

Dominika Lisiak-Felicka*

Wybrane aspekty informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie, czyli co to jest informatyzacja – definicja

Zgodnie z definicją zamieszczoną w słowniku informatycznym informatyzacja to „proces wprowadzania rozwiązań informatycznych, które wspomagają funkcjonowanie przedsiębiorstw lub instytucji. Stanowi jakościowe rozwinięcie procesu komputeryzacji o wymiar ludzko-organizacyjny wdrażanych rozwiązań, które cechuje zaawansowanie merytoryczne i technologiczne. Warunkiem efektywnego wdrożenia takich rozwiązań jest stosowanie sprawdzonych metodyk i traktowanie całego przedsięwzięcia w kategoriach złożonego przedsięwzięcia informatycznego, tzn. dysponującego opracowanym budżetem, harmonogramem oraz strukturami realizacyjnymi”¹.

2. Informatyzacja administracji

W związku z postępowaniem w dziedzinie informatyki i rozwojem elektronicznej administracji Sejm dokonał nowelizacji ustawy z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej² i wprowadził nowy dział administracji – informatyzacja³. Przepisy dotyczące wprowadzenia nowego działu weszły w życie z dn. 1 lipca 2002 r. Kierownikiem tego działu został ówczesny Minister Nauki. Od roku 2005 informatyzacją zarządza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Efektom wprowadzenia nowego działu były prace nad ustawą z dn. 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴.

* Katedra Informatyki Stosowanej, Politechnika Łódzka

¹ Adamczewski P., *Słownik informatyczny*. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005.

² Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).

³ Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, 59.

⁴ Dz. U. Nr 64, poz. 565.

3. Stopień informatyzacji urzędów w Polsce

Informacji o stanie informatyzacji urzędów w Polsce dostarcza raport⁵ sporządzony przez instytut badawczy ARC Rynek i Opinia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obejmuje on dane dotyczące informatyzacji urzędów centralnych, wojewódzkich, marszałkowskich oraz powiatowych i gminnych w 2007 r. W najnowszej (z 2008 r.), czwartej edycji raportu przeprowadzona jest analiza następujących kwestii:

- stopień komputeryzacji oraz wykorzystania Internetu przez urzędy,
- szczegółowe rozwiązania techniczne związane z infrastrukturą komputerową w urzędach oraz oprogramowanie,
- zakres usług dostępnych przez Internet.

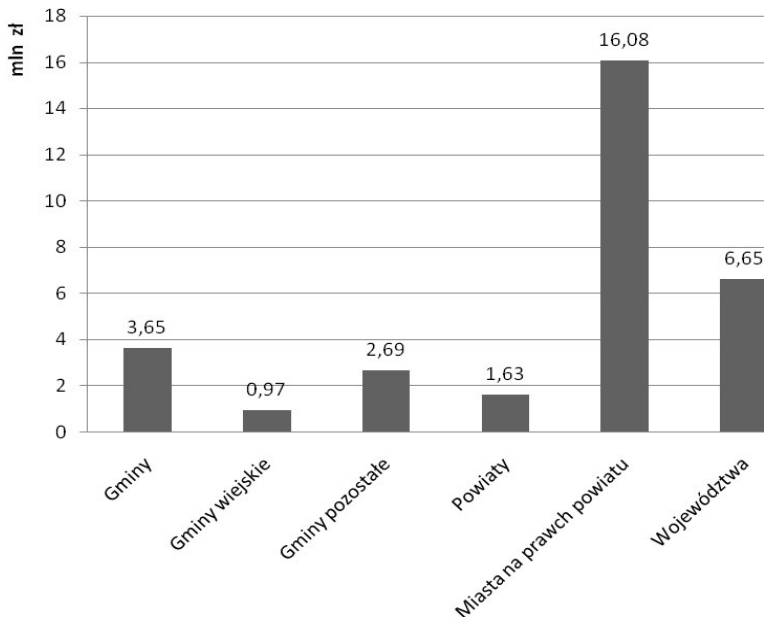
Średnio w 2007 roku wydatki na informatyzację w urzędach centralnych, wojewódzkich oraz marszałkowskich wynosiły 5,56% całości budżetu, zaś urzędy starostw powiatowych i miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich, gmin miejsko-wiejskich i gmin wiejskich przeznaczały 1,31% swojego budżetu na wydatki związane z informatyzacją. Ponad 83% urzędów nie posiadało systemu informatycznego do obsługi zamówień publicznych. Prawie 95% urzędów nie wytwarza oprogramowania komputerowego na wewnętrzne potrzeby urzędu. Wszystkie urzędy posiadały dostęp do Internetu, 64,1% przy zastosowaniu połączenia szerokopasmowego DSL 2 Mb/s lub więcej. Pomimo że dostęp do Internetu posiadały wszystkie urzędy, to zaledwie 22,1% dokonywało zamówień drogą elektroniczną (z wyłączeniem zamówień dokonywanych przez pocztę elektroniczną). Aż w 70,8% jednostek nie można było komunikować się z urzędem przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego, szyfrowania w celu zapewnienia poufności oraz innych mechanizmów uwierzytelniania (kody PIN, systemy haseł). Prawie 77% urzędów nie korzystało z systemu elektronicznego obiegu dokumentów. 91,5% urzędów posiadało własne strony internetowe, przy czym pełniły one głównie rolę informacyjną i umożliwiały pobieranie formularzy. Z kolei 99,9% posiadało biuletyny informacji publicznej. Spośród przeszkód w rozwoju administracji elektronicznej najczęściej wymieniane były:

- brak środków finansowych na rozwój elektronicznej administracji,
- brak wspólnych standardów wymiany dokumentów,
- niska świadomość interesantów w zakresie możliwości uregulowania sprawy z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych,
- ograniczony dostęp obywateli do Internetu,
- brak odpowiednich rozwiązań prawnych.

⁵ Zob. ARC Rynek i Opinia, STOPIEN INFORMATYZACJI URZĘDÓW W POLSCE – Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 4 edycja badania dotycząca roku 2007, Warszawa, grudzień 2008.

4. Wydatki na informatykę – analiza sprawozdań budżetowych

Obowiązek sprawozdawczości nakłada na jednostki samorządu terytorialnego sporządzanie corocznych sprawozdań z wykonania budżetu. Na podstawie przesłanych danych Ministerstwo Finansów opracowuje zbiorcze zestawienie. Na dzień 15.05. b.r. dostępna była jedynie wstępna informacja o wykonaniu budżetu w 2008 r, dlatego do szczegółowej analizy został wybrany rok sprawozdawczy 2007. Jednostki samorządu terytorialnego grupują wydatki na podstawie klasyfikacji budżetowej⁶. Podstawowym sposobem ich grupowania jest klasyfikacja według działów, które odpowiadają podstawowym dziedzinom działalności. Na rysunku 1 przedstawione zostały wydatki w dziale 720 – Informatyka w jednostkach samorządu terytorialnego w 2007 r. Największe wydatki (ponad 16 mln zł) na informatykę w badanym okresie sprawozdawczym miały miasta na prawach powiatu a najmniejsze (niecały 1 mln zł) – gminy wiejskie.

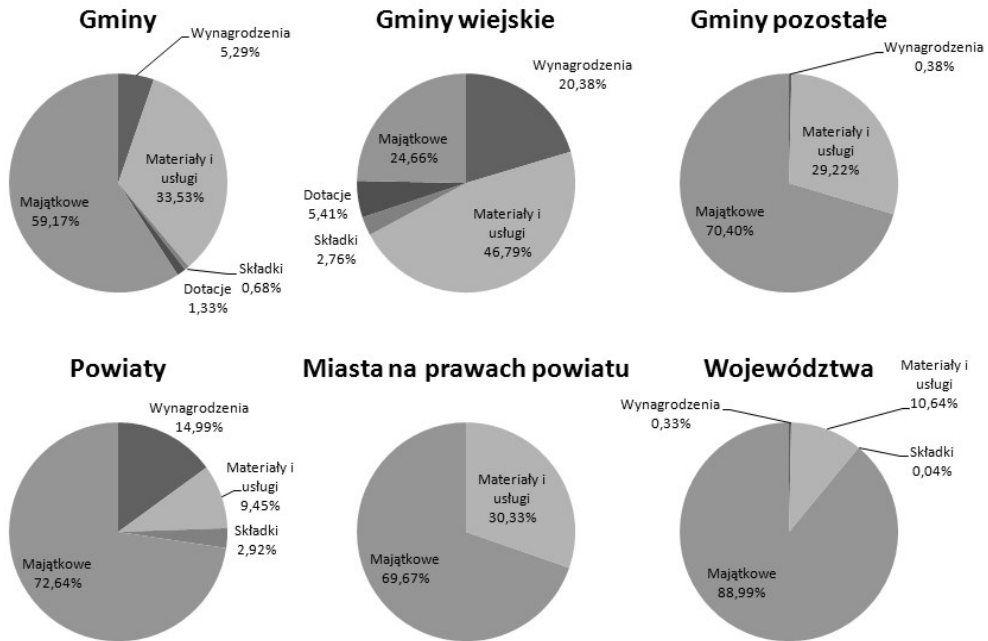


Rys. 1. Wydatki w dziale 720 – Informatyka w samorządzie terytorialnym w roku 2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007: <http://www.mf.gov.pl>

Struktura wydatków w dziale 720 w poszczególnych grupach samorządu terytorialnego została przedstawiona na rysunku 2.

⁶ Jednostki administracji rządowej oprócz podziału wydatków na działy prezentują zestawienia wykonania budżetu również w podziale na części (np. część 27 – Informatyzacja, której dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).



Rys. 2. Struktura wydatków w dziale 720 – Informatyka w samorządzie terytorialnym w roku 2007. Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007: <http://www.mf.gov.pl>

W przypadku miast na prawach powiatu wydatki ogółem w dziale 720 dzielą się na wydatki majątkowe i wydatki na materiały i usługi w stosunku 69,67% : 30,33%. Najbardziej zróżnicowane (5 rodzajów wydatków) są wydatki w dziale 720 gmin oraz gmin wiejskich. Największą grupę (z wyjątkiem gmin wiejskich) stanowią wydatki majątkowe, następnie wydatki na materiały i usługi. W gminach wiejskich najwięcej wydatków poniesionych było na materiały i usługi.

Grupowanie wydatków w ramach klasyfikacji budżetowej nie daje pełnego obrazu wydatków przeznaczanych na informatyzację. Część zadań może być realizowana w dziale 720 – Informatyka, jak i 750 – Administracja publiczna. Zadania związane z konkretnymi projektami dotyczącymi np. wprowadzenia bazy usług medycznych księgowane są w dziale 851 – Ochrona zdrowia, a dotyczące świadczeń rodzinnych – w dziale 852 – Pomoc społeczna. Dlatego identyfikacja wydatków poniesionych na przedsięwzięcia informatyczne jest trudna i wymaga szczegółowej analizy zadań budżetowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują również subwencje, czyli środki z budżetu państwa na finansowanie jednostek samorządu terytorialnego bez wskazania określonego celu, na jaki mają być przeznaczone.

5. Finansowanie informatyzacji ze środków UE

Administracji samorządowej brakuje środków finansowych na działania związane z informatyzacją. Sposobem pozyskiwania dodatkowych funduszy może być skorzystanie ze środków z Unii Europejskiej. Budowa społeczeństwa informacyjnego jest finansowana głównie z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), które są opracowane przez każde województwo i zgodne z Narodową Strategią Spójności. W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych administracja samorządowa planuje zrealizować projekty na łączną kwotę 1509,3 mln euro, najwięcej województwa mazowieckie, śląskie i małopolskie⁷. Poziom zaawansowania prac nad realizacją poszczególnych RPO jest bardzo różny. Z raportu z wykorzystania środków unijnych w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego⁸ wynika, że na dzień jego sporządzenia zaledwie 4 instytucje zarządzające RPO przeprowadziły nabory w trybie konkursu, natomiast większość konkursów, które miały się odbyć w 2008 r. została przesunięta na późniejszy termin, a część z nich odbędzie się dopiero w 2010 r. Warto wspomnieć, że okres kwalifikacji wydatków rozpoczął się z dniem 1 stycznia 2007 r. Przyczyny związane z występującymi opóźnieniami to przede wszystkim: kwestie związane z budową systemu prawnego dla wdrażania poszczególnych programów oraz długotrwały proces przygotowania administracji do prowadzenia naborów.

„W ramach RPO będą wpięane takie kategorie projektów, które dotyczą przede wszystkim budowy systemów wspierających realizację zadań publicznych w zakresie administracji, ochrony zdrowia, edukacji, kultury oraz sportu. Dotyczy to działań skierowanych na przygotowanie instytucji publicznych do elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznej archiwizacji dokumentów, rozwoju systemów baz danych. Istotne jest przygotowanie elektronicznych usług dla ludności z wykorzystaniem podpisu elektronicznego. Dofinansowany będzie także zakup i wdrożenie systemów back-office'owych umożliwiających sprawny i bezpieczny dostęp do zasobów danych i informacji publicznej, tworzenie publicznych punktów dostępu do Internetu – PIAP, tworzenie geograficznych systemów informacji przestrzennej dla poziomu regionalnego i lokalnego.”⁹

6. Przedsięwzięcia informatyczne w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego

W wyniku badania ankietowego przeprowadzonego w pierwszym kwartale 2009 uzyskano informacje o przedsięwzięciach informatycznych realizowanych w latach 2006–

⁷ Zob. Gontarz. A., *Nowoczesna i przyjazna środowisku*. [w:] Computerworld, Raport specjalny IT w administracji, Projekty IT w administracji publicznej, luty 2007, 18–32.

⁸ Zob. Kober M., *Raport z wykorzystania środków unijnych w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego*. Warszawa, marzec 2009, http://www.mwi.pl/fileadmin/files/mwi/NEWS/raport_wykorzystania_srodkow_UE.pdf [2009.05.15].

⁹ Zob. Hołubicka A., *Informatyzacja jednostek administracji samorządowej ze środków UE*. <http://www.wspolnota.org.pl/content/view/4515/> [2009.05.15].

2008 przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Do badania wybrane zostały urzędy miejskie miast wojewódzkich oraz urzędy marszałkowskie. W artykule „Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych projektów informatycznych realizowanych w latach 2006–2008”¹⁰ omówiono szczegółowo przebieg i wyniki badania. Wybrane zestawienia otrzymanych informacji przedstawiają tabele 1 i 2.

Tabela 1

Informacja o liczbie projektów i wysokości budżetu na przedsięwzięcia informatyczne zrealizowane w latach 2006–2008 przez Urzędy Miejskie

Jednostka	Liczba projektów	Budżet projektów informatycznych 2006–2008
Urząd Miejski w Gdańsku	1	3 755 521,18 zł
Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	1	504 444,01 zł
Urząd Miasta Łodzi	3	38 551 161,86 zł
Urząd Miasta Katowice	23	11 489 774,00 zł
Urząd Miasta Olsztyn	1	1 589 090,53 zł
Urząd Miasta Opole	1	1 557 848,05 zł
Urząd Miejski Wrocławia	50	20 273 619,76 zł
Urząd Miasta Poznania	1	2 924 486,37 zł
Urząd Miasta Krakowa	57	35 959 759,39 zł
Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	100	76 957 255,82 zł

Źródło: opracowanie własne

W zestawieniu dotyczącym urzędów miejskich w ilości projektów oraz w wysokości środków przeznaczanych na przedsięwzięcia informatyczne przodowała Warszawa. Stosunkowo dużą liczbą charakteryzowały się również jednostki takie jak: Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miejski Wrocławia oraz Urząd Miasta Katowice. Z kolei Urząd Miasta Łodzi zrealizował w badanym okresie 3 projekty z dużym budżetem w wysokości ponad 38 mln zł.

Urzędy marszałkowskie w stosunku do urzędów miejskich zrealizowały mniej projektów (najwięcej Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego – 11 projektów oraz Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – 10 projektów). Kwoty przeznaczone na przedsięwzięcia informatyczne nie przekraczały 43 mln zł (od 700 tys. zł do 42,3 mln zł).

¹⁰ Zob. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych projektów informatycznych realizowanych w latach 2006–2008*.

Tabela 2

Informacja o liczbie projektów i wysokości budżetu na przedsięwzięcia informatyczne zrealizowane w latach 2006–2008 przez Urzędy Marszałkowskie

Jednostka	Liczba projektów	Budżet projektów informatycznych 2006–2008
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	1	5 445 587,56 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	2	31 603 943,79 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	1	1 854 545,12 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	1	13 982 156,96 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	11	706 347,05 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	1	1 500 232,60 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	6	18 283 226,77 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	1	2 850 000,00 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	10	42 317 994,86 zł
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	5	1 328 000,00 zł

Źródło: opracowanie własne

7. Wnioski

Administracja opracowała wiele dokumentów i ustaw mających na celu przeprowadzenie procesu informatyzacji w swoich jednostkach. Do obsługi projektów centralnych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał nawet Centrum Projektów Informatycznych. Administracja publiczna opracowała plany projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. O ile przygotowywanie planów nie sprawia administracji problemów, to już z praktyką we wdrażaniu tych rozwiązań nie jest tak dobrze. Zwracają uwagę częste opóźnienia w realizacji zadań. Plany informatyzacji przypominają tzw. listy życzeń – to co administracja chciałaby osiągnąć. Urzędnicy wskazują jako główny czynnik takiego stanu rzeczy polski system prawny, niedostosowany do udostępniania usług elektronicznej administracji.

Przedstawiane w artykule zestawienia potwierdzają, że jednostki administracji przeznaczają duże kwoty na przedsięwzięcia informatyczne, aczkolwiek w skali całości budżetu nie są one aż tak istotne. W dużej części projekty realizowane są przy udziale środków Unii Europejskiej, dlatego też w tych przypadkach należy szczególnie dbać o ich prawidłowe wydatkowanie. Konsekwencje nieprawidłowego dysponowania środkami unijnymi mogą mieć wpływ na przydzielanie późniejszych dofinansowań. Nie znaczy to, że projekty realizowane ze środków własnych nie podlegają temu wymogowi. Środki własne administracji to pieniądze publiczne, dlatego działania podejmowane w ramach tych pieniędzy powinny cechować się również należytą starannością zarówno w procesie planowania jak i realizacji.

Co więcej, sam proces informatyzacji jednostek administracji nie przyniesie zamierzonego efektu jeśli społeczeństwo nie będzie przygotowane do korzystania z usług administracji z wykorzystaniem Internetu, z którego społeczeństwo przecież korzysta (np. bankowość elektroniczna, aukcje, zakupy). Należy zwrócić uwagę na odpowiedni rozwój społeczeństwa informacyjnego. Pozostaje nadal pytanie jak zachęcić społeczeństwo do korzystania z usług elektronicznej administracji. W urzędach wdrażane są różne systemy informatyczne, z których korzysta bardzo mała liczba osób, np. „Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego wydał 15 mln zł na budowę tzw. e-urzędu. Ale jak informuje Gazeta Wyborcza, od czerwca skorzystało z niego tylko... 25 osób. Zintegrowany System Informatyczny składa się z 900 komputerów, 60 serwerów i 70 skanerów. Cała sieć gromadzi 31 dolnośląskich samorządów i jest nadzorowana przez urząd marszałkowski.”¹¹

Literatura

Publikacje

- [1] ARC Rynek i Opinia, *STOPIEN INFORMATYZACJI URZĘDÓW W POLSCE – Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, 4 edycja badania dotycząca roku 2007. Warszawa, grudzień 2008.
- [2] Adamczewski P., *Słownik informatyczny*. Wydawnictwo Helion, Gliwice, 2005.
- [3] Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, 2009.
- [4] Gontarz. A., *Nowoczesna i przyjazna środowisku*. [w:] Computerworld, Raport specjalny IT w administracji, Projekty IT w administracji publicznej, luty 2007.
- [5] Hołubicka A., *Informatyzacja jednostek administracji samorządowej ze środków UE*. <http://www.wspolnota.org.pl/content/view/4515>.
- [6] Kober M., *Raport z wykorzystania środków unijnych w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego*. Warszawa, marzec 2009, http://www.mwi.pl/fileadmin/files/mwi/NEWS/raport_wykorzystania_srodkow_UE.pdf.

¹¹ Kosieliński S., *Klient nasz pan*. [w:] Computerworld, nr 39/2008, 28.10.2008.

- [7] Kosieliński S., *Klient nasz pan*. [w:] Computerworld, nr 39/2008, 28.10.2008.
- [8] Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych projektów informatycznych realizowanych w latach 2006–2008*.
- [9] Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007*. <http://www.mf.gov.pl>.

Akty prawne

- [10] Ustawa z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dn. 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565).