

Joanna Drobiazgiewicz

Aspekty finansowe informatyzacji administracji samorządowej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 374-381

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JOANNA DROBIAZGIEWICZ

Uniwersytet Szczeciński

ASPEKTY FINANSOWE INFORMATYZACJI ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Wstęp

Zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce zmierzają do budowy państwa opartego na gospodarce rynkowej, w którym istotną rolę odgrywa demokracja. Jednym z niezbędnych elementów takiego państwa jest efektywnie funkcjonujący samorząd terytorialny. Sprawnie działający samorząd lokalny powinien wykorzystywać różnorodne narzędzia mogące wspierać działalność i aktywność mieszkańców oraz w pełni zaspokajać ich potrzeby. Jednym z takich narzędzi jest zastosowanie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych umożliwiających sprawne zarządzanie jednostkami administracyjnymi oraz zwiększenie jakości usług publicznych. Doświadczenia europejskie wskazują na to, iż wdrożenie nowoczesnych technologii informacyjnych usprawnia pracę administracji lokalnej oraz wpływa na obniżenie kosztów jej funkcjonowania. Ponadto automatyzacja i informatyzacja procedur ułatwia obywatelowi korzystanie z usług urzędu oraz może zapewnić przejrzystość działania urzędu.

1. Źródła finansowania informatyzacji administracji publicznej

Finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych administracji samorządowej może odbywać się ze źródeł własnych lub obcych. Najważniejsze w tym zakresie są jednak środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych. Urzędy gminne i powiatowe mogą otrzymać dofinansowanie w ramach kilku unijnych programów pomocowych 2007–2013. Na początku samorządy powinny uzyskać pomoc finansową w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych (RPO). Preferowane są projekty

informatyzacji na obszarach wiejskich. Dofinansowanie na informatyzację urzędu, stworzenie e-urzędu oraz szerokopasmowego dostępu do Internetu dla mieszkańców można otrzymać również z dwóch innych programów: Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) oraz z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

Regionalne Programy Operacyjne (RPO) są programami stworzonymi do zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na wsparcie poszczególnych regionów kraju w takich dziedzinach, jak: transport, energia, innowacja i przedsiębiorczość, infrastruktura społeczna, ochrona środowiska, społeczeństwo informacyjne, rewitalizacja (rozwój regionów), turystyka, kultura, energia oraz potencjał instytucji i administracji. Celami programów są poprawa konkurencyjności oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województw. Każdy RPO jest przystosowany do potrzeb poszczególnych regionów, dlatego może być skonstruowany inaczej i funkcjonować na nieco innych warunkach w każdym województwie. Wojewódzkie jednostki samorządowe posiadają własne instytucje wdrożeniowe zajmujące się obsługą RPO w danym regionie¹.

W ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej mogą być realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej. Finansowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane są przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru².

Z finansowaniem informatyzacji administracji publicznej związany jest siódmy priorytet Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji). Celem tego projektu jest poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców. Zamierzenia te mają być osiągnięte poprzez realizację projektów informatycznych prowadzonych przez poszczególne instytucje publiczne z zachowaniem zasady zaufania, poszanowania prywatności i bezpieczeństwa danych i sieci³.

Okres realizacji projektów w ramach 7. osi Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka obejmuje lata 2007–2013, a źródłem finansowania jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Program zakłada utworzenie rozległej, ogólnokrajowej infrastruktury teleinformatycznej, umożliwiającej przesyłanie danych

¹ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/programmes/rpo/index_pl.htm.

² <http://polskawschodnia.gov.pl>.

³ Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013.

pomiędzy poszczególnymi platformami usług elektronicznych, portalami dziedzinowymi, rejestrami elektronicznymi i samymi urzędami, stanowiącej niezbędne zaplecze dla elektronicznych usług publicznych świadczonych dla obywateli i przedsiębiorców (back-office). Stworzona infrastruktura ma być podstawą do utworzenia centralnego archiwum elektronicznego obiegu spraw i dokumentów dla całej administracji publicznej w Polsce. Działanie to ma poprawić efektywność pracy administracji publicznej przy zwiększeniu przejrzystości jej działania. W ramach priorytetu przewiduje się uruchamianie następujących usług wspomagających świadczenie elektronicznych usług publicznych na rzecz obywateli i przedsiębiorców:

- elektroniczny obieg spraw i dokumentów,
- dostęp do rejestrów państwowych,
- podpis elektroniczny i system elektronicznych tożsamości (eID).

Siódmy priorytet jest komplementarny z innymi działaniami i priorytetami takimi jak: PO Kapitał Ludzki: Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna i Priorytet V: Dobre rządzenie oraz pozostałe priorytety PO IG, w szczególności priorytet 8, czyli Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki.

Na działania w latach 2007–2013 planowo przeznaczono było 788 235 294 euro, z czego 670 000 000 euro to środki unijne, natomiast 118 235 294 euro to wkład ze środków publicznych krajowych⁴.

Maksymalny udział środków UE w kwocie dofinansowania wynosi:

1. Dla projektów realizowanych przez Państwowe Jednostki Budżetowe – 85% (wkład krajowy w wysokości 15% wydatków kwalifikowanych zostanie zapewniony dla wszystkich projektów ze środków własnych, zabezpieczonych w budżecie będącym w dyspozycji beneficjenta).
2. Dla projektów realizowanych przez pozostałych beneficjentów – 85% (wkład krajowy w wysokości 15% wydatków kwalifikowanych zostanie zapewniony dla wszystkich projektów ze środków części 27 „informatyzacja” budżetu państwa przeznaczonych na zapewnienie krajowego wkładu publicznego).

Zgodnie z art. 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, z późniejszymi zmianami, o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie informatyzacji mogą ubiegać się podmioty publiczne w rozumieniu⁵:

- organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy,

⁴ *Ibidem*, s. 137.

⁵ DzU 2005 nr 64, poz. 564 i 565 oraz DzU 2010 nr 40, poz. 230.

- jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe;
- fundusze celowe,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych.

Bardziej szczegółowym wyznacznikiem systemu finansowania informatyzacji administracji publicznej jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania oraz rozliczania środków finansowych na informatyzację, wraz z późniejszymi zmianami, które reguluje takie zagadnienia jak⁶:

- sposób oceny wniosków dotyczących przedsięwzięć przewidzianych do dofinansowania,
- sposób oceny realizacji przedsięwzięć zgodnie z warunkami określonymi w umowie,
- sposób rozliczania przyznanych środków finansowych,
- sposób dysponowania przyznanymi środkami finansowymi,
- wzory wniosku o dofinansowanie oraz raportów z przebiegu realizacji przedsięwzięć i rozliczenia przyznanych środków finansowych.

Według artykułu 9 niniejszego rozporządzenia minister właściwy do spraw informatyzacji, w ramach środków finansowych, wyszczególnia w planie finansowym środki na przygotowanie lub realizację projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu innych niż ponadsektorowe albo sektorowe projekty informatyczne; w szczególności dotyczy to projektów obejmujących⁷:

- wdrażanie systemów teleinformatycznych gospodarki i administracji elektronicznej,
- tworzenie i rozwój publicznej infrastruktury dostępu do Internetu,
- tworzenie i rozwój publicznej infrastruktury dostępu do usług świadczonych drogą elektroniczną,
- tworzenie i rozwój polskich zasobów cyfrowych w Internecie,
- tworzenie i rozwój systemów elektronicznego kształcenia.

⁶ DzU 2006 nr 53 poz. 388.

⁷ *Ibidem*.

2. Wydatki inwestycyjne urzędów na cele informatyzacji

Urzędy administracji samorządowej coraz chętniej korzystają z dostępnych form dofinansowania na wprowadzenie rozwiązań teleinformatycznych. Nowoczesne technologie pozwalają na bardziej efektywną organizację procesów wewnętrznych, jak również na sprawniejszą obsługę interesantów. Średnie wydatki inwestycyjne na informatyzację urzędów w 2010 roku przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1
Średnie wydatki inwestycyjne na informatyzację urzędów w 2010 roku

Rodzaj urzędu	Średnia wartość wydatków inwestycyjnych brutto	Średnia wartość wydatków inwestycyjnych ponoszona na:			
		sprzęt informatyczny	oprogramowanie	sieci i komunikację	inne związane z informatyzacją
Ogółem	393 460	135 078	91 925	33 594	132 863
Administracja samorządowa	234 704	90 041	52 024	29 026	63 613
Administracja rządowa	4 113 504	1 190 416	1 026 893	140 623	1 755 572
Urząd gminy	113 509	32 619	18 479	10 114	52 297
Urząd powiatowy	660 779	293 030	171 257	101 995	94 497
Urząd marszałkowski	2 380 789	1 080 858	615 756	212 995	471 180

Źródło: Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa 2011.

Średnia wartość wydatków inwestycyjnych przeznaczonych na informatyzację w 2010 roku w urzędach ogółem wyniosła 393 460 zł⁸. Można zaobserwować znaczne zróżnicowanie wydatków w urzędach poszczególnych szczebli. Największe wydatki były ponoszone przez urzędy najwyższego szczebla. Zwracając uwagę na cele ponoszonych wydatków na informatyzację urzędów można zauważyć, iż największą ich część stanowią wydatki na sprzęt informatyczny oraz oprogramowanie. Wśród poszczególnych województw liderem w zakresie inwestycji w informatyzację jest województwo dolnośląskie. Najmniejsze fundusze na ten cel przeznaczyły województwa kujawsko-pomorskie oraz podkarpackie.

Najważniejsze podstawowe narzędzia informatyczne wdrażane w urzędach administracji publicznej to:

- Biuletyn Informacji Publicznej (BIP),
- elektroniczna skrzynka podawcza,

⁸ *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa 2011. W badaniu wzięło udział 1601 urzędów administracji samorządowej i rządowej.

- system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD),
- system GIS.

Biuletyn Informacji Publicznej składa się z witryn internetowych, na których władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne udostępniają informacje publiczne wymagane polskim prawem.

Elektroniczna skrzynka podawcza jest to publicznie dostępny środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego⁹.

System elektronicznego zarządzania dokumentami jest to rozwiązanie pozwalające na rejestrowanie, porządkowanie, klasyfikację, zarządzanie wersjami i sposobami obiegu oraz archiwizację dokumentów w postaci papierowej i elektronicznej.

Z kolei system GIS to system informacji przestrzennej pozwalający na gromadzenie, magazynowanie, udostępnianie, obróbkę, analizę i wizualizację danych przestrzennych.

W styczniu 2012 roku planowane jest rozpoczęcie wartego 37,7 mln zł projektu systemowego „Powszechne e-usługi Jednostek Samorządu Terytorialnego na platformie ePUAP”. Celem projektu jest upowszechnienie świadczenia e-usług przez administrację publiczną za pomocą Elektronicznej Platformy Usług Publicznych. Ukończenie jego realizacji przewidywane jest na koniec 2015 roku. Docelowo planuje się: wprowadzenie uniwersalnych formularzy danej usługi bez konieczności wprowadzania ich przez poszczególne urzędy, opracowanie standardu interfejsu sieciowego dla elektronicznej skrzynki podawczej obowiązującego wszystkie podmioty publiczne, szkolenie pracowników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania, świadczenia e-usług oraz wykorzystania systemów IT w urzędzie. Te działania mają na celu upowszechnienie korzystania z elektronicznych skrzynek podawczych oraz zwiększenie e-usług świadczonych przez samorządy.

Podsumowanie

Ponoszone przez samorządy wydatki inwestycyjne na cele informatyzacji nie przynoszą jeszcze widocznej poprawy w zakresie świadczenia usług e-administracji. Obecnie urzędy gmin udostępniają on-line średnio dwie usługi. Według założeń za cztery lata mają ich oferować aż 23. W przypadku powiatów ten wskaźnik ma się zwiększyć z czterech do dwudziestu¹⁰.

⁹ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010 nr 40, poz. 230.

¹⁰ MSWiA *da na e-urzędy*, Serwis samorządowy PAP, <http://samorząd.pap.pl/>, 2.09.2011.

Niestety według wstępnych informacji płynących z audytu prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli z 28 planowanych projektów wdrażanych na różnych szczeblach administracji publicznej w miarę sprawnie działa tylko 5¹¹. Świadczy to o nieefektywnym funkcjonowaniu wdrażanych rozwiązań, co odczuwalne jest głównie przez obywateli.

W 2010 roku UE przyjęła średniookresową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego do roku 2020 – „Europa 2020”. 29 czerwca 2011 roku Komisja Europejska przyjęła projekt budżetu UE na lata 2014-2020 („A Budget for Europe 2020”). Najważniejsze priorytety budżetu: wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Nie ma jeszcze jasno sprecyzowanych możliwości uzyskania dofinansowania unijnego w zakresie informatyzacji administracji publicznej.

Literatura

1. *Administracja bez e*, Serwis samorządowy PAP, <http://samorzad.pap.pl/>, 13.12.2011.
2. *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa 2011.
3. Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding_programmes/rpo/index_pl.htm.
4. *MSWiA da na e-urzędy*, Serwis samorządowy PAP, <http://samorzad.pap.pl/>, 2.09.2011.
5. Portal Funduszy Europejskich, Program Rozwój Polski Wschodniej, <http://polskawschodnia.gov.pl>.
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania oraz rozliczania środków finansowych na informatyzację, DzU 2006 nr 53, poz. 388.
7. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013.
8. Ustawa z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005 nr 64, poz. 564 i 565 oraz DzU 2010 nr 40, poz. 230.
9. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010 nr 40, poz. 230.

¹¹ *Administracja bez e*, Serwis samorządowy PAP, <http://samorzad.pap.pl/>, 13.12.2011.

**FINANCIAL ASPECTS
OF INFORMATIZATION TERRITORIAL ADMINISTRATION**

Summary

Introduction of ICT technologies can be financed from own or external resources. Public office can get subsidy for e-government from the European Union. Despite the relatively high expenditure in this area still cannot see a significant improvement in the quality of government services online.

Translated by Joanna Drobiaziewicz