązek ich wprowadzenia wynikający z dyrektywy 2001/115/WE z 20 grudnia 2001 r. wypełniło rozporządzenie Ministra Finansów z 14 lipca 2005 r. w sprawie wystawiania oraz przysyłania faktur w formie elektronicznej, a także przechowywania oraz udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej tych faktur (wraz z rozporządzeniem z 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom). Według tych regulacji faktury mogą być przysyłane w formie elektronicznej, pod warunkiem, że „autenticzność ich pochodzenia i integralność ich treści będą zagwarantowane:

- bezpiecznym podpisem elektronicznym lub
- poprzez wymianę danych elektronicznych (EDI)?

Jednak nadal – z wielu powodów – firmy małe i średnie nie korzystają z e-faktur, a raczej – zaimplementowały je w specyficznym wariantcie „uproszczonym”: przysyłają sobie faktury pocztą elektroniczną w formie PDF-ów i je drukują, żeby włożyć do segregatorów na wypadek kontroli.

Wygląda na to, że przedsiębiorcy dobrze wiedzą, czego chcą od administracji (i od e-administracji). Przeważnie dobrze też zdają sobie z tego sprawę sama administracja, zwłaszcza na poziomie samorządowym, bo to ona spotyka się z przedsiębiorcami „twarzą w twarz”. Natomiast obserwowane odsuwanie w czasie potrzebnych rozwiązań odbierane jest przez przedsiębiorców jako odkładanie spraw *ad calendas Graecas*, czyli „na święty nigdy”, co wywołuje wrażenie, że i ustawodawca, i rząd (administracja centralna) zajęci są zupełnie innymi sprawami.



Robert Kamiński – absolwent SGH (1987) oraz Francuskiego Instytutu Zarządzania (IFG). Ekspert w dziedzinie technologii informatycznych, metod i technik sprzedaży, analizy finansowej, autor licznych opracowań i artykułów o technikach informatycznych, marketingu i badaniach rynku, twórca raportów o rynku IT i telekomunikacyjnym. Założyciel stowarzyszenia na rzecz rozwoju technologii informacyjnych w mikrofirmach „Komputer w Firmie”. Do 1994 r. w holdingu Karen, jako dyrektor generalny firmy dystrybucyjnej Inter-Karen.



Tomasz Kulisiewicz – absolwent informatyki Politechniki Budapeszteńskiej (1974). Konsultant, analityk rynku teleinformatycznego, współpracownik warszawskiej firmy doradczej Audytel, Zakładu Gospodarki Informacyjnej i Społeczeństwa Informacyjnego SGH oraz Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej. Wykładowca i publicysta, redaktor naczelny „elektronicznej Administracji”. Współzałożyciel inicjatywy Internet Obywatelski i stowarzyszenia „Komputer w Firmie”.