

INNOWACJE 2015

Rozwój społeczeństwa informacyjnego
w nowej perspektywie finansowej

recenzja naukowa prof. dr hab. Danuta Stawasz

praca zbiorowa pod red. Pawła A. Nowaka



promuje
łódzkie



ISBN 978-83-60901-86-1

INNOWACJE 2015.
Rozwój społeczeństwa informacyjnego
w nowej perspektywie finansowej

praca zbiorowa red. Paweł A. Nowak

recenzja naukowa prof. dr hab. Danuta Stawasz

ISBN 978-83-60901-86-1

Sekretarz redakcji: Maria Kucińska

Skład i opracowanie graficzne: Paweł A. Nowak

WYDAWCA:

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Al. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź

www.lodzkie.pl

Szanowni Państwo,

Drodzy Czytelnicy,

w 2014 roku rozpoczęła się kolejna perspektywa finansowa w Unii Europejskiej – prawdopodobnie ostatnia, w której tak duże środki przeznaczone są na wyrównanie szans rozwojowych Polski w stosunku do krajów „starej Unii”. Jednym z kluczowych warunków wzrostu potencjału rozwoju jest wykorzystanie możliwości jakie daje rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych w życiu gospodarczym i społecznym – budowa społeczeństwa informacyjnego.



Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w 2009 roku uruchomił naukową serię wydawniczą INNOWACJE, której każdy tom poświęcony jest innym aspektom społeczeństwa informacyjnego. „INNOWACJE 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowej” to opracowanie przygotowane przez pracowników naukowych Uniwersytetu Łódzkiego. Recenzentem naukowym tomu była prof. dr hab. Danuta Stawasz. Wydaliśmy je w poręcznej formie e-booka bezpłatnie udostępnionego na stronach internetowych województwa. Zapraszam do lektury.

Jeszcze raz dziękuję wszystkim autorom za zaangażowanie i czas poświęcony na przygotowanie naszej publikacji.

Marszałek Województwa Łódzkiego

/-/ Witold Stępień

Łódź, listopad 2015 r.

Spis treści

Górczyńska A. , <i>Wpływ Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) na rozwój innowacyjnej e-administracji w Polsce</i>	6
Szydłowski C. , <i>Zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym w urzędzie administracji publicznej</i>	21
Sikora-Fernandez D. , <i>Oferta gmin w zakresie usług cyfrowych na platformie ePUAP</i>	47
Kielek-Więclawska E. , <i>Rozwój innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie środków unijnych dostępnych w latach 2007-2013</i>	59
Moterski F. , <i>Zarządzanie projektem zintegrowanym opartym na dziedzictwie przemysłowym jako element innowacyjnej adaptacji koncepcji „smart city”</i>	74
Przywojska J. , Podgórnjak-Krzykacz A. , <i>Innowacje w samorządowej polityce społecznej ...</i>	89
Rzymowski J. , <i>Podanie składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej</i>	106
Wojciechowski M. , <i>Innowacje w samorządzie terytorialnym</i>	117
Kucińska M. , <i>Podnoszenie cyfrowych kompetencji seniorów w perspektywie finansowej 2014-2020</i>	127
Nowak P.A. , <i>Serwisy www podmiotów publicznych jako element włączenia cyfrowego</i>	143
Wyporska-Frankiewicz J. , <i>Wyzwania stojące przed administracją w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia opieki w domu pomocy społecznej. Zagadnienia wybrane.</i>	156
Żbik A. , <i>Odnawialne mechanizmy finansowania inwestycji ze środków unijnych</i>	181

Dr Anna Górczyńska

**Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Łódzki**

Górczyńska A., Wpływ Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) na rozwój innowacyjnej e-administracji w Polsce

Streszczenie:

Program Polska Cyfrowa jest nie tylko nowym programem w perspektywie finansowej 2014-2020 w skali Polski, ale całej Unii Europejskiej. W żadnym innym państwie nie utworzono do tej pory programu, który koncentruje się na cyfryzacji i projektach dotyczących tzw. technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Celem rozdziału jest analiza w jaki sposób Program Operacyjny Polska Cyfrowa może przyczynić się do rozwoju e-usług administracji publicznej, wpływając przez to na wzrost jej innowacyjności. Ukazano zatem dwanaście kluczowych obszarów e-usług oraz potencjalne problemy prawne związane z ich wdrażaniem.

Słowa kluczowe:

Program Operacyjny Polska Cyfrowa, technologie informacyjno-komunikacyjne, e-administracja, e-usługi

1. Wprowadzenie

Najważniejszymi celami funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest wzrost spójności społeczno-ekonomicznej oraz zmniejszanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami europejskimi. **Strategia Europa 2020** wyznacza trzy wymiary, w których powinna rozwijać się europejska gospodarka tj rozwój inteligentny czyli oparty na wiedzy i innowacjach, rozwój zrównoważony czyli przyjazny środowisku oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu czyli zapewniający wysoki poziom zatrudnienia oraz spójność gospodarczą, społeczną, terytorialną¹. Znaczenie cyfryzacji życia gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej podkreśla dokument pt **Europejska Agenda Cyfrowa**². Po zmianach z grudnia 2012 r. Europejska Agenda Cyfrowa dotyczy 7 obszarów:

1. Europejska gospodarka bez granic – jednolity rynek cyfrowy,
2. Przyspieszenie innowacji w sektorze publicznym,
3. Bardzo szybki Internet – popyt i podaż,
4. Chmura obliczeniowa,
5. Zaufanie i bezpieczeństwo,
6. Przedsiębiorczość oraz cyfrowe miejsca pracy i umiejętności,
7. Poza sferą badań, rozwoju technologicznego i innowacji: Program działań przemysłowych na rzecz kluczowych technologii wspomagających³.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz sektora e-usług administracji były już w Polsce przedmiotem wsparcia w okresie przedakcesyjnym i w poprzednim okresie programowania, jednakże efektywne wdrażanie napotykało wiele trudności⁴. W literaturze opisuje się bariery rozwoju e-administracji w Polsce⁵. W okresie programowania 2014-2020 Polska staje się beneficjentem ponad 86 mld euro i ma szansę wykorzystać unijne środki finansowe również na rozwój cyfryzacji naszego państwa. Priorytetowymi działaniami na rzecz cyfryzacji w Polsce są: szeroki dostęp do szybkiego internetu, efektywne e-usługi

¹ Komunikat KE „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM (2010) 2020.

² Komunikat KE „Europejska Agenda Cyfrowa”, COM (2010) 245.

³ A. Górczyńska, Wpływ Europejskiej Agendy Cyfrowej na zmiany w uregulowaniach prawnych w: red. P.A. Nowak. Innowacje 2013 „Innowacyjne Łódzkie 2013 – budowa społeczeństwa informacyjnego w regionach. Perspektywa końca okresu programowania 2007-2013”, Łódź, 2013, s. 26-36.

⁴ A. Kaczorowska, Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej w: red. P.A. Nowak, Innowacje 2011. Nowoczesna administracja Województwa Łódzkiego, Łódź 2011, s. 41-49.

⁵ M. Popiołek, Bariery rozwoju e-administracji w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług Nr 105, s. 161; D. Grodzka, E-administracja w Polsce w: Społeczeństwo informacyjne, red. D. Grodzka, Studia BAS Kancelarii Sejmu nr 3 (19), Warszawa 2009, s. 59; red. D. Szostek, D. Adamski, E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Warszawa 2009 r.; red. T. Stanisławski, B. Przywara, Ł. Kurek, E-administracja: szanse i zagrożenia, Lublin 2013 r.; A. Kaczorowska, K. Ciach, The Effectiveness of E-Government Development in Poland in 2004-2013, Systemy Informatyczne w Zarządzaniu 2013, Nr 4., s.274-288.

publiczne oraz wzrost kompetencji cyfrowych w społeczeństwie. Cele te będą realizowane w Polsce poprzez **Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC)**⁶, który ma wdrażać cel Strategii Europa 2020 odnoszący się do inteligentnego rozwoju. Wartość Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa wynosi ponad 2,2 mld Euro czyli ponad 9 mld złotych.

Program Polska Cyfrowa jest nie tylko nowym programem w perspektywie finansowej 2014-2020 w skali Polski, ale całej Unii Europejskiej. W żadnym innym państwie nie utworzono do tej pory programu, który koncentruje się na cyfryzacji i projektach dotyczących tzw. technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Odbiorcami wsparcia będą przede wszystkim przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, administracja publiczna, organizacje pozarządowe, instytucje kultury, jednostki naukowe, przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, ale także osoby prywatne.

Celem rozdziału jest analiza w jaki sposób Program Operacyjny Polska Cyfrowa może przyczynić się do rozwoju e-usług administracji publicznej, wpływając przez to na wzrost jej innowacyjności. Dokonanie kompleksowej oceny POPC nie jest jeszcze możliwe, gdyż program zaczął być realizowany właściwie dopiero w 2015 r. (pierwszy konkurs ogłoszono 31 grudnia 2014 r., nie ma jeszcze zakończonej oceny złożonych projektów). Na rynku nie jest obecnie dostępna pogłębiona literatura przedmiotu, stąd zastosowano metodę dogmatyczno-prawną analizy aktów prawnych, koncentrując się przede wszystkim na Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC).

2. Szeroki dostęp do szybkiego internetu

Zgodnie z Zaleceniami Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016⁷, nasze państwo znacznie odbiega od innych państw członkowskich UE w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Rada wskazuje, że Polskę cechuje m.in. niski zasięg stacjonarnej łączności szerokopasmowej, względnie niska sprawność administracji publicznej, względnie niski poziom wykorzystania e-administracji, bardzo niski odsetek osób dorosłych angażujących się w uczenie się przez całe życie. Z tego

⁶ Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 z 8 stycznia 2014 r. dostępny na www.mac.gov.pl.

⁷ Council of the European Union, „Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016”, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10648-re01.en13.pdf>

powodu głównymi celami POPC jest rozwój sieci szerokopasmowych oraz poprawa jakości i efektywności cyfrowych usług publicznych⁸.

Stan cyfryzacji Polski na koniec 2012 r. czyli daty zmiany Europejskiej Agendy Cyfrowej, znacznie odbiega od średniej unijnej. Stacjonarny dostęp do Internetu posiada w Polsce 69,1% gospodarstw domowych (UE 95,5%), celem jest 100 % w 2013 r. Dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s posiada 44,5% gospodarstw domowych (UE 53,8%), celem jest 100 % do roku 2020. Łącza wysokiej prędkości tj co najmniej 100 Mb/s posiada w Polsce ok. 1,3 % gospodarstw domowych (UE – 3,4%), celem jest 50 % do roku 2020. Osiągnięcie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej będzie zatem wymagało nie tylko rozwoju sieci w nowych lokalizacjach, ale także modernizacji istniejącej infrastruktury o pobudzaniu popytu na usługi o najwyższych prędkościach transmisji⁹.

3. Efektywne E-usługi

Program Operacyjny Polska Cyfrowa ma na celu realizację założeń **Europejskiej Agendy Cyfrowej**. Analizowana w niniejszym rozdziale problematyka e-usług publicznych, odpowiada w Europejskiej Agendzie Cyfrowej obszarom 2 i częściowo 4 i 5.

Zgodnie z analizami Komisji dostęp do e-usług publicznych w Polsce w 2010 r. wynosił 90% dla e-usług dla przedsiębiorców (UE 94%) oraz 85% dla e-usług dla obywateli (UE– 87%). Z e-usług administracji korzystało w 2012 r. ponad 90 % przedsiębiorców oraz tylko 48% obywateli, a jedynie 16 % obywateli wysyłało przez Internet formularze (UE – 29,5%).

Program Operacyjny Polska Cyfrowa wyróżnia listę najważniejszych obszarów wykorzystania środków unijnych oraz działania, które w tych obszarach powinny być podjęte na rzecz realizacji społeczeństwa informacyjnego¹⁰. Główne działania mają koncentrować się na rozwoju funkcjonalności oraz niezawodności centralnego punktu dostępu do e-usług publicznych (platformy ePUAP) oraz upowszechnieniu i poprawie funkcjonalności głównego mechanizmu potwierdzania tożsamości obywatela w elektronicznych kontaktach z administracją, w tym za pośrednictwem urządzeń mobilnych (profil zaufany ePUAP). Ważnym celem horyzontalnym jest także poprawa jakości danych oraz zdolności rejestrów

⁸ por. J. Janowski, Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego, Lublin 2011 r.; Cyberkultura prawa. Współczesne problemy filozofii i informatyki prawa, Warszawa 2012.

⁹ Digitizing Public Services In Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, przygotowany przez Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTi dla Komisji Europejskiej, grudzień 2010 r.

¹⁰ POPC, s. 6 oraz Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), wersja z listopada 2013 r. PZIP jest dokumentem wykonawczym do Strategii Sprawne Państwo, wskazującym, w jaki sposób informatyzacja przyczyni się do realizacji modelu „państwa optimum” określonego w Strategii Sprawne Państwo.

publicznych do wzajemnej wymiany danych czyli ich kompatybilność. Ponadto wydatki na infrastrukturę powinny być optymalizowane m.in. poprzez wykorzystanie technologii chmury obliczeniowej.

3.1 Dwanaście kluczowych obszarów e-usług publicznych

3.1.1 Rynek pracy

Celem działań w obszarze rynku pracy jest scentralizowanie usług dla osób bezrobotnych, poszukujących pracy, pracodawców i przedsiębiorców oraz publicznych służb zatrudnienia poprzez e-PUP. Wszystkie oferty pracy pochodzące z sektora publicznego powinny być dostępne w jednym punkcie, a aplikowanie o pracę w sektorze publicznym powinno być umożliwione w formie elektronicznej. Do Internetu powinny być także przenoszone dalsze usługi rynku pracy (poza już dostępną rejestracją bezrobotnych i możliwości przeszukiwania ofert).

3.1.2 Ubezpieczenia i świadczenia społeczne

Działania mają w szczególności odnosić się do stworzenia internetowego konta ubezpieczonego, które jest zintegrowane z innymi usługami e-administracji. Aktywność w tej sferze będzie przede wszystkim odnosiła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i dotyczy dalszej elektronicznej zwolnień lekarskich i ich przesyłania od lekarzy wystawiających do ZUS. Usługa ta wymaga komunikacji między systemami teleinformatycznymi podmiotów leczniczych, platformą P1 oraz systemem ZUS). Kolejnym celem jest budowa platformy analityczno-statystycznej możliwej do udostępnienia innym systemom i instytucjom. Ponadto na poziomie centralnym ma powstać jeden skonsolidowany system informatyczny wspomagający gminy, powiaty i województwa w realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego, który ograniczy koszty na ten cel i zapewni jednolity system w całym kraju.

3.1.3 Ochrona zdrowia

Rozwój e-administracji w zakresie ochrony zdrowia oznacza szczególnie rozwój e-usług, w tym udostępnionych w projektach P1 i P2, związanych z zarządzaniem elektroniczną dokumentacją medyczną przez pacjenta, a także takich usług jak e-recepta, e-skierowania, e-zwolnienia (usługa zintegrowana z e-usługą świadczoną przez ZUS), e-rejestracja na wizytę do lekarza (z wykorzystaniem identyfikacji m.in. profilem zaufanym). Istotne jest również wprowadzenie elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Ważną rolę będzie także odgrywać e-usługa w postaci informacji o dostępności leków.

Fundusze na wspieranie usług w sektorze e-zdrowia są dostępne także w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i są to np środki na dostosowanie systemów

teleinformatycznych świadczeniodawców do wymiany danych w ramach ogólnopolskiego systemu informacji. Kryteria wyboru projektów regionalnych powinny weryfikować komplementarność i niedublowanie się funkcji z systemami krajowymi.

Działania mogą także polegać na dostosowaniu podmiotów leczniczych nadzorowanych przez resorty do wymiany danych z systemem informacji medycznej. W omawianym obszarze przewidziane są także metody wsparcie telemedycyny: konsultacje między pracownikami medycznymi; kontakty pacjent-lekarz; rozwój aplikacji cyfrowych wspomagających monitorowanie stanu zdrowia, profilaktykę zdrowotną i procesy lecznicze; medycyna powypadkowa i ratownictwo medyczne

3.1.4 Prowadzenie działalności gospodarczej

Rozwój e-usług polegać ma na wystawianiu i przesyłaniu przez przedsiębiorców elektronicznych faktur do wszystkich podmiotów publicznych (dzięki utworzeniu platformy umożliwiającej obrót e-fakturami). Wspierany ma być także rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego o nowe funkcjonalności (np. angielska wersja językowa, mechanizmy kreacji informacji zarządczej dotyczącej realizacji procedur administracyjnych, poszerzenie zakresu informacji dostępnych na portalu). Istotną rolę będzie odgrywać komunikacja elektroniczna z administracją podatkową za pomocą Portalu Podatkowego oraz umożliwienie pełnego elektronicznego wglądu w akta spraw podatkowych.

3.1.5 Wymiar sprawiedliwości i sądownictwo

Wspieranie e-usług ma zapewnić m.in. umożliwienie elektronicznego składania pism procesowych w postępowaniu cywilnym wraz z załącznikami (dowodami) oraz dokonywania doręczeń, jak również wdrożenie elektronicznych akt sprawy, dostępnych dla sędziów, uczestników postępowania i ich pełnomocników przez Internet (możliwość zapoznania się z aktami sądowymi oraz protokołami elektronicznymi z rozpraw bez konieczności osobistej obecności w sądzie). Istotną rolę ma spełniać rejestracja rozpraw audio-wideo w sprawach cywilnych i wykroczeniowych (pełne utrwalenie rzeczywistego przebiegu rozpraw) oraz dokonywanie czynności procesowych (np. przesłuchiwanie świadków, biegłych i stron postępowania) na odległość przy użyciu systemów do wideokonferencji.

3.1.6 Prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych

Wsparcie dla ww. sektora polegać ma przykładowo takich działaniach jak wektoryzacja map stanowiących zasób geodezyjny i kartograficzny, kontynuacja procesu udostępniania e-usług wytworzonych w oparciu o zintegrowane dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) i dane geoprzestrzenne administracji rządowej i samorządowej w standardzie dyrektywy INSPIRE. Ważnym aspektem działań w tym

obszarze jest zapewnienie każdemu dostępu do danych i dokumentów gromadzonych w powiatowych rejestrach publicznych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności w ewidencji gruntów i budynków EGIB (kataster nieruchomości), bazie danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT).

Istotne jest też zapewnienie możliwości przeglądania, wyszukiwania, pobierania i przekształcania danych przestrzennych z rejestrów krajowej infrastruktury informacji przestrzennej prowadzonych przez organy administracji inne niż służba geodezyjna i kartograficzna. Konieczne także jest unowocześnienie procesów związanych z produkcją i udostępnianiem danych statystycznych.

3.1.7 Nauka i szkolnictwo wyższe

Celem działań w tym obszarze jest stworzenie centralnego narzędzia dostępu do informacji publicznej, zasobów naukowych i interaktywnych usług elektronicznych dla studentów, naukowców, przedsiębiorców, administracji publicznej i obywateli. Działania w zakresie e-usług na rzecz nauki to także umożliwienie zdalnego ubiegania się o finansowanie nauki, przy założeniu: najwyższego stopnia transakcyjności procedury, podejścia procesowego, kompleksowej obsługi elektronicznej od złożenia wniosku, poprzez opinię recenzentów, aż po wydanie decyzji. Podmioty szkolnictwa wyższego wykonują także usługi zdalnej sprawozdawczości w drodze elektronicznej.

3.1.8 Podatki i cła

Działania w obszarze podatki i cła mają na celu utworzenie nowych usług dla podatników podatku VAT i CIT oraz podniesienie do wyższego poziomu wybranych dostępnych już e-usług. Stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi klienta na granicy (lądowej, morskiej, lotniczej i kolejowej) ma służyć podniesieniu sprawności i wydajności obsługi.

Ważne jest również umożliwienie automatycznej wymiany danych między Centralną Bazą Danych administracji skarbowej a innymi jednostkami administracji państwowej (integracja Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników jako rejestru referencyjnego z pozostałymi państwowymi rejestrami referencyjnymi).

Wsparciu będzie podlegać automatyzacja czynności od objęcia towarów procedurą gospodarczą aż do zakończenia tej procedury (obecnie w postaci elektronicznej obsługiwane jest jedynie zgłoszenie celne do procedury, a sam proces obsługi procedury gospodarczej, w tym komunikacja z przedsiębiorcą, nie ma wsparcia elektronicznego).

3.1.9 Sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie

W tym obszarze POPC zakłada umożliwienie, w jak najszerszym zakresie, elektronicznego załatwiania spraw urzędowych w zakresie paszportów oraz wprowadzenie usługi umawiania przez internet wizyty w urzędzie w celu załatwienia sprawy.

Istotne jest także umożliwienie złożenia w formie elektronicznej wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania oraz elektroniczne udostępnienie rejestru wyborców i spisu wyborców.

3.1.10 Zamówienia publiczne

POPC zakłada elektroniczność procesu postępowania o udzielenie zamówienia oraz utworzenie e-usługi umożliwiającej przeprowadzenie za pomocą środków elektronicznych całego procesu postępowania o udzielenie zamówienia. Popularyzowany ma być także tryb dynamicznego systemu zakupów i aukcji elektronicznych. Ideą planowanych rozwiązań jest zapewnienie w drodze elektronicznej automatyczne, bieżące dokumentowanie czynności podjętych w trakcie postępowania, generowanie dokumentacji postępowania oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w przypadku gdy możliwe będzie skwantyfikowanie wybranych warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert.

3.1.11 Bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe

Celem POPC jest umożliwienie masowego powiadamiania o zagrożeniach za pośrednictwem wiadomości wysyłanych na telefony komórkowe lub naziemnej telewizji cyfrowej, możliwość dokonywania zgłoszeń i zawiadomień Policji z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, spersonalizowane zgłoszenia ratunkowe (automatyczne dołączenie do zgłoszenia specjalnych danych przypisanych do konkretnego abonenta – tzw. złota lista). Ważną rolę ma odgrywać tzw. eCall czyli automatyzacja zgłoszeń przy wypadkach drogowych (komunikacja systemu zainstalowanego w pojeździe z systemem służb ratunkowych) oraz usługi wspomagające przewidywanie zagrożeń naturalnych i zdarzeń niebezpiecznych oraz zwiększające ochronę przed ich skutkami.

3.1.12 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

W obszarze rolnictwa POPC ma wspierać elektroniczność wymiany danych dotyczących świadczeń emerytalnych i rentowych rolników, wprowadzenie eIDAS (identyfikacja elektroniczna rolników), wprowadzenie ewidencji rolników i producentów jako podstawowego zasobu danych, na których budowane są usługi we wszystkich jednostkach resortu rolnictwa. Planowane jest także wdrożenie e-usług zapewniających wsparcie producentów rolnych przy zarządzaniu gospodarstwem rolnym, rozwoju e-sprzedaży, doradztwo i transfer wiedzy, w tym utworzenie jednego punktu dostępu elektronicznego do ww. e-usług.

4. Poprawa dostępu do informacji sektora publicznego i możliwości ich ponownego wykorzystania

POPC jasno określa, że kluczowym elementem działań na rzecz otwartego rządu jest poprawa dostępności i jakości tzw informacji sektora publicznego (ISP). Szacuje się, że wartość korzyści wynikających z szerszego udostępniania informacji publicznych wynosi dla wszystkich państw UE ok 40 mld Euro rocznie¹¹. Bezpośrednie i pośrednie korzyści gospodarcze wynikające z wykorzystywania informacji sektora publicznego oszacowana na ok. 140 mld Euro rocznie. W Polsce stosunkowo niska jest ilość i jakość ogólnodostępnych danych, a potencjał ISP jest niewykorzystany. Wskazuje się więc na konieczność podjęcia działań na rzecz opracowania standardów elektronicznego i bezwnioskowego udostępniania danych w wykorzystaniem narzędzi jak np. interfejsy programistyczne (API) i repozytoria on-line; ponadto opracowania spójnego systemu metadanych dla ISP i opisanie poszczególnych zbiorów ISP metadanymi. Planowane jest również stworzenie tzw. Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP) czyli portalu, który będzie pełnił funkcję katalogu, punktu dostępu i wyszukiwarki danych posiadanych przez instytucje publiczne. Powinien być on połączony z systemami dziedzinowymi, a sektor publiczny powinien mieć możliwość umieszczania w nim bezpośrednio swoich informacji.

5. Cyfryzacja procesów wewnętrznych w administracji dla poprawy obsługi klienta zewnętrznego

Zgodnie z danymi prezentowanymi w POPC w administracji samorządowej 44% urzędów stosuje elektroniczny obieg dokumentów, a 55% - mieszany. W administracji rządowej jest to odpowiednio; 24% i 69%, przy czym wyłącznie elektroniczny obieg dokumentów stosuje jedynie 7% urzędów. Z systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją korzystało w 2012 r. 46% urzędów. Urzędu posiadają już do zasady elektroniczną skrzynkę podawczą, ale większość korespondencji i tak odbywa się w drodze tradycyjnej. W 2012 jedynie 1% korespondencji przychodzącej i 2% wychodzące stanowiła korespondencja elektroniczna; w przypadku administracji samorządowej dane te wynosiły odpowiednio 8% i 6%. Niewystarczający jest też niestety poziom wiedzy informatycznej wśród urzędników w stosunku do ich potrzeb. W szczególności dotyczy to tematyki zarządzania dokumentami elektronicznymi zgodnie z wymogami KPA i nowej instrukcji

¹¹ Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882.

kancelaryjnej, stosowania i posługiwania się bezpiecznym podpisem elektronicznym, zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego, zarządzania bazami danych, archiwizacji danych.

6. Charakterystyka przedsięwzięć planowanych w ramach Priorytetu II

Ukazane powyżej założenia Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa są realizowane w praktyce poprzez tzw. osie priorytetowe. Wspieraniu e-usług w administracji służy Oś priorytetowa II: E-administracja i otwarty rząd. W ramach Osi II wspierane będą następujące cele szczegółowe:

6.1 Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych (w POPC tzw. cel szczegółowy 2)

Celem wsparcia jest zwiększenie zakresu spraw, które mogą być załatwiane w drodze elektronicznej. Działania będą polegać na elektronicznej nowych usług a także poprawie funkcjonalności usług już istniejących w relacjach administracja-obywatel i administracja-przedsiębiorca. Preferowane mają być działania mające na celu tworzenie usług o wysokim poziomie e-dojrzałości, bezpieczeństwa oraz integracji usług na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej. Priorytetowo będą traktowane projekty ponadresortowe w zakresie uporządkowania rejestrów publicznych oraz zapewnienia ich interoperacyjności, optymalizacji wykorzystania infrastruktury dzięki zastosowaniu technologii chmury obliczeniowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. W ramach omawianego celu będą wspierane projekty w dziedzinach określonych jako priorytetowe w POPC takich jak: rynek pracy, ubezpieczenia i świadczenia społeczne, ochrona zdrowia, prowadzenie działalności gospodarczej, wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych, nauka i szkolnictwo wyższe, podatki i cła, sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie, zamówienia publiczne, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

6.2 Poprawa cyfrowej efektywności urzędów (w POPC tzw. cel szczegółowy 3)

Wsparcie będzie obejmowało wdrażanie w urzędach standardów i dobrych praktyk w dziedzinie IT, które obejmują np. działania takie jak: polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzanie danych osobowych, upowszechnienie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP, standaryzacja kluczowych interfejsów między modułami wykorzystywanego oprogramowania, zapewnienie interoperacyjności istniejących systemów oraz ich integracji na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej, zapewnienie otwartego, bezwnioskowego dostępu do informacji sektora publicznego, kwalifikacje kadr IT.

6.3 Zwiększenie dostępności i wykorzystania informacji sektora publicznego (ISP) (w POPC tzw. cel szczegółowy 4)

Realizacja tego celu będzie przebiegać dwutorowo czyli poprzez zwiększanie dostępności informacji sektora publicznego oraz tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne.

6.3.1 Zwiększenie dostępności informacji sektora publicznego

Wsparcie ma obejmować działania na rzecz zwiększenia dostępności:

- informacji publicznej¹² oraz zasobów kultury będących w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów,
- zasoby audiowizualne, pod warunkiem ich udostępniania do ponownego wykorzystywania,
- zasoby nauki, pod warunkiem ich udostępniania do ponownego wykorzystywania.

W ramach finansowanych działań będą wspierane m.in. dostosowanie informacji do formatów umożliwiających odczyt maszynowy, powiązanie systemów dziedzinowych z krajowymi i zagranicznymi systemami centralnymi (np. CRIP¹³), poprawa jakości danych, udostępnienie informacji on-line za pomocą profesjonalnych narzędzi, zapewnienie elektronicznego dostępu on-line do rejestrów państwowych, digitalizację informacji sektora publicznego (szczególnie zasobów kultury i nauki), budowę lub rozbudowę infrastruktury na potrzeby przechowywania udostępnianych informacji. W szczególności wsparcie będzie dotyczyć: danych publicznych (takich jak np. dane demograficzne, wyniki wyborów, informacje o produkcji i zużyciu energii, informacje budżetowe i podatkowe, o działalności gospodarczej, ochronie środowiska, prawie i procesach legislacyjnych) zasobów kultury (digitalizacja dóbr kultury) oraz zasobów nauki (udostępnianie zasobów naukowych o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki, konkurencyjności, rynku pracy innowacyjności. Efekty digitalizacji będą musiały obligatoryjnie być udostępniane do ponownego wykorzystywania.

6.3.2 Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego

¹² Pojęcie „informacji publicznej” należy interpretować w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w związku ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2013/37/UE zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zalecenia Komisji z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (2011/711/UE).

¹³ CRIP jest to nowy tryb udostępniania informacji sektora publicznego, umożliwiony pod koniec 2011 r. przez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oprócz posiadania własnej wirtualnej przestrzeni z danymi będzie łączyć funkcje katalogu, wyszukiwarki oraz punktu dostępu do innych miejsc zawierających informacje sektora publicznego. Oferować będzie również ustalony zbiór funkcji (API), dzięki któremu twórcy aplikacji będą mogli tworzyć wartość dodaną w oparciu o zasoby dostępne w CRIP oraz w połączonych z nim systemach innych podmiotów

Projekty w ramach tego działania mają zwiększać poziom ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a wsparcie ma służyć tworzeniu usług, treści i aplikacji wykorzystujących informacje sektora publicznego i inne e-usługi. Wnioskodawcami mogą być w tym przypadku jednostki naukowe, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Premiowane będą projekty realizujące cele publiczne, rozszerzające funkcjonalności standardowo dostępne w ramach publicznych systemów teleinformatycznych oraz zwiększające dostępność treści i usług. Projekty te mogą wspierać rozwój e-administracji przez: rozszerzenie funkcji e-usług oferowanych przez administrację, integrację e-usług publicznych pochodzących z różnych instytucji i jednostek sektora publicznego, łączenie e-usług publicznych z e-usługami komercyjnymi.

7. Podsumowanie

W ramach POPC wspierane będą e-usługi o zasięgu ogólnokrajowym, realizowane przy udziale podmiotów szczebla centralnego (np. ministerstwa). Należy zauważyć, że e-usługi mogą być także finansowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, ale dotyczą one tylko usług leżących w kompetencjach administracji samorządowej, samodzielnych projektów e-usługowych terenowych jednostek administracji rządowej oraz projektów dotyczących udostępniania zasobów kultury posiadanych przez podmioty inne niż wskazane w opisie celu szczegółowego 4 POPC. Wspieranie rozwoju cyfryzacji jest przewidziane także w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER, CT 11).

Porządkując nazewnictwo charakterystyczne dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa należy zauważyć, że dzieli się on na tzw. osie priorytetowe, w ramach których następuje podział na tzw. działania i poddziałania, które dzielą się na tzw. typy projektów. Poznanie terminologii funduszy strukturalnych jest istotne w celu poszukiwania odpowiedniego źródła finansowania i udziału w odpowiednim konkursie. I tak w przypadku analizowanej II Osi priorytetowej: „E-administracja i otwarty rząd” zostały wyodrębnione:

Działanie 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych

Typ I: Tworzenie lub rozwój e-usług publicznych (A2B, A2C)

Typ II: Tworzenie lub rozwój usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) niezbędnych dla funkcjonowania e-usług publicznych.

W ramach tego działania został ogłoszony pierwszy konkurs na dofinansowanie projektów, który nie został jeszcze rozstrzygnięty. Ponad 40 projektów zostało zakwalifikowanych do dalszej oceny merytorycznej.¹⁴

Działanie 2.2 Cyfryzacja procesów back-office w administracji rządowej

Działanie 2.3 Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego

Poddziałanie 2.3.1 „Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki”

Cyfryzacja przyczyni się do wzrostu innowacyjności, a także spowoduje oszczędności czasu pracy, energii i surowców. Wprowadzone rozwiązania mają na celu zwiększenie trzech kluczowych parametrów świadczenia usług publicznych jakimi są dostępność (w wymiarze availability oraz accessibility), jakość i efektywność. W efekcie powinno nastąpić skrócenie czasu załatwiania sprawy i zmniejszenie obciążeń administracyjnych¹⁵. Należy jednak podkreślić, iż podejmowanie działań cyfryzacyjnych powinny być ze sobą skoordynowane a wdrażane rozwiązania techniczne powinny cechować interoperacyjność. Nie powinny zatem zostać powtórzone błędy z ostatniego okresu programowania odnoszące się do finansowania różnorodnych i nieskoordynowanych systemów teleinformatycznych w ramach jednego rodzaju usługi (np. niekompatybilne systemy regionalne z systemami ogólnopolskimi). Często przyczyną niepowodzenia projektów cyfryzacyjnych był brak harmonizacji czasowej projektów na poziomie regionalnym i centralnym, w efekcie projekty regionalne wyprzedzały projekty ogólnokrajowe i mogły pełnić jedynie funkcję projektów testowych i pilotażowych.

Problemy związane z wdrażaniem cyfrowych e-usług związane są również z problemami stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶. Zastosowanie procedury przetargowej na zakup e-usług wiąże się z licznymi problemami dotyczącymi opisu przedmiotu zamówienia. Administracja wielokrotnie nie ma wystarczającej wiedzy dotyczącej oferty rynkowej adekwatnej do ich potrzeb, stąd pojawiają się liczne błędy w opisie przedmiotu zamówienia. Problem ten może być rozwiązany przez np. stosowanie dialogu technicznego w celu rozeznania oferty rynkowej, funkcjonalny opis zamówienia czy też stosowanie procedury dialogu konkurencyjnego, a także rozwój elektronicznych zamówień publicznych.

¹⁴ Stan na sierpień 2015 r.

¹⁵ Por. też. N. Mańkowska, E-administracja a efektywność sektora publicznego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, Nr. 348, s. 200-209.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, Nr 19, poz.177, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984, 1047, 1473, z 2014 r. poz. 423, 768, 811, 915, 1146, 1232, z 2015 r. poz. 349,478,605)

Administracja publiczna posiada wiele informacji w wersji elektronicznej, które były gromadzone dla potrzeb administracji lecz bez założenia ich dalszego przetwarzania. Z tego powodu nie są one opisane metadanymi lub gromadzone w sposób uniemożliwiający łatwy odczyt maszynowy. POPC zakłada więc wsparcie dla podmiotów udostępniających informacje w celu odblokowania potencjału społeczno-gospodarczego informacji sektora publicznego, a przez to ułatwienie podejmowania działalności innowacyjnej przez przedsiębiorców i obywateli. Dostęp do informacji pozwoli też przedsiębiorcom tworzyć nowe aplikacje cyfrowe. Poprzez wzrost podaży usług cyfrowych pobudzony zostanie także popyt na internet szerokopasmowy. Należy jednakże pamiętać o potencjalnych zagrożeniach związanych z upowszechnianiem informacji publicznych np. wykorzystywanie informacji dla celów przestępczych, w szczególności w zakresie przestępczości gospodarczej, cyberprzestępczość, wykorzystywanie informacji w celu ograniczenia konkurencji i dyskryminacji małych i średnich przedsiębiorstw. Dostęp do informacji musi zatem również uwzględniać regulacje prawne dotyczące ochrony danych osobowych.

Cyfryzacja administracji w Polsce wpisuje się w niespotykaną wcześniej globalną informatyzację wszystkich aspektów życia społecznego i gospodarczego¹⁷. W polskich realiach rozwój e-usług administracji musi być ściśle powiązany z rozwojem szerokopasmowego internetu oraz edukacją społeczeństwa. Projekty e-usług administracji muszą być proste w obsłudze, szybkie i kompatybilne z ogólnopolskimi projektami informatycznymi. Praktyka niestety pokazuje, że wiele projektów elektronicznego obiegu dokumentów w urzędach zamiast ułatwiać funkcjonowanie administracji, osiągnęło efekt przeciwny. Popołnione błędy powinny być przykładem złych praktyk, których w przyszłości należy unikać. W innym przypadku dojdzie do marnotrawienia środków publicznych, zakupu niefunkcjonalnych rozwiązań, a w konsekwencji odpowiedzialności pracowników administracji z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Literatura:

1. Council of the European Union, „Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016”,
2. Digitizing Public Services In Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, przygotowany przez Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTi dla Komisji Europejskiej, grudzień 2010 r.,
3. Doktorowicz K., Europejski model społeczeństwa informacyjnego, Katowice 2005 r.,

¹⁷ K. Doktorowicz, Europejski model społeczeństwa informacyjnego, WUŚ, Katowice 2005 r., s. 159.

4. Górczyńska A., Wpływ Europejskiej Agendy Cyfrowej na zmiany w uregulowaniach prawnych w: red. P.A. Nowak. Innowacje 2013 „Innowacyjne Łódzkie 2013 – budowa społeczeństwa informacyjnego w regionach. Perspektywa końca okresu programowania 2007-2013”, Łódź, 2013, s. 26-36.
5. Grodzka D., E-administracja w Polsce w: Społeczeństwo informacyjne, red. D. Grodzka, Studia BAS Kancelarii Sejmu nr 3 (19), Warszawa 2009 r.,
6. Janowski J., Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego, Lublin 2011 r.; Cyberkultura prawa. Współczesne problemy filozofii i informatyki prawa, Warszawa 2012,
7. Kaczorowska A., Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej w: red. P. Nowak, Innowacje 2011. Nowoczesna administracja Województwa Łódzkiego, Łódź 2011,
8. Kaczorowska A., Ciach K., The Effectiveness of E-Government Development in Poland in 2004-2013, Systemy Informatyczne w Zarządzaniu Nr 4/2013,
9. Komunikat KE „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM (2010) 2020,
10. Komunikat KE „Europejska Agenda Cyfrowa”, COM (2010) 245,
11. Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882,
12. Mańkowska N, E-administracja a efektywność sektora publicznego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr. 348/2014,
13. Popiołek M., Bariery rozwoju e-administracji w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług Nr 105/2013,
14. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 z 8 stycznia 2014 r. dostępny na www.mac.gov.pl,
15. Szostek D., Adamski D.(red.), E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Warszawa 2009 r.;
16. Stanisławski T., Przywara B. Kurek Ł (red.), E-administracja: szanse i zagrożenia, Lublin 2013 r.,

dr Cezary Szydłowski

**Wydział Zarządzania, Wyższa Szkoła Ekonomiczno–Humanistyczna
im. Prof. Szczepana A. Pieniązka w Skierniewicach
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi**

Szydłowski C., Zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym w urzędzie administracji publicznej

Streszczenie

Artykuł zawiera najważniejsze zagadnienia dotyczące problematyki bezpieczeństwa teleinformatycznego w organizacjach publicznych. Wzrost ilości informacji przetwarzanych i gromadzonych przez różnorodne instytucje powoduje konieczność zastosowania odpowiednich systemów bezpieczeństwa danych adekwatnych do potencjalnych zagrożeń. Przyczynia się do tego również wzrost ilości usług świadczonych drogą elektroniczną przez organizacje publiczne.

Autor w pierwszej części publikacji przybliży rolę informacji w nowoczesnej organizacji oraz jej znaczenie dla podejmowania decyzji. Kolejnym zagadnieniem poruszonym w publikacji jest problematyka bezpieczeństwa informacji generowanej, przetwarzanej i archiwizowanej w postaci elektronicznej. Publikację kończy omówienie najistotniejszych elementów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym w organizacji.

Rosnąca liczba usług oraz użytkowników korzystających z globalnej sieci Informatycznej powoduje wzrost liczby potencjalnych zagrożeń. W związku z tym bezpieczeństwo informacji staje się kluczowym zagadnieniem, z którym powinien zapoznać się każdy użytkownik systemów teleinformatycznych.

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo informacji, zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatyczny.

Wstęp

Informacja odgrywa bardzo ważną rolę w życiu każdego człowieka, determinuje nasze plany i działania, pozwala również osiągać założone cele. Zarządzanie każdą organizacją w dużej mierze opiera się na korzystaniu z informacji potrzebnych do podejmowania racjonalnych decyzji, planowania rozwoju i sprawowania skutecznej kontroli. Początek XXI wieku to prawdziwa era informacji, rozwój technologii teleinformatycznych sprawił, że dzisiaj każdy człowiek w dowolnym miejscu na świecie może mieć dostęp do niezliczonej ilości informacji. Łatwy i nieograniczony dostęp do informacji przyczynia się również do powstawania różnorodnych zagrożeń, którym należy skutecznie przeciwdziałać. W związku z tym bardzo ważne jest bezpieczeństwo informacji. Rosnąca liczba zagrożeń oraz potencjalnie duże koszty związane z utratą lub nieuprawnionym dostępem do danych sprawiła, że kwestie bezpieczeństwa informacji, szczególnie przetwarzanych w systemach teleinformatycznych nabrały dużego znaczenia. Ograniczanie potencjalnych zagrożeń realizowane jest przede wszystkim poprzez wdrażanie w organizacjach nowoczesnych systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji, które wymagają stałej modernizacji i doskonalenia.

Podejmowanie przez menedżerów oraz pracowników organizacji racjonalnych decyzji nie jest możliwe bez gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących określonego zagadnienia. Organizacje każdego dnia generują niezliczone ilości informacji, które powinny być zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem. Współczesne organizacje nie mogą realizować bieżących zadań bez wsparcia systemami informatycznymi, które umożliwiają generowanie, przetwarzanie oraz archiwizowanie niezliczonej ilości danych. Coraz częściej informacja posiada wyłącznie formę elektroniczną, zapisaną w odpowiednim systemie teleinformatycznym. Poza danymi elektronicznymi nadal funkcjonują informacje w innych formach, które również mają ogromną wartość dla każdej organizacji. Generowanie, przetwarzanie oraz przechowywanie informacji przez instytucje, czy też podmioty gospodarcze wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu ich bezpieczeństwa. Ewentualna utrata danych bądź dostęp do nich nieuprawnionych do tego osób może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla organizacji oraz ogromnymi kosztami. Utrata przez instytucje publiczne danych wrażliwych lub dotyczących bezpieczeństwa państwa jest kolejnym obszarem, który wymaga wdrażania nowoczesnych zabezpieczeń informacji. W związku z powyższym zarządzanie bezpieczeństwem informacji jest bardzo ważnym obszarem, który wymaga odpowiednich działań ze strony właścicieli oraz menedżerów zarządzających organizacją.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych zagadnień związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem teleinformatycznym w organizacjach. Coraz większy wzrost znaczenia bezpieczeństwa informacji wymaga podejmowania przez organizację określonych działań, co powoduje również konieczność uświadomienia potencjalnym użytkownikom jego istoty i znaczenia dla bezpiecznego przetwarzania danych. Informatyzacja większości obszarów działalności organizacji publicznych i komercyjnych wymaga analiz i ocen w zakresie bezpieczeństwa, które również zostały w pewnym ograniczonym zakresie uwzględnione w niniejszej publikacji.

1. Rola i znaczenie informacji w organizacji

Informacja zawsze stanowiła bardzo ważny element życia społeczno – gospodarczego. Posiadanie aktualnej informacji jest niezbędne do podejmowania racjonalnego działania każdego człowieka jak i organizacji. Na przestrzeni wielu stuleci informacja była dobrem ograniczonym dla wąskiej grupy odbiorców. Wpływały na to różne czynniki, takie jak brak technologii umożliwiających nieograniczony przepływ informacji, różnice społeczno-kulturowe pomiędzy ludźmi, systemy polityczne, powszechny analfabetyzm itp. Praktycznie do przełomu XIX i XX wieku wymiana informacji odbywała się przede wszystkim w formie ustnego przekazu lub zapisu na papierze (odręcznego lub wydrukowanego). Dopiero koniec XIX wieku i rozwój nowych środków łączności jak telefon, telegraf, prasa codzienna sprawił, że informacja mogła szybciej docierać do szerszego grona odbiorców. Jednakże prawdziwy rozwój w dostępie do informacji nastąpił pod koniec XX wieku wraz z pojawieniem się sieci teleinformatycznych oraz telefonii bezprzewodowej. Proces ten rozwija się cały czas, a usprawnieniu przepływu informacji niewątpliwie sprzyja rozwój technologii teleinformatycznych oraz wzrastające zapotrzebowanie na dostęp do danych zgłaszane zarówno przez indywidualnych użytkowników jak i przez organizacje.

Analizując zagadnienia związane ze znaczeniem oraz rolą informacji dla organizacji warto zdefiniować podstawowe terminy w tym zakresie. Bardzo często w potocznym obiegu funkcjonują zamiennie terminy informacja i dane. Terminem dane należy określać „rzeczy, fakty, na których można oprzeć się w wywodach”¹ lub też jako „surowe liczby i fakty odzwierciedlające jakiś pojedynczy aspekt rzeczywistości”². Informacja stanowi natomiast wynik „uporządkowania danych lub ich przeanalizowania w jakiś znaczący sposób”³.

¹ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2014 r., s. 32.

² R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2006 r., s. 724.

³ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, PWE, wyd. 2, Warszawa 2011 r., s. 589.

Informacja aby była użyteczna musi być dokładna, istotna oraz aktualna. Nadmiar informacji powoduje tzw. „szum informacyjny”, który utrudnia podejmowanie szybkich i trafnych decyzji, dlatego też przed ich wykorzystaniem powinny być poddawane wstępnej ocenie i selekcji, tak aby była istotna i przydatna na daną chwilę.

Postępujące w bardzo szybkim tempie zmiany w otaczającym nas świecie dokonały się w wyniku ograniczenia barier w dostępie do informacji. Postęp technologiczny, który nastąpił na przełomie XX i XXI wieku zmienił fundamentalnie dostęp do danych na całym świecie. Powstanie globalnej sieci teleinformatycznej, jaką jest Internet sprawiło, że każdy użytkownik i posiadacz komputera może potencjalnie bez większych przeszkód korzystać z potrzebnych mu informacji, w dogodnym dla niego miejscu i czasie. Informacje zastrzeżone kiedyś dla określonych, często ściśle wyselekcjonowanych osób, dzięki Internetowi z dnia na dzień stały się osiągalne dla każdego użytkownika posiadającego dostęp do sieci teleinformatycznej. Obecnie potencjalnie każdy użytkownik może gromadzić i przetwarzać niezliczoną ilość danych, które jednakże muszą podlegać ocenie pod kątem ich wiarygodności i przydatności do wykorzystania.

Globalizacja, spowodowała ogromne zmiany społeczno – gospodarcze, nie miałyby również takiego oddziaływania bez nieograniczonego i szybkiego dostępu do informacji. Internet umożliwił każdemu użytkownikowi łatwe i szybkie komunikowanie, natomiast przedsiębiorstwa mogły pozyskać nowych klientów na całym świecie. Rozwój sieci teleinformatycznych oraz postępująca globalizacja przyczyniła się również do powstania nowych usług i produktów. Przykładem może być rozwój handlu elektronicznego i usług dostępnych jedynie w świecie wirtualnym. Samo pojęcie świata wirtualnego jest jednym z „produktów” rozwoju Internetu na świecie. Rozwój systemów teleinformatycznych umożliwiających przesyłanie informacji za pomocą różnych technologii przekazu wymagał uregulowania prawnego, w celu ochrony jego użytkowników jak i podmiotów świadczących usługi teleinformatyczne oraz telekomunikacyjne. Obecnie informacje mogą być przekazywane w formie ustnej, listownej, łączności głosowej (tradycyjnej jak i mobilnej), poprzez przesył obrazu i dźwięku (telewizja zarówno naziemna jak i satelitarna) jak i poprzez sieci teleinformatyczne. Rosnąca liczba kanałów komunikacji spowodowała konieczność uregulowania zasad funkcjonowania podmiotów działających na tym dynamicznie rozwijającym się rynku.⁴

⁴ Zasady uregulowano w *Ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*, Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

Rozwój sieci Internet wpłynął także na sektor publiczny, który stopniowo zaczynał wdrażać nowoczesne rozwiązania w tym obszarze. Organizacje publiczne dzięki Internetowi mogą świadczyć szereg usług dla obywateli w wirtualnej przestrzeni. Zwiększanie się ilości usług publicznych dostępnych w sieci teleinformatycznej zmniejsza barierę pomiędzy obywatelem a władzą publiczną. Możliwość skorzystania z usługi bez fizycznej wizyty w urzędzie przynosi ogromne korzyści zarówno dla obywatela jak i urzędu. Pozwala to bowiem ograniczać ilość pracowników koniecznych do obsługi klienta, co zmniejsza koszty działalności, a obywatel nie musi ponosić kosztów związanych z osobistym stawiennictwem w urzędzie. Prawne zasady świadczenia przez organizacje publiczne usług za pomocą systemów teleinformatycznych zostały określone w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.⁵ Przepisy powyższej ustawy wprowadziły m.in. elektroniczną platformę usług administracji publicznej, tzw. system ePUAP.⁶ System ePUAP umożliwia klientom m.in. kontakt z urzędami administracji publicznej za pośrednictwem Internetu. Zarejestrowany użytkownik w ww. systemie może korzystać z zasobów informatycznych gromadzonych oraz udostępnianych w ramach pakietu usług. Klienci mogą bez konieczności wizyty w urzędzie pozyskiwać szereg potrzebnych im informacji, co zmniejsza koszty zarówno dla interesanta jak i podmiotu publicznego. Informatyzacja pozwala zwiększać katalog usług publicznych dostępnych dla obywateli. Ważną usługą dostępną elektronicznie z punktu widzenia klienta, było umożliwienie podatnikom rozliczanie się z podatku od osób fizycznych poprzez odpowiedni portal internetowy. Informatyzacja administracji wpływa również na zwiększanie się ilości informacji przetwarzanych elektronicznie przez organizacje publiczne, a co za tym idzie na wzrost ilości potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa przetwarzania i przechowywania danych.

Informacja zawsze stanowiła bardzo ważny, kluczowy zasób każdej organizacji, niezależnie od jej formy organizacyjno – prawnej czy struktury własności. Podejmowanie racjonalnych decyzji przez menedżerów wymaga szeregu informacji, które trzeba pozyskać, przeanalizować i przetworzyć tak aby były możliwe do wykorzystania. Ciągłe postępujące zmiany w otoczeniu organizacji przyczyniają się do wzrostu ilości informacji przetwarzanych przez organizacje. Ciągła konieczność szybkiego pozyskiwania aktualnych danych przyczyniła się również do dynamicznego rozwoju podmiotów gospodarczych dostarczających na rynek nowoczesny sprzęt informatyczny odpowiadający coraz większemu

⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.

⁶ Szczegółowe zasady funkcjonowania systemu ePUAP określono w Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 584.

zapotrzebowaniu współczesnych organizacji. Ponadto pojawiły się również przedsiębiorstwa świadczące szeroki zakres usług w obszarze pozyskiwania, przetwarzania i analizowania informacji oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu ich bezpieczeństwa na potrzeby organizacji zarówno komercyjnych jak i publicznych.

Przedsiębiorstwa, urzędy i wszystkie pozostałe organizacje komercyjne oraz publiczne nie mogłyby realizować swoich misji i celów bez bieżącej informacji o ich otoczeniu oraz procesach przez nie realizowanych. Informacja może mieć różną formę i zawierać w swojej treści różnorodną wiedzę np.: o klientach, konkurentach, produktach, tendencjach na rynku, kondycji ekonomicznej firmy i całej gospodarki, które są potrzebne menedżerom do efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem. Brak informacji lub jej zniekształcenie w przypadku przedsiębiorstwa może zaważyć na jego rozwoju lub dalszym funkcjonowaniu na rynku. Podobne zależności zachodzą także w organizacjach publicznych. Menedżerowie publiczni przed podjęciem określonych decyzji również muszą zgromadzić szereg danych, które są niezbędne do podjęcia racjonalnej decyzji. Podejmowanie decyzji na podstawie nieaktualnych i niewiarygodnych danych może nieść za sobą bardzo poważne konsekwencje, skutkujące stratami lub likwidacją podmiotu. Wiarygodna i aktualna informacja jest kluczowym elementem procesu decyzyjnego.

Waga oraz skala potrzebnych informacji będzie zależna od specyfiki branży lub obszaru w jakim działa określona organizacja. Przykładowo urzędy zaangażowane w system zarządzania kryzysowego muszą posiadać wydajne i efektywne kanały komunikacji umożliwiające szybką wymianę informacji, od której może zależeć życie i zdrowie ludzi. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym jest wręcz uzależnione od dostępu do aktualnej oraz wiarygodnej informacji. Działanie w sferze wymaga pozyskiwania oraz przetwarzania niezliczonej ilości informacji, które muszą być na bieżąco aktualizowane i weryfikowane. Wystąpienie określonej klęski żywiołowej sprawia, że sytuacja jest zazwyczaj bardzo dynamiczna, co stwarza konieczność stałego aktualizowania i korygowania otrzymywanych informacji z obszarów objętych zagrożeniem.

Organizacje publiczne generują oraz przetwarzają bardzo dużo informacji, które są następnie wykorzystywane przez różne podmioty zarówno komercyjne jak i publiczne lub non – profit (fundacje, stowarzyszenia itp.). Każdy obywatel ma prawo wiedzieć jak administracja państwowa oraz samorządowa realizuje swoje zadania.⁷ Państwo świadcząc

⁷ Dostęp ten jest realizowany poprzez udostępnianie informacji publicznej określone w *Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U z 2014 r., poz. 782 ze zm. oraz w aktach wykonawczych do niej.

usługi na rzecz obywateli realizuje ogromną ilość zadań, które mogą budzić zainteresowanie obywateli. Należy również podkreślić, że prawo to przysługuje obywatelom również z tytułu świadczenia przez nich szeregu danin na rzecz państwa (w postaci podatków i wszelkiego typu opłat). Niezliczona ilość danych przetwarzanych przez organizacje publiczne sprawia, że ilość informacji, które mogą interesować obywateli stale wzrasta. Poza tradycyjną formą udostępnienia informacji publicznej, jaką jest bezpośrednia wizyta klienta w urzędzie, proces ten odbywa się również elektronicznie poprzez strony internetowe (Biuletyny Informacji Publicznej) lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Powyższa forma przekazywania informacji klientom urzędów jest konsekwencją zmian technologicznych oraz rosnącej liczby użytkowników korzystających z sieci Internet. Jest to naturalna konsekwencja zmian technologicznych zatem należy się spodziewać wzrostu liczby użytkowników. Ponadto obywatele coraz bardziej są świadomi swoich praw w zakresie dostępu do informacji publicznej, z czego bardzo chętnie korzystają.

Kolejnym obszarem zarządzania informacją na styku organizacja publiczna - klient są rejestry publiczne, które prowadzą organy administracji publicznej. Ilość rejestrów prowadzonych w formie elektronicznej rośnie, gdyż systemy informatyczne są wydajniejsze oraz bardziej przyjazne klientom. Oczywiście korzystanie przez klientów z elektronicznych rejestrów wymaga dostępu do sieci teleinformatycznej, posiadania sprzętu komputerowego i odpowiedniego oprogramowania.

Zwiększenie ilości usług elektronicznych sprawia, że sektor publiczny rozbudowuje swoje zasoby informatyczne. Wzrastająca ilość użytkowników korzystających z usług świadczonych drogą elektroniczną sprawia, że organy władzy państwowej i samorządowej przetwarzają coraz więcej informacji, które wymagają odpowiedniej infrastruktury informatycznej. Przykładem nowoczesnych inwestycji w tym zakresie jest „Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów”, którego głównym zadaniem jest zapewnianie usługi infrastruktury teleinformatycznej dla centralnych systemów informatycznych resortu finansów.⁸ Zadaniem centrum jest m.in. przechowywanie oraz przetwarzanie ogromnej ilości informacji, gromadzonych i przetwarzanych w związku ze ściąganiem i rozliczaniem danin obywateli i podmiotów gospodarczych na rzecz państwa (podatków). Infrastruktura centrum oraz zastosowane w nim systemy bezpieczeństwa teleinformatycznego umożliwiają bezpieczne przetwarzanie i przechowywanie danych.

⁸ Statut Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów będący załącznikiem do Zarządzenia Ministra Finansów Nr 42 z dnia 1 października 2010 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej - Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. Min. Fin. Nr 10, poz. 47 ze zm.

Informacja jako cenny zasób organizacji musi spełniać określone kryteria jakościowe, które sprawiają, że jest przydatna dla jej użytkownika. Kluczowe kryteria przydatności informacji zawiera poniższa tabela.

Tabela 1 Kluczowe kryteria przydatności informacji

Lp.	Kryterium przydatności informacji	Charakterystyka kryterium
1.	Relewantność	Precyzuje istotność informacji dla jego odbiorcy, pod kątem jego oczekiwań i potencjalnego wykorzystania.
2.	Dokładność	Informacja jest precyzyjna oraz zaprezentowana w sposób adekwatny do poziomu wiedzy jej użytkownika.
3.	Aktualność	Informacja jest korygowana i aktualizowana stosownie do zachodzących zmian przedmiotu opisu.
4.	Kompletność	Informacja jest dostępna w ilości i stopniu szczegółowości zgodnym z wymaganiami użytkownika.
5.	Spójność	Poszczególne fragmenty informacji są niesprzeczne, dotyczą zadanego tematu, są prezentowane oraz przekazywane w jednolitej formie.
6.	Odpowiedniość formy	Informacja jest prezentowana w sposób minimalizujący jej błędną interpretację.
7.	Wiarygodność	Elementy zawarte w informacji upewniają użytkownika o jej rzetelności w odniesieniu do niesionego przez nią przekazu.

Źródło: Opracowano na podstawie K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa, 2012 r., s. 18.

Powyższa tabela jednoznacznie obrazuje, że nie każda informacja pozyskana ma taką samą wagę oraz znaczenie. Rewolucja informatyczna sprawiła, że każdego dnia docierają do każdej organizacji ogromne ilości danych, które wymagają odpowiedniej selekcji i oceny przed ich wykorzystaniem. Informacja, aby była przydatna musi być przede wszystkim aktualna i wiarygodna, każde jej zniekształcenie może mieć bardzo poważne konsekwencje w procesie podejmowania decyzji lub przy bieżącej realizacji zadań przez poszczególnych pracowników. W związku z powyższym coraz większego znaczenia nabiera proces oceny przydatności i wiarygodności danych napływających do organizacji. Póki co nawet najnowocześniejsze systemy informatyczne nie mogą całkowicie zastąpić człowieka w procesie oceny jakości otrzymanej informacji. Powoduje to konieczność tworzenia w organizacjach zespołów zadaniowych, których zadaniem jest analiza zgromadzonych informacji, a następnie przetworzenie ich na przydatne do użytku dane. Konieczność oceny informacji przed jej wykorzystaniem może wydłużać czas niezbędny na podjęcie przez menedżerów określonych decyzji. Sprawne zarządzanie wymaga niekiedy szybkiego

podejmowania decyzji w oparciu o niekompletne dane, co stanowi element ryzyka, który wymaga podjęcia działań adekwatnych do zaistniałych okoliczności.

Rola oraz znaczenie informacji dla działalności organizacji będzie nieustannie wzrastać, jedynie zastosowanie odpowiednich metod ich selekcji oraz zarządzania nimi, może usprawnić proces podejmowania decyzji i zarządzania. Dlatego też należy nieustannie dążyć do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w zakresie zarządzania informacją. Informacje jako kluczowe aktywa każdej organizacji wymagają zorganizowanego oraz usystematyzowanego podejścia. Zaniechanie działań w ww. obszarze może mieć fatalne skutki dla sprawnego zarządzania organizacją. Ponadto w przypadku organizacji publicznych nieumiejętne zarządzanie informacją może spowodować nieefektywne wykorzystywanie środków publicznych, a przez to zmniejszy poziom zaufania obywateli do jakości pracy sektora publicznego.

2. Bezpieczeństwo informacji w organizacji

Informacja w organizacji może przybierać bardzo różne formy, choćby takie jak zapis danych w systemach informatycznych, odręczna notatka, zdjęcie, tradycyjna korespondencja listowna, zapis rozmowy cyfrowy lub analogowy itp. Informacja może powstawać na każdym etapie działalności organizacji i jest przede wszystkim efektem pracy człowieka zaangażowanego w wykonywanie określonych czynności. Niezależnie od przyjętej formy jej wygenerowania lub przechowywania obowiązkiem kierownictwa organizacji jest jej zabezpieczenie przed nieuprawnionym dostępem lub przetworzeniem. Informacje mogą mieć różne znaczenie oraz istotność dla organizacji, dlatego też w niektórych przypadkach, szczególnie dotyczy to sektora publicznego nadawane są odpowiednie klauzule bezpieczeństwa informacji. Dotyczy to przede wszystkim informacji niejawnych, których ewentualne nieuprawnione ujawnienie może stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Zasady przetwarzania i zabezpieczenia informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa zostały uregulowane w polskim prawie ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.⁹ Ustawa szczegółowo określa, jakie informacje powinny być szczególnie chronione przez organizacje publiczne jak i podmioty gospodarcze działające w obszarach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Informacje generowane przez sektor publiczny niejednokrotnie mają kluczowe znaczenie dla obronności państwa. Poza obronnością bardzo ważne jest również bezpieczeństwo

⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 ze zm.

wewnętrzne jak i bezpieczeństwo ekonomiczne. Wiele urzędów administracji publicznej dysponuje danymi, które mogą wpłynąć na sytuacje społeczno – gospodarczą kraju. Pozyskanie niejawnych informacji przez nieuprawnione osoby może być ogromnym zagrożeniem dla stabilności gospodarczej i społecznej kraju. Wzrastająca ilość zagrożeń dla bezpieczeństwa powoduje, że zapewnienie bezpieczeństwa informacji staje się priorytetem działania menedżerów publicznych.

Również podmioty komercyjne obowiązane są chronić swoje informacje. Nieuprawniony dostęp do danych wrażliwych przedsiębiorstwa może być poważnym zagrożeniem dla działalności każdej firmy. Przykładowo pozyskanie przez konkurencję informacji o planowanej strategii działania, czy dokumentacji technicznej nowo projektowanego wyrobu może znacząco wpłynąć na pozycję rynkową przedsiębiorstwa oraz jego kondycję ekonomiczną. W przypadku firm bardzo często dochodzi do kradzieży informacji stanowiących ich tajemnicę, można mówić w tym przypadku również o szpiegostwie gospodarczym (rozumianym jako nielegalne działania podejmowane ze szkodą dla firmy na zlecenie innego podmiotu). Ponadto nawet przypadkowe (wynikające z błędu pracownika lub niewłaściwego przetwarzania danych) ujawnienie istotnych informacji o przedsiębiorstwie poza wymiernymi stratami ekonomicznymi może spowodować znaczącą, istotną utratę wizerunku wśród klientów i kontrahentów. Trzeba pamiętać, że przedsiębiorstwa przetwarzają nie tylko informacje bezpośrednio dotyczące działalności firmy, ale również jej kontrahentów i klientów. Każdy kontrahent i klient chce mieć pewność, że informacje jego dotyczące są wykorzystywane jedynie w celu realizacji zawartej umowy i nie są udostępnione innym nieuprawnionym użytkownikom. Wielokrotnie już występowały przypadki kradzieży danych klientów w wielkiej skali. Przekładem z ostatnich lat może być kradzież danych milionów użytkowników usługi PlayStation Network i Qriosity, która miała miejsce w kwietniu 2011 r. Wówczas to doszło do włamania do systemów teleinformatycznych firmy Sony. System teleinformatyczny, który został skutecznie zaatakowany umożliwił posiadaczom konsol do gier Sony PlayStation grę w sieci Internet z innymi użytkownikami, jak również pozwalał na pobieranie i kupowanie nowych gier. Zgodnie z publikowanymi informacjami prasowymi, zagrożonych było prawie 77 milionów użytkowników na całym świecie.¹⁰ Takie zdarzenie było jednym z wielu przykładów jak ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa zarówno sieci teleinformatycznej jak również danych klientów korzystających z usług dostępnych w sieci Internet. Warto w tym miejscu

¹⁰ <http://www.pcworld.pl/news/369631/PlayStation.Network.jedna.z.najwiekszych.kradziezy.danych.w.historii.html>

podkreślić, że niejednokrotnie informacje przetwarzane przez przedsiębiorstwa mają również charakter danych wrażliwych, których nieuprawnione ujawnienie może narażać klientów na poważne problemy i straty zarówno materialne jak i niematerialne, choćby dotyczące ich sytuacji rodzinnej, materialnej itp. Zwiększenie dostępności usług elektronicznych poza wieloma zaletami wiąże się ze wspomnianymi powyżej zagrożeniami. Dokonując transakcji finansowych za pomocą sieci Internet jej użytkownik poza wymiernymi korzyściami, narażony jest potencjalnie na utratę danych, które mogą być wykorzystane ze szkodą dla niego.

Wzrost zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do informacji jest dostrzegany przez specjalistów od wielu lat, również władze publiczne zajęły się ww. zagrożeniami podejmując szereg działań w tym zakresie. Jednym z tych działań było wdrożenie w polskim systemie prawnym wielu nowych regulacji prawnych mających zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji. Dotyczy to w szczególności danych osobowych każdego obywatela, które powinny być chronione w sposób szczególny. Organizacje publiczne i komercyjne realizując swoją misję oraz cele przetwarzają niejednokrotnie szereg informacji o obywatelach, które są zaliczane do danych osobowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Ponadto zgodnie z ustawą osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny (np. numer PESEL) albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.¹¹ Zakres tych informacji może być różny, jednakże mogą one w łatwy lub wręcz bezpośredni sposób zidentyfikować konkretnego obywatela. Przedmiotowa ustawa zobowiązuje wszystkie organizacje do zapewnienia ochrony danych obywateli, które gromadzi i przetwarza. Proces przetwarzania danych osobowych w myśl ustawy może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich.¹² W związku z powyższym organizacje publiczne i komercyjne gromadzące informacje zaliczane do danych osobowych są obowiązane zapewnić ich bezpieczeństwo na poziomie adekwatnym do potencjalnych zagrożeń. Zabezpieczenie danych osobowych dotyczy zarówno prowadzenia rejestrów, ewidencji itp., w formie tradycyjnej (np. odręcznych

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2014., poz. 1182 ze zm., art. 6.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych., op. cit., art. 2 ust. 2.

kartotek), jak i w systemach informatycznych. Oczywistym jest, że technologie informatyczne, wypierają skutecznie tradycyjne metody przetwarzania i archiwizowania danych (np. odręcznie prowadzone ewidencje) zastępując je nowoczesnymi, wydajnymi systemami elektronicznych baz danych. Systemy informatyczne umożliwiają łatwe i sprawne zarządzanie posiadanymi informacjami oraz pozwalają je przetwarzać w sposób najbardziej przydatny dla użytkowników. Postęp technologiczny w powyższym zakresie przyczynia się jednakże do zwiększenia ilości danych przetwarzanych w systemach i zwiększenia możliwości ich udostępniania innym podmiotom również w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie danych wiąże się niewątpliwie z niebezpieczeństwem ich utraty lub nieuprawnionego dostępu. Poziom potencjalnych zagrożeń wzrósł wraz z rozwojem systemów teleinformatycznych i nieograniczonym dostępem do sieci Internet. Internet poza wieloma zaletami ułatwiającymi komunikację i pozyskiwanie danych, zwiększa ryzyko nieuprawnionego dostępu do zasobów posiadanych przez organizacje. Ryzyko utraty informacji wzrasta w przypadku rozbudowanej sieci i dużej liczby jej użytkowników. Każdy nowy potencjalny użytkownik zwiększa potencjalne ryzyko dla bezpieczeństwa informacji.

Tradycyjne przetwarzanie danych, wiąże się przede wszystkim z możliwością fizycznej kradzieży informacji, jej zniszczeniem lub udostępnieniem nieuprawnionej osobie. Można temu przeciwdziałać stosując w organizacji odpowiednie zabezpieczenia fizyczne (takie jak: nowoczesne sejfy, drzwi i systemy antywłamaniowe, całodobowy dozór i monitoring). Odmienne sytuacja wygląda w przypadku systemów teleinformatycznych. Dotyczy to szczególnie bezpieczeństwa teleinformacyjnego i teleinformatycznego. Bezpieczeństwo teleinformacyjne obejmuje przede wszystkim „zakres form wymiany, przechowywania i przetwarzania informacji, ograniczonego do technicznych środków łączności (przez telefony stacjonarne i komórkowe, radiostacje, sieci i systemy komputerowe). Bezpieczeństwo teleinformatyczne dotyczy informacji przesyłanych, przechowywanych i przetwarzanych w sieciach i systemach teleinformatycznych”¹³. Oznacza to, że poza tradycyjnymi zagrożeniami występuje również, szereg innych wymagających odpowiedniego zabezpieczenia zarówno fizycznego, technicznego jak i logicznego. Ustawodawca zdefiniował, że zabezpieczenie danych w systemie informatycznym, należy interpretować jako wdrożenie i eksploatację stosownych środków technicznych

¹³ K. Liderman, Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych, PWN, Warszawa 2009 r., s. 11-12.

i organizacyjnych zapewniających ochronę danych przed ich nieuprawnionym przetwarzaniem lub dostępem¹⁴. Regulacje prawne dotyczące danych osobowych wymagają, aby organizacje stosowały zabezpieczenia adekwatne do zagrożeń i kategorii przetwarzanych informacji. Im informacje zawierają wrażliwsze dane a systemy są bardzo rozbudowane, to należy stosować skuteczniejsze metody ich zabezpieczenia.

Bezpieczeństwo danych osobowych oraz informacji niejawnych z uwagi na swoją specyfikę oraz znaczenie dla państwa i obywateli zostało objęte specjalną ochroną i nadzorem ze strony organów władzy publicznej. Jednakże organizacje przetwarzają także inne informacje, które również stanowią ogromną wartość i znaczenie. Podmioty publiczne świadcząc usługi publiczne w dużo większym zakresie niż przedsiębiorstwa przetwarzają dane osobowe, z tytułu przypisanych im zadań oraz kompetencji ustawowych. W związku z tym problematyka bezpieczeństwa informacji podmiotów publicznych odgrywa tu istotną rolę. Urzędy administracji publicznej prowadząc wiele rejestrów publicznych poza danymi osobowymi przetwarzają także informacje o podmiotach gospodarczych. Dotyczy to zarówno rejestrów i ewidencji działalności gospodarczej, jak i prowadzonych np. naborów projektów składanych przez przedsiębiorstwa w trakcie ubiegania się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. Przykładem mogą być elektroniczne rejestry płatników podatków od osób prawnych oraz fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dane w tym zakresie stanowią bardzo ważne źródło informacji o przedsiębiorstwach. Informacje o płatności podatków, zaleganiu, ich wysokości itd. mogą znajdować się sferze zainteresowania konkurentów lub kontrahentów, a ich ujawnienie może nieść za sobą poważne konsekwencje. Poza tym różne publiczne instytucje znajdują się w posiadaniu szeregu innych informacji dotyczących kondycji finansowej przedsiębiorstw, których nieumyślne udostępnienie również może zaszkodzić firmie, której będzie dotyczyć. Dlatego też tak bardzo ważne jest, aby organizacje publiczne wdrażały efektywne procedury bezpieczeństwa informacji.

Bezpieczeństwo informacji przetwarzanych przez systemy teleinformatyczne coraz częściej jest zagrożone przez działania pojedynczych użytkowników sieci, określanych potocznie terminem hacker. Hacker to osoba lub grupy osób, które posiadają wysoką wiedzę i umiejętności w zakresie systemów teleinformatycznych. Posiadają oni przede wszystkim umiejętność przejścia przez systemy zabezpieczeń stosowanych przez organizacje i instytucje. Osoby te dysponują szeroką wiedzą w zakresie stosowania technik umożliwiających nielegalny dostęp do wewnętrznych systemów i sieci teleinformatycznych. Podejmowane

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych..., op. cit., art. 7 pkt. 2b.

przez nich działania mają różny charakter i wiążą się z tzw. „cyberterroryzmem, czyli z przestępstwem o charakterze terrorystycznym popełnionym w cyberprzestrzeni. Cyberprzestrzeń jest definiowana jako przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne”¹⁵. Ich działania mogą mieć bardzo poważne konsekwencje dla organizacji. Bardzo często celem ich ataku lub nieuprawnionego dostępu stają się systemy teleinformatyczne instytucji publicznych. Obecnie prawie wszystkie urzędy administracji publicznej oraz organizacje publiczne posiadają swoje strony internetowe, które stają się celem ataków hackerów. Ich działania mają umożliwić im dostęp do danych przetwarzanych w zaatakowanej instytucji. Powoduje to ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa informacji będących w posiadaniu danej organizacji. Ponadto część podejmowanych działań ma również na celu skompromitowanie lub obniżenie wizerunku zaatakowanej instytucji. Zdarzały się przypadki nieuprawnionego dostępu do zawartości strony internetowej urzędu, którego celem było zamieszczenie nieprawdziwych informacji godzących w interes i wizerunek instytucji. Coraz częściej tego typu działania mają bardzo szeroki i zorganizowany charakter, niektóre państwa wręcz tworzą specjalne zespoły specjalistów, których celem jest paraliżowanie działalności urzędów i instytucji w innym państwie. Mówimy wtedy wręcz o wojnie w cyberprzestrzeni. Wzrost zagrożeń spowodowanych cyberterroryzmem oraz rosnąca liczba ataków notowanych również w Polsce¹⁶ przyczyniła się do powstania specjalnego Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL. Ponadto w celu zwrócenia uwagi na problem zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz podjęcia działań zapobiegawczych opracowano Politykę Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodnym przesłaniem ww. strategii jest „bezpieczeństwo cyberprzestrzeni, które stało się jednym z podstawowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa. W czasie, gdy panuje swoboda przepływu osób, towarów, informacji i kapitału - bezpieczeństwo demokratycznego państwa zależy od wypracowania mechanizmów pozwalających skutecznie zapobiegać i zwalczać zagrożenia dla bezpieczeństwa cyberprzestrzeni”¹⁷. Założenia powyższego dokumentu przewidują zaangażowanie władz publicznych oraz instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) w przeciwdziałanie i zwalczanie potencjalnych zagrożeń związanych z wykorzystywaniem globalnej sieci teleinformatycznej czyli Internetu.

¹⁵ *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 23 czerwca 2013 r., s. 5.

¹⁶ Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r., Warszawa marzec 2015 r., www.cert.gov.pl

¹⁷ *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit. s. 4.

Dokument jest powiązany z rozwiązaniami organizacyjno – prawnymi obowiązującymi w tym zakresie m.in. w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Ponadto strategia uwzględnia krajowe strategiczne dokumenty planistyczne dotyczące rozwoju kraju w obszarze informatyzacji usług publicznych w ramach e-administracji. Przyjęta strategia rozwoju usług publicznych poprzez Internet powoduje konieczność zwiększenia w organizacjach publicznych poziomu bezpieczeństwa systemów informatycznych. Ułatwienia dla obywateli jakie daje wdrożenie e-administracji niesie za sobą szereg nowych zagrożeń o których już wspomniano. Stałe monitorowanie zmian w zakresie potencjalnych zagrożeń wymaga podejmowania adekwatnych działań, przede wszystkim obejmujących modernizację sprzętu komputerowego i wdrażanie nowych zabezpieczeń, które powodować będą wzrost kosztów i zwiększanie wydatków publicznych. Jednakże bez zwiększenia wydatków na poprawę bezpieczeństwa nie jest możliwe zapewnienie ochrony danych przed potencjalnym włamaniem. Dostosowywanie systemów informatycznych do zmieniającego się otoczenia i rosnących zagrożeń oraz wymagań użytkowników stanowi duże wyzwanie dla wszystkich organizacji. Szczególnie sektor publiczny, który zarządza informacjami o kluczowym znaczeniu dla państwa i obywateli będzie zmuszony wdrożyć ww. rozwiązania.

3. Zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym

Zmiany technologiczne spowodowały zmiany w podejściu do bezpieczeństwa informacji. Dzisiejsze organizacje publiczne gromadzą oraz przetwarzają informacje przede wszystkim za pomocą systemów informatycznych, które charakteryzują się bardzo szybką dynamiką zmian. Zmiany dotyczą zarówno technicznych rozwiązań jak i sposobu ich przetwarzania oraz wykorzystywania gromadzonych informacji. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji teleinformatycznych pojawiło się wraz z rozwojem technologii informatycznych. Wzrost zagrożeń był również efektem zwiększenia się dostępności do globalnych sieci teleinformatycznych (Internetu). Zarówno producenci sprzętu komputerowego jak i użytkownicy rozpoczęli podejmowanie działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa teleinformatycznego. Powszechność przetwarzania informacji poprzez systemy informatyczne oraz liczba zagrożeń z tym związanych przyczyniła się do opracowania i ciągłego doskonalenia różnorodnych rozwiązań w tym zakresie. Poza rozwiązaniami technicznymi wypracowano szereg uniwersalnych wytycznych i wskazówek usprawniających proces zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym organizacji.

Przykładem mogą być międzynarodowe normy, które zostały wydane w Polsce, jako Polska wersja Międzynarodowej Normy ISO/IEC 17799:2005¹⁸. Normy dotyczące bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz zarządzania systemami informatycznymi obejmują kilka kluczowych obszarów. Ogólne wytyczne dotyczące zarządzania systemami informatycznymi opisano w normie ISO/IEC 20000-1:2005¹⁹. Podstawowe założenia dla systemów informatycznych i ich bezpieczeństwa scharakteryzowano w kolejnej normie PN-ISO/IEC 27001:2007²⁰.

Powyższe normy stanowią ogólne i kompleksowe wytyczne dotyczące wdrażania oraz bieżącego zarządzania systemami informatycznymi w organizacjach. Precyzują zasady wdrażania nowych systemów, zarządzania usługami oraz monitorowanie działań w obszarze systemów informatycznych. Sprawne zarządzanie bezpieczeństwem informacji poza określeniem ogólnych ram i założeń, wymaga również monitorowania i analizowania potencjalnych zagrożeń. Ryzyka występujące w systemach informatycznych wpływające na poziom ich bezpieczeństwa powinny podlegać stałej weryfikacji. Niezbędne jest do tego wdrożenie w organizacji efektywnego procesu zarządzania ryzykiem informatycznym, uwzględniającym potencjalne zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne dla systemów teleinformatycznych eksploatowanych w organizacji. Wytyczne w zakresie procesu zarządzania ryzykiem informatycznym zostały przedstawione w normie ISO/IEC 27005:2008.²¹ Norma wskazuje, w jaki sposób organizacje powinny dokonywać oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych oraz ich bieżącej eksploatacji. Zarządzanie ryzykiem informatycznym jest obecnie kluczowym elementem bezpieczeństwa danych. Prawidłowe oszacowanie ryzyk informatycznych nie zapewni organizacji pełnego bezpieczeństwa informacji. Zmieniające się otoczenie oraz rosnąca liczba zagrożeń dotyczy także systemów informatycznych. Poza ewentualnym ryzykiem utraty danych istnieje również ryzyko, że organizacja może być narażona na pożar, klęskę żywiołową (np. zalanie obiektów podczas powodzi) lub inne zagrożenia, które wpłynę na ciągłość działania instytucji. Sytuacja taka również wymaga podjęcia pewnych działań zaradczych oraz przygotowania się do takiej ewentualności. Ewentualne zniszczenie obiektów, w których

¹⁸ Przytoczona norma funkcjonuje w Polsce jako Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 - Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.

¹⁹ Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-1:2007 Technika informatyczna. Zarządzanie usługami. Część 1: Specyfikacja, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r. oraz Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-2:2007 Część 2: Reguły postępowania. Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.

²⁰ Polska Norma PN-ISO/IEC 27001. Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.

²¹ Polska Norma PN-ISO/IEC 27005 Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa, marzec 2010 r.

znajdowały się bazy danych oraz inne kluczowe elementy infrastruktury informatycznej wymaga specjalnego systemowego podejścia. Wytyczne w zakresie odtworzenia systemów informatycznych po katastrofie zostały zamieszczone w normie ISO/IEC 24762:2008²².

Opracowane normy stanowią bardzo ważną wskazówkę dla zarządzających organizacjami, jak należy planować, organizować i kontrolować działalność systemów informatycznych. Pełna informatyzacja wielu procesów i czynności realizowanych przez organizacje sprzyja powstawaniu nowych zagrożeń, które wymagają wdrażania skutecznych zabezpieczeń. Pomocnym narzędziem w usprawnieniu procesów informatycznych w organizacjach są normy dotyczące systemów informatycznych. Każda norma odnosi się do konkretnych obszarów i zagadnień związanych z zarządzaniem systemami informatycznymi oraz ich rozwojem i bezpieczeństwem. Wdrożenie rozwiązań zaproponowanych w normach pozwala organizacji usystematyzować poszczególne procesy związane z systemami informatycznymi. Wykaz najważniejszych norm wraz z obszarem zagadnień dotyczących systemów informatycznych przedstawiono w tabeli.

Tabela 2 Zestawienie najważniejszych Polskich Norm dotyczących systemów teleinformatycznych

Lp.	Nazwa Polskiej Normy	Kluczowe obszary i zagadnienia ujęte w normie
1.	Polska Norma PN-ISO/IEC 27001. Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji	Norma przedstawia ogólne wytyczne w zakresie możliwego do opracowania i wdrożenia w organizacji modelu systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach. Norma przedstawia ogólne założenia związane z procesem planowania, wdrażania, zarządzania i kontrolowania ww. procesu.
2.	Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-1:2007 Technika informatyczna. Zarządzanie usługami. Część 1: Specyfikacja	Norma przedstawia ogólne wytyczne w zakresie zintegrowanego podejścia do skutecznego świadczenia klientom usług w obszarze informatyki.
3.	Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-2:2007 Część 2: Reguły postępowania.	Norma przedstawia ogólne wytyczne w zakresie wdrożenia w organizacji standardu jakości określonego w normie w obszarze zarządzania usługami informatycznymi.
4.	Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 - Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji	Norma przedstawia ogólne wytyczne w zakresie wdrożenia w organizacji zaleceń dotyczących opracowania i rozwoju skutecznego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.
5.	Polska Norma PN-ISO/IEC 27005	Norma przedstawia ogólne wytyczne w

²² Polska Norma PN-ISO/IEC 24762 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa, maj 2010 r.

	Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji	zakresie wdrożenia przez organizacje usystematyzowanego procesie zarządzania ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa informacji, ze szczególnym uwzględnieniem systemów teleinformatycznych. Przedmiotowa zawiera wytyczne zgodne dla systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (opisanego w Polskiej Normie PN-ISO/IEC 17799).
6.	Polska Norma PN-ISO/IEC 24762 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie.	Norma zawiera ogólne wytyczne w dotyczące eksploatacji systemu zarządzania bezpieczeństwem w obszarze ponownego odtworzenia systemów teleinformatycznych organizacji, które uległy zniszczeniu lub uszkodzeniu w wyniku wystąpienia nieprzewidzianych czynników zewnętrznych (pożaru, powodzi, katastrofy budowlanej, konfliktu zbrojnego, zamachu terrorystycznego itp.). Proces odtwarzania systemów informatycznych organizacji związany jest z tzw. zapewnieniem ciągłości działania organizacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Polskich Norm (PN-ISO/IEC 27001, PN-ISO/IEC 20000-1:2007, PN-ISO/IEC 20000-2:2007, PN-ISO/IEC 17799, PN-ISO/IEC 27005, PN-ISO/IEC 24762).

Podstawowym celem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji powinno być zapewnienie, że systemy teleinformatyczne wykorzystywane w organizacji zapewniają poufność integralność oraz dostępność informacji i usług²³. Problematyka zarządzania bezpieczeństwem informacji jest dla organizacji publicznych kluczowa, szczególnie w okresie wdrażania coraz większej liczby usług publicznych świadczonych klientom poprzez sieć Internet. Przetwarzanie przez organizacje publiczne bardzo dużej ilości informacji o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i jego bezpieczeństwa wymaga wdrażania skutecznych systemów gwarantujących bezpieczne przetwarzania i przechowywanie danych. Organy władzy publicznej podjęły szereg działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa informacji w organizacjach publicznych kluczowych dla funkcjonowania państwa. Podstawowym kryterium przy wdrażaniu systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji jest zapewnienie, że eksploatowane systemy teleinformatyczne spełniają takie kryteria, jak:

- poufność systemów teleinformatycznych rozumiana jako właściwość zapewniająca, że informacja nie jest udostępniana lub wyjawiana nieupoważnionym osobom i podmiotom,

²³ Osiągnięcie tych wymogów jest możliwe poprzez wdrożenie w organizacji wytycznych zawartych w Polskich Normach PN-ISO/IEC 27001, PN-ISO/IEC 20000-1:2007, PN-ISO/IEC 20000-2:2007, PN-ISO/IEC 17799, PN-ISO/IEC 27005, PN-ISO/IEC 24762.

- integralność - polegającą na tym, że zasób systemu teleinformatycznego nie został zmodyfikowany w sposób nieuprawniony,
- dostępność - określającą, że zasób systemu teleinformatycznego jest możliwy do wykorzystania na żądanie, w założonym czasie, przez podmiot uprawniony do pracy w systemie teleinformatycznym²⁴.

W celu zapewnienia w sektorze publicznym uniwersalnego podejścia do zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym opracowano oraz wdrożono stosowne akty wykonawcze do obowiązujących w Polsce przepisów w zakresie ochrony danych osobowych i elektronicznego świadczenia usług publicznych. Wdrażanie odpowiednich procedur i systemu zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym zapoczątkowano od opracowania wytycznych w zakresie ochrony danych osobowych. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2004 r. w sprawie warunków przetwarzania danych osobowych²⁵ obligowało poszczególne podmioty do wdrażania systemów bezpieczeństwa zgodnych z rozwiązaniami obowiązującymi na świecie w tym zakresie. Powyższy akt prawny nałożył na organizacje publiczne obowiązek opracowania strategicznych dokumentów dotyczących bezpieczeństwa informacji. Sprawne zarządzanie organizacją wymaga wdrażania nowoczesnych procedur i regulacji wewnętrznych, które porządkują poszczególne obszary działalności instytucji. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku bezpieczeństwa teleinformatycznego. Kluczowym dokumentem w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego organizacji jest polityka bezpieczeństwa oraz instrukcja zarządzania systemami informatycznymi. Polityka bezpieczeństwa informacji powinna zawierać:

- wykaz budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń, w którym przetwarzane są informacje,
- wykaz zbiorów danych (w szczególności danych osobowych) wraz ze wskazaniem oprogramowania zastosowanych do ich przetwarzania,
- szczegółowy opis struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi,
- sposób wymiany oraz przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami informatycznymi,

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm. § 2.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, Dz. U. z 2004 r., Nr 100, poz.1024.

- określenie środków technicznych i organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności (rozumianej jako właściwość zapewniająca, że działania danej organizacji mogą być przypisane w sposób jednoznaczny tylko temu podmiotowi) przetwarzanych informacji.²⁶

Opracowana i wdrożona polityka bezpieczeństwa informacji powinna zawierać wytyczne zamieszczone w Polskich Normach dotyczących systemów teleinformatycznych. Zapewnienie zgodności rozwiązań wskazywanych w wytycznych powoduje konieczność szeregu inwestycji w sprzęt oraz infrastrukturę teleinformatyczną. Niepodjęcie odpowiednich działań w tym zakresie może skutkować poważnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa systemów informatycznych.

Poza polityką bezpieczeństwa informacji istotne jest także opracowanie i wdrożenie instrukcji zarządzania systemami informatycznymi, która powinna zawierać następujące elementy:

- procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowania tych uprawnień w systemie informatycznym oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za te czynności,
- stosowane metody i środki uwierzytelnienia oraz procedury związane z ich zarządzaniem i użytkowaniem,
- procedury rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy przeznaczone dla użytkowników systemu,
- procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania,
- sposób, miejsce i okres przechowywania elektronicznych nośników informacji oraz ich kopii zapasowych (organizacja powinna regularnie tworzyć kopie danych, weryfikować jakość ich odczytu, ponadto kopie zapasowe powinny być przechowywane w innym miejscu niż znajdują się serwery oraz dyski zapisujące dane),
- sposób zabezpieczenia systemu informatycznego przed działalnością oprogramowania umożliwiającego nieuprawnione pozyskanie danych lub przejęcie kontroli nad systemem,
- procedury wykonywania okresowych przeglądów i konserwacji systemów teleinformatycznych oraz nośników informacji służących do przetwarzania danych w organizacji²⁷.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r., op. cit., § 4.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r., op. cit., § 5.

Zapewnienie bezpieczeństwa systemów oraz informacji w nich przetwarzanych wymaga powołania w organizacji odpowiednich komórek, które będą odpowiedzialne za poszczególne obszary związane z przetwarzaniem i gromadzeniem informacji. Należy również rozdzielić kompetencje i uprawnienia pomiędzy osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych i zarządzanie systemami teleinformatycznymi organizacji. Kluczowe dla bezpieczeństwa jest określenie potencjalnych zagrożeń, po czym należy opracować odpowiednie procedury i mechanizmy przeciwdziałania. Oczywiście niezbędne jest również wyposażenie organizacji w odpowiedni sprzęt teleinformatyczny adekwatny do zidentyfikowanych zagrożeń. Bardzo ważne jest, aby poszczególni członkowie organizacji znali zasady bezpiecznego przetwarzania informacji. Ponadto osoby odpowiedzialne za administrowanie i zarządzanie systemami informatycznymi powinni nadawać pracownikom uprawnienia do przetwarzania informacji oraz dostępu do systemów teleinformatycznych na poziomie niezbędnym do realizacji zadań na ich stanowiskach. Kluczowe dla bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych jest zarządzanie incydentami, czyli zdarzeniami wpływającymi na ich bezpieczeństwo i przetwarzanych przez nie informacji. Zdarzenia takie mogą obejmować m.in. nieuprawnione włamanie do systemu, nielegalne instalowanie oprogramowania przez pracowników, próby modyfikacji danych, atak hackerów na serwis internetowy urzędu itd. Rejestrowanie oraz analizowanie każdego przypadku pozwala wypracowywać nowe systemy zabezpieczenia danych.

Nieustanny rozwój systemów teleinformatycznych powoduje konieczność jego monitorowania zarówno w zakresie zmian technologicznych jak i związanych z tym zagrożeń. Każda zmiana kluczowa dla bezpieczeństwa teleinformatycznego organizacji powinna być przyczynkiem do aktualizacji polityki bezpieczeństwa informacji oraz instrukcji zarządzania systemami teleinformatycznymi. Impulsem do zmian są również wcześniej opisane incydenty związane z bezpieczeństwem informacji. Każde takie zdarzenie wykazuje nowe luki w systemie, które należy wyeliminować poprzez odpowiednie zabezpieczenie przed ponownym zaistnieniem takiego zdarzenia. Rozwój usług elektronicznych świadczonych przez administrację publiczną spowodował również konieczność wydania nowych zaleceń oraz aktów prawnych dostosowujących systemy teleinformatyczne organizacji publicznej do nowych zadań. Ważnym aktem prawnym w tym zakresie było wprowadzenie w życie w 2012 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności. Wymogi w zakresie bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych zamieszczone w Rozporządzeniu zostały oparte na wytycznych zapisanych w Polskich Normach. Ich wdrożenie w organizacji publicznej jest

uznawane za wywiązanie się przez dany podmiot z zapisów Rozporządzenia. Zgodnie z ww. Rozporządzeniem, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez menedżerów publicznych takich warunków jak:

- zapewnienia aktualizacji obowiązujących w organizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia,
- stałe monitorowanie posiadanego przez organizację sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację,
- przeprowadzania w organizacji okresowych analiz ryzyka w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz systemów teleinformatycznych,
- ciągle doskonalenie pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, w celu zapewnienia posiadania przez nich aktualnych uprawnień umożliwiających im skuteczną realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji,
- szkolenie pracowników organizacji zaangażowanych w proces przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawna oraz stosowania środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzenia i oprogramowanie minimalizujące ryzyko błędów ludzkich,
- zapewnienie ochrony przetwarzanych informacji przed ich kradzieżą, nieuprawnionym dostępem, uszkodzeniami lub zakłóceniami,
- monitorowanie w organizacji dostępu do informacji,
- prowadzenie postępowań ujawniających przypadki naruszenia bezpieczeństwa informacji,
- zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji,
- ustanowienie podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość,
- zabezpieczenie informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie, modyfikacje, usunięcie lub zniszczenie,
- zawieranie w umowach serwisowych podpisanych z usługodawcami zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji,
- ustalenie zasad postępowania z informacjami, zapewniających minimalizację wystąpienia ryzyka kradzieży informacji i urządzeń teleinformatycznych, w tym urządzeń mobilnych;

- zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na:
 - dbałości o aktualizację użytkowanego oprogramowania,
 - minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w przypadku wystąpienia awarii,
 - ochronie przed błędami, utratą danych, nieuprawnioną modyfikacją danych,
 - stosowaniu mechanizmów szyfrowania danych w sposób adekwatny do zagrożeń lub wymogów przepisu prawa,
 - zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych,
 - redukcji ryzyk wynikających z wykorzystania opublikowanych podatności technicznych systemów teleinformatycznych,
 - niezwłocznym podejmowaniu działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa,
 - kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami, wytycznymi i politykami bezpieczeństwa,
- zapewnienie bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określony i z góry ustalony sposób, umożliwiający szybkie podjęcie działań korygujących;
- przeprowadzanie w organizacji okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, przynajmniej raz na rok²⁸.

Zapewnienie powyższych wymogów powoduje konieczność modernizacji sprzętu informatycznego, przebudowy sieci teleinformatycznych, opracowania nowej polityki bezpieczeństwa oraz instrukcji zarządzania systemami informatycznymi. Trzeba mieć również świadomość, że jest to proces ciągły powodujący konieczność bieżącego śledzenia zmian i szybkiego reagowania poprzez modernizację sprzętu lub aktualizowanie obowiązujących procedur. Rozwiązania zawarte w powyższym Rozporządzeniu zostały w większości oparte o obowiązujące wytyczne określone w Polskich Normach.

Wdrożenie niezbędnych rozwiązań określonych w Polskich Normach i aktach wykonawczych pozwoli organizacjom publicznym dostosować swoje systemy teleinformatyczne do światowych standardów. Proces ten nie będzie jednak możliwy bez zaangażowania wszystkich pracowników organizacji. Uświadomienie członkom organizacji istotny bezpieczeństwa informacji oraz dostarczenie wiedzy w zakresie bezpiecznego korzystania ze sprzętu informatycznego jest kluczowe dla sprawnego zarządzania systemami

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych..., op. cit., § 20.

i bezpieczeństwem teleinformatycznym. Jest to możliwe przede wszystkim poprzez systematyczne i kompleksowe szkolenie pracowników oraz popularyzowanie problematyki bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Podsumowanie

Zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym nabiera znaczenia wraz ze wzrostem ilości procesów obsługiwanych za ich pomocą. Współcześnie prawie każdy proces realizowany przez organizacje publiczne jest w dużym stopniu wspomagany systemami informatycznymi. Tradycyjne gromadzenie oraz przetwarzanie danych zastąpiły wydajne systemy informatyczne pozwalające zarządzać niezliczoną ilością danych. Rozwój społeczno – gospodarczy nie może być skutecznie realizowany bez tak cennego dobra, jakim jest informacja. Organizacje publiczne gromadzą informacje, które mogą budzić zainteresowanie obywateli i podmiotów gospodarczych. Bardzo często informacje znajdujące się w posiadaniu urzędu zawierają dane, których nieuprawnione ujawnienie może narazić na straty zarówno państwo jako i pojedynczych obywateli. W związku z powyższym ich bezpieczeństwo stanowi bardzo ważne wyzwanie dla każdej organizacji publicznej.

Sprawne zarządzanie bezpieczeństwem teleinformatycznym organizacji publicznych wymaga zaangażowania kadry zarządzającej i pracowników. Opracowanie procedur wewnętrznych zgodnych z przepisami oraz wytycznymi nie gwarantuje bezpieczeństwa informacji, jeżeli kadra pracownicza nie będzie ich znać oraz przestrzegać. Dbanie o bezpieczeństwo danych dotyczy wszystkich stanowisk oraz pracowników, ponieważ nieumiejętne stosowanie wewnętrznych regulacji w tym zakresie może narazić organizację na poważne zagrożenia. Dlatego też wdrażanie systemu zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym powinno być rozpoczęte od przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej analizy potencjalnych zagrożeń. Identyfikacja zagrożeń pozwoli dopracować optymalne mechanizmy zapobiegania przypadkom nieuprawnionego ujawnienia informacji osobom trzecim. Każdy członek organizacji powinien być świadomy zagrożeń na swoim stanowisku pracy. Należy mieć świadomość, że ujawnienie informacji wewnątrz organizacji może być najczęściej skutkiem świadomego lub nieświadomego działania pracownika. Stosowane rozwiązania techniczne w dużym stopniu minimalizują ryzyko włamania się do systemu spoza organizacji, niestety zawsze istnieje duże zagrożenie, że takie włamanie może mieć miejsce ze strony pracownika.

Problematyka zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym będzie nadal się rozwijać i obejmować coraz więcej obszarów. Przykładem jest choćby wzrost zagrożeń

związanych z wykorzystywaniem urządzeń mobilnych, takich jak telefony komórkowe, przenośne komputery, tablety itp. Każde z tych urządzeń pozwala przetwarzać i przechowywać informacje, jednakże są one również narażone na nieuprawniony dostęp. Sprzęt informatyczny wykorzystywany w siedzibie organizacji może być na bieżąco monitorowany i chroniony, poza siedzibą ilość zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji rośnie. W związku z tym bardzo ważne jest uświadamianie pracowników, że telefon komórkowy nieodpowiednio zabezpieczony i użytkowany stanowi również duże zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji.

Należy przypuszczać, że kolejne dekady przyniosą wiele zmian zarówno sprzętowych jak dynamiczny wzrost ilości przetwarzanych informacji. Dodatkowo będzie rosła ilość usług publicznych świadczonych przez organizacje. Przyczyni się to do wzrostu ilości danych przetwarzanych przez systemy teleinformatyczne. Powyższe czynniki będą skutkować pojawieniem się nowych, dziś jeszcze nieznanych zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego. Sprostać im będą musiały nowe rozwiązania technologiczne jak i systemowe, które stanowią fundament sprawnego zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym organizacji.

Bibliografia:

1. R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2006 r.
2. A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2014 r.
3. K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa, 2012 r.
4. K. Liderman, *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, PWN, Warszawa 2009 r.
5. J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, PWE, wyd. 2, Warszawa 2011 r.
6. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U z 2014 r., poz. 782 ze zm.
7. *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Dz. U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.
8. *Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*, Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.
9. *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 ze zm.
10. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*, Dz. U. z 2014., poz. 1182 ze zm.
11. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.
12. *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej*, Dz. U. z 2014 r., poz. 584.
13. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*, Dz. U. z 2004 r., Nr 100, poz.1024.
14. *Statut Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów będący załącznikiem do Zarządzenia Ministra Finansów Nr 42 z dnia 1 października 2010 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej - Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów*, Dz. Urz. Min. Fin. z 2010 r., Nr 10, poz. 47 ze zm.
15. *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 23 czerwca 2013 r.

16. *Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 - Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.
17. *Polska Norma PN-ISO/IEC 27001. Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania*, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.
18. *Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-1:2007 Technika informatyczna. Zarządzanie usługami. Część 1: Specyfikacja*, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.
19. *Polska Norma PN-ISO/IEC 20000-2:2007 Część 2: Reguły postępowania*. Polski Komitet Normalizacji, Warszawa 2007 r.
20. *Polska Norma PN-ISO/IEC 27005 Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Zarządzanie ryzykiem w bezpieczeństwie informacji*, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa, marzec 2010 r.
21. *Polska Norma PN-ISO/IEC 24762 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Wytyczne dla usług odtwarzania techniki teleinformatycznej po katastrofie*, Polski Komitet Normalizacji, Warszawa, maj 2010 r.
22. *Raport o stanie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni RP w 2014 r.* strona - www.cert.gov.pl
23. <http://www.pcworld.pl/news/369631/PlayStation.Network.jedna.z.najwiekszych.kradziezy.danych.w.historii.html> (informacja zamieszczona na stronie w dniu 27 kwietnia 2011 r.).

dr Dorota Sikora-Fernandez,

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki

Sikora-Fernandez D., *Oferta gmin w zakresie usług cyfrowych na platformie ePUAP¹*

Streszczenie

Wykorzystywanie zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej staje się coraz bardziej powszechne na świecie. Przynosi wymierne korzyści zarówno dla samej administracji (niższe koszty jej funkcjonowania, lepsza komunikacja z jej interesariuszami), jak i dla obywateli (oszczędność czasu, kosztów dojazdu do urzędu, krótszy czas zrealizowania sprawy). W warunkach polskich jednak niewiele gospodarstw domowych (w porównaniu z krajami UE) korzysta z elektronicznych kontaktów z administracją publiczną. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w niskiej atrakcyjności platformy e-usług publicznych. W artykule podjęto próbę identyfikacji i analizy sposobu komunikacji obywatela z urzędem oraz samych usług publicznych świadczonych przez administrację w drodze elektronicznej.

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr 2011/03/B/HS4/03892. Powstał w oparciu o rozdział pt.: Inteligentne rozwiązania w obszarze administracji publicznej, w: Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city, Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), Placet, Warszawa 2015.

Wstęp

Administracja publiczna pełni wobec obywateli służebną rolę, jest organizacją odnoszącą się do zarządzania sprawami publicznymi. Jak każda organizacja posiada konkretną, uporządkowaną strukturę oraz określone atrybuty. Należą do nich źródła finansowania oparte na funduszach publicznych oraz źródła władzy ściśle związane z publiczną własnością środków i mandatem politycznym ugrupowania, które sprawuje władzę². W państwie pełni rolę organizatorską, wykonawczą oraz operacyjną³, a na jej zakres składają się zadania realizowane przez państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Postępująca globalizacji i rozwój zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych stawiają przed administracją publiczną nowe wyzwania w zakresie poprawy jakości zarządzania i obsługi obywatela. Zakłada się, że poprawa ta zależy od czynników związanych z informatyzacją administracji i cyfryzacją państwa. Administracja elektroniczna (jako e-Government) stała się przedmiotem dyskursu politycznego już w 2000 roku, przy okazji wejścia w życie Strategii Lizbońskiej, która zainspirowała szereg programów dotyczących informatyzacji administracji publicznej. W obecnej perspektywie Strategia Europa 2020 oraz jej inicjatywy przewodnie mają wyznaczać ramy działań zmierzających do ujednoczenia rynku cyfrowego dzięki technologiom komunikacyjno-informacyjnym, co w długim okresie ma przynieść wymierne korzyści związane z otwartą i przejrzystą e-administracją⁴.

Elektroniczna administracja publiczna jest zintegrowanym działaniem, którego celem jest obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, na podstawie zastosowania technik IT między innymi w komunikacji pomiędzy urzędem a innymi podmiotami. Jej prawidłowe funkcjonowanie zapewnia platforma informatyczna, bezpieczny sposób uwierzytelniania oraz rejestr pozwalający na gromadzenie informacji⁵. W literaturze przedmiotu definiowana jest także jako instrument działań publicznych, potencjalnie zdolny do rozwiązywania problemu publicznego oraz kształtujący relacje pomiędzy instytucjami a obywatelami⁶.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja i analiza dostępu do usług publicznych świadczonych przez polskie gminy w drodze elektronicznej oraz określenie poziomu

² Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001

³ Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, w: Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 14.

⁴ Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf data dostępu 15.02.2015r., s. 12.

⁵ Papińska-Kacperek J., *Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013, s. 80-81.

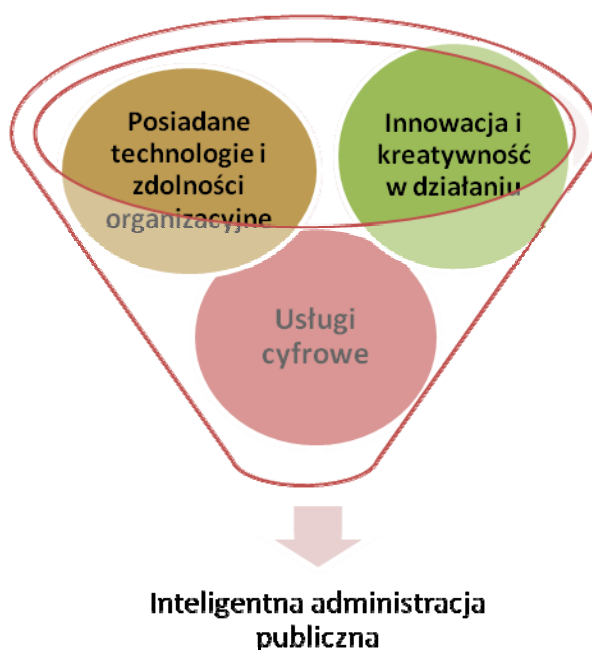
⁶ Sorrentino M., de Marco, M., *Implementing e-government in hard times: When the past is wildly at variance with the future*, *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 18(2013), s. 335.

dojrzałości relacji elektronicznych na linii urząd-obywatel. Tekst powstał w wyniku badań prowadzonych w latach 2012-2014 w ramach projektu pt.: „Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

Elektroniczna administracja publiczna – podstawy prawne i organizacyjne

Istotą administracji inteligentnej jest z między innymi wykorzystanie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w procesie obsługi klienta zewnętrznego urzędu oraz w organizacji pracy urzędu. Ponadto jej cechą jest zdolność do tworzenia wiedzy i stosowania jej w praktyce, w aspekcie zasobów ludzkich oraz instrumentów posiadanych i wykorzystywanych w celu realizacji zadań.

Rys. 1. Zestaw atrybutów inteligentnej administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne

Jednym z jej przejawów jest wykorzystywanie technik ICT do prowadzenia rejestrów publicznych, poboru podatków, wydawania różnego rodzaju dokumentów oraz realizacji ustawowych zadań. Informatyzacja przynosi korzyści nie tylko dla obywateli, którzy korzystając z elektronicznych platform dostępu do usług unikają osobistych wizyt w urzędzie, ale także dla samej administracji. Wymierne efekty związane z zastosowaniem zaawansowanych technologii przejawiają się przede wszystkim w oszczędności czasu

i zasobów w procesie świadczenia usług. Są również związane z podniesieniem jakości usług, chociażby poprzez zwiększenie przejrzystości podejmowanych działań.

Bank Światowy zdefiniował elektroniczną administrację publiczną jako jednostkę publiczną, która wykorzystuje technologie informacyjne w kontaktach z obywatelem, podmiotem gospodarczym oraz innymi organizacjami sektora państwowego i pozarządowego, w celu podwyższenia jakości usług i poprawy efektywności zarządzania w administracji publicznej⁷

W warunkach polskich funkcjonowanie elektronicznej administracji publicznej reguluje ustawa o informatyzacji⁸. W dokumencie ustalono między innymi zasady funkcjonowania systemów teleinformatycznych, jakie mogą być używane do realizacji zadań publicznych, określono także ich minimalne wymagania i specyfikacje, sposoby wymiany i gromadzenia informacji w postaci elektronicznej oraz formy kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu. Przepisy dotyczą podmiotów sektora publicznego⁹, które realizują zadania publiczne, jak również innych organizacji, którym na podstawie odpowiednich przepisów powierzono lub zlecono realizację zadań publicznych¹⁰.

Do jej prawidłowego funkcjonowania niezbędna jest platforma informatyczna, bezpieczny sposób uwierzytelniania oraz rejestr pozwalający na gromadzenie informacji¹¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się, poza aspektem finansowym, na szereg zalet funkcjonowania administracji elektronicznej. Należą do nich:

- transparentność działania,
- dokładność w podejmowaniu decyzji,
- stały dostęp do informacji i możliwość rozpoczęcia realizacji sprawy w każdym momencie,
- ograniczenie korupcji.

Modernizacja oraz budowa nowych systemów teleinformatycznych wpisuje się w unijne i krajowe cele strategiczne w obecnym okresie programowania. Ujednolicenie rynku cyfrowego oraz usług publicznych dzięki technologiom komunikacyjno-informacyjnym przewiduje Strategia Europa 2020 oraz Europejska Agenda Cyfrowa czy Unia Innowacji,

⁷<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html> data dostępu 15.02.2015 r.

⁸ Ustawa o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku, Dz. U. nr 64, poz. 565, z późniejszymi zmianami.

⁹ Za wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, służb specjalnych, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP oraz Narodowego Banku Polskiego.

¹⁰ Ustawa ma zastosowanie do tych podmiotów, którym powierzono lub zlecono realizację zadań publicznych, i które to podmioty zobowiązane są wymiany informacji z podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej.

¹¹ Papińska-Kacperek J., Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013, s. 80-81.

będące inicjatywami przewodnimi strategii¹². Parlament Europejski także wskazał na potrzebę stworzenia spójnego unijnego prawa dotyczącego wzajemnego uznawania uwierzytelniania elektronicznego, identyfikacji elektronicznej i podpisu elektronicznego w funkcjonowaniu administracji publicznej na potrzeby transgranicznych usług administracyjnych na terenie Unii Europejskiej. Innowacyjne usługi publiczne o charakterze transgranicznym są jednym z priorytetów unijnych, a zaawansowane technologie komunikacyjno-informacyjne (ICT) mają wspierać osiągnięcie celów Strategii Europa 2020.

Konkretne działania w zakresie wykorzystywania zaawansowanych technologii na potrzeby administracji publicznej wymienia eGovernment Action Plan na lata 2011-2015¹³. Należą do nich:

- poprawa procesów organizacyjnych w administracji publicznej, poprzez szybsze przetwarzanie informacji oraz wzrost kompetencji i umiejętności urzędników uczących się na bazie doświadczeń w różnych krajach europejskich,
- zmniejszenie obciążeń administracyjnych, poprzez inteligentne wykorzystanie informacji o obywatelach i stosowanie zasady, że daną informację pobiera się od obywatela i rejestruje tylko raz,
- stworzenie energooszczędnej administracji (Green Government), poprzez np. prowadzenie videokonferencji zamiast podróży oraz elektroniczną archiwizację dokumentów.

Monitoring wdrażania i rozwoju e-administracji będzie odbywał się poprzez osiągnięcie następujących wskaźników:

- wzrost do końca 2015 roku poziomu wykorzystania e-usług publicznych do 80% w przypadku przedsiębiorstw i do 50% przez obywateli,
- możliwość zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej z dowolnego miejsca w Unii Europejskiej,
- ułatwienie obywatelom za pomocą e-usług podejmowania nauki i pracy, zamieszkania i przechodzenia na emeryturę w dowolnym miejscu Unii Europejskiej.

Wyzwania, przed jakimi stanęła Polska w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i tworzenia przyjaznej administracji elektronicznej dotyczyły określenia prawno-organizacyjnych ram funkcjonowania administracji elektronicznej oraz długookresowych celów jej rozwoju. Pierwszym krokiem w tym kierunku było utworzenie

¹² Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf, data dostępu 15.02.2015r., s. 12.

¹³ eGovernment Action Plan na lata 2011-2015

w 2011 roku Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAC), powstałego poprzez przekształcenie części dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury. W katalogu kompetencji nowopowstałej instytucji znalazły się sprawy związane z administracją publiczną i samorządem terytorialnym, e-administracją, społeczeństwem informacyjnym, pocztą i telekomunikacją, mniejszościami narodowymi i wyznaniem¹⁴. Następnie, w kolejnym roku, powstał Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, którego zadaniem stało się koordynowanie realizacji międzyresortowych projektów informatycznych w administracji publicznej. W tym samym roku przygotowano Strategię Sprawne Państwo¹⁵, której głównym celem stało się zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami. W zakresie tworzenia e-administracji, strategia definiuje następujące cele szczegółowe:

- otwarty rząd – poprzez wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu do informacji publicznej i możliwości jej wykorzystania oraz szeroko pojęte zaangażowanie obywateli w proces rządzenia;
- zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa – poprzez doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego, optymalizację struktur administracji rządowej oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania urzędów administracji publicznej między innymi poprzez wykorzystanie zaawansowanych technologii;
- efektywne świadczenie usług publicznych – w zakresie stworzenia sprawnego systemu ochrony zdrowia, ochrony praw konsumentów, szerokiego dostępu do usług prawniczych i konsularnych, standaryzacji i zarządzania usługami publicznymi, uwzględniając technologie cyfrowe, powszechnego dostępu do Internetu oraz zbudowania sprawnie funkcjonujących rejestrów publicznych¹⁶.

W strategii założono również, że w 2020 roku odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną, jak również przekazujących wypełnione formularze drogą elektroniczną wzrośnie do poziomu pozwalającego usytuować Polskę w pierwszej siódemce krajów Unii Europejskiej. Obecnie jedynie 27% gospodarstw domowych w Polsce korzysta z e-administracji, ograniczając się w swoich działaniach do poszukiwania informacji na stronach internetowych urzędów¹⁷ (w Unii Europejskiej z usług

¹⁴ Boni M. (red.), Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf, s. 16.

¹⁵ Strategia Sprawne Państwo 2020, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>

¹⁶ tamże

¹⁷ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Informacja sygnałowa. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2014.

e-administracji korzysta prawie połowa obywateli¹⁸). Ponadto założono, że wszystkie urzędy administracji publicznej będą korzystały z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Na chwilę obecną z systemu takiego korzysta ponad 40% urzędów¹⁹.

Wprowadzenie jednolitych zasad funkcjonowania e-administracji jest też jednym z priorytetów średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju z 2012 roku. Strategia przewiduje utworzenie jednego centrum informatycznego dla administracji rządowej, jak również konieczność cyfryzacji administracji w celu utworzenia procesów administracyjnych oraz udostępnienie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych w drodze elektronicznej. Wśród niezbędnych działań wymienionych w strategii znajduje się między innymi rozwijanie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

W procesie komunikacji elektronicznej pomiędzy urzędem a obywatelem istotne jest zdefiniowanie cech dokumentu elektronicznego. Dokumentem elektronicznym jest, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, zbiór danych wprowadzonych lub przechowywanych na dowolnym nośniku przez system informatyczny lub podobny układ. Dane te muszą być możliwe do odczytania lub wyświetlenia przez osobę lub inne urządzenie informatyczne²⁰. W Polsce wraz z wejściem w życie ustawy o informatyzacji²¹ zdefiniowano dokument elektroniczny jako stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Ta „określona struktura wewnętrzna” dokumentu określona jest przez jego strukturę fizyczną, czyli odpowiedni format zapisu dokumentu (w tym jego kodowania i szyfrowania) oraz strukturę logiczną, czyli odpowiednie ułożenie informacji w samej treści dokumentu. Powyższa definicja budzi jednak wątpliwości o charakterze prawnym. Nie określono bowiem charakteru dokumentu w momencie jego przesyłania, a brak konieczności opatrzenia go podpisem elektronicznym powoduje niepewność w stosunku do możliwości korzystania z niego w każdej sytuacji²².

Podstawowym narzędziem identyfikującym uczestników procesu wymiany dokumentów elektronicznych jest podpis elektroniczny. Możliwości prawne zastosowania dokumentu z podpisem elektronicznym w formie równoważnej do dokumentu tradycyjnego,

¹⁸ <http://www.outsourcingportal.pl/pl/outsourcing/badania-i-raporty/raport-komisji-europejskiej-o-e-administracji-aby-sprostac-coraz-wiekszym-oczekiwaniom-obywateli-potrzebne-sa-dalsze-usprawnienia.html>, data dostępu 14.06.2015 r.

¹⁹ Strategia Sprawne Państwo 2020, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>, s. 104.

²⁰ Załącznik do decyzji Komisji nr 2004/563/WE z 7 lipca 2004 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny, Dz. Urz. UE L251 z dnia 27 lipca 2004 r.

²¹ Ustawa o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku, Dz. U. nr 64, poz. 565, z późniejszymi zmianami.

²² Kotecka S., Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego, www.elektroniczna-administracja.pl/index.php?option=com... data dostępu 10.02.2015 r.

charakteryzującego się zazwyczaj pieczętą i/lub podpisem odręcznym w Polsce wynikają z ustawy o podpisie elektronicznym²³. Został on tam zdefiniowany, jako dane w postaci elektronicznej, dołączone do dokumentu i służące identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. Aby podpis ten był bezpieczny, musi być przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej go oraz sporządzany przy pomocy karty procesorowej lub tokena USB wraz ze specjalnym oprogramowaniem.

Liczba i jakość świadczenia elektronicznych usług publicznych są miarą sprawności i otwartości funkcjonowania państwa. Sam proces informatyzacji administracji odbywa się na trzech poziomach świadczenia usług publicznych. Na najniższym poziomie - informacyjnym - za pomocą wykorzystywanych technologii przekazywane są podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania administracji publicznej oraz wykonywanych przez nią zadań. Narzędziem do tego służącym jest strona internetowa konkretnego urzędu, zawierająca istotne dla obywatela dane. Na tym poziomie możliwe jest również pobranie formularzy wniosków niezbędnych do realizacji sprawy urzędowej. Drugi poziom, interakcyjny, polega na dwukierunkowej komunikacji pomiędzy urzędem a obywatelem, który może za pomocą odpowiedniej platformy internetowej pobrać niezbędne formularze wniosków, a następnie złożyć je drogą elektroniczną w urzędzie. Na najwyższym poziomie - transakcyjnym, zapewniona jest pełna obsługa realizowanej sprawy, począwszy od złożenia wniosku do wydania decyzji lub dokumentu w formie elektronicznej²⁴.

Usługi publiczne na platformie ePUAP

Funkcjonowanie platformy usług administracji publicznej w Polsce i jej ramy prawne określiła ustawa o informatyzacji²⁵. Zgodnie z zapisami ustawy platforma jest systemem teleinformatycznym, za pomocą którego instytucje publiczne udostępniają e-usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci. Oznacza to ponadsektorowe podejście do świadczenia usług publicznych za pomocą narzędzi elektronicznych, w obszarach, w których usługi te w tradycyjnej formie realizowane są przez urzędy różnie umiejscowione w strukturze administracyjnej oraz w wymiarze terytorialnym. Do najważniejszych funkcji systemu można zaliczyć:

²³ Ustawa o podpisie elektronicznym z dnia 18 września 2001 roku, Dz. U. nr 130, poz. 1450.

²⁴ Sikora-Fernandez D., Inteligentna administracja publiczna jako element „smart cities” w Polsce, w: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (285), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, ss. 103-112.

²⁵ Ustawa o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku, Dz. U. nr 64, poz. 565, z późniejszymi zmianami.

- funkcję informacyjną – polegającą na dostarczeniu obywatelowi informacji o rodzaju sprawy oraz możliwości i sposobach jej zrealizowania,
- funkcję integracyjną - pozwalającą na stworzenie wspólnej dla wszystkich urzędów, spójnej listy dostępnych usług publicznych realizowanych w formie elektronicznej oraz na wskazanie miejsca jej załatwienia przez Internet,
- funkcję brokera informacji – wynikającą z wymiany i walidacji danych przechowywanych w rejestrach stworzonych przez administrację publiczną, a także z pozwalającą na dostarczanie zestandaryzowanych schematów i narzędzi komunikacyjnych.

Identyfikacja użytkowników ePUAP, a tym samym fizyczne umożliwienie im korzystania z usług dostępnych za jej pomocą, odbywa się poprzez stworzenie zaufanego profilu, będącego odpowiednikiem bezpiecznego podpisu elektronicznego, czyli zestawu informacji identyfikujących i opisujących użytkownika platformy. Wykorzystując profil zaufany i składając na dokumencie elektronicznym podpis potwierdzony tym profilem każdy użytkownik może zrealizować sprawę administracyjną drogą elektroniczną, bez konieczności udawania się do konkretnego urzędu.

Sprawy możliwe do zrealizowania za pośrednictwem ePUAP zostały pogrupowane w katalogu zdarzeń życiowych, obejmującym takie obszary życia obywatelskiego, jak praca i zatrudnienie, przedsiębiorczość, edukacja, podatki, opłaty, cła, sprawy obywatelskie, zdrowie, rolnictwo, prawo i sądownictwo, motoryzacja i transport, budownictwo i mieszkania, pomoc społeczna, geodezja i kartografia, ochrona środowiska, kultura, sport i turystyka, bezpieczeństwo narodowe, infrastruktura, statystyki, dofinansowanie z funduszy UE, dotacje oraz usługa centralna (dzięki której można wysłać pismo do dowolnego urzędu). Podstawowym założeniem funkcjonowania platformy jest niezależność urzędów w wyborze udostępnionych na niej usług.

Z danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wynika, że liczba usług publicznych dostępnych za pośrednictwem platformy systematycznie rośnie, niemniej jednak usługi te wykonywane są w niewielkim zakresie²⁶.

Dostępność wybranych usług publicznych na ePUAP realizowanych przez poszczególne gminy obrazuje poniższa tabela.

²⁶ Boni M. (red.), Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf, s. 44.

Tab.1. Wybrane usługi publiczne realizowane przez gminy za pośrednictwem ePUAP w 2015 roku w Polsce.

Usługi	Liczba urzędów gminnych/powiatowych/wojewódzkich	% wszystkich urzędów odpowiedzialnych za realizację zadania
Wniosek o nadanie/zmiana numeru PESEL	37	1,49
Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego przez niepełnosprawnego wyborcę	2	0,08
Dopisanie do spisu wyborców	555	22,39
Złożenie wniosku o "becikowe"	87	3,51
Wyjaśnienie wątpliwości co do decyzji organu administracji publicznej	1	0,04
Sporządzenie aktu zgonu	120	4,84
Wpisanie zagranicznego aktu urodzenia do polskich ksiąg	103	4,15
Zaświadczenie do ślubu konkordatowego	15	0,61
Zaświadczenie do zawarcia związku małżeńskiego za granicą	112	4,52
Wydanie odpisu lub zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego	196	7,91
Wydanie prawa jazdy po raz pierwszy	120	38,22
Wydanie wtórnika prawa jazdy	40	12,74
Wydawanie międzynarodowego prawa jazdy	24	7,64
Czasowa rejestracja pojazdu	42	13,38
Rejestracja pojazdów używanych zakupionych na terenie RP	38	12,10
Rejestracja pojazdów używanych sprowadzonych z zagranicy	28	8,92
Wydanie wtórnika dowodu rejestracyjnego	27	8,60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.epuap.gov.pl, (stan na styczeń 2015 r.)

Powyższa tabela stanowi jedynie wybraną próbę oferowanych przez administrację e-usług. Trudno jednak w przypadku, gdy mniej niż 50% instytucji odpowiedzialnych za realizację jakiegoś zadania oferuje je w formie elektronicznej, mówić o jego powszechnym, ogólnokrajowym charakterze. W raporcie Państwo 2.0²⁷ zidentyfikowano szereg problemów ograniczających powszechne i sprawne funkcjonowanie platformy. Jedną z głównych barier jest zbyt mała liczba użytkowników, wynikająca z niedostatecznej wiedzy na temat funkcjonowania Profilu Zaufanego oraz braku dostatecznych korzyści z jego posiadania. Niewystarczająca liczba usług dostępnych na platformie oraz niektóre przepisy ograniczające

²⁷ tamże, s. 45.

możliwość realizowania sprawy do osobistego stawiennictwa powodują w większości przypadków konieczność odbycia wizyty w urzędzie.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, iż zmiana sposobu dostarczania usług przed władze publiczne wymaga sformalizowania tych usług i skodyfikowania ich za pomocą zaawansowanych technologii, a sama cyfryzacja powoduje, że koszty ich świadczenia są niższe. Wdrożenie nowych, zaawansowanych technologii do systemu obsługi klienta w administracji publicznej ma służyć podniesieniu jakości komunikacji na linii urząd - obywatel oraz obniżeniu kosztów funkcjonowania administracji. Władze publiczne muszą jednak zmierzyć się z wyzwaniem odpowiedniego wyboru konkretnych technologii, które będą przydatne w kontakcie elektronicznym. Jest to trudne z uwagi na częsty brak niezbędnych umiejętności technicznych zarówno samych pracowników administracji publicznej, jak odbiorców danych usług.

Ponadto wskazuje się na problem związany z niewłaściwym ukierunkowaniem realizacji usług, co między innymi prowadzi do braku popytu na te usługi. Mała liczba usług udostępnionych na platformie oraz dostępność tych najmniej „atrakcyjnych” dla obywatela, wraz z mało przyjaznym i mało intuicyjnym sposobem wyszukiwania spraw możliwych do zrealizowania kształtują negatywny wizerunek ePUAP. Powoduje to dalsze ograniczenia – podmioty publiczne, nie będąc odpowiednio zmotywowane do udostępniania usług, robią to jedynie w minimalnym zakresie, tak aby wywiązać się z ustawowych zobowiązań. Niedostateczna kampania informacyjna dotycząca zalet z korzystania z platformy, jak i jej niekorzystny wizerunek wynikają zapewne z braku podmiotu koordynującego działania promocyjne w tym zakresie. Ponadto problemem jest brak standaryzacji wystawianych usług oraz brak ich weryfikacji pod kątem poprawności.

Bibliografia

1. M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001.
2. M. Boni (red.), *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf.
3. H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

4. J. Papińska-Kacperek, Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013..
5. D. Sikora-Fernandez, *Inteligentne rozwiązania w obszarze administracji publicznej*, w: Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city, D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), Placet, Warszawa 2015.
6. M. Sorrentino, M. de Marco, Implementing e-government in hard times: When the past is wildly at variance with the future, *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 18(2013).
7. Ustawa o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku, Dz. U. nr 64, poz. 565, z późniejszymi zmianami.
8. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf, data dostępu 15.02.2015r.
9. Strategia Sprawne Państwo 2020, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>,
10. Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Informacja sygnałna. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2014.
11. Załącznik do decyzji Komisji nr 2004/563/WE z 7 lipca 2004 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny, Dz. Urz. UE L251 z dnia 27 lipca 2004 r.
12. eGovernment Action Plan na lata 2011-2015.
13. <http://www.outsourcingportal.pl/pl/outsourcing/badania-i-raporty/raport-komisji-europejskiej-o-e-administracji-aby-sprostac-coraz-wiekszym-oczekiwaniom-obywateli-potrzebne-sa-dalsze-usprawnienia.html>, data dostępu 14.06.2015 r.
14. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html>, data dostępu 15.02.2015 r.

dr Ewelina Kiełek-Więcławska

*Kiełek-Więcławska E., **Rozwój innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie środków unijnych dostępnych w latach 2007-2013***

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie innowacyjności polskiej gospodarki oraz analiza i ocena jednego z finansowych instrumentów polityki innowacyjnej naszego kraju jakim jest Działanie 4.3. Kredyt Technologiczny dostępny w latach 2007-2013 w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka.

Wprowadzenie

Ekonomiści są obecnie zgodni, że wpływ innowacji na gospodarkę jest bardzo istotny. Stwierdza się przy tym, że możliwości oddziaływania innowacji na rozwój społeczno-gospodarczy wynikają z następujących przesłanek:

- Koncentracji dużych środków finansowych przeznaczonych na rozwój nauki, co pozwala tworzyć nowoczesne, wysoko wydajne wyposażenie techniczne i kadrowe.
- Silnego powiązania nauki z produkcją, rynkiem wewnętrznym i światowym, co powoduje, że podejmowane przedsięwzięcia naukowo-badawcze nakierowane są przede wszystkim na sprostanie potrzebom rynku. Traktowanie innowacji jako procesu, w którym należy właściwie zarządzać na każdym poziomie organizacji przedsiębiorstwa, regionu, państwa, Unii Europejskiej¹. Celem artykułu jest pokazanie relacji między innowacyjnością przedsiębiorstw a wykorzystaniem dostępnych w latach 2007-2013 środków z funduszy UE.

Innowacja i innowacyjność

W literaturze ekonomicznej innowacja ma wiele definicji. Za innowacje uważa się zarówno procesy, jak i zjawiska o charakterze technicznym, organizacyjnym czy społecznym. Wszystkie definicje prowadzą do jednej konkluzji, że innowacja to coś nowego. Różnice w definiowaniu pojęcia innowacji wynikają ze²:

- specyfiki fragmentu rzeczywistości, będącego przedmiotem badań;
- sposobu podejścia do innowacji;
- rozumienia innowacji jako procesu;
- rozumienia innowacji jako efektu (rezultatu) pewnego procesu.

Pojęcie innowacyjności, tak jak pojęcie innowacji nie ma jednej definicji. A. Pomykański innowacyjność ujmuje jako zdolność organizacji do stałego poszukiwania, wdrażania i upowszechniania innowacji³. Działalność innowacyjna według Ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej⁴, to: działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Organizacja zorientowana na innowacje albo inaczej organizacja innowacyjna to taka, która⁵:

¹ A. Pomykański, „Zarządzanie innowacjami”, PWN, Warszawa-Lódź, 2001, s.11

² S. Łobejko, Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie, SGH, Warszawa, 2005, s. 62

³ A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa-Lódź, 2001, s.18

⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 116, poz.730, z 2010 r., Nr 75, poz.473, Nr 96, poz. 620, Nr 257, poz. 1726, z 2011r., Nr 85, poz.457, Nr 106, poz.622

⁵ A. Jasiński, „Procesy innowacyjne w organizacji”, w: J. Bogdanienko (red. naukowy), *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010, s.221

- a) prowadzi w szerokim zakresie prace badawczo-rozwojowe (lub dokonuje zakupów projektów nowych produktów, czy technologii);
- b) przeznaczają na tę działalność stosunkowo wysokie nakłady finansowe;
- c) systematycznie wdraża nowe rozwiązania naukowo-techniczne;
- d) reprezentuje duży udział nowości (wyrobów i technologii), w wolumenie produkcji i usług;
- e) stale wprowadza innowacje na rynek.

Działalność innowacyjna jest działalnością świadomą, podejmowaną nie tylko w skutek zaistnienia określonych zjawisk, ale i nastawioną na osiągnięcie określonego celu⁶. Czynniki determinujące działalność innowacyjną przedsiębiorstw można podzielić na wewnętrzne oraz zewnętrzne. W grupie czynników wewnętrznych występują: zasoby rzeczowe, kapitałowe oraz ludzkie, doświadczenia i umiejętności zapewniające zdolność do absorpcji i zastosowania innowacji i zdobywania przewagi konkurencyjnej na rynku. Zewnętrzne czynniki można sklasyfikować biorąc pod uwagę rodzaj otoczenia przedsiębiorstwa. Wyróżnia się typ sektora i rynku, w którym przedsiębiorstwo działa, warunki regionalne i lokalne, otoczenie naukowe, ekonomiczne i polityczne. Można podzielić go także na operacyjne i ogólne⁷. Działalność innowacyjna dotyczy w zasadzie wszystkich sfer życia społeczno- gospodarczego, dlatego ważny jest, interdyscyplinarny kontekst analizy tego zjawiska, uwzględniający uwarunkowania o różnorodnym charakterze.

Bariery działalności innowacyjnej

Działalność innowacyjna przedsiębiorstwa może być utrudniona przez wiele różnorodnych czynników. T. Baczek wyróżnił cztery grupy tych czynników⁸:

1. Ekonomiczne: brak środków finansowych w przedsiębiorstwie, brak środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, zbyt wysokie koszty innowacji i przewidywane ryzyko ekonomiczne, brak właściwego źródła funduszy, zbyt wysokie oprocentowanie kredytów;
2. Związane z wiedzą: brak wykwalifikowanego personelu, informacji na temat technologii, rynków oraz trudności w znalezieniu partnerów do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej;
3. Wewnętrzne: brak elastyczności w strukturach organizacyjnych wewnątrz przedsiębiorstwa („sztywność” organizacyjna);
4. Rynkowe: opanowanie rynku przez dominujące przedsiębiorstwa, niepewny popyt na innowacyjne (nowe) produkty.

⁶ E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 2007, s.105

⁷ E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 1999, s. 35-36

⁸ T. Baczek, Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2005 roku, INEPAN, Warszawa, 2005, s.104

Bariery dotyczące rozwoju innowacji poprzez nowe produkty dotyczą takich sfer jak⁹:

a) finanse - trudności MSP przy pozyskiwaniu funduszy, traktowane są jako przeszkody do przeżycia, wzrostu i wdrażania innowacji (krótkoterminowe problemy płynności, niewystarczający kapitał obrotowy, słabe zarządzanie finansami).

b) umiejętności marketingowe – zdolność marketingowa w postaci rozpoznania rynku to jedna z najważniejszych umiejętności wymaganych w celu zapewnienia sukcesu nowemu produktowi. Technologiczne przedsiębiorstwa mogą się nadmiernie skupić na technicznych aspektach ich innowacyjności kosztem umiejętności niezbędnych do skutecznego wykorzystania handlowego innowacji. Ważne jest to, aby przedsiębiorstwo na rynek wprowadzało produkty, na które jest zapotrzebowanie, a nie takie na które, myśli, że klient oczekuje.

c) cechy osobowościowe zarządzających – brak wiedzy na temat zarządzania to jeden z najważniejszych powodów niepowodzenia w biznesie.

Małe i średnie przedsiębiorstwa, nawet jeśli charakteryzują się proinnowacyjną kulturą organizacyjną i nieskomplikowaną komunikacją wewnętrzną, napotykają bariery związane z działalnością innowacyjną. Za najważniejszą przeszkodę w podejmowaniu procesu innowacyjnego uważa się niewystarczające środki finansowe¹⁰.

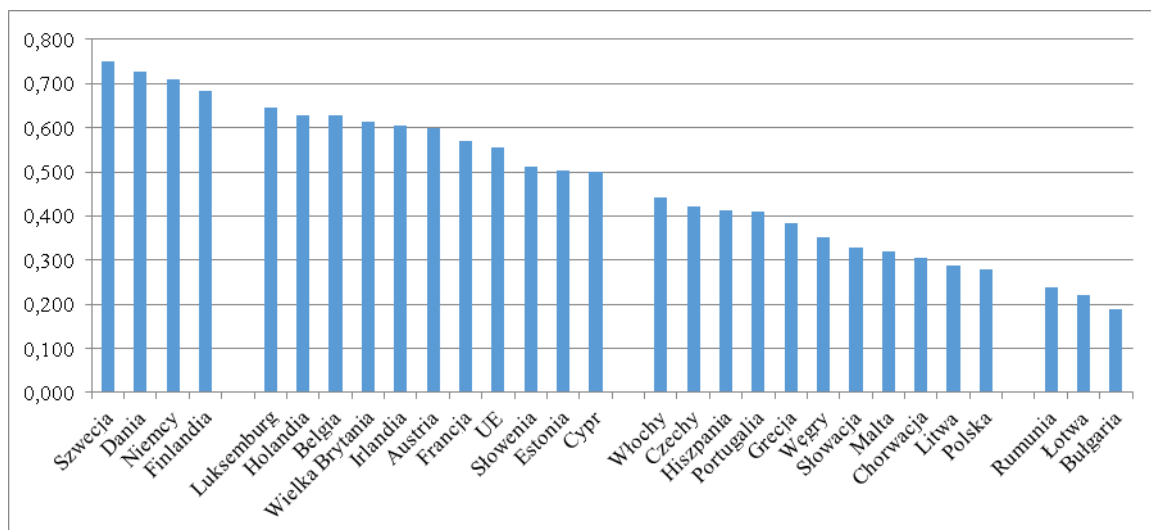
Innowacyjność polskiej gospodarki

Innowacyjność gospodarki to zdolność i motywacja podmiotów gospodarczych do działalności polegającej na nieustannym prowadzeniu i poszukiwaniu nowych wyników badań naukowych, prac nadawczo-rozwojowych, nowych koncepcji i pomysłów, na przygotowaniu i uruchomieniu wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod przeznaczonych na rynek albo innego zastosowania w praktyce¹¹. Poziom innowacyjności może być różnie mierzony. Komisja Europejska bada regularnie poziom innowacyjności krajów UE i krajów kandydujących. W porównaniu do wydania IUS 2013 była jedna zmiana w grupie 4 czyli skromnych innowatorów. Polska opuściła tę grupę i powróciła do umiarkowanych innowatorów przez osiągnięcie innowacyjności nieco powyżej 50% średniej unijnej. (wykres 1)

⁹ P. Larsen, Al. Lewis, *How Award-Winning SMEs Manage the Barriers to Innovation*, Creativity and Innovation Management, Vol. 16, Nr 2, 2007, s.142

¹⁰ PARP, *Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa, 2010, s.69

¹¹ E. Okoń-Horodyńska, „Co z Narodowym Systemem Innowacji w Polsce?” w: E. Okoń-Horodyńska (red.), „Rola polskiej nauki we wzroście innowacyjności gospodarki”, Wyd. Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, 2004, s.17-18



Wykres 1. Wskaźnik innowacyjności UE-27 (SII) w 2014 roku

Źródło: Innovation Union Scoreboard 2014, s.11, 92

Rozwój technologiczny Polski sytuuje ją daleko za najbardziej rozwiniętymi krajami świata. Przyczyną takiej sytuacji jest brak wystarczających środków na finansowanie badań podstawowych oraz dużych projektów rozwojowych¹². Dużą słabością jest ponadto brak kapitału na tworzenie i rozwój przedsiębiorstw w szczególności innowacyjnych, w tym typu start-up oraz słabo rozwinięty rynek venture capital. Nakłady poniesione na działalność innowacyjną, mają duży wpływ na podniesienie potencjalnych zysków przedsiębiorstwa. (Tabela 1) W 2013 r. nakłady na innowacje polskich przedsiębiorstw przemysłowych wynosiły 21,0 mld zł, z czego nakłady przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 49 osób (stanowiących 25,8% ogólnej liczebności badanej zbiorowości) – 93,1%. W sektorze usług w grupie badanych przedsiębiorstw oszacowano te nakłady na poziomie 12,0 mld zł, z czego nakłady przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 49 osób (stanowiących 14,9% ogólnej liczebności badanej zbiorowości) – 81,0%. Koncentracja nakładów na innowacje w przemyśle oraz w sektorze usług jest szczególnie silna w przedsiębiorstwach liczących powyżej 499 pracujących (odpowiednio 56,4% nakładów wśród 1,9% podmiotów oraz 64,3% wśród 0,9% podmiotów). Przedsiębiorstwa przemysłowe największe nakłady poniosły na środki trwałe (73,6% ogółu nakładów na innowacje), z czego większość przeznaczono na zakup maszyn i urządzeń technicznych, środków transportowych, narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia (54,1%) oraz na działalność badawczo-rozwojową, na którą przeznaczono 4,0 mld zł (19,3% ogółu nakładów na innowacje). Przedsiębiorstwa sektora usług największe

¹² A. Żotnierski (red.), „Innowacyjność 2006”, PARP, Warszawa 2006, s. 20

nakłady przeznaczyły na środki trwałe (42,4% ogółu nakładów na innowacje) i na działalność badawczo-rozwojową (2,7 mld zł, co stanowiło 23,0% ogółu nakładów na innowacje)¹³.

Tabela 1. Nakłady na działalność innowacyjną wg rodzajów działalności innowacyjnej (w mln)

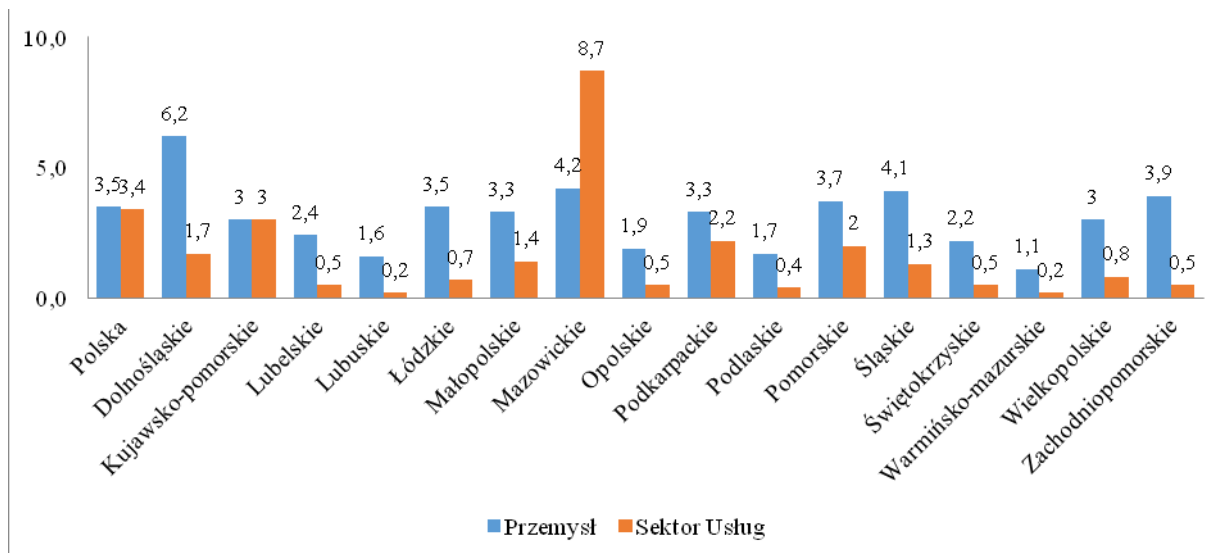
Lata	Ogółem	W tym					
		działalność B+R	zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych	zakup oprogramowania	nakłady inwestycyjne w środki trwałe	szkolenie personelu	marketing
przedsiębiorstwa przemysłowe							
2005	14329,1	1367,1	343,2	281,9	11865,8	42,9	289,4
2010	22379,0	3272,8	910,6	451,8	16736,7	88,3	440,3
2011	19 376,5	2 617,2	257,8	428,6	15 003,2	64,8	439,4
2012	20 293,2	3 529,7	651,2	375,7	14 933,8	39,7	469,0
2013	19 520,7	3 829,7	210,4	332,4	14 321,8	127,0	370,0
sektor usług							
2006	7214,9	802,4	292,8	733,9	4452,2	64,4	292,5
2010	9 921,1	1 270,5	787,5	1 482,1	5 530,1	71,5	453,5
2011	10 317,9	1 355,3	-	1 484,0	5 658,5	-	462,1
2012	14 178,2	5 795,7	-	1 347,1	4 557,2	-	940,2
2013	9 702,3	2 391,7	-	1 640,9	4 501,1	67,8	454,8

Źródło: Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.135, Nauka i technika 2009, GUS, Warszawa, 2011, s.372

Analizując w ujęciu terytorialnym wysokość nakładów poniesionych na działalność innowacyjną przypadających na jedno przedsiębiorstwo prowadzące taką działalność, zauważyć można, że w przedsiębiorstwach przemysłowych największe nakłady poniosły jednostki z województwa dolnośląskiego, natomiast w sektorze usług – z województwa mazowieckiego. Najmniej wydało średnio jedno przedsiębiorstwo przemysłowe z województwa warmińsko-mazurskiego, a usługowe – z województw lubuskiego i warmińsko-mazurskiego¹⁴. (wykres 2)

¹³ Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.134

¹⁴ Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.136



Wykres 2. Nakłady (w mln zł) na działalność innowacyjną według województw w 2013 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie: Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.136

Z najnowszych badań prezentowanych przez GUS dotyczących działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2012 wynika, że odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych zwiększył się w porównaniu z wynikami z poprzedniej edycji badań 2009–2011 zarówno wśród przedsiębiorstw z sektora przemysłu – 16,5% (było 16,1%), jak i z sektora usług – 12,4% (było 11,6%). Udział innowacyjnych przedsiębiorstw w przemyśle, jak i w usługach w latach 2010–2012 był wśród małych firm odpowiednio na poziomie 9,6% i 9,5%. Średnich innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych było 29,4%, a usługowych 20,9%. Duże firmy podobnie jak w latach ubiegłych cechowały się najwyższym odsetkiem innowacyjnych przedsiębiorstw zarówno wśród przedsiębiorstw przemysłowych – 56,2%, jak i usługowych – 44,7%.¹⁵ Głównym źródłem finansowania nakładów na działalność innowacyjną w 2013 r. były środki własne przedsiębiorstw. W przedsiębiorstwach przemysłowych stanowiły one 71,1%, a w sektorze usług – 79,7% wszystkich nakładów. Najbardziej wykorzystywanym źródłem finansowania zarówno w przedsiębiorstwach przemysłowych, jak i w przedsiębiorstwach z sektora usług były środki pochodzące z funduszy kapitału ryzyka (od 2009 r. przedsiębiorstwa z sektora usług nie pozyskiwały w ogóle takich środków na działalność innowacyjną)¹⁶. (Tabela 2)

¹⁵ P. Zadura-Lichota (red.), Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności, PARP, Warszawa, 2015, s.18

¹⁶ Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.137

Tabela 2. Nakłady na działalność innowacyjną wg źródeł finansowania (w mln)

Lata	Ogółem	W tym środki				
		Własne	otrzymane z budżetu państwa	pozyskane z zagranicy	pochodzące z funduszy kapitału ryzyka	kredyty bankowe
przedsiębiorstwa przemysłowe						
2005	14329,1	10953	249,2	140,6	-	1899,4
2010	22379,0	17302,1	233,4	1621,7	0,3	1636,5
2011	19 376,5	14 766,6	233,4	1 342,5		1 738,4
2012	20 293,2	15 225,9	388,3	1 245,5	-	1 200,6
2013	19 520,7	14 090,2	284,9	1 518,3	-	1 318,4
sektor usług						
2006	7214,9	6556,5	66,3	45,9	-	427,4
2010	9921,1	8597,0	38,6	194,4	-	1036,8
2011	10 317,9	8 659,2	87,2	114,3	-	1 058,4
2012	14 178,2	9 929,8	2 082,4	792,2	-	634,4
2013	9 702,3	7 941,2	190,6	469,2	-	947,0

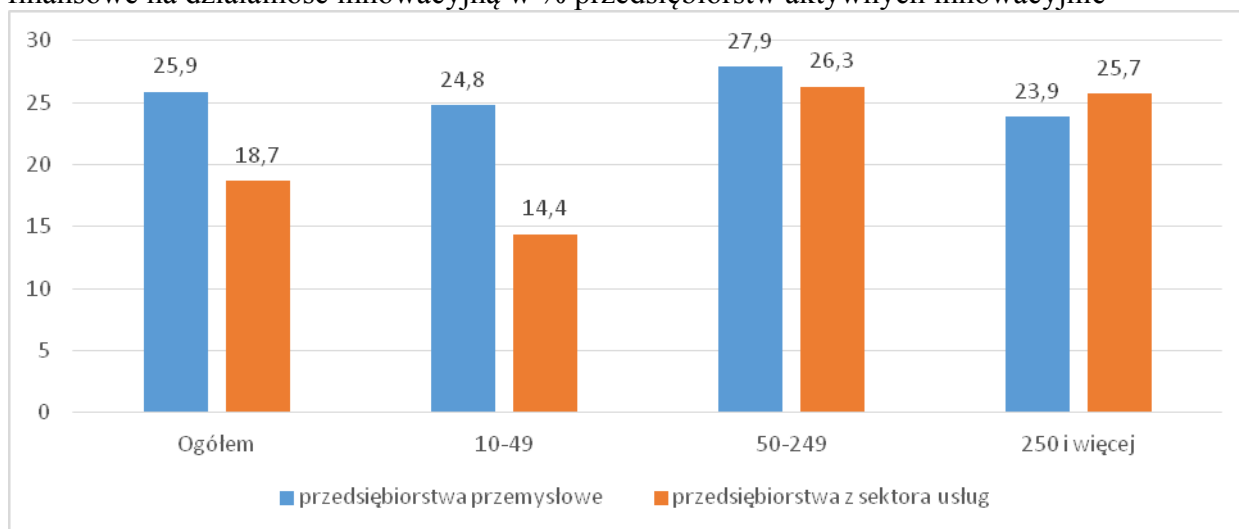
Źródło: Nauka i technika 2013, GUS, Warszawa, 2014, s.137, Nauka i technika 2009, GUS, Warszawa, 2011, s. 374

Wsparcie publiczne dla działalności innowacyjnej może pochodzić od jednostek szczebla lokalnego lub regionalnego, od jednostek szczebla centralnego, z Unii Europejskiej oraz z programów ramowych (np. 7 Programu Ramowego). W Polsce znaczenie tego źródła finansowania działalności innowacyjnej na tle krajów UE nie jest zbyt duże. W latach 2001-2007 37,5 tys. przedsiębiorstw z sektora MSP skorzystało z pomocy unijnej, a wartość osiągniętej pomocy w tym okresie wyniosła 1489,6 mln złotych. Wśród środków unijnych adresowanych do przedsiębiorstw z sektora MSP, wpływających w największym stopniu na ich rozwój, należy wymienić wsparcie prowadzonych przez MSP inwestycji¹⁷. W latach 2010–2012 publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną otrzymało 25,9% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw przemysłowych (wobec 25,5% w latach 2009–2011) oraz 18,7% z sektora usług (wobec 17,6% w latach 2009-2011). (wykres 3) Publiczne wsparcie działalności innowacyjnej w przedsiębiorstwach przemysłowych dotyczyło głównie sektora prywatnego, w którym 26,1 % podmiotów aktywnych innowacyjnie otrzymało taką formę pomocy finansowej. W przedsiębiorstwach z sektora usług udział ten był wyższy w grupie przedsiębiorstw należących do sektora publicznego (49,5 %). Uwzględniając klasy wielkości, w aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstwach przemysłowych oraz wśród jednostek z sektora usług, publiczne wsparcie w latach 2010-2012 otrzymało najwięcej

¹⁷ Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2007-2008, PARP, Warszawa, 2009, s.85

przedsiębiorstw o liczbie pracujących 50-249 osób (odpowiednio 27,9 % i 26,3 %) ¹⁸. Ogółem ze wsparcia publicznego w Polsce korzystało 23,2% przedsiębiorstw innowacyjnych. W Polsce ze wsparcia publicznego działalności innowacyjnej korzystało co piąte innowacyjne przedsiębiorstwo, przy czym najczęściej przedsiębiorstwa korzystały ze środków UE – 19,5% oraz ze wsparcia rządowego – 8,4%. Pod względem udziału przedsiębiorstw korzystających z pomocy publicznej pochodzącej z UE Polska znalazła się na drugim miejscu – ustępując przedsiębiorstwom z Węgier (33,8%). Ze wsparcia publicznego pochodzącego od jednostek ze szczebla lokalnego korzystało w Polsce 4,6%. W porównaniu z wynikami ubiegłej edycji uległo podwyższeniu. Wsparcie dla przedsiębiorstw ze środków ramowych uzyskało 3,8% przedsiębiorstw innowacyjnych. Tak wysoka pozycja polskich firm wskazuje, że są one w stanie z powodzeniem konkurować z firmami z krajów UE o środki z programów ramowych ¹⁹.

Wykres 3. Przedsiębiorstwa, które w latach 2010-2012 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną w % przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010-2012, GUS, Warszawa, 2013, s.79

Programy finansowe w latach 2007-2013

W latach 2007-2013 przedsiębiorcy korzystali zarówno z programów rządowych jak i unijnych. (Tabela 3) Dostępne instrumenty finansowe miały charakter zarówno dłużny, jak i kapitałowy.

¹⁸ Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010-2012, GUS, Warszawa, 2013, s.79

¹⁹ P. Zadura-Lichota (red.), Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności, PARP, Warszawa, 2015, s.40

Tabela 3. Główne programy finansowe dostępne dla firm z sektora MSP w latach 2007-2013

Rządowe	Unijne
Fundusze Poręczeń Kredytowych	Programy Operacyjne w tym PO Innowacyjna Gospodarka (POIG)
Fundusze Poręczeń Unijnych	16 Regionalnych Programów Operacyjnych
Fundusze Pożyczkowe	7 Program Ramowy
Kredyt technologiczny	Inne
Paszport do eksportu	
Mikro pożyczki	
Program wspierania Technostarterów	
Patent PLUS	
Bon na innowacje	
Kreator innowacyjności	
Pierwsza firma	
Gwarancje bankowe	
Pre-finansowanie UE	
Krajowy Fundusz Kapitałowy (KFK)	

Źródło: opracowanie własne

W latach 2007-2013 programem wspierającym innowacyjność na poziomie krajowym był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG). W POIG znalazły się działania mające na celu wsparcie inwestycji dla przedsiębiorstw:

- Działanie 4.3. Kredyt Technologiczny
- Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym
- Działanie 5.1 Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym
- Działanie 5.4 Zarządzanie własnością intelektualną
- Działanie 8.1 Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej
- Działanie 8.2 Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B
- Działanie 8.4 Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”

Ponadto wsparcie dotyczyło inwestycji w B + R w przedsiębiorstwach poprzez:

- Działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych
- Działanie 4.1 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R
- Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego
- Działanie 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki

Ze względu na znaczenie sektora MSP w rozwoju gospodarki oraz istniejące bariery jego rozwoju, a także mając na uwadze konieczność priorytetowego traktowania tej grupy beneficjentów, Instytucja Zarządzająca zapewniła przeznaczenie co najmniej 65% środków zaalokowanych na bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw z sektora MSP. Działające w Polsce przedsiębiorstwa generują blisko trzy czwarte polskiego PKB (73%-71,8% w 2011

r.). W strukturze udziału w PKB przedsiębiorstw MSP generują co drugą złotówkę (48,5%), w tym najmniejsze przedsiębiorstwa blisko co trzecią (29,7%)²⁰.

- Działanie 4.3 Kredyt technologiczny – opis i wykorzystanie środków

Na mocy Ustawy z dnia 30 maja 2008 roku „o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej”²¹ znowelizowaną ustawą z dnia 3 lutego 2011 roku o zmianie ustawy „o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej”²² umożliwiono przedsiębiorcom wdrażającym nowe technologie otrzymanie wsparcia poprzez środki z kredytów technologicznych udzielanych poprzez banki komercyjne. Na podstawie umowy z dnia 15 stycznia 2009 roku, Minister Gospodarki powierzył Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) rolę Instytucji Wdrażającej działanie 4.3 Kredyt Technologiczny. Celem Działania 4.3 było wsparcie inwestycji w zakresie wdrażania nowych technologii poprzez udzielenie MSP kredytu technologicznego w formie premii technologicznej. Wysokość premii technologicznej nie mogła przekroczyć kwoty 4 mln, a oprocentowanie kredytu technologicznego nie mogło być wyższe niż średnie oprocentowanie pozostałych kredytów inwestycyjnych. Ponadto nie było ograniczenia wysokości kredytu. Bardzo ważnym dokumentem była opinia jednostki naukowej lub centrum badawczo-rozwojowego stwierdzająca, że inwestycja technologiczna finansowana kredytem technologicznym jest nową technologią. Przedsiębiorca składał wniosek o udzielenie kredytu technologicznego do banku kredytującego, który miał podpisaną umowę z BGK. Na Działanie ogółem przeznaczono ponad 336 mln euro z czego ponad 285 mln euro stanowiły środki unijne.

Tabela 4. Wnioski o dofinansowanie w ramach Działania 4.3 Kredyt technologiczny w latach 2009-2014

Data	Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone do realizacji przez IZ (po ocenie formalnej i merytorycznej)		
	Liczba	Wartość dofinansowania	% wykorzystania środków publicznych
31.12.2009	6	12062399,00	0,71
30.09.2010	41	70507568,00	5,27
31.01.2011	61	108133454,97	8,21
30.09.2011	110	209733987,65	15,01
05.09.2012	253	584267369,45	33,95
07.01.2013	508	1216473994,53	72,44
07.10.2013	775	2008322603,41	109,89
09.01.2014	789	2049604580,52	113,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów nt. stanu wdrażania Programu POIG, www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx

²⁰ PARP, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2013, Warszawa, 2014, s.14

²¹ Dz. U. nr 116, poz. 730, z póź. zm.

²² Dz. U. 85, poz. 457

Wykorzystanie środków na działanie 4.3 Kredyt technologiczny w latach 2009-2010 było niewielkie. (Tabela 4) Widoczny jest wzrost wykorzystania tych środków w 2011 roku. Większe zainteresowanie tym Działaniem wynikało z wprowadzonych korzystnych zmian w ustawie „o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej” na początku 2011 roku. Z dniem 23 sierpnia 2013 roku wyczerpała się alokacja finansowa na Działanie 4.3 kredyt technologiczny Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Wnioski o przyznanie premii technologicznej zaczęły napływać do BGK od lipca 2009r. Łącznie we wszystkich naborach do BGK wpłynęło 1 528 aplikacji. Dofinansowanie będzie wypłacane beneficjentom do końca 2015r. Od początku procesu wdrażania Działania 4.3 Kredyt technologiczny podpisano 717 umów na łączną kwotę 1 872 mln zł (Tabela 5).

Tabela 5. Zawarte umowy o dofinansowanie oraz udzielone kredyty technologiczne w podziale na kategorie przedsiębiorstw (status MŚP) w latach 2007-2013

Wielkość przedsiębiorcy	Liczba umów	Dofinansowanie (premia technologiczna)	Kwota kredytu technologicznego
Mikro	98	245 148 254,67	306 121 976,79
Mały	245	588 902 249,90	715 279 658,21
Średni	374	1 037 962 630,62	1 466 110 246,02
Suma końcowa	717	1 872 013 135,19	2 487 511 881,02

Źródło: materiały udostępnione przez BGK

Kluczowymi beneficjentami w ramach Działania 4.3 kredyt technologiczny byli średni i mali przedsiębiorcy, na których przypadło odpowiednio 60% i 31,2% podpisanych umów kredytowych. Średnia wartość projektu wyniosła 4,86 mln złotych. Z rozkładu regionalnego wynika, że najwięcej projektów zlokalizowanych było w województwie wielkopolskim, śląskim oraz łódzkim. Na te trzy regiony łącznie przypadło 42,8% projektów. Analiza wieku przedsiębiorstw wskazuje, że z kredytu technologicznego korzystały przedsiębiorstwa działające na rynku od wielu lat. Średnia wieku dla 95 losowo wybranych przedsiębiorstw (spośród 166 beneficjentów) wyniosła 14 lat (mediana – 16 lat); najkrótszy okres działalności rynkowej beneficjenta to 2 lata²³.

Działanie 4.3 kredyt technologiczny – wyniki badań

Badaniem²⁴ objęto przedsiębiorstwa, które otrzymały środki finansowe w ramach Działania 4.3 kredyt technologiczny i znalazły się na listach rankingowych projektów do stycznia 2011 roku dostępnych na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego.

²³ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, 2013, s.33-34

²⁴ zostało przeprowadzone od lutego do sierpnia 2011 roku

Badaniem objęto 52 przedsiębiorstwa, z czego otrzymano 20 anonimowych ankiet, które stanowią 38% badanej populacji. Narzędziem badawczym był anonimowy kwestionariusz ankiety. Celem badania była ocena wykorzystania środków przyznanych na to działanie i ich wpływ na rozwój innowacyjny przedsiębiorstw.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż przyczyny rozwoju działalności opartej o nowe technologie w ramach Działania 4.3 kredyt technologiczny po stronie przedsiębiorstw, to: zwiększenie wydajności produkcji (5 z 19 wskazań), obniżanie kosztów produkcji (5 wskazań) i poprawa jakości procesu wytwarzania i jakości świadczonych usług (3 wskazania). Natomiast zewnętrzne powody, to: presja konkurentów i chęć zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstwa (9 z 18 wskazań), potrzeby rynku (4 wskazania) oraz zwiększenie popytu na produkty innowacyjne na rynku (4 wskazania). Główne źródła wprowadzanych zmian w badanych przedsiębiorstwach, to: kreatywność pracowników/kierownictwa (8 z 19 wskazań) oraz zakup nowych maszyn i urządzeń (6 wskazań). Korzyści wymierne uzyskiwane z działalności innowacyjnej wystąpiły w 13 z 20 przedsiębiorstw, a korzyści niewymierne w 4 przedsiębiorstwach. Przedsiębiorstwa przeciętnie na przestrzeni lat 2007-2010 przeznaczały 5% obrotów na rozwój innowacyjności. W latach 2009-2010 połowa badanych przedsiębiorstw wprowadziła od 1 do 4 nowych produktów/usług. W strukturze źródeł finansowania innowacji widać dominację kredytów bankowych. Ponadto przedsiębiorstwa finansują wdrażanie nowych technologii poprzez środki własne oraz środki publiczne (budżetowe/unijne). W strukturze nakładów na innowacje w przedsiębiorstwach widoczna jest przewaga nakładów inwestycyjnych nad innymi elementami tej struktury. Pozostałe jej elementy, to m.in.: zakup gotowej technologii, działalność B+R, szkolenie personelu, oprogramowanie. Nakłady na inwestycje w przedsiębiorstwach zajmują od 60% do 100% struktury nakładów na innowacje ogółem. W przedsiębiorstwach największe bariery w dalszym rozwoju, to: wysoki koszt wdrażania innowacji (7 z 20 wskazań), utrudniony dostęp do środków finansowych (4 wskazania) oraz system podatkowy (2 wskazania). Realizacja inwestycji technologicznej poprzez Działanie 4.3 kredyt technologiczny wpłynęła na wyniki finansowe przedsiębiorstw. Widoczny jest docelowy wzrost przychodów ze sprzedaży powstałej w wyniku realizacji inwestycji technologicznej, w porównaniu do początku wdrożenia. Na początku wdrożenia 6 przedsiębiorstw osiągnęło tę sprzedaż na poziomie od 1% do 5% w ogólnej sprzedaży przedsiębiorstwa. Natomiast 9 analizowanych przedsiębiorstw planuje docelowo osiągnąć przychody ze sprzedaży z inwestycji technologicznej od 6% do 30% w ogólnej sprzedaży. Ponadto dla 1 przedsiębiorstwa przychody ze sprzedaży nowych produktów/usług w wyniku

realizacji inwestycji technologicznej będą stanowić całą sprzedaż przedsiębiorstwa. Ponadto realizacja inwestycji technologicznej wpłynie także na wzrost obrotów w przedsiębiorstwach. W porównaniu do 2008 roku 5 z 10 przedsiębiorców na początku wdrożenia inwestycji osiągnęło wzrost obrotów od 6% do 20%. Natomiast planowany docelowy wzrost dla 5 przedsiębiorstw ma osiągnąć poziom powyżej 30% w stosunku do 2008 roku. W przedsiębiorstwach średni wzrost zysku netto na początku wdrożenia wyniósł 12% w stosunku do 2008 roku. Natomiast docelowo średni wzrost ma osiągnąć 23% w stosunku do 2008 roku. Efektem realizacji inwestycji technologicznej są także nowe miejsca pracy. 9 z 12 przedsiębiorstw planuje zatrudnić docelowo przy realizacji inwestycji technologicznej do 5 nowych pracowników. W 1 przedsiębiorstwie inwestycja ta nie wpłynie na zmianę wielkości zatrudnienia. Docelowo w przedsiębiorstwach powstaną średnio 4 nowe miejsca pracy. Współpraca z jednostkami B+R i wyższymi uczelniami w śród beneficjentów Działania 4.3 kredyt technologiczny była prowadzona przez 15 z 20 przedsiębiorstw przed realizacją inwestycji technologicznej. Przedsiębiorstwa, które nie nawiązały wcześniej współpracy z podmiotami B+R wskazują jako główną przyczynę brak takiej potrzeby (2 wskazania) oraz brak informacji o funkcjonowaniu tego typu jednostek (2 wskazania). Zakres współpracy z jednostkami B+R i wyższymi uczelniami to głównie przygotowanie opinii o nowości technologii (10 z 17 wskazań). Premia technologiczna pozwoliła na realizację inwestycji bez zmian rzeczowych i finansowych dla 9 z 20 przedsiębiorstw. Bez działania 4.3 POIG 4 przedsiębiorstwa nie zrealizowałyby tej inwestycji. Środki te zatem pozwoliły tym przedsiębiorcom na rozwój innowacyjności. W przedsiębiorstwach, w których inwestycja technologiczna została zrealizowana i uruchomiona widoczny jest wzrost wskaźników finansowych w stosunku do początku wdrożenia inwestycji. Efekty realizacji inwestycji, to: nowe miejsca pracy lub utrzymanie zatrudnienia, wzrost zysku netto, obrotów i przychodów ze sprzedaży nowych produktów/usług.

Podsumowanie

Działalność związana z nowymi technologiami, to: wysokie ryzyko, poniesione koszty i nie zawsze zwrot z inwestycji. Ale przedsiębiorcy wiedzą, że bez rozwoju swojej działalności, w tym rozwoju o nowe technologie nie osiągną sukcesu na rynku. Jak pokazały badania kredytobiorców kredytu technologicznego główną przyczyną pojawienia się nowych technologii w przedsiębiorstwach, to wcześniej przyjęta strategia zwiększająca znaczenie innowacji w ich działalności. Podjęte inwestycje w nowe technologie były koniecznością dla dalszego funkcjonowania tych przedsiębiorstw na rynku. Środki z realizacji inwestycji technologicznej były tak ważne, ponieważ pozwoliły na efektywną i ekonomicznie korzystną

jej realizację. Ale nawet bez kredytu technologicznego w większości przypadków inwestycja zostałaby zrealizowana poprzez inne źródła zewnętrznego finansowania, ale w ograniczonym zakresie. Pokazuje to determinację przedsiębiorców do wdrażania innowacji i dlatego nadal ważnym pozostaje fakt aby ułatwić przedsiębiorstwom sektora MSP finansowania inwestycji na nowe technologie poprzez pozyskanie finansowania zewnętrznego (dłużnego oraz kapitałowego).

Literatura:

1. A. Jasiński, „Procesy innowacyjne w organizacji”, w: J. Bogdanienko (red. naukowy), *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010, s.221
2. A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa-Łódź, 2001, s.11, 18
3. A. Żołnierski (red.), „*Innowacyjność 2006*”, PARP, Warszawa 2006, s. 20
4. *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010-2012*, GUS, Warszawa, 2013, s.79
5. Dz. U. z 2008 r., Nr 116, poz.730, z 2010 r., Nr 75, poz.473, Nr 96, poz. 620, Nr 257, poz. 1726, z 2011r., Nr 85, poz.457, Nr 106, poz.622
6. E. Okoń-Horodyńska, A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 2007, s.105
7. E. Okoń-Horodyńska, „*Co z Narodowym Systemem Innowacji w Polsce?*” w: E. Okoń-Horodyńska (red.), „*Rola polskiej nauki we wzroście innowacyjności gospodarki*”, Wyd. Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, 2004, s.17-18
8. E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 1999, s. 35-36
9. Innovation Union Scoreboard 2014, s.11, 92
10. *Nauka i technika 2013*, GUS, Warszawa, 2014, s.134
11. *Nauka i technika 2009*, GUS, Warszawa, 2011, s.372
12. *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, 2013, s.33-34
13. PARP, *Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa, 2010, s.69
14. PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2013*, Warszawa, 2014, s.14
15. PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2007-2008*, Warszawa, 2009, s.85
16. P. Larsen, Al. Lewis, *How Award-Winning SMEs Manage the Barriers to Innovation*, Creativity and Innovation Management, Vol. 16, Nr 2, 2007, s.142
17. P. Zadura-Lichota (red.), *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności*, PARP, Warszawa, 2015, s.18
18. S. Łobejko, *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, SGH, Warszawa, 2005, s. 62
19. T. Baczko, *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2005 roku*, INEPAN, Warszawa, 2005, s.104
20. www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx

**Filip Moterski, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Zarządzania
Miastem i Regionem**

*Moterski F., Zarządzanie projektem zintegrowanym opartym na dziedzictwie
przemysłowym jako element innowacyjnej adaptacji koncepcji „smart city”*

Wstęp

Koncepcja smart city, chociaż nadal trudna do jednoznacznego zdefiniowania to coraz częściej jest wykorzystywana w procesie przygotowywania strategii rozwoju jednostek terytorialnych. Rozwój cywilizacyjny, społeczny oraz technologiczny spotykają się na określonym terytorium (w tym przypadku jest to miasto), gdzie wypadkowa ich działania ma prowadzić do zintegrowanego rozwoju. Sprawa staje się jeszcze bardziej skomplikowana jeśli jednym z głównych zasobów miasta bądź regionu są obiekty przemysłowe, których liczba oraz powiązania funkcjonalne wskazują na możliwość utworzenia sieciowego produktu opartego na materialnym i niematerialnym dziedzictwie przemysłowym. Odpowiednia jego adaptacja oraz wykorzystanie, w tym także poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii potwierdza coraz silniejszy związek koncepcji miasta inteligentnego z umiejętnością zarządzania jego zasobami, które w efekcie powinny prowadzić do rozwoju danego miasta i regionu.

Czym jest projekt zintegrowany i jak nim zarządzać?

Zanim przedstawiona zostanie koncepcja „smart city” warto pochylić się nad jednym z głównych czynników dyskontujących zasoby w rozwój, czyli nad projektami zintegrowanymi i sposobem zarządzania nimi. Projekty zintegrowane są bardzo dobrym przykładem nowego spojrzenia na kwestie zarządzania rozwojem, a jednym z ich podstawowych celów jest tworzenie skoordynowanych układów ponadlokalnych i ponad-administracyjnych, zdolnych do nawiązywania formalnej i faktycznej współpracy na rzecz działań, których celem będzie rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów w obszarach: gospodarczym, społecznym, przestrzennym i terytorialnym. Z drugiej strony nowopowstające układy będą w stanie być bardziej konkurencyjne na różnych płaszczyznach, od poziomu lokalnego do międzynarodowego. Zestaw tych działań, które podejmowane są na różnych poziomach zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, zmierza do odejścia od dotychczasowego sposobu myślenia o jednostkach administracyjnych na rzecz jednostek funkcjonalnych¹. Podejście zintegrowane, które jest podstawowym założeniem nowej polityki rozwoju, charakteryzuje się działaniami zmierzającymi do współdziałania wielu podmiotów na różnych poziomach koncepcyjnych i wdrożeniowych. Wspomniane działania mają

¹ Por. z Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, MRR, Warszawa 2011, s. 2-3, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf, [27.12.2014]

prowadzić do realizacji pewnego, szerszego planu². W tym kontekście działaniem będzie projekt, a szeroko pojętym planem będzie strategia. Projekty mogą dotyczyć aspektów związanych z udoskonalaniem funkcjonowania organizacji oraz jej relacji tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Trzeba jednak pamiętać, że autorzy projektów muszą posiadać rzetelny zestaw informacji na temat: zasobów rzeczowych, społecznych, ekonomicznych oraz naturalnych danej jednostki. Brak tych danych uniemożliwia rzetelną identyfikację problemów, które projekty mają rozwiązywać. W tym przypadku dochodzimy jedynie do widocznych efektów problemów, nie docierając do jego źródła. Dobry projekt powinien nie tylko rozwiązywać zidentyfikowany (rozpoznany) problem, ale wskazywać najlepszą (spośród wyznaczonych) drogę do jego rozwiązania, które będzie wpisywać się w rozwój organizacji³. Wspomniana wcześniej strategia ma nakreślać ogólny zarys funkcjonowania organizacji poprzez optymalne wykorzystanie zasobów oraz możliwości (również rynkowych) w ramach realizowanych działań (projektów).

Projekt zintegrowany, w rozważanym kontekście, to narzędzie, które ma realizować wskazane wcześniej w dokumentach strategicznych założenia polityki rozwoju i można go zdefiniować jako: jednoznacznie określone, aktywne działania, rozłożone w czasie, realizowane poprzez faktyczną (najczęściej sformalizowaną i opartą na partnerstwie) współpracę podmiotów (publicznych, prywatnych i pozarządowych) w układach ponadlokalnych, na rzecz równoczesnego, skoordynowanego i wieloaspektowego rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, terytorialnych i przestrzennych, zidentyfikowanych w procesie poszerzonej diagnozy i analizy, zmierzających do realizowania polityki rozwoju. Projekt zintegrowany powinien realizować cele, które zawarte są w następujących dokumentach strategicznych:

- długookresowa oraz średniookresowa strategia rozwoju kraju;
- strategie zintegrowane, wraz z krajową strategią rozwoju regionalnego;
- strategie samorządów różnych szczebli (z uwzględnieniem tworzenia ich zgodnie z nowym, rozszerzonym paradygmatem rozwoju)⁴.

Zarządzanie projektem może być definiowane jako zbiór czynności, które wykonywane

² Por. z: A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wyd. PWE, Warszawa 2013, s. 455.

³ Por. z: J. Penc, *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s. 71 i następn.

⁴ *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011, s. 8, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarządzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf, [26.06.2015].

są dla osiągnięcia wyznaczonych celów głównych projektu w określonym czasie i przy wykorzystaniu zidentyfikowanych zasobów⁵. Koźmiński opisuje zarządzanie projektem, jako stworzenie i respektowanie pewnych rygorów w procesie realizacji projektu⁶. J. Bogdanienko i W. Piotrowski wskazują, że wąskie ujęcie zarządzania projektami to inaczej zespół działań kierowniczych, związanych z ich realizacją oraz zbiór wykorzystywanych w tych działaniach zasad, metod oraz środków. Inaczej mówiąc, jest to skoordynowany, zintegrowany i niepowtarzalny zbiór czynności informacyjno-decyzyjnych, wykonywanych dla osiągnięcia wymaganych zakresem określonego projektu celów, ograniczonych dostępnością posiadanych zasobów, według określonych technik realizacji zadań szczegółowych⁷.

Na podstawie wyżej cytowanych definicji można pokusić się o sformułowanie definicji zarządzania projektem zintegrowanym, pod którym należy rozumieć zbiór działań podejmowanych przez wszystkich zaangażowanych partnerów (zarówno publicznych, jak też prywatnych i społecznych) na rzecz wypełnienia postulatów, zawartych w zintegrowanych dokumentach strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, prowadzących do realizacji celów nowego paradygmatu zarządzania rozwojem kraju. Należy podkreślić, iż działania te podejmowane są na podstawie rzetelnie przeprowadzonej fazy diagnozy oraz analizy (w tym zintegrowanej analizy strategicznej SWOT), pod kątem postulatów paradygmatów rozwoju i zarządzania zintegrowanego.

W kontekście zintegrowanego zarządzania projektem rozwojowym można wyróżnić trzy kluczowe fazy tego procesu:

I. Faza planowania:

1. Powołanie zespołu projektowego.
2. Analiza dokumentów strategicznych.
3. Możliwość utworzenia strategicznego dokumentu ponad-terytorialnego, bazującego na pogłębionej diagnozie i analizie SWOT (SWOT zintegrowany dla obszaru, zawierający elementy: gospodarcze, społeczne, terytorialne, przestrzenne);
4. Identyfikacja obszarów problemowych oraz wybór obszaru problemowego, dla którego tworzony będzie projekt.
5. Szczegółowa analiza zasobów.
6. Identyfikacja i mapowanie interesariuszy;
7. Zawiązanie partnerstwa;

⁵ J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, Wyd. PWE, Warszawa 2014, s. 227.

⁶ A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria...* Op.cit, s. 457.

⁷ J. Bogdanienko, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność*, Wyd. PWE, Warszawa 2013, s. 211.

8. Wyznaczenie:

- harmonogramu,
 - celu głównego,
 - źródeł finansowania,
 - poziomu partycypacji (w tym: organizacyjnej, finansowej, merytorycznej, materialnej),
 - podziału odpowiedzialności i korzyści.
9. Wskazanie komórek organizacyjnych wśród wszystkich partnerów, które będą realizowały projekt;
 10. Określenie celów szczegółowych projektu, szczegółowych działań, efektów oraz wskaźników rezultatu (na podstawie tego punktu należy stworzyć założenia do procesu monitoringu);
 11. Uszczegółowienie harmonogramu działań, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu dla każdego partnera;
 12. Wypełnienie wniosku.

II. Faza realizacji

W trakcie tej fazy nie można zapominać o możliwościach kooperacji poszczególnych jednostek samorządowych, która polega na funkcjonowaniu jednostek działających na podstawie częściowej zgodności interesów i celów, gdzie współpraca ta oznacza poszukiwanie synergii, z relacji międzyorganizacyjnych i zachodzi w procesie kreowania dodatkowej wartości w sieci, a konkurencja dotyczy podziału tej wartości⁸.

III. Faza monitoringu i kontroli

Jak zauważa Kisielnicki, kontrolowanie to systematyczny wysiłek, podjęty w celu ustanowienia norm działania, porównania ich z czynionymi postępami oraz podejmowania działań korekcyjnych, gdy jest to potrzebne, by zbliżyć wyniki do planu i oczekiwań⁹. Monitoring to z kolei systematyczne zbieranie oraz analizowanie informacji na temat danego projektu wraz z wykorzystywaniem zebranych danych do zarządzania projektem. Jest to zatem proces ciągły, który rozpoczyna się podczas wdrażania projektu i trwa przez cały czas okres jego realizacji¹⁰.

Wyjaśnienia te są niezbędne, ponieważ jasno zdefiniowane: podmiot, przedmiot, zasoby i narzędzia w zarządzaniu, szczególnie w zarządzaniu zintegrowanym będą przyczyniały się

⁸ A. Adamik, *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2013, s. 466-467.

⁹ J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak...* Op.cit., s. 179.

¹⁰ J. Głuchowski, Z. Spyra, *Zarządzanie w kulturze, sztuce i turystyce kulturowej*, CeDeWu, Wyd. 2, Warszawa 2014, s. 222.

do wzbudzenia pozytywnych efektów rozwojowych.

Smart city – charakterystyka pojęcia

Jedną z koncepcji, która wskazuje na optymalne wykorzystanie poznanych zasobów w uzyskaniu trwałych efektów rozwojowych jest „smart city”. W pierwotnych założeniach miasta zaliczane do grupy „inteligentnych” związane były z obecnością przemysłu związanego z dziedziną technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) oraz działalności z tą dziedziną powiązanych. Inne użycie „smart cities” dotyczy procesu edukacji w miastach, których pozytywnym produktem jest wiedza, wykształcenie i umiejętności lokalnych społeczności. Niektórzy uważają, że termin „smart city” odnosi się bezpośrednio do relacji między władzami lokalnymi a mieszkańcami, włączając w to na przykład: nowe kanały komunikacji (e-administracja), wprowadzanie nowych technologii w życie miasta. Autorzy raportu wskazują na konieczność szerszego ujęcia pojęcia „smart city”, wykraczającego poza termin „ICT” (information, communication, technology). Sugerują, że zakres ten powinien być rozszerzony dodatkowo o nowoczesne technologie transportu. Proponują, by koncepcję rozważać jako kombinację następujących elementów: przemysł, edukacja, zaangażowanie społeczne, infrastruktura ICT oraz techniczna, które tworzyć będą sześć filarów „smart city”:

1. Smart economy – inteligentna gospodarka;
2. Smart people – inteligentni ludzie;
3. Smart governance – inteligentne rządy;
4. Smart mobility – inteligentna infrastruktura (ICT i transport);
5. Smart environment – inteligentne środowisko;
6. Smart living – jakość życia¹¹

Autorzy raportu „*Smart city. Mission statement and guidelines*”, który powstał na zamówienie indyjskiego Ministerstwa Rozwoju Miast wskazują, że nie da się wskazać jednej, uniwersalnej definicji koncepcji „smart city”. Jedną z przyczyn może być lokalizacja miasta oraz różnice kulturowe. Słusznie wskazują, że inaczej parametryzowane powinny być miasta zaliczane do grupy „smart” na terenie Europy, a inaczej w Ameryce Północnej, inaczej jeszcze w Afryce.

Za filary zaliczenia do „smart city” zalicza się w tym przypadku:

1. E-urząd oraz usługi publiczne;
2. Zarządzanie odpadami;

¹¹ *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, Vienna UT, October 2007, s. 10.

3. Zarządzanie gospodarką wodną;
4. Zarządzanie energią;
5. Zarządzanie ruchem;
6. Pozostałe, na przykład: tele-medycyna, centra kształcenia umiejętności, centra wiedzy¹².

O nieostrości pojęcia wypowiadają się również autorzy publikacji dotyczącej szerokiego ujęcia podstaw dotyczących miast inteligentnych¹³. Wskazują oni na to, że pomimo, iż pojęcie „smart city” coraz częściej pojawia się w artykułach naukowych, prasie branżowej czy na konferencjach to nadal trudno mówić, że jest ono rozumiane jednoznacznie. Autorzy formułują również listę czynników, o charakterze wewnętrznym oraz zewnętrznym, które warunkują wdrażanie koncepcji „smart city” na terenie danej jednostki. Do czynników wewnętrznych zaliczyć można: infrastruktura techniczno-technologiczna, kultura i metody zarządzania, polityka lokalna. Czynniki zewnętrzne to: ramy rządzenia, społeczeństwo (w tym społeczności lokalne), środowisko naturalne, infrastruktura budowlana i gospodarka. Jak wskazują autorzy, czynniki te mają charakter sprzężeń zwrotnych.

W podobnym tonie o definicji miasta inteligentnego wypowiada się J. Green, autor raportu „*Digital Urban Renewal. Retro-fitting existing cities with smart solutions is the urban challenge of the 21st century*”. Zaznacza on, że trudno jest sformułować precyzyjne ramy pojęcia „smart city”. Dodatkowo stwierdza on, że większość objaśnień oscyluje wokół polepszenia życia w miastach dzięki lepszemu wykorzystaniu dorobku sektora wysokich ICT. Jako podstawy lepszego życia wskazuje optymalne wykorzystanie kombinacji następujących czynników: zrównoważony rozwój, kohezja społeczna, lepsza alokacja i wykorzystanie zasobów, redukcja kosztów¹⁴.

Ciekawe spostrzeżenia przynosi raport „*Smart cities of the future*”¹⁵, według którego jedną z ważniejszych przyczyn, czemu miasta nie stają się „smart” jest to, że ulepszenia, jakie mogą zostać wdrożone będą dostępne tylko dla wybranych osób. Zaś idea inteligentnego miasta jest taka, by stawały się nim jednostki, które będą potrafiły monitorować, rozumieć, analizować oraz planować wszelkie działania w celu poprawy efektywności, równości oraz jakości życia swoich mieszkańców. Czyli będą świadomie, odpowiedzialnie rządzić, zgodnie ze współczesnymi wytycznymi o charakterze polityk na poziomie międzynarodowym,

¹² *Smart city. Mission statement and guidelines*, Ministry of Urban Development, Government of India, June 2015, s. 5.

¹³ H. Chourabi, J. Ramon Gil-Garcia, T. A. Pardo, T. Nam, S. Mellouli, H. J. Scholl, S. Walker, K. Nahor, *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, IEEE Computer Society, 2012, s. 2289, 2291-2294.

¹⁴ J. Green, *Digital Urban Renewal. Retro-fitting existing cities with smart solutions is the urban challenge of the 21st century*, 2011, s. 6.

¹⁵ *Smart cities of the future, Working papers serie*, UCL Centre for Advanced Spatial Analysis, Paper no 188, 2012, s. 2.

narodowym oraz regionalnym. Tylko wtedy dojdzie do wykorzystania i faktycznego zaistnienia systemu sprzężeń zwrotnych, których istota poruszana była już wcześniej. Samo miasto inteligentne autorzy definiują jako propozycję wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które mogą poprawić funkcjonowanie jednostki, zwiększyć konkurencyjność, wskazać nowe sposoby walki z wykluczeniami¹⁶.

Kolejne bardzo ciekawe spostrzeżenie można odnaleźć w studium Departamentu Polityki KE dotyczącym wyznaczenia inteligentnych miast¹⁷. Według tego dokumentu koncepcję „smart city” należy traktować jako proces, a nie jako rezultat.

Podsumowując tę część rozważań, na potrzeby tematu należy stwierdzić, że koncepcja „smart city” jest procesem ciągłych przemian, która wykorzystuje najnowszy dorobek nauki oraz techniki, dyskontując go na wieloaspektowy rozwój, dzięki któremu polepsza się ogólna jakość życia mieszkańców oraz użytkowników jednostki. Zdaniem autora projekty zintegrowane, które są kolejnym stopniem ewolucji w zarządzaniu miastem, można rozpatrywać jako jeden z elementów filozofii „miast inteligentnych”.

Przykłady projektów zintegrowanych opartych na dziedzictwie przemysłowym adaptowanych zgodnie z koncepcją „miasta inteligentnego”

W tej części zaprezentowane zostaną propozycje wykorzystania obiektów przemysłowych w projektach zintegrowanych, które wpisują się w koncepcję „smart city”. Projekty powstały jako część ekspertyzy pt: „Wykorzystanie potencjału dziedzictwa przemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego” zleconej w procesie opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach projektu: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2.

Dziedzictwo przemysłowe jest bardzo trudnym do adaptacji zasobem. Z jednej strony często jest ono w złym stanie technicznym, dodatkowo o niewyjaśnionej własności, w miejscach narażonych na występowanie ekskluzji społecznej i cyfrowej.

Jak słusznie zauważa D. Throsby, definicja dziedzictwa jest bardzo elastyczna, a samo dziedzictwo w najszerszym znaczeniu można zdefiniować jako wszystko to, co odziedziczyliśmy z przeszłości i często to w kompetencjach osób zarządzających lub administrujących dziedzictwem zależy określenie co nim jest, a co nim nie jest¹⁸.

¹⁶ Op. cit., s. 3.

¹⁷ *Mapping Smart Cities in the EU*, Study, Policy Department A, Economic and Scientific Policy, 2014, s. 21.

¹⁸ D. Throsby, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 75.

Kobyliński zwraca uwagę, że dziedzictwem kulturowym jest „ta część dawnych dóbr kultury (a więc materialnych i niematerialnych wytworów człowieka lub natury posiadających wartości duchowe), która uznana została za wartościową przez kolejne następne pokolenia i dzięki temu dotrwała do chwili obecnej”¹⁹. T. Jędrysiak, jak również M. Kronenberg wskazują, że dziedzictwo przemysłowe i poprzemysłowe są terminami, które bardzo często używane są jako synonimy. Jędrysiak opisując dziedzictwo przemysłowe wskazuje, że „dziedzictwo przemysłowe obejmuje zabytki budownictwa przemysłowego i techniki. Są to obiekty związane z działalnością produkcyjną, jak również dziedzictwo przemysłowe uznaje się również maszyny i urządzenia stanowiące wyposażenie fabryk, zbiory placówek muzealnych, pojazdy silnikowe, urządzenia kolejowe itp.”²⁰. M. Kronenberg ma inne zdanie. Stwierdza on, że dziedzictwo przemysłowe dotyczy obszarów, gdzie funkcja przemysłowa dalej jest aktywna, a obiekty oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką w tym przypadku jest produkcyjna, spełniają również dodatkowe, w tym historyczną, kulturową i turystyczną. Dziedzictwo poprzemysłowe dotyczy obszarów bądź obiektów, w których działalność produkcyjna ustala, a podstawową funkcją obiektu lub obszaru jest funkcja turystyczna, historyczna czy kulturowa²¹. Trzeba pamiętać, że niezwykle ważną cechą dziedzictwa kulturowego jest jego niepowtarzalność na podstawie której możemy próbować tworzyć markę miejsca, promować miasto, wykorzystywać elementy do realizacji strategii, która idąc z duchem czasu, będzie zawierać coraz więcej elementów łączonych z koncepcją „smart city”.

Poniżej zaprezentowano dwa przykłady projektów zintegrowanych, opartych na dziedzictwie poprzemysłowym, które ściśle korespondują z trendem zarządzania, polegającym na realizowaniu filozofii „miasta inteligentnego”.

Tabela 3 Założenia projektu zintegrowanego dotyczącego obiektów poprzemysłowych znajdujących się na terenie województw mazowieckiego i łódzkiego

Nazwa projektu	Szlak zabytków techniki obszaru centralnego
Cel główny projektu	Tworzenie wysokiej jakości produktów sieciowych opartych na kluczowych składnikach materialnego i niematerialnego dziedzictwa poprzemysłowego obszaru centralnego
Opis projektu	Zarówno przykłady krajowe jak również zagraniczne wskazują, że niesatysfakcjonujące wyniki ekonomiczne, promocyjne i kulturowe indywidualnych działań obiektów poprzemysłowych stanowiących materialne i niematerialne przykłady

¹⁹ Z. Kobyliński, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Wyd. Instytutu Archeologii i Etnologii PAN, Warszawa 2009, s. 18.

²⁰ T. Jędrysiak, *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008, s. 57-58.

²¹ M. Kronenberg, *Turystyka dziedzictwa przemysłowego – próba sprecyzowania terminologii* [w:] T. Burzyński (red.), *Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki* (Materiały pokonferencyjne IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej Praktycznej, Zabrze, 6-7 września 2007), Katowice 2007, s. 36

	<p>dziedzictwa są spowodowane najczęściej brakiem faktycznej skłonności do kooperacji między tymi punktami. Dopiero włączenie ich we wspólną sieć powiązań, opartą na zasadach zarządzania zintegrowanego może przynieść pozytywne rezultaty zmierzające do zachowania tej części dziedzictwa, kreowanie długookresowego rozwoju regionu połączone z aktywizacją społeczności lokalnych. Projekt obejmować będzie wskazane kluczowe elementy dziedzictwa przemysłowego regionu centralnego. Do jego utworzenia wykorzystana zostanie metodologia tworzenia szlaku tematycznego (w tym przypadku opartego na dziedzictwie przemysłowym), która zakłada następujące kroki: się na następujących założeniach:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pierwszym etapem powinna być identyfikacja zasobów. Musi ona polegać na inwentaryzacji obiektów przemysłowych z zaznaczeniem, gdzie pełniona jest obecnie funkcja związana z turystyką, kulturą czy sztuką. 2. Drugim etapem powinny być rozmowy przeprowadzone z instytucjami nadzorującymi wybrane obiekty, ze szczególnym zwróceniem uwagi na szukanie wspólnych wizji rozwoju we wszystkich obiektach. 3. Kolejnym etapem powinno być określenie obecnego klienta docelowego „targetu”, dla każdego wybranego obiektu 4. Następnym etapem jest integracja wybranych informacji – przedstawienie „wspólnej” wizji rozwoju, target oraz strategii marketingowej dążącej do maksymalizacji identyfikowania i zaspokajania potrzeb klientów 5. Piąty etap to wdrażanie koncepcji szlaku przemysłowego <ol style="list-style-type: none"> a. Badanie systemu jakości obsługi klienta b. Badanie posiadanych zasobów: materialnych, niematerialnych, ludzkich, marketingowych c. Wdrożenie wspólnego oznakowania szlaku d. Wdrożenie wspólnej strategii marketingowej 6. Rozpowszechnienie wiadomości (działania promocyjne) na temat istniejącego (powstającego) szlaku 7. Stworzenie katalogu imprez towarzyszących 8. Monitoring, wprowadzanie zmian 9. Rozwój szlaku – poszukiwanie nowych obiektów 10. Włączenie szlaku sieci międzynarodowej
Beneficjenci	Kluczowe składniki materialnego i niematerialnego dziedzictwa przemysłowego wskazane we wcześniejszej części opracowania
Partnerzy projektu	Instytucje zarządzające obiektami kluczowymi, Marszałkowie województw, Prezydenci, Burmistrzowie i Wójtowie gmin, na terenie których zlokalizowane są elementy dziedzictwa

Główne działania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zawiązanie współpracy między różnymi interesariuszami dziedzictwa przemysłowego 2. Tworzenie idei nowego produktu 3. Selekcja idei nowego produktu turystycznego – w tym miejscu należy zebrać jak największą liczbę pomysłów, odrzucając te mało atrakcyjne, nie nadające się do realizacji, pozostawiając w rezultacie idee rokujące największe nadzieje. 4. Rozwój i testowanie koncepcji nowego produktu turystycznego – to idea nowego produktu, wyrażona w kategoriach wymagań klientów. 5. Analiza ekonomiczna przedsięwzięcia – ujęcie w perspektywie wieloletniej 6. Rozwój nowego produktu turystycznego 7. Testowanie produktu – badania rynkowe 8. Wprowadzenie produktu na rynek 9. Wprowadzenie corocznej grupy eventów łączących obiekty, zachęcające je do współpracy 10. Monitoring i ewaluacja, w tym informacja zwrotna dla każdego obiektu, jakie elementy należy poprawić, wskazanie punktów generujących niepowodzenia w zakresie dystrybucji produktu turystycznego 11. Aktualizacja listy kluczowych elementów dziedzictwa (wprowadzenie nowych punktów, możliwe wykreślenia obiektów, które nie zastosowały zasad partnerstwa przy realizacji tego projektu)
Rezultat projektu	Zintegrowany, konkurencyjny i atrakcyjny produkt turystyczny oparty na materialnych i niematerialnych zasobach przemysłowych regionu centralnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie autorskiej ekspertyzy „Wykorzystanie potencjału dziedzictwa przemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego” zleconej w procesie opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach projektu: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2.

Inną propozycją może być projekt już ściśle związany z koncepcją „smart city”, rozumianą jako wykorzystanie potencjału rozwoju ICT na rzecz miasta, wykorzystując zasoby dziedzictwa przemysłowego obszaru centralnego, obejmującego zasięgiem tereny województw mazowieckiego i łódzkiego.

Tabela 4 Opis projektu zintegrowanego opartego na dziedzictwie przemysłowym, korespondującym z koncepcją „smart city”

Nazwa projektu	Wirtualizacja szlaku zabytków techniki obszaru centralnego
Cel główny projektu	Utworzenie wysokiej jakości infrastruktury technicznej i cyfrowej, w tym także internetowej i komunikacyjnej w obiektach szlaku zabytków techniki obszaru centralnego
Opis projektu	Zgodnie z adaptacją koncepcji smart city na potrzeby projektów zintegrowanych, obiekty pofabryczne, które ze względu na swój unikalny charakter oraz skłonność do kooperacji zostały zakwalifikowane do szlaku zabytków techniki obszaru centralnego powinny łączyć optymalne wykorzystanie swoich zasobów, możliwości wykorzystania najnowszych zdobyczy techniki oraz realizować strategiczne cele jakie

	<p>postawione są przed obiektem oraz całym szlakiem. Projekt ma to umożliwić dzięki tworzeniu specjalnej infrastruktury, dzięki której będzie możliwe wirtualne zwiedzanie, tworzenie mostów audio-video, hologramów oraz wykorzystania obiektów w aplikacjach mobilnych. Osoby, które będą odwiedzały jeden z obiektów, będą mogły ściągnąć na smartfona aplikację mobilną, która będzie zarazem audio-video przewodnikiem. Z jej pomocą będzie można wykonać swoje zdjęcie, wydrukować oraz wysłać do znajomych przy pomocy tradycyjnej poczty. Funkcjonalności aplikacji będą uruchamiane na podstawie odczytanego QR kodu, który będzie na bilecie lub na wyświetlaczu monitora. W ten sposób turysta będzie miał uruchamianą usługę, za którą zapłacił. Dodatkowo, aplikacja będzie umożliwiała stworzenie swojego szlaku zabytków techniki, poprzez wybór odpowiednich obiektów, rodzajów biletów i opłaceniu ich on-line. Oprócz tego turyści otrzymują miesięczną bezpłatną subskrypcję, dzięki której mogą wybierać dowolne ścieżki tematyczne i tworzyć wirtualny spacer. Turyści otrzymują także dostęp do zasobów cyfrowych, filmów, fotografii oraz cyfrowej biblioteki. Odwiedzający obiekty mają możliwość korzystania z bezpłatnej sieci bezprzewodowej najwyższej jakości, dzięki czemu możliwa jest transmisja danych na poziomie wyższym niż LTE. Turyści mogą również zamówić posiłek w restauracjach, ustalając godzinę jego odbioru oraz opłacając go on-line. Założeniem jest oszczędność czasu, optymalizacja funkcji podstawowej (turystycznej) obiektu oraz maksymalizacja wrażeń płynących z odwiedzin obiektu lub całego szlaku, zwiedzając go również całkowicie wirtualnie.</p> <p>Wysokiej jakości projektory laserowe umożliwią będą stworzenie całej gamy pokazów na budynkach, które będą przedstawiać zarówno elementy historii jak również będą mogły być kreowane przez współczesnych twórców kultury.</p> <p>Projektory hologramowe umożliwią nie tylko odtwarzanie elementów związanych ze „story tellingiem”, lecz także możliwość łączenia się ze wszystkimi punktami podczas okazyjnych wydarzeń, takich jak: „Noc muzeów”.</p> <p>Działania te mają wpisywać się w zagadnienia interaktywizacji obiektów przemysłowych oraz takich, które mogą stać się istotnymi punktami z punktu widzenia posiadanych zasobów, które można zaliczyć do zabytków techniki, jak również takich, które można zaliczyć do dziedzictwa niematerialnego, związanego np.: z tradycją.</p> <p>Celem tych działań będzie również integracja poszczególnych obiektów, które wspólnie będą tworzyć markowy produkt turystyczny oparty na produkcie sieciowym obiektów przemysłowych.</p>
Beneficjenci	<p>Obiekty tworzące szlak, turyści, lokalni dostawcy usług internetowych opartych na wysokowydajnej sieci światłowodowej, władze lokalne i regionalne (które zyskują bardzo atrakcyjne produkty turystyczne, które uzupełnione są o wysokiej jakości</p>

	infrastrukturę teleinformatyczną).
Partnerzy projektu	Instytucje zarządzające obiektami kluczowymi, Marszałkowie województw, Prezydenci, Burmistrzowi i Wójtowie gmin, na terenie których zlokalizowane są elementy dziedzictwa
Główne działania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utworzenie infrastruktury teleinformatycznej 2. Zakup projektorów laserowych oraz oprogramowania zdolnych do interaktywnych iluminacji, jak również projekcji wielkoformatowych oraz mapowania kształtów na budynkach (visual mapping 2D/3D) 3. Stworzenie aplikacji mobilnej na najpopularniejsze systemy operacyjne (Android, iOS, BlackBerryOS, Windows) 4. Udostępnienie możliwości tworzenia spersonalizowanego szlaku przez aplikację i przez stronę 5. Nawiązanie współpracy z przewoźnikami, restauracjami i innymi podmiotami świadczącymi usługi okołoturystyczne 6. Udostępnienie płatności on-line (aplikacja, strona/-y internetowe) 7. Cyfryzacja zasobów, stworzenie biblioteki dokumentów, książek, artykułów, podcastów i udostępnianie ich na specjalnych warunkach 8. Uruchomienie platformy na urządzenia mobilne oraz portalu internetowego 9. Koordynacja działań wirtualnych z założeniami strategii rozwoju województw mazowieckiego i łódzkiego, strategii regionu centralnego oraz lokalnych strategii rozwoju gmin
Rezultat projektu	Podwyższenie atrakcyjności obiektów przemysłowych związanych z wykorzystaniem stworzonej infrastruktury teleinformatycznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie autorskiej ekspertyzy „Wykorzystanie potencjału dziedzictwa przemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego” zleconej w procesie opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach projektu: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2.

Zakończenie

Miasto inteligentne może być realizowane na wiele sposobów. Zależy to nie tylko od wspomnianych względów kulturowych, ale również od zasobów miasta, w tym także bogactwa w dziedzictwo historyczne. Niezwykle istotną sprawą zdaje się być łączenie różnych idei, które mogą prowadzić do rozwoju miasta i regionu. Jeszcze do niedawna trudno było znaleźć stronników zachowania i adaptacji dziedzictwa przemysłowego. Wiele osób wskazywało na fakt, iż ten rodzaj zasobu nigdy nie będzie atrakcyjny. Dzisiaj można śmiało stwierdzić, że istnieje swego rodzaju moda na dziedzictwo przemysłowe i innowacyjne możliwości jego zachowania oraz urynkwawiania. Podobnie, jak w pewnym momencie pojawiła się moda na wykorzystanie innowacji sektora wysokich technologii w celu optymalizacji procesów organizacyjnych w miastach. Także w kwestii zarządzania

jednostkami miejskimi okazało się, że dopiero wielkoskalowe projekty innowacyjne, których wspólnym mianownikiem jest idea „miasta inteligentnego”, są w stanie pozyskać fundusze, odpowiednio je spożytkować, zrealizować ambitne plany oraz pozostawić po sobie trwały ślad (w postaci rozwoju) nie tylko w strukturze miasta, ale również w świadomości jego użytkowników. Filozofia projektów zintegrowanych jest zatem „klamrą” spinającą różne problemy i zjawiska, występujące na danym terenie, które mogą być rozwiązywane przy pomocy specjalnie opracowanych i ukierunkowanych działań. Zmierzać one powinny do wyeliminowania źródeł powstawania problemu, poprawy jakości przestrzeni publicznej poprzez zastosowanie ekonomicznie, technologicznie i przestrzennie zoptymalizowanych narzędzi dążąc do rozwoju jednostki. Działania te, spełniające warunek innowacyjności, wykorzystując dorobek rozwoju sektora technologii i informacji doskonale wpisują się w filozofię „smart cities”. Umiejętne wprowadzanie nowinek technicznych, odpowiednie ich wykorzystywanie podkreślające wartość historyczną, prowadzi może do wzbudzenia pozytywnych reakcji rozwojowych, tożsamy z zapisami strategii, opracowanej zgodnie z założeniami idei „miast inteligentnych”.

Literatura:

1. A. Adamik, *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2013;
2. J. Bogdanienko, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność*, Wyd. PWE, Warszawa 2013;
3. T. Burzyński (red.), *Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki (Materiały pokonferencyjne IV Międzynarodowej Konferencji Naukowo Praktycznej, Zabrze, 6-7 września 2007)*, Katowice 2007;
4. H. Chourabi, J. Ramon Gil-Garcia, T. A. Pardo, T. Nam, S. Mellouli, H. J. Scholl, S. Walker, K. Nahor, *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, IEEE Computer Society, 2012;
5. J. Głuchowski, Z. Spyra, *Zarządzanie w kulturze, sztuce i turystyce kulturowej*, CeDeWu, Wyd. 2, Warszawa 2014;
6. J. Green, *Digital Urban Renewal. Retro-fitting existing cities with smart solutions is the urban challenge of the 21st century*, 2011;
7. T. Jędrysiak, *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008;
8. J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, Wyd. PWE, Warszawa 2014;
9. Z. Kobyliński, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Wyd. Instytutu Archeologii i Etnologii PAN, Warszawa 2009;
10. A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wyd. PWE, Warszawa 2013;
11. *Mapping Smart Cities in the EU*, Study, Policy Department A, Economic and Scientific Policy, 2014;
12. F. Moterski, Ekspertyza pt.: „Wykorzystanie potencjału dziedzictwa przemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego”, zlecona w procesie opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach projektu: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2.
13. J. Penc, *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Wyd. Difin, Warszawa 2008;
14. *Smart cities of the future, Working papers serie*, UCL Centre for Advanced Spatial Analysis, Paper no 188, 2012;
15. *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, Vienna UT, October 2007;

16. *Smart city. Mission statement and guidelines*, Ministry of Urban Development, Government of India, June 2015;
17. *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011;
18. D. Throsby, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010

dr Justyna Przywojska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, Katedra Pracy i Polityki Społecznej

dr Aldona Podgórnica-Krzykacz, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Przywojska J., Podgórnica-Krzykacz A., *Innowacje w samorządowej polityce społecznej*

Streszczenie

Rozdział podejmuje problematykę innowacji w samorządowej polityce społecznej. Ukazuje on ideę innowacji społecznych oraz identyfikuje uwarunkowania ich kreacji. Dla zobrazowania specyfiki innowacji społecznych zaprezentowane zostały ich przykłady zrealizowane w obszarze polityki społecznej na poziomie regionalnym i lokalnym.

Słowa kluczowe: innowacja społeczna, polityka społeczna, współzarządzanie

Wprowadzenie

Organizacje sektora publicznego, w tym samorząd terytorialny jako realizatorzy polityk publicznych państwa, w tym polityki społecznej, oddziałują na społeczeństwo i problemy społeczne w nim występujące. Ich skala i stopień złożoności są coraz większe, co wywołuje trudności w ich skutecznym rozwiązywaniu. Dotychczas stosowane, tradycyjne metody i narzędzia są niewystarczające, co stwarza zapotrzebowanie na innowacyjne rozwiązania. W ostatnim czasie obserwuje się rozwój innowacji społecznych, które w odróżnieniu od innowacji technologicznych, uwzględniają kontekst społeczny, w którym są wdrażane. Innowacje te odzwierciedlają złożoność społeczno-gospodarczą rzeczywistości, która nas otacza, oraz dynamikę i zakres jej zmian¹.

Współczesne rozumienie innowacji społecznych dalece odbiega od ujęcia innowacji w kategoriach schumpeterowskich. Innowacje przeszły wyraźną metamorfozę, stając się narzędziami kształtowania zmian społecznych. O przypisywaniu im ważnej roli świadczy chociażby to, że zostały wpisane w agendy reform modernizacyjnych, jako alternatywa dla tradycyjnego rządu, w niektórych krajach (Wielka Brytania), jak i na poziomie Unii Europejskiej. Stanowią one inspirację dla ludzi, polityków i decydentów do poszukiwania i wdrażania nowych pomysłów będących odpowiedzią na liczne wyzwania społeczne, problemy starzejącego się społeczeństwa, kryzysy budżetowe, wyzwania systemów edukacji, degradację ekonomiczną i społeczną miast i regionów². Zdaniem G. Mulgana, innowacje społeczne to nowe pomysły (produkty, usługi i modele), które są opracowywane, aby zaspokoić niezaspokojone potrzeby społeczne³.

W literaturze poświęconej problematyce innowacji społecznych zwraca się uwagę na cztery charakterystyczne ich cechy. Po pierwsze, innowacje społeczne mają generować długotrwałe efekty w społeczeństwach, odpowiadające na ich potrzeby i oczekiwania, przyczyniać się do kreowania wartości publicznej.⁴ Po drugie, zmieniają one dotychczasowe relacje społeczne pomiędzy interesariuszami i reguły gry społecznej⁵. Po trzecie, zakładają one zaangażowanie i współpracę wykraczającą poza ramy organizacyjne oraz regulacje prawne na etapie projektowania i wdrożenia innowacji⁶. Wreszcie, innowacja społeczna to nie

¹ A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2013, nr 1, s.21-34.

² G. Mulgan, *The art of public strategy*, Oxford University Press, Oxford 2009.

³ G. Mulgan, *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, Basingstoke Press, London 2006.

⁴ J. Howalt, M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, International Monitoring 2010; J. Hartley, *Innovation in governance and public services: Past and present*, „Public money and management” 2005, 25(1), 27-34; M. Moore, *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1995.

⁵ S. P. Osborne, L. Brown, *Innovation in public services: Engaging with risk*, „Public Money & Management” 2011, 31(1), 4-6.

⁶ C. Bason, *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, The Policy Press, Bristol 2010 ; E. Sørensen, J. Torfing, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, „Administration & Society” 2011, 43(8), s. 842-868.

tylko dostarczanie nowych efektów, ale proces wymagający zdolności i gotowości podmiotów do współpracy, łączenia i dzielenia się pomysłami, wymiany zasobów, który odbywa się w określonym kontekście lokalnym i instytucjonalnym⁷.

Ze względu na duży chaos definicyjny odnoszący się do pojęcia innowacji społecznej, za cel rozdziału przyjęto przybliżenie jej istoty. Służyć temu będzie przegląd literatury przedmiotu podejmujący taką problematykę, a także analiza wybranych przykładów wdrożeń tego typu rozwiązań w polityce społecznej na poziomie lokalnego i regionalnego samorządu terytorialnego w Polsce.

Innowacje społeczne – przegląd definicji

Wyjaśnienie pojęcia innowacji społecznej nastrocza wiele trudności. Trudno jest bowiem oddzielić innowację społeczną od innych rodzajów innowacji, wdrażanych zwłaszcza w sektorze publicznym, czy samorządowym. Za każdym razem wywołują one bowiem zmianę w środowisku lokalnym, określają na nowo warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Z drugiej jednak strony próbuje się wskazać na charakterystyczne cechy innowacji społecznych, poprzez silny nacisk na aspekty społeczne, zarówno w kontekście celów, jak i efektów ich wdrożenia. Wyraźny podział pomiędzy innowacjami technicznymi (materialnymi) i innowacjami „czysto” społecznymi jest trudny do ustalenia i będzie miał wymiar wyłącznie teoretyczny⁸. Zamieszczony poniżej przegląd definicji innowacji społecznych ma za zadanie uporządkować wiedzę na ich temat oraz przybliżyć ich istotę.

Komisja Europejska definiuje innowacje społeczne jako rozwijanie nowych pomysłów, usług, przy udziale podmiotów publicznych i prywatnych, w tym społeczeństwa obywatelskiego, dla lepszego rozwiązywania problemów społecznych i poprawy usług społecznych⁹. Innowacje społeczne są zatem nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, identyfikowanych w różnych warstwach społeczeństwa, oraz na odpowiadanie na społeczne potrzeby. Często są one definiowane w kategoriach społecznej przedsiębiorczości, co należy interpretować jako innowacyjne, kreatywne rozwiązywanie problemów społecznych. Innowacje społeczne są także postrzegane jako sposób na walkę z wykluczeniem społecznym, zarówno na poziomie krajowym, jak i UE.

⁷ V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, *An innovative public sector? embarking on the innovation journey*, w: *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*, V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, (red.), Palgrave MacMillan, Houndsmills 2011, ss. 197-222.

⁸ W. Kwaśnicki, *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?*, „Innowacyjność a samoorganizacja społeczna” 2013, kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl, dostęp: 08.07.2014 r.

⁹ ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.

Tabela 1. Charakterystyka innowacji społecznych

Cechy innowacji społecznych	Główne elementy innowacji społecznych	Typ zmiany
<ul style="list-style-type: none"> - efektywne - nowatorskie - odpowiadające na potrzeby społeczne - zwiększające społeczną zdolność do działania - wiedzą od idei do ich wdrożenia 	<ul style="list-style-type: none"> - międzysektorowe - tworzące nowe możliwości - otwarte na współdziałania - zakładają prosumpcję i koprodukcję - oddolne - wzajemnie zależne - stwarzają nowe możliwości - lepiej wykorzystujące aktywa i zasoby - międzysektorowe 	<ul style="list-style-type: none"> - nowe koncepcje - nowe procesy - nowe produkty - zmiany organizacyjne - nowe sposoby finansowania - nowe relacje z interesariuszami, czy jednostkami terytorialnymi - nowe sposoby formułowania polityki - nowe sposoby współdziałania

Źródło: opracowano na podstawie: *Defining Social Innovation. Part 1*, Tepsie Project, 2012 oraz OECD, *Local Economic and Employment Development, Forum on Social Innovations*, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm>, (dostęp maj 2015 r.)

Ujęcie Komisji Europejskiej wskazuje również na warunki kreowania tego typu innowacyjnych rozwiązań, które wymagają relacji międzysektorowych. Można zatem dostrzec silny związek pomiędzy innowacjami społecznymi a koncepcją *governance*, której założenia należy traktować jako punkt wyjścia dla wygenerowania środowiska sprzyjającego innowacjom. Na oddolny charakter innowacji społecznych zwraca uwagę fundacja „Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe” (TEPSIE), uznając zdolności społeczeństwa do działania oraz współzarządzania w nurcie *governance* za czynnik sprzyjający innowacjom¹⁰. Z kolei F. Moulaert dostrzega odwrotny związek przyczynowo-skutkowy, polegający na pozytywnym wpływie innowacji społecznych na relacje społeczne¹¹. Z powyższego wynika zatem wniosek, że innowacje społeczne wymagają zaangażowania kapitału społecznego, jednocześnie przyczyniają się do jego spotęgowania. Są zatem elementem zmiany społecznej, jak i same wywołują zmiany społeczne¹².

Komisja Europejska zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie mobilizację obywateli i ich zaangażowanie w tworzenie innowacji społecznych. Obywatel staje się nie tylko użytkownikiem efektów innowacji społecznych, ale także ich współtwórcą¹³. Zjawisko ko-kreacji innowacji społecznych jest traktowane jako warunek niezbędny ich zaistnienia. Eksperti we wspomnianym projekcie TEPSIE łączą masowe współuczestnictwo

¹⁰ TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012, s. 17-18.

¹¹ F. Moulaert, *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: Can neighbourhoods save the city?, F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swygedouw, S. González (red.), Routledge, London, New York 2010, ss. 4-16.

¹² J. Howaldt, M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Aachen University, Aachen 2010, s. 28, www.internationalmonitoring.com

¹³ European Commission, *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, Publications of the European Union, Luxembourg 2011.

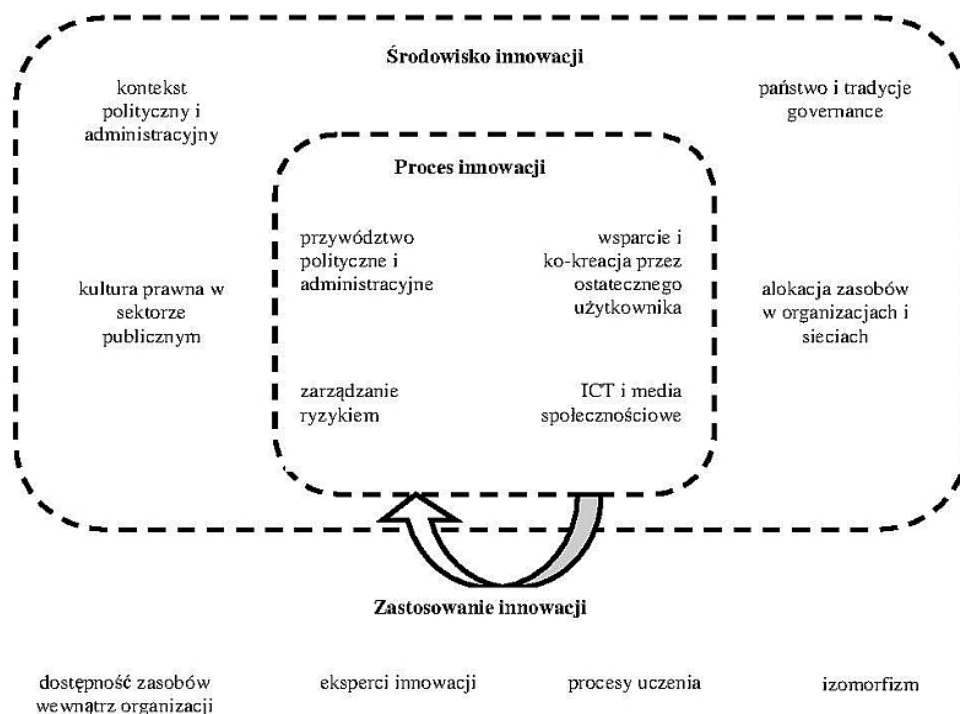
odbiorców innowacji w ich tworzeniu (mass collaboration) ze współkonsumpcją innowacji (collaborative consumption). W wyniku zintegrowania tych dwóch zjawisk dochodzi do prosumpcji (pro-sumption), która zakłada, że producent dobra jest jednocześnie jego konsumentem. Odpowiednikiem tego pojęcia w sferze usług publicznych jest koprodukcja. Udział społeczeństwa w tworzeniu innowacji społecznych może mieć różny charakter, od profesjonalnego w przypadku ekspertów, specjalistów, przez quasi-profesjonalny w przypadku społeczników, czy masowy w przypadku przedsięwzięć adresowanych do określonych grup obywateli.

Innowacje społeczne są tworzone przy zaangażowaniu sektora publicznego, a także sektora pozarządowego. Jednak nie są one domeną wyłącznie jednego z nich. Zaleca się w ich przypadku współpracę wielosektorową. Zaangażowanie przedstawicieli różnych sektorów w innowacje społeczne jest nie tylko czynnikiem sprawczym, ale także stwarza możliwość ich replikacji i skalowania oraz budowania nowych form współpracy¹⁴. Warto przytoczyć w tym miejscu dwa ujęcia innowacji społecznych pod względem kryterium czasu ich wprowadzania. Wąskie rozumienie innowacji społecznej oznacza pierwsze zastosowanie zmiany innowacyjnej, z kolei szerokie dopuszcza stosowanie sprawdzonych już rozwiązań w nowych obszarach geograficznych, czy też na nowych polach aktywności społecznej¹⁵. Często podkreśla się, że jest to zmiana, która jest nie tylko nową koncepcją czy wdrożeniem, ale także nową koncepcją lub wdrożeniem znanego już rozwiązania, występującego w nowym kontekście społecznym¹⁶.

¹⁴ L. Knop, M. Szczepaniak, S. Olko, *Innowacje społeczne w kreatywnej Europie w perspektywie Strategii Europa 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie 2014, Z. 73, s. 245.

¹⁵ A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, Konsumpcja i Rozwój 2013, nr 1, s. 29.

¹⁶ PARP, *Innowacyjność 2010*, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10838.pdf>



Rysunek 1. Innowacje społeczne - uwarunkowania Źródło: V.J.J.M. Bekkers, L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, s. 25.

Innowacja społeczna jest rozpatrywana przez wielu autorów w kategoriach procesu. Proces ten obejmuje uczenie się i eksperymentowanie. Zachodzi on w czasie i prowadzi do jakościowych przeobrażeń na skutek wdrożenia radykalnej, przełomowej zmiany oraz w złożonym otoczeniu, które charakteryzują liczne interakcje między różnymi zainteresowanymi stronami, instytucjonalne środowisko i lokalne zakorzenienie¹⁷. W przypadku innowacji społecznych ważną rolę odgrywa kontekst, w którym są osadzone. Świadczy o tym fakt, iż ta sama zmiana innowacyjna zastosowana w różnych warunkach wywołuje odmienne oceny i efekty¹⁸. Uwzględnianie kontekstu otoczenia oraz zaangażowania wielu aktorów w kreowanie innowacji społecznych pozwala realizować podejście systemowe do rozwiązywania problemów społecznych. Jest ono szczególnie wskazane w sytuacji złożonych, wieloaspektowych zjawisk.

¹⁷ V.J.J.M. Bekkers, L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, s. 25.

¹⁸ A. Evers, B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014, s. 10-11.

Innowacje w polityce społecznej – analiza studiów przypadku

Ostatnia część opracowania poświęcona jest analizie wybranych przykładów wdrożeń innowacyjnych metod działania w polityce społecznej na poziomie lokalnego i regionalnego samorządu terytorialnego w Polsce. Prezentujemy tu trzy odmienne projekty realizowane w ostatnich latach przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Każdy z analizowanych przypadków dostarcza innowacyjnych produktów, których implementacja może, naszym zdaniem, wpłynąć na kształt i formę działań lokalnej polityki społecznej, jak również wzmocnić jej kapitał instytucjonalny.

Governance jako nowy paradygmat zarządzania w polityce społecznej: przypadek projektu „Decydujmy razem”

Kierunek zarządzania publicznego, zyskujący na popularności jako mechanizm kreowania i wdrażania programów polityki społecznej, to model *governance*, czyli współrzędzenie (partycypacyjne zarządzanie publiczne, zarządzanie sieciowe, wielopodmiotowe). Wedle tej koncepcji sektor publiczny, a przede wszystkim jego struktury administracyjne pozostają w interakcji z członkami społeczeństwa poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne. W ujęciu Banku Światowego taki model zarządzania zakłada uczestnictwo różnych interesariuszy (z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, tworzących często sieci zależności) w procesach podejmowania decyzji publicznych i ich realizacji¹⁹. Współzarządzanie postrzegane jest zatem jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych²⁰.

Taki sposób kierowania sprawami publicznymi cechuje m.in.: zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji w dostępie do usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność (*accountability*) oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (*sustainability*). Warto dodać, iż w omawianym modelu funkcjonowania administracji rośnie znaczenie nowoczesnych technologii cyfrowych i komunikacyjnych, których wykorzystanie w ramach tzw. e-administracji, zwiększa transparentność i otwartość sektora publicznego.²¹ Ważnym mechanizmem wykorzystywanym w polityce społecznej realizowanej w myśl idei *governance* jest partnerstwo (formalne i nieformalne). Generuje ono liczne korzyści dla struktur rządzących, wśród których wymienić można choćby: łączenie zasobów różnorodnych udziałowców

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013

²⁰ B. Jessop, *Promowanie „dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, *Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 2, s. 5.

²¹ Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 24.

współpracy, dostarczanie informacji opinii publicznej czy lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli. Ma to w rezultacie prowadzić do racjonalnego zarządzania usługami publicznymi, precyzyjnego określania celów strategicznych i dobierania metod ich osiągnięcia, lepszego rozdysponowania zasobów (zgodnie z potrzebami), realizowania polityki społecznej aktywnej, innowacyjnej, antycypującej i bazującej na rzetelnej oddolnej informacji.

Governance można traktować jako proces poszukiwania i stosowania instrumentów demokracji deliberacyjnej (negocjowanej, uczestniczącej i uczącej się), która może umożliwić obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy, w tym decydowaniu o priorytetach i działaniach samorządowej polityki społecznej. Model ten bazuje na publicznej partycypacji współpracującej, w miejsce jednokierunkowej partycypacji tradycyjnej.²² *Governance* można interpretować jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów.²³ Organy administracji samorządowej pełnią z reguły rolę koordynatora sieci lokalnych (liderów), w które angażują się różni interesariusze.²⁴ Wykorzystywane przez nich instrumentarium zakłada pośredni sposób oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, stwarzając system zachęt i bodźców kierujących działaniami innych aktorów lokalnych.

Przykładem innowacyjnych rozwiązań w zakresie popularyzowania idei *governance*, a szczególnie partycypacji społecznej w kreowaniu lokalnej polityki społecznej był niewątpliwie projekt systemowy „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, finansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach Priorytetu V: Dobre Rządzenie. Projekt miał charakter partnerski i angażował we współpracę siedem podmiotów, przy czym liderem konsorcjum było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego a partnerami: Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Partnerstwa dla Środowiska, Stowarzyszenie CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja „Fundusz Współpracy”²⁵. Działania projektu skupiały się na budowie systemu wsparcia partycypacji publicznej oraz wdrażaniu pilotażowych rozwiązań w zakresie angażowania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnych.

²² H. Izdebski, Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Liber, Warszawa 2010.

²³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01, s. 14-18.

²⁴ A. Wilde, S. Narang, M. Laberge, L. Moretto, *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009, s. 5.

²⁵ http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx,

Cel główny projektu określono jako wzmocnienie mechanizmów partycypacji publicznej w planowaniu i implementacji polityk lokalnych poprzez: wypracowanie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej, stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu partycypacji, jak również opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji²⁶.

Istotnym elementem projektu była szeroka i kompleksowa diagnoza kondycji partycypacji w samorządzie terytorialnym w Polsce. Wyniki przeprowadzonej diagnozy służyć mają wypracowaniu pakietu instrumentów, umożliwiających podniesienie poziomu zaangażowania obywateli w życie publiczne w miejscu ich zamieszkania. Projekt miał również za zadanie przygotowanie zestawu narzędzi, z pomocą których społeczności lokalne będą w stanie monitorować oraz oceniać stan i zakres partycypacji społecznej. Działania projektowe przewidywały też analizę i monitoring prawa na poziomie lokalnym, pod kątem oceny wpływu obowiązujących regulacji na rozwój partycypacji na poziomie i wypracowania rekomendacji dla rządu i samorządów w tym zakresie.

Do udziału w projekcie zostało zakwalifikowanych 108 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 87 gmin wszystkich typów oraz 21 powiatów. We wszystkich jednostkach wytypowano urzędników samorządowych do roli animatorów, którzy po odpowiednim przeszkoleniu odpowiadali za zaangażowanie mieszkańców do współdziałania na rzecz spraw społeczności lokalnej. Szkolenie animatorów obejmowało zagadnienia: konsultacji, dialogu społecznego, diagnozy środowiskowej, mobilizowania ludzi, budowania zespołu oraz pracy nad dokumentacją planów lokalnych. Zasadniczym zadaniem animatorów lokalnych było zaś utworzenie i zorganizowanie prac interdyscyplinarnego zespołu partycypacyjnego.

W jednostkach terytorialnych zakwalifikowanych do projektu utworzono międzysektorowe zespoły robocze (animowane i koordynowane przez wyszkolonych w ramach projektu animatorów), w skład których wchodziłi reprezentanci różnych środowisk lokalnych, zwłaszcza: instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i mieszkańców. W przypadku obszarów wiejskich w pracach zespołu uczestniczyli także sołtysi. Zadaniem zespołów było wspólne opracowanie programów lub strategii, stanowiących podstawę realizacji lokalnej polityki w jednym z następujących obszarów: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju. Wśród programów

²⁶ <http://www.decdujmyrazem.pl/>

opracowanych tą metodą znalazły się m.in.: strategie rozwoju lokalnego, strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy aktywności lokalnej, programy w zakresie integracji społecznej. Projekt ten, w naszej ocenie, może przyczynić się do rozpowszechniania metody uczestniczącej jako praktyki samorządowego zarządzania strategicznego. Jego ranga jest znacząca, bowiem partycypacyjne metody tworzenia strategii w zakresie polityki i pomocy społecznej, ciągle jeszcze nie znajdują praktycznego zastosowania w samorządzie terytorialnym (zwłaszcza na poziomie lokalnym). Szerokie uczestnictwo zróżnicowanych aktorów lokalnej polityki społecznej w każdym etapie zarządzania strategicznego oraz pogłębiony monitoring procesów partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, to innowacyjna metoda planowania, realizacji i monitorowania lokalnych interwencji i przedsięwzięć rozwojowych.

Rewitalizacja społeczna jako nowa metoda miejskiej polityki społecznej: przypadek projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich „Rewitalizacja Społeczna”

Ostatnie lata to okres realizacji pilotażowych programów rewitalizacji społecznej²⁷, będących programami samorządu terytorialnego finansowanymi ze środków krajowych i UE (EFS). Rewitalizacja zrodziła się jako koncepcja polityki miejskiej odnoszącej się do zaniedbanych terenów zurbanizowanych, na których występują równocześnie niepożądane zjawiska natury społecznej, takie jak: ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne, przestępczość, trudne warunki mieszkaniowe, deficyt usług czy zanieczyszczone środowisko.

Przez rewitalizację społeczną rozumie się wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa. Inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin. Z kolei Program Rewitalizacji Społecznej (PRS) to kompleksowy program działań obejmujących mieszkańców zdegradowanych obszarów, którego celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków występujących problemów społecznych poprzez przywrócenie osłabionych lub nieistniejących więzi społecznych, odbudowę tożsamości

²⁷ Więcej na temat programów rewitalizacji społecznej można przeczytać na stronie internetowej Centrum Rozwoju zasobów Ludzkich, www.crzl.gov.pl, a w szczególności w opracowaniach: *Modelowe rozwiązania w zakresie aktywnej integracji oraz Wytyczne w zakresie konstruowania lokalnych programów rewitalizacji społecznej. Materiały pomocnicze dla partnerstw lokalnych.*

lokalnej, poczucie odpowiedzialności i współdecydowania o użytkowaniu zajmowanej przestrzeni społecznej²⁸.

W warunkach polskich procesy rewitalizacyjne dopiero stają się istotnym elementem lokalnej polityki społecznej. Istotną inicjatywą w tym zakresie jest realizowany obecnie przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich projekt Rewitalizacja Społeczna, którego dwie edycje zaowocowały wykonaniem 40 Programów Rewitalizacji Społecznej w miastach różnej wielkości. Dotychczas realizowane PRS miały charakter pilotażowy, a ewaluacja ich przebiegu miała posłużyć wypracowaniu pakietu przydatnych narzędzi i technik, w ramach tzw. Modelowego Standardu Aktywnej Integracji. Wypracowanie modelowego rozwiązania ma poprawić skuteczność rewitalizacji jako narzędzia aktywnej polityki społecznej na obszarach miejskich poprzez:

- ▶ pomoc w optymalizacji procesów rewitalizacji,
- ▶ sformułowanie propozycji ogólnego i elastycznego schematu postępowania oraz zestawu narzędzi rewitalizacji,
- ▶ ułatwienie rozumienia złożoności procesu rewitalizacji,
- ▶ zwrócenie uwagi na kluczowe elementy procesu rewitalizacji,
- ▶ dostarczenie praktycznego narzędzia pomocnego przy planowaniu programów rewitalizacji.

Głównym celem projektu jest wypracowanie na bazie doświadczeń praktycznych pozyskanych podczas realizacji Programów Rewitalizacji Społecznej standardu działań o charakterze lokalnych partnerstw, łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej oraz metody aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej, które staną się podstawą do wdrażania działań w ramach aktywnej integracji. Projekt ma charakter wieloletni i przewiduje realizację szeregu powiązanych ze sobą zadań, m.in.:

- ▶ Stworzenie wytycznych dla Programów Rewitalizacji Społecznej (PRS).
- ▶ Konkurs na realizację I edycji pilotażowych PRS
- ▶ Realizację 20 pilotażowych PRS
- ▶ Opracowanie modelu rewitalizacji społecznej (Modelowego Standardu Aktywnej Integracji – MSAI) na podstawie doświadczeń pozyskanych z realizacji I edycji pilotażowych PRS i jego upowszechnienie
- ▶ Opracowanie metody szkoleniowej w zakresie metodologii pracy ze środowiskami lokalnymi oraz osobami wykluczonymi i zagrożonymi wykluczeniem społecznym.

²⁸ Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej, CRZL, Warszawa 2013, s. 10.

- ▶ Przeprowadzenie szkolenia dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z zakresu inicjowania i wdrażania programów rewitalizacji społecznej z wykorzystaniem nowo opracowanej metody szkoleniowej.
- ▶ Przeprowadzenie II edycji konkursu na partnerskie PRS testujące opracowany model partnerstwa lokalnego oraz modelowe rozwiązania w zakresie rewitalizacji społecznej
- ▶ Realizacja kolejnych 20 partnerskich PRS testujących opracowany Modelowy Standard Aktywnej Integracji (MSAI)
- ▶ Przeprowadzenie badania efektywności i skuteczności dwóch edycji Programów Rewitalizacji Społecznej w kontekście opracowanego głównego produktu Projektu – Modelowego Standardu Aktywnej Integracji.

Warunkiem realizacji programu rewitalizacji społecznej (PRS) jest posiadanie przez gminę lokalnego programu rewitalizacji (LPR) lub dokumentu równoważnego, przy czym już sam LPR powinien zostać opracowany z udziałem partnerów społecznych, bądź środowisk lokalnych (metoda partycypacyjna) lub przynajmniej skonsultowany wśród tych środowisk przed oficjalnym zatwierdzeniem w drodze uchwały rady gminy.

Kolejnym uwarunkowaniem realizacji PRS (a tym samym możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na działania rozwojowe) jest partnerska formuła przedsięwzięcia. Partnerstwo ma charakter formalny, jest oparte na umowie partnerskiej, wyraźnie precyzującej rolę, zakres zadań i obowiązków kooperantów. Współpracują ze sobą przeważnie sektor publiczny i pozarządowy, przy czym rolę lidera pełni z reguły urząd lub ośrodek pomocy społecznej. Omawiany projekt ma niewątpliwie charakter innowacyjny, bowiem dąży do wypracowania rozwiązania kompleksowego, tj. dotyczącego różnych sfer życia wspólnoty lokalnej oraz wykorzystującego zróżnicowane instrumentarium aktywizujące i integrujące środowisko lokalne. Rozpatrywany z perspektywy funkcjonowania systemu pomocy społecznej może zostać uznany za innowacyjny również z powodu nowej kategorii beneficjentów ostatecznych – osób niekorzystających z pomocy społecznej. Kryterium dochodowe warunkujące otrzymanie wsparcia z systemu pomocy społecznej zostaje tu zastąpione kryterium terytorialnym (zamieszkiwanie na obszarze rewitalizowanym). Pojawia się także kategoria uczestników drugiego rzędu, czyli pracowników merytorycznych pracujących z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym. W tym przypadku MSAI oferuje szereg działań służących poprawie kompetencji tych osób, np. superwizja, szkolenia dla różnych grup docelowych: pracowników socjalnych, animatorów lokalnych, streetworkerów, władz samorządowych, przedstawicieli organizacji pozarządowych. Istotną wartością dodaną projektu jest również praktyczna nauka zasad działania animacji lokalnej

oraz sformalizowanego partnerstwa międzysektorowego, rzadko stosowanego w praktyce miejskiej polityki społecznej.

Kalkulator Kosztów Zaniechania jako dobra praktyka innowacji w polityce społecznej regionu mazowieckiego²⁹

Przegląd rozwiązań innowacyjnych, wdrażanych w praktyce samorządowej polityki społecznej warto podsumować doświadczeniami projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”, realizowanego w formule partnerskiej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII – Promocja integracji społecznej. Głównym celem projektu, deklarowanym przez jego realizatorów jest stworzenie warunków do zwiększenia efektywności i spójności polityki społecznej dla jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego poprzez przygotowanie zestawu narzędzi do prowadzenia aktywnej polityki społecznej. Kluczowym produktem jest mazowiecki model do prowadzenia aktywnej polityki społecznej pn. „Kalkulator Kosztów Zaniechania” (KKZ). Opiera się on na sześciu narzędziach, tj: Kalkulatorze Społecznym, Dyfuzorze Innowacji Społecznych, Katalogu Innowacji Społecznych, Sieci Liderów Innowacji Społecznych, Modelowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Systemie Szkoleń. Narzędzia wypracowane w ramach projektu dedykowane są decydom i różnorodnym realizatorom lokalnej polityki społecznej. Autorzy modelu zaznaczają, że realizacja aktywnej i skutecznej polityki społecznej wymaga podejścia zintegrowanego, czyli wykorzystania całego zaproponowanego w ramach modelu instrumentarium.

Wyniki badań stanowiących fazę wstępną projektu i dotyczących oceny sposobu prowadzenia lokalnej polityki społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego wykazały wiele dysfunkcji w sposobie funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Skutkiem tego, wiele gmin i powiatów prowadzi interwencyjną, reaktywną i zrutynizowaną politykę społeczną. Stwierdzono również brak narzędzi do szacowania kosztów przedsięwzięć w polityce społecznej. Zdiagnozowane słabości systemowe przyczyniają się do dominacji działań interwencyjnych nad prewencyjnymi i aktywizującymi, a w rezultacie do obniżenia skuteczności i efektywności w przewycięzaniu

²⁹ Prezentację projektu oraz szczegółową charakterystykę poszczególnych jego produktów można znaleźć na stronie internetowej projektu <http://kkz.mcps-efs.pl/>

problemów społecznych regionu. Autorzy modelu jako przesłankę jego opracowania i wdrożenia wskazują następującą ideę: „ryzyko ponoszenia wyższych wydatków na świadczenia społeczne można ograniczyć poprzez wcześniejsze udzielenie świadczeń, nakierowanych na możliwie najszybsze wsparcie środowisk dotkniętych trudną sytuacją życiową. Umożliwia to w znacznej liczbie przypadków zapobieżenie narastaniu trudności i kumulacji problemów w przyszłości”³⁰.

Jednym z produktów projektu jest Kalkulator Społeczny, czyli narzędzie informatyczne, umożliwiające szacowanie kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających dla osób wymagających pomocy społecznej w perspektywie siedmiu lat. Podstawą Kalkulatora Społecznego jest koncepcja kosztów zaniechania w polityce społecznej, zdefiniowanych jako koszty alternatywne, które będą musiały zostać poniesione w przyszłości na skutek teraźniejszego braku działań w zakresie przewyższania problemów społecznych. Dzięki zastosowaniu Kalkulatora jest możliwa prezentacja skutków ekonomicznych (finansowych) podejmowania lub zaniechania działań pomocowych wobec osób w problemowej sytuacji życiowej.

Kolejnym narzędziem w ramach Modelu KKZ jest Dyfuzor Innowacji Społecznych. Jest to interaktywna, internetowa baza wiedzy o polityce społecznej i innowacjach społecznych. Celem głównym działania Dyfuzora jest usprawnienie przepływu informacji na temat nowatorskich sposobów rozwiązywania problemów społecznych. Dyfuzor zawiera uporządkowany zbiór informacji o publikacjach, raportach i innych opracowaniach dotyczących tematyki problemów społecznych. Narzędzie umożliwia wymianę informacji przydatnych w prowadzeniu działań pomocowych pomiędzy reprezentantami z różnych sektorów, oraz dostarcza informacji o potencjalnych źródłach finansowania tych działań w sytuacji ich braku w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Z Dyfuzorem związane jest kolejne narzędzie, czyli Katalog Innowacji Społecznych. Stanowi on zbiór informacji na temat zrealizowanych projektów aktywizująco-wspierających, możliwych do zastosowania celem uniknięcia kosztów zaniechania. Zgromadzone dane mają charakter kompleksowy i dotyczą między innymi: opisu grup docelowych i ich potrzeb, celów projektów, form wsparcia, szczegółowych informacji na temat kosztów, czasu i miejsca realizacji działań, produktów i rezultatów oraz innowacyjności. Zasoby katalogu są rozwijane przez użytkowników narzędzia. Poza standardową możliwością wyszukiwania informacji

³⁰ P. Błędowski, P. Kubicki, „Kalkulator Społeczny jako element projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” w lokalnej polityce społecznej, Polityka Społeczna, numer tematyczny 3/2014, s. 2

o projektach według określonych kryteriów, katalog zawiera funkcję oceny społecznej projektów.

Instrumentem ukierunkowanym na poprawę jakości zasobów ludzkich organizacji lokalnej polityki społecznej jest System Szkoleń. Nadano mu formułę programu edukacyjnego, którego celem jest wyposażenie użytkowników narzędzi Modelu KKZ w wiedzę i umiejętności niezbędne do pełnego wykorzystania potencjału oferowanych produktów, oraz dostarczenie wsparcia w różnych etapach prac i realizacji strategii polityki społecznej. Ścieżka edukacyjna obejmuje: szkolenia, platformę e-learningową oraz doradztwo i konsultacje.

Instrumentem wzmacniającym mechanizmy uczestnictwa i współdziałania jest Sieć Liderów Innowacji Społecznych. Rozwiązanie to określono jak węzeł komunikacyjny Liderów Innowacji Społecznych, czyli osób przeszkolonych w ramach Systemu Szkoleń do rozpowszechniania nowego modelu prowadzenia polityki społecznej w społecznościach lokalnych. Chodzi tu o funkcjonowanie forum wymiany i rozpropagowania doświadczeń społeczności lokalnych w ramach Sieci.

W lokalnej polityce społecznej istotną rolę pełnią strategie rozwiązywania problemów społecznych, do których opracowania skłaniają przepisy ustawy o pomocy społecznej. O wartości strategii w praktyce działania służb społecznych przesądzić może ich jakość i zgodność z zasadami planowania i zarządzania strategicznego. W ramach projektu utworzono Generator Strategii, czyli narzędzie informatyczne, wspierające proces przygotowania gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Narzędzie ma umożliwić opracowanie dokumentu strategii w sposób wystandardyzowany zarówno w zakresie merytorycznym, jak i formalnym. Generator bazuje na modelowej ścieżce przygotowania strategii, uwzględniającej zasady partycypacji społecznej, i obejmującej kolejne etapy przygotowania, monitorowania i ewaluacji strategii.

Analiza rozwiązań i narzędzi opracowanych i wdrażanych w omawianym przypadku prowadzi do konstatacji, że model KKZ może stanowić przykład systemowej innowacji społecznej w działaniach administracji samorządowej. Zmiana społeczna, jaką ma wywołać wdrożenie Modelu KKZ, ma polegać na zwiększeniu skali działań prewencyjnych i aktywizujących w stosunku do działań interwencyjnych, co z kolei ma doprowadzić do poprawy skuteczności i efektywności lokalnej polityki społecznej, zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej.

Podsumowanie

Przeprowadzone w rozdziale rozważania na temat innowacji społecznych oraz zaprezentowane ich ilustracje w samorządowej polityce społecznej pozwalają stwierdzić, że są one niezbędnym kierunkiem przekształceń społecznych. Wypracowywane rozwiązania wyłącznie w granicach sektora publicznego nie są skuteczne w likwidowaniu problemów społecznych. Również sam sektor prywatny, czy pozarządowy, nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów. Tylko zaangażowanie reprezentantów wielu sektorów stwarza możliwość wypracowania efektu synergicznego i zrównoważonego rozwoju. Sieciowość i hybrydowe konstrukcje są niezbędnym warunkiem działań zmierzających do poprawy jakości życia ludzi. Samorządowa polityka społeczna jawi się jako działalność szczególnie wrażliwa na problemy natury społecznej i ekonomicznej. Konieczność ciągłego identyfikowania problemów społecznych i określania skutecznych metod przeciwdziałania im, stanowi naturalną przesłankę poszukiwania innowacyjnych rozwiązań systemowych, zarządczych, organizacyjnych w ramach polityki społecznej. Wywołuje także potrzebę wdrażania innowacyjnych, zindywidualizowanych instrumentów działania na rzecz poprawy sytuacji życiowej konkretnych jednostek, grup społecznych czy społeczności lokalnych.

Bibliografia

1. Bason C., *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, The Policy Press, Bristol 2010 ; E. Sørensen, J. Torfing, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, „Administration & Society” 2011, 43(8).
2. Bekkers V., J. Edelenbos, B. Steijn, *An innovative public sector? embarking on the innovation journey*, w: *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*, V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, (red.), Palgrave MacMillan, Houndsmills 2011.
3. Bekkers V.J.J.M., L.G. Tummers, W.H. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013.
4. Błędowski P., Kubicki P., *Kalkulator Społeczny jako element projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” w lokalnej polityce społecznej*, Polityka Społeczna, numer tematyczny 3/2014
5. ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm, dostęp: 08.07.2014 r.
6. European Commission, *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, Publications of the European Union, Luxembourg 2011.
7. Evers A., B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network, asbl 2014.
8. Hartley J., *Innovation in governance and public services: Past and present*, „Public money and management” 2005, 25(1).
9. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
10. Howaldt J., M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Aachen University, Aachen 2010, www.internationalmonitoring.com
11. Howaldt J., M. Schwarz, *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, International Monitoring 2010.
12. <http://kkz.mcps-efs.pl/>
13. <http://www.decdujmyrazem.pl/>

14. http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx,
15. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01.
16. Izdebski H., Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.
17. Jessop B., Promowanie „dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, *Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 2.
18. Knop L., M. Szczepaniak, S. Olko, *Innowacje społeczne w kreatywnej Europie w perspektywie Strategii Europa 2020*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie 2014, Z. 73, s. 245.
19. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013
20. Kwaśnicki W., *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?* „Innowacyjność a samoorganizacja społeczna” 2013, kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl, dostęp: 08.07.2014 r.
21. Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej, CRZL, Warszawa 2013.
22. Moore M., *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge Mass 1995.
23. Moulaert F., *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, F. Moulaert, F. Martinelli, E. Swygedouw, S. González (red.), Routledge, London, New York 2010.
24. Mulgan J., *The art of public strategy*, Oxford University Press, Oxford 2009.
25. OECD, *Local Economic and Employment Development, Forum on Social Innovations*, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm>
26. Olejniczuk-Merta A., *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2013, nr 1.
27. Osborne S. P., L. Brown, *Innovation in public services: Engaging with risk*, “Public Money & Management” 2011, 31(1).
28. PARP, *Innowacyjność 2010*, Warszawa 2010, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10838.pdf>
29. TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012.
30. Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009.

Jakub Rzymowski, Zakład Prawa Medycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi

Rzymowski J., *Podanie składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.*

Komputeryzacja świata zaowocowała informatyzacją prawa. Informatyzacji podlegają kolejne dziedziny prawa. Postępowanie administracyjne jest jedną z nich.

Podanie jest istotną czynnością postępowania administracyjnego¹. Samo podanie bywa zwykle rozumiane jako pismo zawierające pewną treść. Istotą w składaniu podania nie jest jednak to czy jest ono składane w postaci pisma na papierze czy w innej, istotne jest czy akt komunikacji zachodzący między składającym podanie, a podmiotem do którego podanie jest składane zawiera pewne elementy. „Kodeks postępowania Administracyjnego, w zakresie formy i treści podania przyjmuje zasadę ograniczonego formalizmu”². Realizacja tej zasady sprzyja ochronie interesu strony postępowania. Dzięki spełnieniu wymogów formalnych podania zagwarantowane do pewnego stopnia jest, że osoba wskazana w podaniu jako strona rzeczywiście to podanie złożyła³.

Składanie podań – informacje ogólne.

Z art. 63 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ wynika, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby od której pochodzi, jej adres i żądanie. Z art. 63 § 1 KPA wynika z kolei, że podanie, które wniesiono pisemnie, lub ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego. Jeżeli podanie zostało wniesione do protokołu, to protokół ten powinien być ponadto podpisany przez pracownika, który go sporządził. Jeżeli podanie wnosi osoba, która nie może, np. z powodu złamania ręki, lub nie umie, na przykład z powodu analfabetyzmu, złożyć podpisu, to podanie to podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, która czyni o tym wzmiankę obok swojego podpisu.

Jeżeli podanie nie zawiera adresu osoby, która je wniosła, i organ, do którego wniesiono podanie nie ma możliwości ustalenia adresu osoby wnoszącej posługując się w tym celu posiadanymi danymi, to organ administracji ma obowiązek pozostawić takie podanie bez rozpoznania, co wynika z art. 64 § 1 KPA.

Jeżeli z kolei podanie nie zawiera adresu osoby, która je wniosła, ale organ do którego wniesiono podanie ma możliwość ustalenia adresu osoby wnoszącej, posługując się w tym

¹ Artykuł stanowi drugi z serii artykułów poświęconych wykorzystaniu dokumentów elektronicznych w postępowaniu administracyjnym.

² B. Adamiak. Komentarz do art. 63 KPA [w] B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wydanie. Warszawa 2008. s. 369.

³ B. Adamiak. Komentarz do art. 63 KPA [w] B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wydanie. Warszawa 2008. s. 369.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168. z późn. zm. t.j. Dz. U. 2013 poz. 267. ze zm. Dalej: KPA.

celu posiadanymi danymi, to organ ten ma obowiązek adres taki ustalić, po czym prowadzić dalsze czynności postępowania.

Jeżeli podanie nie zawiera żądania to organ, do którego je skierowano ma obowiązek wezwać wnoszącego podanie by usunął ten brak w terminie siedmiu dni, jeżeli wnoszący braku nie usunie, czyli nie skieruje do organu pisma zawierającego żądanie, to organ ma obowiązek pozostawić podanie bez rozpoznania, co wynika z art. 64 § 2 KPA w związku z art. art. 63 § 1 KPA.

Podobnie jest kiedy podanie nie zawiera podpisu, wtedy organ, do którego skierowano podanie ma obowiązek wezwać do uzupełnienia tego braku, poprzez złożenie pisma z podpisem, w terminie siedmiu dni od wezwania. I tu również, jeżeli składający pismo nie uzupełni braku w terminie to organ ma obowiązek pozostawić pismo bez rozpoznania, co wynika z 64 § 2 KPA w związku z art. art. 63 § 3 KPA.

Ciekawy problem stanowi podanie wniesione bez wskazanego w podaniu imienia i nazwiska osoby wnoszącej, ale podpisane, z tym, że podpisane w sposób uniemożliwiający odczytanie imienia i nazwiska osoby podpisującej. Wydaje się, że w takim wypadku również należy wezwać do uzupełnienia braków podania. Problem polega na tym, że o ile wiadomo czego w podaniu brakuje, o tyle nie wiadomo kogo wezwać do uzupełnienia braków. Jeżeli organ administracji wezwie do uzupełnienia braku imienia i nazwiska, a następnie wyśle tak sformułowane wezwanie pocztą, to może pojawić się problem z doręczeniem tak wysłanego listu. Problem pojawi się, ponieważ poczta nie będzie po prostu wiedziała komu doręczyć podanie. Tym niemniej wydaje się, że organ administracji powinien jednak w opisanej sytuacji podjąć próbę doręczenia wezwania do uzupełnienia braków podania. Podania, które nie zawiera wskazania osoby od której pochodzi nie powinno się pozostawiać bez rozpoznania, nie podjąwszy próby wezwania do uzupełnienia tego braku. Ten może kontrowersyjny wniosek wynika w moim mniemaniu z faktu, że skutek pozostawienia podania bez rozpoznania przewidziany jest w art. 64 § 1 KPA jedynie dla sytuacji, kiedy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego.

Opisane wyżej zasady wnoszenia podań i wzywania do ich uzupełnienia nie zmieniają się od wielu lat, a na dobrą sprawę⁵ nie zmieniły się od momentu stworzenia KPA przez prof. Emanuela Iserzona i prof. Jerzego Starościaka.

⁵ Zmiany miały charakter redakcyjny, poza tym na przestrzeni lat rozszerzano katalog środków za pomocą których można złożyć podanie.

Zupełnie inaczej rzecz się ma jeśli chodzi podania składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Podania składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Artykuł 63 § 1 KPA wymienia dopuszczalne sposoby składania podań. Przepis ten stanowi, że „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.”

Definicja środków komunikacji elektronicznej zawarta została w art. 2 pkt. 5 Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁶. Przez środki te należy, zgodnie z powołanym przepisem rozumieć: „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”. Jak zatem widać poczta elektroniczna jest przykładowym środkiem komunikacji elektronicznej, nie jest jednak jedynym środkiem komunikacji elektronicznej za pomocą którego można porozumieć się na odległość. Środkami komunikacji elektronicznej są również, jak się wydaje rozwiązania takie jak system SEKAP, ePuap i inne analogiczne. Na pewno środkami komunikacji elektronicznej są działające w wymienionych (i w innych) systemach elektroniczne skrzynki podawcze. Wiemy o tym z pewnością, ponieważ elektroniczna skrzynka podawcza jest zdefiniowana w art. 3. pkt 17, jako: „dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego”. Skoro elektroniczna skrzynka podawcza jest dostępnym publicznie środkiem komunikacji elektronicznej to zapewne jest też środkiem komunikacji elektronicznej. Nie ma zatem wątpliwości, że art. 63 § 1 KPA dopuszcza składanie podania za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej.

Poczta elektroniczna

Mimo ustalenia, że składanie podania za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej trudno pozbyć się myśli, czy aby analizowany art. 63 § 1 KPA nie dopuszcza składania podań

⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną - Dz.U. 2002. Nr 144 poz. 1204. tj. Dz.U. 2013 poz. 1422. (dalej: UŚUDE)

również za pośrednictwem poczty elektronicznej. Poczta elektroniczna jest rozwiązaniem znanym od lat, i łatwym w stosowaniu. Elektroniczna skrzynka podawcza jest stosunkowo nowym wynalazkiem, który oprócz przymiotu nowości posiada też niewątpliwie przymiot pewnej egzotyki. Na pytanie o to czy art. 63 § 1 KPA dopuszcza składanie podań pocztą elektroniczną należy jednak odpowiedzieć przecząco. Przemawia za tym kilka argumentów.

Po pierwsze zgodnie z zawartą w art. 6 KPA zasadą praworządności⁷ „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Skoro zatem przepis prawa, czyli w tym wypadku art. 63 § 1 KPA przewiduje wnoszenie podań za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, nie przewiduje zaś wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej, to oczywiste jest, że za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej podania wolno wnosić, zaś za pomocą poczty elektronicznej nie.

Po drugie, wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej jest niemożliwe, ponieważ przemawia za tym zakaz wykładni synonimicznej. Elektroniczna skrzynka podawcza i poczta elektroniczna są to dwa, odmienne od siebie zjawiska techniczne. Obydwa pojęcia są pojęciami języka prawnego⁸. By daleko nie szukać obydwie występują w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych Dz. U. 2011 nr 14 poz. 67 ze zm. Skoro zatem racjonalny ustawodawca posługuje się w różnych miejscach odpowiednio pojęciami elektronicznej skrzynki podawczej i poczty elektronicznej i ustawodawca ów w art. 63 § 1 KPA posłużył się pojęciem Elektronicznej skrzynki podawczej, to nie wolno pojęcia tego utożsamiać z pojęciem poczty elektronicznej.

Trzeci argument, przemawiający za niedopuszczalnością wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej wydaje się być przesadzający. Artykuł 63 KPA uległ od roku 1960 zmianie 7 razy. Wnoszenie podań pocztą elektroniczną ustawodawca dopuścił w 1999 roku⁹. Ten sam ustawodawca usunął pocztę elektroniczną z art. 63 § 1 KPA w 2010 roku, a tym samym uniemożliwił wnoszenie podań właśnie za pomocą poczty elektronicznej. Skoro zatem

⁷ B. Adamiak. Komentarz do art. 63 KPA [w] B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wyd. Warszawa 2008. s. 57.

⁸ Szerzej: B. Wróblewski. Język prawny i prawniczy. Polska Akademia Umiejętności. Prace Komisji Prawniczej nr 3. Kraków 1948.

⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz. U. 1998 Nr 162 poz. 1126. art. 2 pkt 18.

ustawodawca usunął pocztę elektroniczną z przepisu¹⁰, to nie należy udawać na drodze intelektualnej ekwilibrystyki, że ona tam jest.

Jak widać, za wnioskiem, że podań nie można wnosić za pomocą poczty elektronicznej przemawiają względy natury konstytucyjnej, teoretyczno prawnej i historycznej. Dobrze by było, gdyby wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej było dopuszczalne, niestety ustawodawca uznał przeciwnie.

Ciekawostkę stanowi fakt, że adresy poczty elektronicznej są licznie obecne na stronach www organów administracji. Tym samym oczywiste jest, że składający podania mogą chcieć korzystać z tych adresów, w zaufaniu do organów adresy ujawniających. Wydaje się, że niedopuszczalność wnoszenia podań za pomocą urzędowych, bo umieszczonych na urzędowych stronach www, adresów poczty elektronicznej może poważnie godzić w realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Podobnie niestety rzecz się ma z zasadą uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli. Różnica między naruszeniami wskazanych zasad jest taka, że o ile zasada pogłębiania obywateli jest na co dzień naruszana przez organy nie mogące rozpatrywać podań składanych za pomocą poczty elektronicznej, o tyle zasadę uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli naruszył ustawodawca nowelizując w 2010 roku KPA, usuwając przy tym pocztę elektroniczną z art. 63 § 1 KPA.

Mimo, że wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej jest niedopuszczalne, to należy się zastanowić co powinien uczynić organ jeżeli ktoś jednak podanie w ten sposób wniesie.

Podanie złożone za pomocą poczty elektronicznej

Jeżeli składający podanie wniesie je za pomocą poczty elektronicznej, to organ administracji może postąpić na jeden z kilku sposobów opisanych poniżej.

Po pierwsze organ administracji może podanie takie po prostu usunąć z poczty elektronicznej i nie podejmować wobec tak złożonego podania żadnych innych czynności. Rozwiązanie to uważam za skrajnie niewłaściwe.

Po drugie organ administracji może odnotować podanie w rejestrze przesyłek wpływających, skierować podanie do odpowiedniej co do właściwości komórki, tam

¹⁰ Osobną sprawą jest czy ustawodawca dobrze postąpił uniemożliwiając składanie podań za pomocą rozwiązania tak powszechnie znanego jak poczta elektroniczna, w to miejsce wprowadzając elektroniczną skrynkę podawczą, Uważam że ustawodawca postąpił źle.

zakwalifikować je do odpowiedniej grupy spraw, nadać mu znak sprawy i na tym poprzestać. Rozwiązanie takie również uważam za niewłaściwe.

Po trzecie organ administracji może, podobnie jak opisano powyżej, odnotować podanie w rejestrze przesyłek wpływających, skierować podanie do odpowiedniej co do właściwości komórki, tam zakwalifikować je do odpowiedniej grupy spraw, nadać mu znak sprawy, jednak nie poprzestać na tym, ale podjąć dalsze czynności. Kluczowa jest tu jednak odpowiedź na pytanie o to jakie to czynności organ podjąć powinien.

Organ administracji może poinformować składającego podanie pocztą elektroniczną o konieczności złożenia go za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej. Rozwiązanie to ma wiele uroku, jednak uważam je za niewłaściwe, ponieważ nie posuwa postępowania do przodu. Nie wiadomo jak długo organ miałby czekać na złożenie podania za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, lub na któryś ze sposobów wskazanych w art. 63 § 1 KPA. Nawet gdyby składający podanie złożył je po otrzymaniu takiej informacji na jeden ze sposobów wskazanych w art. 63 § 1 KPA to nie wiadomo jaki termin złożenia podania organ powinien przyjąć. Można co prawda próbować udzielać odpowiedzi na postawione pytania posiłkując się zasadami ogólnymi KPA oraz przepisami dotyczącymi wezwania do uzupełnienia braków podania, na drodze analogii legis, jednak tego rozwiązania również nie zalecam. Nie zalecam go przede wszystkim dlatego, że jest rozwiązanie lepsze, które nie wymaga tak wielkiej ekwilibrystyki intelektualnej, sprowadza się ono bowiem do stosowania wprost przepisów KPA. Wprost, tyle, że z pewnym, nowym ich rozumieniem.

Jeżeli zatem składający podanie złoży je za pomocą poczty elektronicznej, to organ administracji, do którego podanie złożono ma obowiązek wezwać składającego podanie do uzupełnienia braku podania poprzez złożenie go na jeden ze sposobów opisanych w art. 63 § 1 KPA.

Wskazany sposób postępowania wynika z opisanego poniżej rozumienia przepisów. Dla uproszczenia wyводу zakładamy, że omawiane podanie zawiera wszystkie konieczne elementy tyle, że zostało złożone za pomocą poczty elektronicznej.

Z art. 64. § 1. KPA wynika, że jeżeli w podaniu wskazano adres wnoszącego, bądź organ może ten adres ustalić na podstawie posiadanych danych i przy tym podanie to nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, to organ administracji ma obowiązek wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie siedmiu dni i pouczyć go przy tym, że nieusunięcie wskazanych przez organ administracji braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Przez „inne wymagania ustalone w przepisach prawa” należy w opisywanej sytuacji rozumieć wymóg wnoszenia podania za

pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, a przez „przepisy prawa” należy tu rozumieć art. 63 § 1 KPA. Dalej należy postępować tak jak z podaniem złożonym z jakimkolwiek innym brakiem.

Wskazany sposób postępowania w sytuacji wniesienia podania za pomocą poczty elektronicznej jest w mojej opinii jedynym właściwym i wynikającym z przepisów sposobem postępowania w tej sytuacji. Postępując we wskazany sposób, organ administracji nie tylko wykazuje poszanowanie dla prawa, ale i posuwa postępowanie do kolejnego etapu, czym znacząco ułatwia sobie pracę.

Podpisanie podania

Podanie składane za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej powinno zostać podpisane. Brak podpisu skutkuje oczywiście koniecznością wezwania przez organ do uzupełnienia takiego braku. Podanie takie może być podpisane na jeden z trzech, wskazanych w art. 63. § 3a sposobów.

Po pierwsze¹¹ podanie może zostać podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Podpis taki wywołuje skutki prawne podpisu odręcznego.

Po drugie¹² podanie takie może zostać podpisane podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Podpis taki również wywołuje skutki prawne podpisu odręcznego.

Po trzecie¹³ podanie może zostać podpisane za pomocą innej technologii udostępnionej przez podmiot publiczny, który umożliwi składającemu podanie identyfikację w swoim systemie teleinformatycznym. Możliwe są tu na przykład rozwiązania stosowane w tak zwanych systemach dziedzinowych.

Należy pamiętać, że podanie składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej musi koniecznie być podpisane. To że podanie tak składane ma postać dokumentu elektronicznego, a nie dokumentu na papierze niewiele zmienia w kwestii wymogu podpisania podania. Podanie wnoszone na papierze podpisywane jest podpisem odręcznym, podanie wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej podpisywane jest na jeden z opisanych wyżej sposobów. Rozstrzygnięcie czy dokument sporządzony na papierze jest

¹¹ Artykuł 20a ust. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565 ze zm. tj. Dz. U. 2014 poz. 1114. w związku z art. 5.ust.2 Ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450 ze zm. t. j. Dz. U. 2013 poz. 262 ze zm.

¹² Artykuł 20a ust. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565 ze zm. tj. Dz. U. 2014 poz. 1114. w związku z art. 20b ust. 2 tej samej ustawy.

¹³ Artykuł 20a ust. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565 ze zm. tj. Dz. U. 2014 poz. 1114.

podpisany czy nie jest dość proste. Jeśli chodzi o podpisanie dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym to możliwe są tu przedziwne doprawdy stany faktyczne.

Może się zdarzyć, że dokument, który zostanie dostarczony do podmiotu publicznego jako podanie podpisane podpisem elektronicznym będzie miał rozszerzenie „.sig”, które często mają dokumenty podpisane podpisem elektronicznym, jednak dokument ten podpisany nie będzie. Zdarzy się tak kiedy ktoś, na przykład składający podanie po prostu zmieni rozszerzenie pliku np. z „.txt” na „.sig” właśnie. Podobne zjawisko może się też zdarzyć przy próbie podpisania podania nieaktualnym podpisem elektronicznym. Dokument nie będzie zawierał podpisu, ale jego rozszerzenie zmieni się na „.sig”¹⁴. Oczywiście w opisanej sytuacji należy wezwać do uzupełnienia braku takiego podania w postaci braku podpisu.

Kolejne dwa ciekawe stany faktyczne związane są ze zjawiskiem podpisu elektronicznego wewnętrznego i zewnętrznego. Otóż bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu występuje w dwóch odmianach technicznych, są to podpis wewnętrzny i podpis zewnętrzny. O tym, którym z wymienionych dwóch rodzajów podpisu podpisany jest dokument decyduje podpisujący w momencie składania podpisu, lub wcześniej, decyduje o tym na poziomie ustawień oprogramowania służącego do składania podpisu. Jeżeli używa się podpisu elektronicznego wewnętrznego, to oprogramowanie służące do składania podpisu, w momencie podpisywania łączy plik dokumentu podpisywanego z plikiem podpisu. Kiedy składający podanie wysyła taki plik, to nie istnieje ze względów technicznych możliwość złożenia pliku podania bez podpisu. Niemożliwe jest odłączenie podpisu od podania. Jeżeli z kolei używa się podpisu elektronicznego zewnętrznego, to oprogramowanie służące do składania podpisu, w momencie składania podpisu tworzy plik podpisu i zapisuje go w miejscu wskazanym przez podpisującego¹⁵. W opisanej sytuacji, efektem podpisania są dwa pliki, plik dokumentu – podania i plik podpisu. Obydwa te pliki należy wysłać, składając podanie w postaci dokumentu elektronicznego. Może się jednak zdarzyć, że składający podanie wyśle do podmiotu publicznego nie obydwie, ale jeden z tych plików. Skutki prawne takiego zdarzenia są odmienne, w zależności od tego, który plik zostanie wysłany a który pominięty. Jeżeli złożony jako podanie zostanie plik dokumentu, czyli podania, to sprawa jest prosta. Organ administracji otrzymuje bowiem podanie bez podpisu, powinien zatem następnie wezwać do

¹⁴ Zjawisko to nie jest, wedle mojej wiedzy opisywane w literaturze, jednak zaobserwowano je podczas badań i wykładów warsztatowych prowadzonych przez Zbigniewa Promińskiego przy współpracy Mateusza Kamińskiego i autora artykułu.

¹⁵ Ewentualnie wskazanym wcześniej przez administratora systemu elektronicznego obiegu dokumentów, EZD, czy jakkolwiek jeszcze nazwiemy bazę danych, w której przechowywane, a i częściowo tworzone są akta elektroniczne. W wywodzie głównym pomijam kwestie skali systemu informatycznego, by wywodu nie zaciemniać, a czynności opisuję przyjmując za ich środowisko jeden zestaw komputerowy, np. tzw. laptopa.

uzupełnienia tego braku. Sprawa nie jest tak oczywista jeżeli złożony jako podanie zostanie sam plik podpisu. Organ administracji otrzymuje wtedy bowiem podpis bez podania, w związku z czym pojawia się pytanie o dalsze czynności, które organ powinien w tej sytuacji podjąć. Możliwości są dwie. Po pierwsze, organ może uznać, że otrzymał podanie z brakiem i wezwać do uzupełnienia takiego braku. Rozwiązanie takie nie wydaje się w pełni właściwe, ponieważ organ, który otrzymał sam plik podpisu, tak naprawdę nie wie jaki dokument został tym podpisem podpisany. Organ nie wie, czy strona w ogóle próbowała złożyć podanie, organ nie wie jakiej czynności strona chciała dokonać. Drugie rozwiązanie jest nieco inne. Organ nie wie, jakiej czynności strona chciała dokonać, więc nie może jej wezwać do uzupełnienia braków takiej czynności. Jeżeli jednak organ otrzyma sam plik podpisu, zwłaszcza za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, to powinien założyć, że osoba składająca ten plik do organu chce załatwić jakąś ważną dla niej sprawę, tyle że brak wiedzy o arkanach informatyki sprawił, że wysłała nie to co trzeba. Organ powinien zatem, opierając swoje działania na zasadzie uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli¹⁶, oraz na zasadzie przekonywania¹⁷ zadbać o to, by interes ów nie został zagrożony. Wydaje się więc, że w opisywanej sytuacji organ administracji powinien poinformować osobę, która złożyła plik podpisu, o tym fakcie i wyjaśnić tej osobie możliwości dalszego postępowania. Najprostszym rozwiązaniem jest przysłanie pliku podania. Jeżeli strona przysła plik podania, to organ dysponuje podaniem i podpisem. Warto się jeszcze zastanowić czy organ w tej sytuacji powinien uznać, że strona złożyła podanie w momencie złożenia pliku podania, czy wcześniej w momencie złożenia pliku podpisu. Analiza przepisów dotyczących uzupełniania braków skłania do wniosku, że organ powinien za dzień złożenia podania uznać dzień, kiedy złożono plik podania, nie plik podpisu. Jednocześnie można się spodziewać, że nowe, niespotykane wcześniej stany faktyczne mogą wieść do nowego rozumienia znanych przepisów. Organ, który otrzyma plik podpisu wezwie do uzupełnienia braków i jeżeli braki zostaną uzupełnione, czyli złożone zostanie właściwe podanie, to organ uzna dzień, w którym przysłano podpis za dzień złożenia podania. Nie uważam by było to właściwe, jednak orzecznictwo sprawę rozstrzygnie.

¹⁶ B. Adamiak. Komentarz do art. 63 KPA [w] B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wyd. Warszawa 2008. s. 74-78, J. Borkowski [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Pod redakcją J. Borkowskiego. Warszawa 1985. s. 68-69.

¹⁷ B. Adamiak. Komentarz do art. 63 KPA [w] B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wyd. Warszawa 2008. s. 91-93, J. Borkowski [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Pod redakcją J. Borkowskiego. Warszawa 1985. s. 77-78.

Podanie składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej wymagania dodatkowe

Jeżeli podanie składane na papierze złożone by zostało z wykorzystaniem formularza, to podanie składane za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej powinno zostać złożone z wykorzystaniem formularza elektronicznego, co wynika z art. 19b ust.4 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸ w zw. z art. 63 § 3a pkt 2 KPA.

Podanie składane za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej powinno zawierać również adres elektroniczny wnoszącego podanie. Jeżeli podanie złożone za pomocą Elektronicznej skrzynki podawczej nie zawiera adresu elektronicznego to organ administracji ma obowiązek doręczać pisma w tym postępowaniu na adres, z którego nadano podanie, czyli na przykład na adres składającego podanie w portalu ePUAP. Jeżeli składający podanie przez elektroniczną skrzynkę podawczą zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to organ administracji ma obowiązek doręczać mu pisma na odpowiedni adres pocztowy.

Wykonywanie czynności postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, czy szerzej – z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych jest rzeczywistością, która już nadeszła. Atakowani przez infoterrorystyczną propagandę uczestnicy postępowań uwierzyli, że w ich interesie leży składanie podań przez Internet. Bywa różnie, urzędnikom jednak nie pozostaje nic innego jak się przystosować.

Bibliografia:

1. B. Adamiak, J. Borkowski. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. 9 wydanie. Warszawa 2008.
2. B. Wróblewski. Język prawny i prawniczy. Polska Akademia Umiejętności. Prace Komisji Prawniczej nr 3. Kraków 1948.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565 ze zm. tj. Dz. U. 2014 poz. 1114.

Wojciechowski M., *Innowacje w samorządzie terytorialnym*

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki innowacji w samorządzie terytorialnym w Polsce. Zagadnienie to jest bardzo rzadko poruszane w piśmiennictwie ekonomicznym. Większość opracowań obejmuje obszar funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku. Samorząd terytorialny stanowi swoisty podmiot w sensie gospodarowania, dysponujący wartościowymi zasobami ekonomicznymi. Jego działalność charakteryzuje się jednak pewną odrębnością, która wpływa na tempo wdrażania w życie rozwiązań innowacyjnych. Jako całość opracowanie ma charakter zarysowujący i porządkujący podjęty problem.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, władza, usługi publiczne, innowacja.

1. Wprowadzenie

Innowacje ze sprawą J. A. Schumpetera są jednym z istotnych zagadnień podejmowanych w analizach ekonomicznych. Owocem badań dotyczących innowacji stało się bogate piśmiennictwo w ramach literatury przedmiotu¹. Głównym przedmiotem zainteresowania teoretycznego i empirycznego jest obszar gospodarki w wymiarze makroekonomicznym i mikroekonomicznym. Innowacje uważane są za podstawowe źródło i nowoczesnych czynników dynamizacji oraz modernizacji procesów rozwojowych. Działania określone tym mianem stanowią przesłankę dla wzrostu konkurencyjności podmiotów i struktur gospodarczych. Innowacje są niezbędne również w działalności publicznej dla poprawy efektywności społecznej i gospodarczej. Tematyka innowacyjna w samorządzie lokalnym i regionalnym jest niezwykle rzadko podejmowana na gruncie polskim². Zapewne przyczyną tego pogląd, że postęp techniczny i organizacyjny w sektorze samorządowym przebiega dużo wolniej niż w innych gałęziach gospodarki.

Celem artykułu jest próba zarysowania znaczenia i zakresu innowacji w samorządzie terytorialnym w kontekście świadczenia usług publicznych. Treścią gospodarki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców poprzez proces usługowy. Należy podkreślić, że występują w nich również działalności produkcyjne (np. produkcja wody, gromadzenie odpadów), lecz fazą finalną kończącą proces jest świadczenie usług komunalnych. Artykuł ma charakter zarysowujący problem, a prowadzone rozważania dotyczą analizy teoretycznej.

2. Istota i specyfika innowacji w samorządzie

Omówienie problemu innowacji w samorządzie terytorialnym zostanie poprzedzone wyjaśnieniem pojęcia innowacji w ogóle. Termin „innowacja” mimo bogatego piśmiennictwa nie zostało jeszcze jednoznacznie określone. Na potrzeby niniejszej analizy za punkt wyjścia wybrano niektóre ujęcia, które zdaniem autora dobrze oddają sens innowacji. Pojęciami ściśle związanymi z innowacją są takie terminy jak: wiedza, przedsiębiorczość, twórcze myślenie i działanie (kreatywność). Najogólniej mówiąc innowacja to po prostu zmiana, coś co traktowane jest jako nowe³. Według E. Dworak, innowacja oznacza „powstanie czegoś

¹ Pojęcie innowacji do nauk ekonomicznych po raz pierwszy wprowadził J. A. Schumpeter.

² Szerzej o innowacjach pisała M. Stachowicz, *Innowacje w usługach komunalnych na przykładzie gmin regionu świętokrzyskiego* (praca doktorska, maszynopis), Wrocław 2010 oraz G. Karwat, *Wpływ rozwiązań organizacyjnych na skuteczność i efektywność usług komunalnych (na przykładzie branży wodociągowej, kanalizacyjnej i ciepłowniczej w regionie łódzkim)*, praca doktorska – maszynopis, Łódź 2008.

³ W. Kasperkiewicz, S. Mikosik, *Leksykon przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 53.

nowego i wzbogacenie już istniejącej wiedzy”⁴. Pewne elementy związane z kategorią innowacji zaznaczają się już w poglądach klasyków ekonomii (J. Smith, D. Ricardo, J. B. Say). Dopiero w 1912 r. J. A. Schumpeter określił pięć sytuacji przejawiania się innowacji. Są one następujące:

- produkcja nowych wyrobów lub doskonalenie istniejących,
- nowe metody procesu produkcyjnego,
- otwarcie nowego rynku zbytu,
- zdobycie nowych źródeł surowców lub półfabrykatów,
- nowa organizacja przemysłu⁵.

Łatwo spostrzec, że ujęcie to prezentuje szeroki zakres przedmiotowy i obejmuje znaczącą część zmian technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych, występujących w procesie przedsiębiorczości. Z definicji tej wynika produktowy, procesowy, organizacyjny i rynkowy charakter działań określanych mianem innowacyjnych.

Wykreowanie innowacji i wprowadzenie jej w życie odbywa się z myślą uzyskania dodatnich efektów ekonomicznych, a w przypadku innowacji społecznych, z lepszym zaspokojeniem potrzeb ludności. Jak zauważa B. Kaczmarek, większość autorów innowacje utożsamia ze zmianami, posługując się kryterium oryginalności⁶. Dobrze sens innowacji oddaje interpretacja A. Jashapary, iż jest nią tworzenie bądź korekta procesów, wyrobów, technik i metod działania, uznane przez organizację jako nowe i postępowe⁷. Na istotę innowacji wskazuje też J. Baruk zaznaczając, że innowację stanowi zmiana dotycząca produktu, metod wytwarzania, organizacji pracy i produkcji lub zmiana metod zarządzania w celu osiągnięcia korzyści społeczno – gospodarczych⁸.

Najprościej mówiąc, innowacje stanowią efekt procesu określanego – innowacyjnością. Proces ten charakteryzuje się zdolnością do tworzenia nowych rozwiązań (pomysłów) w sferze technologii i dobra (produktu lub usługi). Sama innowacyjność polega na wprowadzaniu elementu nowości, oznaczającej zbudowanie „czegoś” od nowa (cecha jakości) bądź wdrożenie w życie rozwiązania po raz pierwszy. Jest to bardzo szerokie traktowanie innowacji, eksponujące na pierwszym planie czynnik nowatorstwa,

⁴ E. Dworak, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Ocena, uwarunkowania, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 59.

⁵ S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1991, ss. 68 – 69.

⁶ B. Kaczmarek, *Współczesne wyzwania dla zarządzania przedsiębiorstwami*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 55.

⁷ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006, s. 91.

⁸ J. Baruk, *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 3, s. 55.

oryginalności. Jak zauważa M. Jendra, za przedsięwzięcie innowacyjne należy „uznać takie, które wprowadza pewną nowość do praktyki”⁹.

Na gruncie teorii ekonomii podkreśla się silny związek innowacyjności z konkurencyjnością w dwojakim sensie. Po pierwsze, innowacyjność stanowi kluczową przesłankę dla konkurencyjności. Po drugie, im wyższa innowacyjność, tym lepsza jest pozycja konkurencyjna na rynku, dająca przewagę nad innymi podmiotami uczestniczącymi w rynku. Z punktu widzenia oczekiwanej od wszystkich podmiotów elastyczności, ich reakcje wobec zmian i sygnałów płynących z bliższego i dalszego otoczenia mogą być dwojakie. Po pierwsze, elastyczność podmiotu polega na reakcji *ex post*, tj. przystosowaniu do zmieniających się warunków otoczenia. Mówiąc inaczej mamy wtedy do czynienia z postawą reaktywną. Po drugie, jeśli podmiot przewiduje informacje, pochodzące z zewnątrz i podejmuje działanie wyprzedzające, mamy wówczas z sytuacją, którą można określić jako innowacyjną (postawa proaktywna).

Z przedstawionych ujęć wynika możliwość szerokiego traktowania kategorii innowacji w sensie ekonomicznym. Dla potrzeb artykułu autor przyjmuje podział innowacji według nowej typologii. Innowacje przyjmują postać: produktu, procesu, organizacji i marketingu¹⁰.

Dotychczasowe wywody dotyczące innowacji odnosiły się do kategorii przedsiębiorstwa, jako wiodącego podmiotu na konkurencyjnym rynku. Powstaje zasadne pytanie, czy można opisywać problematykę innowacyjną również w odniesieniu do organizacji publicznej, działającej ściśle w ramach demokratycznego państwa prawa? Odpowiedź jest twierdząca z podniesieniem jednak pewnych uwag, dotyczących specyfiki działania sektora publicznego, a w jego strukturze – samorządu terytorialnego.

Mówiąc o sektorze publicznym należy bardziej skonkretyzować jego strukturę. Jako całość wyodrębnioną na podstawie kryterium własności, składa się z dwóch obszarów odznaczających się odmienną logiką i sposobem funkcjonowania. Pierwszym obszarem jest segment regulacyjny (zarządzający), obejmujący organy władzy publicznej oraz jednostki administracji publicznej. Te ostatnie są ściśle związane, a w istocie podporządkowane władzy publicznej, czyli politykom. Z kolei drugi obszar sektora ma charakter bezpośrednio wykonawczy, w którym podmioty gospodarcze wykonują produkty lub usługi publiczne, należące do różnych zadań państwa i samorządu terytorialnego.

⁹ M. Jendra, *Innowacyjność to wdrożenie nowości w praktyce*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 25, s. 29.

¹⁰ Oslo Manual 2005: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, OECD, EUROSTAT 2005.

Źródłem innowacji w samorządzie jest to, co pobudza do rozpoczęcia procesu zmian. Mogą one być inspirowane przez ludzi zasiadających w ośrodkach władzy lokalnej i regionalnej, pracujących w administracji samorządowej oraz w podmiotach komunalnych (spółkach). W grę wchodzi też stymulacja pochodząca z zewnątrz struktur decyzyjnych, czyli z potrzeb odbiorców (konsumentów) usług publicznych.

W samorządzie terytorialnym rzadko występuje rozdzielność produktu i usługi, tak jak w typowym przedsiębiorstwie rynkowym¹¹. Na ogół, gospodarowanie w samorządzie sprowadza się do procesu transformacji ograniczonych zasobów publicznych w strumień dóbr, przybierających zwykle postać usługi¹². Wynika to z natury samorządu terytorialnego, bowiem jego treścią jest dostarczanie właśnie usług publicznych. Samorząd ten jako całość przynależy do sektora usługowego, różniącego się od działalności typowo produkcyjnej. Podstawą dostarczania usług publicznych są urządzenia infrastrukturalne, odznaczające się wyraźnie zarysowaną odrębnością techniczną, organizacyjną i ekonomiczną. Usługi te mieszczą się w ramach działań określanych mianem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Wykorzystanie urządzeń infrastruktury sprawia, że podatność samorządów na nowe zmiany techniczne i organizacyjne, przynoszące korzyści ekonomiczne kształtuje się na dość niskim poziomie. Przesądzają o tym liczne cechy infrastruktury nadające działalności produkcyjnej i usługowej w gospodarce komunalnej szczególny charakter. Infrastruktura to inaczej zespół urządzeń i instytucji stwarzających podstawy dla właściwego funkcjonowania i rozwoju na danym obszarze, gospodarki oraz należytych warunków bytu ludności¹³. Infrastruktura odznacza się określonymi cechami, które nadają jej odrębność w stosunku do innych zasobów gospodarczych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- usługowy charakter działalności i jej powszechna dostępność,
- występowanie u odbiorców usług korzyści zewnętrznych,
- długowieczność i trwałość obiektów oraz ich ścisły związek z obsługiwanym terenem,
- niemożność stosowania mechanizmów rynkowych i konieczność publicznego zarządzania,
- występowanie związków o charakterze substytucyjnym i komplementarnym¹⁴.

¹¹ Mówi się wówczas o podmiotach usługowych lub mieszanych, łączących te rodzaje działalności.

¹² E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, ss. 66 – 126.

¹³ M. Sadowy, *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1988, s. 20.

¹⁴ *Ibidem*, s. 24.

W infrastrukturze komunalnej wydziela się jej dwa elementy: infrastrukturę techniczną zwaną również gospodarczą oraz infrastrukturę społeczną¹⁵. Pierwsza ma w większości charakter sieciowy, druga zaś jest rozproszona przestrzennie.

Majątek w postaci urządzeń i budowli stanowi podstawę procesu świadczenia usług publicznych dla mieszkańców samorządów oraz innych podmiotów i instytucji. Zadania te mają charakter użyteczności publicznej, która narzuca wymogi ich niezawodności i ciągłości. Zgodnie z regulacjami prawnymi, zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są działania mające na celu „*bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*”¹⁶. Szczególny charakter potrzeb ludności oraz występowanie wielu wykonawców usług komunalnych w warunkach monopolistycznych nakazuje regulowanie działalności użyteczności publicznej przez władze samorządowe i związaną z nimi administracją.

3. Innowacje produktowe i procesowe

W gospodarce komunalnej innowacje produktowe to zmiany polegające na ulepszeniu samej usługi publicznej. Dotyczy ona poprawienia efektu końcowego, tj. dobra pod postacią produktu lub usługi. Innowacja tego rodzaju polega na uzyskaniu lepszych parametrów produktu lub lepszych warunków obsługi odbiorców w zakresie korzystania z danej usługi publicznej.

Szczególnym warunkiem jest większa dostępność przestrzenna odbiorcy do usługi komunalnej świadczonej za pomocą tzw. urządzeń infrastruktury sieciowej¹⁷. Poprawa dostępności w tym zakresie uważana jest za kryterium oceny rozwoju cywilizacyjnego i społecznego. Możliwość korzystania z usług sieci zbiorowej ma zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy. Z punktu widzenia oceny publicznej ilościowy oznacza większą liczbę mieszkańców (odbiorców) konsumujących usługę infrastrukturalną, a w sensie jakościowym – lepsze cechy lub standardy samej usługi komunalnej. większość cech usług publicznych można już skwantyfikować poprzez miary ilościowe, natomiast standardy wymuszają poszukiwania istotnych elementów dla całościowego opisu realizowanej usługi.

Innowacją procesową w gospodarce samorządowej jest każda zmiana przyczyniająca się do poprawy wartości procesu świadczenia usług komunalnych. Innowacja procesowa odbywa się wewnątrz struktur samorządowych: w urzędach, w podmiotach gospodarczych realizujących zadania publiczne. W praktyce zmiany te dotyczą zagadnień technologicznych

¹⁵ A. Ginsbert – Gebert, *Polityka komunalna*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1984, s. 132.

¹⁶ Art. 9 ust. 4 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

¹⁷ W zakresie dostarczania wody (wodociągowa), odprowadzania ścieków (kanalizacyjna), dostarczania energii elektrycznej, ciepłej, gazowej.

lub rozwiązań organizacyjnych. Innowacje procesowe w samorządzie są uwarunkowane przede wszystkim przepisami prawa, dotyczącego różnych dziedzin (aspektów) gospodarki komunalnej. Mimo tego, organy samorządu i ich administracja mają wpływ na kształtowanie, a następnie wdrażanie tego rodzaju rozwiązań innowacyjnych w praktyce. Należy podkreślić, że innowacje procesowe w działalności samorządowej mają również charakter usprawniający oraz bardziej gruntowny, niż wprowadzający nowy etap, czy zasadniczą zmianę w funkcjonowaniu procesu usługowego.

Jak już zaznaczono, ze względu na jednoczesność procesu usługowego i konsumpcji jego wyników, w gospodarce samorządowej mamy często do czynienia w tym samym czasie z innowacją procesową i z innowacją produktową. Ilustracją może być świadczenie usługi zbiorowej komunikacji lokalnej, kiedy pasażer korzysta z nowoczesnego taboru przewozowego.

Przyjmując dalej w rozważaniach podział usług publicznych w samorządzie terytorialnym na: administracyjne, komunalne (techniczne) oraz społeczne rysuje się odmienny sposób ich przebiegu. Usługi administracyjne i po części społeczne są świadczone bezpośrednio przez administrację samorządową¹⁸. Jak wiadomo usługi te charakteryzują się niską elastycznością i wysoką formalizacją prowadzonych działań. Wobec tego innowacje w usługach świadczonych przez pracowników urzędu, budżetowe podmioty wykonawcze (np. szkoły, ośrodki pomocy społecznej) są bardziej usprawniające niż wprowadzające zasadniczą zmianę.

Z kolei w obszarze usług technicznych oraz w części usług społecznych możliwe są głębsze zmiany w warstwie technologicznej, nieograniczonej przepisami prawa. Ilustracją może być gospodarka odpadami, czy drogownictwo, w których istnieje możliwość szerokiego zakresu nowych rozwiązań. Zorientowane są one często na poprawę jakości świadczonych usług, ale również wiążą się ze wzrostem efektywności, prowadzącej do uzyskania niższych kosztów działalności. W dużej mierze ma to miejsce już w samych podmiotach wykonawczych (operatorach), których organy muszą jednak współpracować z pracownikami urzędu oraz z władzami samorządowymi w odpowiednich procedurach postępowania.

Natomiast trudno uznać za innowację w zbiorowej komunikacji miejskiej decyzję o świadczeniu bezpłatnych usług transportowych. Jest to rozwiązanie typowo finansowe, gdyż odejście od pobierania taryfy opłat (sprzedaż biletów) jest niczym nowym w skali

¹⁸ Administracja samorządowa obejmuje pracowników zatrudnionych w urzędzie oraz w jednostkach i w zakładach budżetowych.

państw europejskich czy rozwiniętych i nie przyczynia się do sprawniejszego poruszania się po sieci drogowej danej jednostki samorządowej.

Czynnikiem, który istotnie wpływa na przebieg procesów innowacyjnych w gospodarce samorządowej jest charakter i cel funkcjonowania samorządu. W odróżnieniu od podmiotów *stricte* rynkowych samorząd jako całość nie jest nastawiony na zysk, lecz na jak najlepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych mieszkańców wspólnoty. Wobec tego efektywność gospodarowania zasobami publicznymi kształtuje się na niższym poziomie niż w warunkach bezpośredniej konkurencji. Związane to jest z brakiem rywalizacji podmiotów gospodarczych w wielu dziedzinach oraz z wielością funkcji, w tym zwłaszcza społecznych i ekonomicznych. Kojarzenie tych funkcji w dobrze pojętym interesie publicznym odbywa się kosztem obniżenia efektywności.

4. Innowacje w organizacji zarządzania

Ważnym obszarem zmian w gospodarce i w polityce komunalnej są rozwiązania o charakterze porządkującym, by zapewnić sprawny przebieg procesu usługowego i prowadzić skuteczne zarządzanie. Łatwo zauważyć, że wiele zmian w tej sferze wiąże się też ściśle ze zmianami uznanymi za innowacje procesowe. Przyjmując szerszą wykładnię pojęcia innowacji, będą nią nowe metody i techniki w sensie koncepcyjnym, które warto zastosować w sektorze publicznym dla zwiększenia sprawności ekonomicznej i efektywności społecznej. Na ogół, propozycje zmian wywodzą się z sektora prywatnego, który wdrożył je w praktyce biznesowej w celu osiągnięcia większego zysku i uzyskania wyższej konkurencyjności na rynku.

Zasadność nowych rozwiązań organizacyjnych charakteryzuje koncepcja NPM (Nowe Publiczne Zarządzanie). Jej istotą jest absorbcja przez sektor publiczny logiki rynkowej w połączeniu z adaptacją narzędziową racjonalizacyjnych działalności i wywierających proefektywnościowe zachowania. Koncepcja NPM wyrosła na gruncie krytyki poprzednio modelu funkcjonowania władzy i administracji publicznej w oparciu o założenia systemu Weberowskiego. Model tradycyjny podkreślał rolę struktury hierarchicznej i formalizację działania ograniczającą zdolność do kreatywnego działania w sferze publicznej.

W polskim samorządzie terytorialnym przykładami rozwiązań typowych dla NPM są m.in.: instytucja zamówień publicznych, wykorzystywanie strategii i projektów rozwojowych, *benchmarkingu*, *outsourcingu*, zrównoważonej karty wyników, model samooceny CAF, zarządzanie procesowe, planowanie strategiczne (w tym wieloletnia prognoza finansowa), przekształcenia własnościowe (w tym prywatyzacja), wykorzystywanie modelu deregulacyjnego. Niektóre z nich mają charakter obligatoryjny (wynika to z obowiązujących

regulacji prawnych), inne zaś – fakultatywny. Zastosowanie tych narzędzi w warunkach polskich ma różny zakres i charakteryzuje się różną efektywnością¹⁹. Jak wykazują dotychczasowe badania, żadna polska jednostka samorządowa nie wykorzystwała w pełni wszystkich możliwych instrumentów przedsiębiorczego działania.

Pierwszym istotnym badaniem innowacji w polskiej gospodarce samorządowej była analiza przeprowadzona przez M. Stachowicz. Badanie dotyczyło wprowadzania innowacji do czterech usług komunalnych: wodociągów, kanalizacji, oczyszczania miasta oraz lokalnego transportu zbiorowego. W świetle uzyskanych wyników okazało się, że większość analizowanych zmian nie nosi znamion innowacji i stanowiły coś nowego dla miejscowej społeczności²⁰.

5. Zakończenie

Na tle powyższych rozważań można stwierdzić, że problematyka innowacji w samorządzie terytorialnym w Polsce nie stała się jeszcze obszarem większego zainteresowania ze strony analizy ekonomicznej. Można to tłumaczyć trzema powodami, wynikającymi z różnych podejść. Po pierwsze, gospodarka samorządu terytorialnego pozostaje pod większym lub mniejszym wpływem czynnika publiczno – administracyjnego, który wywiera wpływ na przebieg procesów i zjawisk w tej sferze publicznej. Po drugie, działalność gospodarcza prowadzona przez organy samorządowe odbywa się w dużym stopniu w warunkach monopolistycznych, które nie sprzyjają postawom proefektywnościowym. Po trzecie, tempo postępu technicznego i organizacyjnego w strukturach samorządowych jest wolniejsze od dynamiki tych przemian występujących w sektorze rynkowym. W sektorze tym działania innowacyjne stanowią podstawę dla uzyskania tzw. przewag konkurencyjnych nad innymi podmiotami działającymi na rynku.

Raz jeszcze należy podkreślić, że w strukturach samorządu terytorialnego dominująca część zadań publicznych oparta jest o urządzenia infrastrukturalne w wymiarze technicznym i społecznym. Sytuacja taka powoduje szereg konsekwencji ekonomicznych, finansowych i organizacyjnych, których wspólnym mianownikiem jest na ogół, mniejsza wrażliwość tego rodzaju działalności gospodarczej na zmiany o charakterze innowacyjnym. Tym niemniej, ocena przyjmująca, iż tematyka innowacyjna w samorządzie terytorialnym jest jeszcze słabo rozpoznana, nie oznacza bynajmniej ostrożności i powściągliwości jej badania. Presja społeczna i oczekiwania mieszkańców sprawiają bowiem konieczność ciągłej uwagi władz

¹⁹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, ss. 11 – 71.

²⁰ M. Stachowicz, *Innowacje w usługach komunalnych na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego* [w:] Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 3 (1203), Wrocław 2008, ss. 136 – 143.

samorządowych na coraz lepszym zaspokajaniu potrzeb mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Potrzeby te zaspokajane są przez system świadczenia usług publicznych, który jest procesem złożonym, wieloaspektowym i wymagającym relatywnie dużych nakładów finansowych pokrywanych przez budżety lokalne i regionalne.

Bibliografia:

2. Baruk J., Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, *Gospodarka Narodowa* 2002, nr 3.
3. Dworak E., *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce. Ocena, uwarunkowania, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
4. Ginsbert – Gebert A., *Polityka komunalna*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1984.
5. Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006.
6. Jendra M., *Innowacyjność to wdrożenie nowości w praktyce*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2007, nr 25.
7. Kaczmarek B., *Współczesne wyzwania dla zarządzania przedsiębiorstwami*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
8. Kasperkiewicz W., Mikosik S., *Leksykon przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993.
9. Mikosik S., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1991.
10. Sadowy M., *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1988.
11. Stachowicz M., *Innowacje w usługach komunalnych na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 3 (1203), Wrocław 2008.
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
13. Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
14. Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

Maria Kucińska, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Departament Cyfryzacji

Kucińska M., *Podnoszenie cyfrowych kompetencji seniorów w perspektywie finansowej 2014-2020.*

Streszczenie

Artykuł przedstawia problem wykluczenia cyfrowego, zjawiska powszechnego w Polsce zwłaszcza wśród osób po 50 roku życia. Opisuje przyczyny takiego stanu rzeczy skupiając się na możliwościach jego zwalczania poprzez aplikowanie o środki unijne w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, a także korzystanie z już istniejących programów i projektów podnoszących umiejętności cyfrowe osób starszych.

Słowa kluczowe: wykluczenie cyfrowe, ICT, seniorzy

Celem niniejszego artykułu jest poruszenie problemu wykluczenia cyfrowego osób po 50 roku życia w Polsce oraz przedstawienie możliwości podnoszenia ich kompetencji w zakresie wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych (Information and Communication Technologies - ICT). Artykuł został opracowany w oparciu o dostępne raporty i badania, a także własne doświadczenia w pracy z osobami starszymi.

1. **Problem wykluczenia cyfrowego Polaków 50+. Wykorzystywanie ICT wśród seniorów.**

Wykluczenie cyfrowe (z ang. digital divide) to określenie odnoszące się do osób i społeczeństw, wśród których występuje wyraźny podział na korzystających i niekorzystających z technologii informacyjno - komunikacyjnych głównie ze względu na dostęp do nich. Mówi się nawet o „przepaści cyfrowej”. Wynika ona najczęściej z braku posiadania odpowiedniej infrastruktury dostępu do Internetu, ale także z braku umiejętności posługiwania się Internetem czy nikłej znajomości języków obcych, co uniemożliwia przeglądanie stron dostępnych w innym języku niż ojczysty¹. Definicja zaproponowana przez OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) określa, że jest to zjawisko nierówności społecznych, a nawet przepaść w rozwoju społeczno – gospodarczym, związanym z dostępem i wykorzystaniem ICT we wszystkich sferach aktywności gospodarczej².

7 grudnia 2012 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła oświadczenie w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Jedną z zasad przewodnich wpisanych do dokumentu jest „Sprostanie wyzwaniom i wykorzystanie szans”. Przejawia się to m.in. w propagowaniu badań i innowacji poprawiających komfort życia osób starszych, a także promowanie włączenia cyfrowego, będącego przeciwieństwem wykluczenia cyfrowego oraz e-zdrowia i innowacji technologicznych w obszarze ICT³. W dokumencie określono także potrzebę uczenia się przez całe życie, w szczególności zapewnienie osobom starszym możliwości kształcenia w ICT⁴.

Według WHO (World Health Organization) początkiem starości demograficznej jest 65 rok życia. W Polsce jest ponad 5 mln osób starszych. Starość dzieli się na kilka grup wiekowych. Pierwsza to „młodzi” i zawiera się w przedziale wiekowym 65-75 lat. Drugą grupę stanowią „starzy” w wieku 75-85 lat. Trzecia grupa to „bardzo starzy” powyżej 85 lat.

¹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Wykluczenie_cyfrowe

² Understanding the digital divide, OECD 2011, s. 5.

³ Oświadczenie Rady w sprawie Europejskiego Roku aktywności Osób starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012), Bruksela, 7 grudnia 2012 r., s. 4.

⁴ Tamże, s. 10.

Obecność w naszym kraju znacznej populacji osób starszych wymaga wprowadzenia rozwiązań ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych, które spełniać będą ich podstawowe potrzeby. Niewątpliwie jedną z nich stanowią potrzeby edukacyjne, a więc podnoszenie wiedzy i umiejętności technicznych w zakresie obsługi komputera⁵.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2011 r. aż 9,5 mln Polaków nie ma dostępu do Internetu. Osoby w wieku 55+ to obok osób z wykształceniem średnim i niższym najbardziej wykluczona grupa społeczna w Polsce. 13 mln obywateli jest wykluczonych cyfrowo. Sprawia to, że Polska pod względem umiejętności cyfrowych plasuje się na szarym końcu Europy obok Rumunii, Bułgarii i Grecji. Koalicja *Dojrzałość w sieci*⁶ opracowała badania, z których wynika, że problem nie tkwi w samym dostępie do infrastruktury informatycznej. Internet jest dostępny na większości obszaru kraju. Główną barierą są czynniki psychologiczne, tj. strach przed nieznanym czy brak motywacji⁷. Wykluczenie cyfrowe wśród osób starszych stanowi problem społeczny. Dotyka on także inne grupy. Aktywne korzystanie z ICT jest ważne dla wszystkich obywateli, nie tylko dla pokolenia 50+, ale także dla instytucji i firm, które zyskują dzięki temu, że wzrasta liczba osób zainteresowanych usługami komputerowymi i internetowymi⁸.

Na 13 mln Polaków po 50 roku życia 10 mln nie korzysta z sieci. 60% Polaków w wieku 16 lat i więcej to internauci. Większość internautów ma mniej niż 44 lata. W przedziale wiekowym 60-64 lata z Internetu korzysta jedynie 29,2%, a wśród pokolenia powyżej 65 roku życia tylko 10,6% Polaków⁹.

Jak wynika z dorocznego raportu pn. *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014* wydawanego przez Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dwie grupy społeczne są zdecydowanie najbardziej narażone na brak kompetencji cyfrowych. Są to osoby niepełnosprawne i seniorzy. Osoby w przedziale wiekowym 55-74 lata najrzadziej wykazują umiejętności w zakresie obsługi komputera i Internetu oraz wykonywania takich czynności jak np. kopiowanie, przenoszenie pliku lub folderu, instalowanie nowych urządzeń, korzystanie z podstawowych funkcji matematycznych w arkuszu kalkulacyjnym, używanie wyszukiwarki internetowej, wysyłanie e-maila

⁵ T. Parnowski, Jak się starzejemy? Wymiar biologiczny procesu starzenia się, s. 9 i M. Sikora, Potrzeby osób starszych w kontekście procesu uczenia się, s. 43 [w:] Edukacja osób starszych. Uwarunkowania, Trendy, Metody, Warszawa 2013.

⁶ <http://dojrzaloscwsieci.pl/>

⁷ <http://wcag20.widzialni.org/wykluczenie-cyfrowe,m,mg,150>

⁸ P. Majnert, R. Machul, D. Batorski, *Internet dla użytkowników w wieku 50+*, s. 7-8.

⁹ red. J. Orzeł, K. Głomb, *Pokolenie 50+ Pierwsze kroki w cyfrowy świat Ku sieciowej codzienności*, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, 2011, s. 4.

z załącznikiem czy telefonowanie za pomocą Internetu¹⁰. Dane z 2013 r. pokazują, że tylko co czwarta osoba w wieku 55-74 lata regularnie korzystała z sieci. Dla porównania odsetek ten jest w Unii Europejskiej o 20 punktów procentowych wyższy niż w Polsce. Przedstawiciele pokolenia 50+ często natomiast posługują się telefonami komórkowymi¹¹.

Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków to raport wydawany co dwa lata przez Radę Monitoringu Społecznego. Opisuje warunki życia Polaków w różnych jego aspektach. W części pt. *Polacy wobec technologii cyfrowych – uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania* przeanalizowane zostały technologie informacyjno – komunikacyjne. Z przeprowadzonych badań wynika, że osoby po 50 roku życia rzadziej posiadają dostęp do Internetu. Ponadto, wraz z wiekiem maleje wyposażenie w sprzęt i samo korzystanie z sieci. Wśród niekorzystających dominują osoby starsze. Stanowią one aż 84% użytkowników. Najmniej użytkowników jest wśród emerytów i rencistów, a także wśród rolników i osób nieaktywnych zawodowo¹².

1.1 Profil użytkownika Internetu w wieku senioralnym.

Ludzie z pokolenia 50+ to bardzo zróżnicowana grupa. Użytkowników Internetu w tej grupie można podzielić ze względu na:

1. Wiek. Inaczej wygląda sytuacja w przedziale 50-65 u osób, które przekroczyły 65 rok życia i u tych najbardziej sędziwych w wieku powyżej 80 lat. Wraz z wiekiem szybko maleje odsetek osób posiadających dostęp do komputera i Internetu. 40% osób po 50 roku życia korzysta z Internetu i tylko 10% w grupie powyżej 65 lat.
2. Aktywność zawodową. Należy rozróżnić osoby aktywne na rynku pracy oraz te, które już nie pracują (są na emeryturze bądź wynika to z innych powodów). Osoby aktywne zawodowo często korzystają z sieci.
3. Miejsce zamieszkania. Internet najrzadziej używany jest na wsi. Lepsza sytuacja jest w miastach, zwłaszcza tych powyżej 500 tys. mieszkańców.
4. Poziom wykształcenia. Osoby lepiej wykształcone, tj. posiadające wykształcenie wyższe lub policealne częściej korzystają z sieci.
5. Płeć. Generalnie rzecz ujmując z Internetu częściej korzystają mężczyźni niż kobiety. Istnieje tutaj również podział na osoby po 50-tce oraz osoby starsze. W zależności od wieku z sieci częściej korzystają kobiety (50-59) lub mężczyźni (60+)¹³.

¹⁰ red. Violetta Szymanek, *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, s. 24-26.

¹¹ Tamże, s. 37.

¹² J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, s. 327-333.

¹³ red. D. Batorski, J.M. Zajac, Raport Otwarcia Koalicji „Dojrzałość w sieci”, Między alienacją a adaptacją Polacy w wieku 50+ wobec Internetu, s. 27 - 32.

W 2011 r. został wydany raport z badań pn. *Pokolenie 50+. Pierwsze kroki w cyfrowy świat. Ku sieciowej codzienności*. Zostały one przeprowadzone w ramach projektu *SIRMA plus (Budowa i rozwój partnerstwa na rzecz przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu w województwie mazowieckim dzięki inwestycjom w nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne)* współfinansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w województwie mazowieckim. Wynika z nich, że osoba niekorzystająca z Internetu nie jest osobą, która nigdy nie miała z nim styczności. Zdarzało jej się z niego korzystać, ale w szczątkowy sposób. Obecnie Internet jest obecny w domach 73% Polaków. Jest powszechnie dostępny w budynkach użyteczności publicznej, np. w bankach, w urzędach czy w biurach. Większość niekorzystających z sieci ma już pewne doświadczenia i opinie związane z nowymi technologiami. Często są to powtarzane poglądy znajomych, opinie w mediach, etc.¹⁴. Niekorzystający z Internetu wbrew pozorom sporo o nim wiedzą. Mają świadomość, że można w niej robić zakupy, grać, sprawdzić rozkład jazdy, ściągać filmy albo wysyłać maile. Dla większości użytkowników najważniejszym zastosowaniem Internetu jest jednak podtrzymywanie kontaktu ze znajomymi, którzy mieszkają daleko. Wniosek z tego taki, że więzi społeczne są bardzo istotne dla każdego, także niekorzystającego z sieci. Z tym, że taka osoba nie utożsamia Internetu z miejscem, gdzie takie relacje mogłyby być utrzymywane.

W Polsce, podobnie jak i na całym świecie, seniorzy najczęściej szukają w Internecie aktualnych informacji o świecie, a także o zdrowiu, turystyce i rozrywce. E-mail jest najczęściej wykorzystywanym środkiem komunikacji wśród seniorów. Co ciekawe, są oni aktywni na portalach społecznościowych i to pomimo faktu, że posiadają opory przed umieszczaniem w sieci swoich zdjęć. Najrzadziej poszukują oni w Internecie pracy. Nie czytają też blogów. Rzadko również dokonują zakupów online, niewielki jest odsetek ludzi korzystających z bankowości elektronicznej¹⁵.

W jaki sposób nie-internauta wchodzi w cyfrowy świat? Dzieje się tak najczęściej za sprawą rodziny czy znajomych, którzy pokazują sieć i już najczęściej sami z niej korzystają. Nie-internauta nie chce być dłużej wykluczony. Ponadto istnieje obawa uzależnienia od sieci¹⁶.

1.2 Przyczyny i bariery niekorzystania z Internetu.

Główną przyczyną niekorzystania z Internetu przez osoby 50+ nie jest brak sprzętu czy dostępu do sieci. Zdecydowana większość osób dojrzałych posiada go albo znajduje się

¹⁴ red. J. Orzeł, K. Głomb, *Pokolenie 50+ Pierwsze kroki w cyfrowy świat Ku sieciowej codzienności*, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, 2011, s. 9.

¹⁵ B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, Nauka 2/2012, s. 145-146.

¹⁶ Tamże, s. 12-16.

w zasięgu sieci. Nie chodzi również o względy finansowe. Podstawowymi barierami są: niska motywacja, strach, brak potrzeby i brak wiedzy¹⁷. W Raporcie Otwarcia Koalicji „Dojrzałość w sieci” pod redakcją Dominika Batorskiego i Jana M. Zająca pt. *Między alienacją a adaptacją. Polacy w wieku 50+ wobec Internetu* wydanym w 2010 r., zostały wyróżnione następujące bariery w niekorzystaniu przez seniorów z sieci:

Tzw. twarde:

- finansowe (brak dostępu do infrastruktury),
- związane z zasięgiem (problemy z dostarczaniem Internetu i możliwością korzystania z niego),
- sprzętowe (niedostosowanie sprzętu i oprogramowania do umiejętności).

Tzw. miękkie:

- brak interesujących usług i treści (treści dostosowane są głównie do młodych),
- psychologiczne (strach i obawy np. przed uzależnieniem od Internetu, który zabiera zbyt wiele czasu i powoduje utratę kontaktu z rzeczywistością¹⁸),
- autowykluczanie się ze świata nowych technologii (wykazywanie niechęci w stosunku do zmian i nowości),
- brak wiedzy,
- brak potrzeby korzystania,
- brak umiejętności korzystania¹⁹.

2. Fundusze krajowe i europejskie na walkę z wykluczeniem cyfrowym 50+.

W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 możliwe będzie sfinansowanie szeregu działań na inicjatywy związane z osobami starszymi. Głównymi i najpopularniejszymi źródłami pozyskiwania finansów na walkę z wykluczeniem cyfrowym tej grupy osób są:

1. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER

Oś priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji

Priorytet inwestycyjny 10iii Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji.

¹⁷ P. Majnert, R. Machul, D. Batorski, *Internet dla użytkowników w wieku 50+*, s. 8-9.

¹⁸ B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, Nauka 2/2012, s. 143.

¹⁹ red. D. Batorski, J.M. Zając, Raport Otwarcia Koalicji „Dojrzałość w sieci”, *Między alienacją a adaptacją Polacy w wieku 50+ wobec Internetu*, s. 35.

Cel szczegółowy 4. Zwiększenie dostępu osób dorosłych do różnych form uczenia się przez całe życie.

- opracowanie kursów multimedialnych umożliwiających prowadzenie części teoretycznej kursów dla osób dorosłych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość²⁰.

2. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020.*

Oś priorytetowa XI – Edukacja, Kwalifikacje, Umiejętności

Działanie XI.2 Kształcenie osób dorosłych

Cel szczegółowy – Podniesienie kompetencji kluczowych osób dorosłych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w obszarze ICT i języków obcych.

W ramach ww. celu zwraca się uwagę na procesy depopulacyjne oraz starzenie się społeczeństwa, co powoduje, że niezbędne są działania na rzecz uzupełniania lub podnoszenia kompetencji osób w wieku 25-64 lat w obszarze ICT i języków obcych. To właśnie te osoby mają być najczęściej wspierane. Realizowane będą przedsięwzięcia mające na celu prowadzenie szkoleń i kursów dla osób dorosłych, które będą chciały z własnej inicjatywy podnieść swoje umiejętności w ww. zakresie²¹.

3. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.*

Celem programu jest wzmocnienie cyfrowych priorytetów dla rozwoju kraju. Są to: szeroki dostęp do Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom usługi publiczne, stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa.

Oś priorytetowa III. Cyfrowe kompetencje społeczeństwa.

Cel szczegółowy 5: Zwiększenie stopnia oraz poprawa umiejętności korzystania z Internetu w tym e-usług publicznych.

Wsparcie w zakresie cyfrowego zintegrowania i aktywizowania lokalnych społeczności, nowatorskich inicjatyw na rzecz e-integracji, prowadzeniu kampanii edukacyjno-informacyjnych mających na celu zwiększenie znaczenia e-umiejętności.

Przedsięwzięcia objęte wsparciem to m.in. działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych, innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej, kampanie edukacyjno – informacyjne na rzecz upowszechniania korzyści z wykorzystania technologii cyfrowych²².

Inicjatywy te są kierowane m.in. do organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego, instytucje prowadzące działalność w zakresie uniwersytetów trzeciego wieku.

²⁰ POWER, 17.12.2014 r., s. 116-122.

²¹ RPO WŁ na lata 2014-2020, s. 249-250.

²² Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, s. 33-40.

4. *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 (ASOS).*

Program został opracowany na bazie doświadczeń ze współpracy z organizacjami realizującymi projekty w ramach Rządowego Programu na Rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012 – 2013 oraz na podstawie podejmowanego dialogu z przedstawicielami sektora pozarządowego, środowisk naukowych i eksperckich, samorządów, administracji centralnej, a także organizacji związkowych i pracodawców, prowadzony w ramach działalności Rady ds. Polityki Senioralnej²³. Autorzy programu zauważają, że podnoszenie kompetencji cyfrowych osób 50+ stanowi duże wyzwanie w zakresie włączenia osób starszych w sferę aktywności obywatelskiej i zmniejszenie poziomu wykluczenia cyfrowego. W tym celu konieczna jest reforma edukacji, wzmocnienie systemu uczenia się przez całe życie i kompetencji cyfrowych zarówno w edukacji formalnej jak i nieformalnej. Konieczna jest też zmiana przyzwyczajzeń osób starszych i przezwycięzenie ich obaw²⁴. Zauważa się również, że koszty dostępu do Internetu mogą stanowić barierę nie do przezwyciężenia dla osób po 50 roku życia biorąc pod uwagę wysokość emerytury czy renty. Program daje możliwości finansowania inicjatyw związanych z wykluczeniem cyfrowym poprzez realizację priorytetów i kierunków działań. W ramach komponentu konkursowego przewidziano następujące działania odnoszące się do wykluczenia cyfrowego:

Priorytet I Edukacja osób starszych

Kierunek działań: Zajęcia edukacyjne z różnych dziedzin np. nowe technologie.

Priorytet II Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową

Kierunek działań: Przeciwdziałanie e-wykluczeniu²⁵.

Beneficjentami programu są organizacje pozarządowe oraz osoby prawne, spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia jst, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, kluby sportowe. Beneficjentami mogą być również partnerstwa jst, uczelni i innych podmiotów publicznoprawnych²⁶.

5. *Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014-2020*

Została przyjęta w dniu 4 lutego 2014 r. Uchwałą Nr 238 Rady Ministrów i za jej realizację odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Ww. założenia są wykonaniem zobowiązania przewidzianego w Rządowym Programie na rzecz Aktywności

²³ Uchwała Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 24 stycznia 2014 r., s. 4.

²⁴ Tamże, s. 8.

²⁵ Program ASOS 2014-2020, s. 22-23.

²⁶ Tamże, s. 26.

Osób Starszych na lata 2007-2013. Stanowi konkretny zestaw koniecznych działań w obszarze polityki senioralnej w Polsce. Dokument kierowany jest do społeczeństwa, a także do władz publicznych każdego szczebla, sektora prywatnego oraz pozarządowego i partnerów społecznych, którzy mają ze sobą współpracować, aby osiągnąć cel główny polityki senioralnej, a więc poprawy sytuacji osób starszych dla godnego starzenia się w dobrym zdrowiu²⁷. W dokumencie zauważa się, że nowe technologie mogą być dużym wsparciem w opiece osób starszych. Ułatwiają one codzienne funkcjonowanie osób po 50 roku życia. Obecnie jednak obserwuje się w Polsce brak powszechnie dostępnych rozwiązań z obszaru teleopieki i telemedycyny²⁸.

W programie zostały określone priorytety oraz cele i kierunki interwencji. Niektóre z nich dotyczą dostępu do technologii informacyjno – komunikacyjnych.

Priorytet 3. Rozwój usług społecznych i opiekuńczych dostosowanych do potrzeb osób starszych.

Cel 3. Opracowanie i wdrożenie systemu teleopieki oraz wykorzystanie innowacyjnych technologii w ułatwieniu organizacji opieki dla osób starszych.

Rekomendowane kierunki interwencji to np.: opracowywanie minimalnych standardów teleopieki i innych form usług opiekuńczych wykorzystujących ICT; określenie źródeł i zasad finansowania teleopieki, wspieranie wdrożeń rozwiązań z zastosowaniem teleopieki czy nowe technologie dla rozwoju profilaktyki²⁹.

Rada Polityki Senioralnej działająca w ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej opracowała rekomendacje w zakresie działań przewidzianych dla Programu Solidarność Pokoleń, który podejmuje kwestie aktywizacji zawodowej pokolenia 50+.

W dziedzinie aktywizacji zawodowej przyjęto następujący cel:

Cel 1. Upowszechnienie oferty edukacyjnej, poprawa jej jakości oraz dostosowanie zarówno do potrzeb rynku pracy, jak i do potrzeb oraz możliwości odbiorców (pracowników i poszukujących pracy w wieku 50+). Rekomendowane kierunki interwencji to m.in. rozwój form typu distance learning, e-learning, blended learning.

W dziedzinie aktywności edukacyjnej przyjęto cel:

Cel 3. Upowszechnienie edukacji w zakresie nowych technologii.

Podkreśla się, że niezwykle istotnym czynnikiem edukacji senioralnej jest nabycie przez osoby starsze umiejętności informatycznych. Usługi cyfrowe sprzyjają zjawisku włączenia

²⁷ Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020, s. 4.

²⁸ Tamże, s. 15.

²⁹ Tamże, s. 21.

społecznego. Należy zapewnić seniorom dostęp do zasobów informatycznych. Kompetencje informatyczne są wśród ośmiu najważniejszych kompetencji kluczowych niezbędnych każdemu człowiekowi.

Rekomendowane kierunki interwencji w tym obszarze to m.in. stworzenie rozwiązań systemowych związanych z uczeniem osób starszych w zakresie kompetencji cyfrowych; upowszechnienie korzyści z posiadania takich kompetencji, wspieranie działań edukacyjnych w zakresie Ambient Assisted Living (lepsze warunki życiowe dla osób starszych dzięki wykorzystaniu ICT) oraz upowszechnianie wyników badań nad nowymi technologiami dla osób starszych³⁰.

3. Projekty aktywizujące seniorów.

W niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane najpopularniejsze projekty i inicjatywy, które skutecznie walczą z problemem wykluczenia cyfrowego seniorów.

3.1 Polska Cyfrowa Równych Szans

Polska Cyfrowa Równych Szans to inicjatywa mająca na celu wprowadzenie w świat komunikacji cyfrowej osoby po 50 roku życia. Realizatorami projektu są Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” (SMWI) oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Jest on finansowany w ramach „Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu”, działanie 8.3 Programu Innowacyjna Gospodarka. Jest to projekt unikatowy w skali europejskiej.

Latarnicy Polski Cyfrowej to lokalni animatorzy działający w swoich lokalnych środowiskach. Zachęcają oni do zrobienia pierwszego kroku w Internecie poprzez prowadzenie spotkań w miejscach wyposażonych w odpowiedni sprzęt i bezpłatny dostęp do Internetu, tj. w bibliotekach, remizach, telecentrach, szkołach itd. Praca latarnika opiera się na wolontariacie. Nie pobiera on żadnych opłat od uczestników zajęć. Nie dostaje również wynagrodzenia. W Polsce działa 2707 certyfikowanych Latarników Polski Cyfrowej. Liczba ta ciągle rośnie, ponieważ dzięki poparciu ministerstwa, projekt został przedłużony na kolejny rok. Prowadzone są kolejne szkolenia mające na celu wyszkolenie nowej grupy latarniczej.

Według danych SMWI 175 911 osób 50+ weszło w cyfrowy świat w okresie od listopada 2012 r. do 10 maja 2014 r. W Województwie Łódzkim jest 182 Latarników, którzy w sumie przeprowadzili 2085 zajęć edukacyjnych i przeszkolili 14190 osób. Latarnik prowadzi swoje zajęcia w porozumieniu z różnymi instytucjami, które zgadzają się na bezpłatne wykorzystanie swojej przestrzeni, sprzętu komputerowego i Internetu. Są to najczęściej

³⁰ Tamże, s. 27-34.

biblioteki, które pomimo wielkiego zaangażowania i poparcia ze strony pracujących tam osób, są często słabo wyposażone w odpowiednią ilość sprzętu, z którego w tym samym czasie chcą korzystać uczestnicy szkoleń i osoby odwiedzające bibliotekę. Rodzi to w pewien sposób problem dostępności, zwłaszcza z uwagi na fakt, że zainteresowanie szkoleniami jest bardzo duże.

Szczególnie ważne jest zainteresowanie projektem władz samorządowych, które powinny mieć na celu aktywizację osób 50+ i walkę z wykluczeniem społecznym. Dlatego powstał pomysł zbudowania tzw. Latarni Polski Cyfrowej. Są to pracownie edukacji cyfrowej, których powstanie następuje w wyniku porozumienia - umowy trzech partnerów: władz samorządu, Latarnika Polski Cyfrowej oraz SMWI. Gospodarzem latarni są aktywni latarnicy wytypowani przez SMWI. Właścicielem marki jest także stowarzyszenie. Właścicielem infrastruktury latarni są zaś władze samorządowe. Celem latarni ma być m.in.:

- Prowadzenie szkoleń, warsztatów, webinarów i spotkań dotyczących edukacji cyfrowej głównie pokolenia 50+, ale także innych grup docelowych zainteresowanych tą tematyką,
- Promocja korzystania z e-usług publicznych,
- Organizacja cyfrowych gier edukacyjnych,
- Organizacja wideokonferencji i kursów e-learningowych,
- Udzielanie wsparcia i doradztwa,
- Zapewnienie miejsca spotkań i wideokonferencji przez Latarników,
- Pomoc w uzyskaniu dostępu do informacji publicznej³¹.

W trakcie konferencji pn. „Perspektywa 2020. Cyfrowe kompetencje warunkiem rozwoju Polski”, która odbyła się w dniu 15 kwietnia 2015 r. w Warszawie oficjalnie ogłoszono przedłużenie projektu Polska Cyfrowa Równych Szans do 2020 r.³² Kolejni zainteresowani zasilą szeregi latarnicze i będą propagować nowe technologie wśród seniorów. Niezbędne jest jednak zaangażowanie samorządów w tym zakresie. Obecni latarnicy podejmują wysiłki w celu przekonania władz samorządowych do przystąpienia do projektu. Mają one za zadanie podpisanie listów intencyjnych, w których deklarują współpracę w zakresie np. udostępniania pomieszczeń na zajęcia, sieci Wi-Fi, itd. Zostaną także opracowane diagnozy kompetencji cyfrowych gminy, co pozwoli na lepszą identyfikację cyfrowych potrzeb na danym terenie.

³¹ www.latarnicy.pl

³² <https://mac.gov.pl/aktualnosci/minister-andrzej-halicki-na-konferencji-perspektywa-2020-cyfrowe-kompetencje-warunkiem>

3.2 *Fifty-Fifty – model sieci franczyzy społecznej metodą przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu jako jednej z barier aktywności zawodowej osób 50+.*

Fifty-fifty to projekt przygotowany przez firmę HRP group Sp. Z o.o. w partnerstwie z Fundacją Wspierania Rozwoju Nowoczesnych Technologii 4Future w ramach Priorytetu VI „rynek pracy otwarty dla wszystkich” Poddziałanie 6.1.1 „Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Grupę docelową stanowią osoby po 50 roku życia, które pozostają bez zatrudnienia oraz przedstawiciele sektora organizacji pozarządowych z Województwa Łódzkiego i trenerzy IT w wieku 50+. W lokalach umiejscowionych w Łodzi oraz w mniejszych miejscowościach realizowane są szkolenia z zakresu IT dla osób 50+ przez przeszkolone osoby w podobnym wieku. Inicjatywa opiera się na modelu franczyzy społecznej. Polega to na tym, że Fundacja 4Future pełni rolę Franczyzodawcy. Franczyzobiorcy Społeczni prowadzą punkty, w których odbywa się spotkanie. Punkty są wspierane przez fundację³³. Punkt może zostać założony przez każdą instytucję działającą w Województwie Łódzkim, która chce rozwijać kompetencje cyfrowe osób po 50 roku życia. W ramach projektu organizowane są spotkania, szkolenia i kursy trenerskie zakończone egzaminem certyfikującym³⁴.

3.3 *Akademia e-Seniora*

Akademia e-seniora jest społecznym programem realizowanym przez UPC Polska. Ma na celu rozwinięcie kompetencji w obszarze obsługi Internetu i komputera wśród pokolenia 50+ dzięki prowadzonym kursom i e-learningowi. Twórcy programu zauważyli potrzebę edukacji cyfrowej w grupie osób po 50 roku życia. Projekt rozpoczął się w 2006 r. i początkowo był realizowany w 10 pracowniach internetowych UPC w 9 polskich miastach. W pozostałych miastach wynajmowane były kawiarenki internetowe. W 2007 r. natomiast UPC nawiązało współpracę z Akademią Rozwoju Filantropii w Polsce (niezależna, organizacja pozarządowa non-profit zajmująca się działaniami m.in. w zakresie aktywności osób starszych)³⁵, a także z partnerami lokalnymi wyłonionymi w drodze konkursu. UPC podpisało umowę o współpracy z organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi oraz spółdzielniami mieszkaniowymi. Dzięki temu zostało otwartych sześć pracowni internetowych. Pracownie podłączono do szerokopasmowego Internetu. Od 2006 r. podjęto decyzję o wydłużeniu czasu zajęć do 16 godzin oraz przygotowaniu podręcznika i strony www

³³ <http://siec5050.org/>

³⁴ Podręcznik dla Franczyzobiorców Społecznych opracowany w ramach projektu „Pi:fifty-fifty – model sieci franczyzy społecznej metodą przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu jako jednej z barier aktywności zawodowej osób 50+, s. 25-27.

³⁵ http://aplikacje.upc.pl/upc-esenior/o_akademii/partnerzy_i_przyjaciele

oraz właściwego przygotowania instruktorów do prowadzenia szkoleń. Przewidziano również czterogodzinne konsultacje po zakończonym kursie. Organizatorzy wprowadzili także opłatę za kurs w wysokości 26 zł. Obecnie kursy realizowane są przez 120 trenerów w 100 instytucjach w 65 miastach w Polsce. Jak podaje UPC już kilka tysięcy osób 50+ zostało przeszkolonych z zakresu obsługi komputera i Internetu. W związku z ciągłym zainteresowaniem tego typu kursami i stałym rozwojem programu Akademii istnieje ciągła potrzeba przeprowadzenia szkoleń dla trenerów prowadzących zajęcia. Ich wiedza jest na bieżąco uzupełniana podczas spotkań, na których rozwijają swoje umiejętności.

Program Akademii e-Seniora UPC został wyróżniony m.in. w konkursie „Wspólnie budujemy kapitał społeczny”. Został uznany za jedną z 10 najlepszych dobrych praktyk współpracy biznesu i organizacji pozarządowych.

W wyniku doświadczeń z realizacji programu powołano Koalicję Cyfrowego Włączenia Generacji 50+. Ma ona na celu zachęcanie osób starszych do aktywnego korzystania z Internetu³⁶. Koalicja Cyfrowego Włączenia Generacji 50+ „Dojrzałość w sieci” widząc niski stopień korzystania z sieci i nowych technologii wśród osób starszych ma za zadanie zjednoczenie firm, organizacji pozarządowych, a także urzędów i instytucji do promowanie korzystania z Internetu. Ma zabierać głos w publicznych debatach dotyczących spraw istotnych dla przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.

Wśród członków organizacji są m.in. Fundacja dla Uniwersytetu Jagiellońskiego, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, IBM, Microsoft czy Związek Harcerstwa Polskiego³⁷. Koalicja wydała ciekawe raporty opisujące stan rozwoju kompetencji cyfrowych 50+: *Dojrzałość w sieci. Między alienacją a adaptacją; Polacy w wieku 50+ wobec Internetu; Internet wzbogacił moje życie; Internet dla użytkowników 50+*.

4 Kilka uwag na temat doświadczeń w pracy z osobami starszymi – Latarnik Polski Cyfrowej³⁸.

Problematyka wykluczenia cyfrowego wśród osób starszych jest w dzisiejszym świecie bardzo istotna. Biorąc pod uwagę fakt, że społeczeństwa europejskie szybko się starzeją (Województwo Łódzkie jest jednym z najstarszych w Polsce), a osoby po 50 roku życia rzadko posługują się nowymi technologiami, ważne jest podejmowanie działań pomagających zapoznać się z nimi w przystępny sposób. Nie mogą to być jednak tradycyjne szkolenia

³⁶ http://aplikacje.upc.pl/upc-esenior/o_akademii/

³⁷ <http://dojrzaloscwsieci.pl/o-koalicii.html>

³⁸ W 2013 r. ukończyłam szkolenie prowadzone przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, które skutkowało uzyskaniem tytułu „Latarnika Polski Cyfrowej” i dało prawo do prowadzenia zajęć z osobami starszymi. Od mniej więcej roku odbywam spotkania w jednej z łódzkich bibliotek, starając się wprowadzać seniorów w cyfrowy świat.

informatyczne, podczas których nauczyciel operuje skomplikowanym, technicznym słownictwem ucząc rzeczy, które w życiu seniora mogą okazać się zupełnie nieprzydatne. Latarnicy Polski Cyfrowej wychodzą z założenia, że osoba 50 plus nie musi wiedzieć jak zaprojektować stronę internetową albo wysłać list w formie korespondencji seryjnej. Spotkania z latarnikami nie prowadzą do uzyskania certyfikatu ECDL (Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy). Nie są one też prowadzone przez informatyków. Najczęściej „trenerami” są osoby wykonujące różne profesje, które posiadają dużą wiedzę i doświadczenie w obsłudze komputera i Internetu. Dzięki temu są w stanie przekazać swoją wiedzę w miarę prosty i przystępny sposób. Do seniorów należy mówić w prosty sposób, mając na uwadze to, że nowe technologie są im obce. Nie uczyli się oni w szkole informatyki, nie wszyscy mają w domu komputer i dostęp do Internetu. Idea latarnicza to cykl spotkań w takich miejscach, w których dostępna jest odpowiednia infrastruktura (komputery i bezpłatny dostęp do Internetu), tj. np. w bibliotekach. Dzięki udziałowi w projekcie Akademia Rozwoju Bibliotek, biblioteki posiadają szerokopasmowy, bezpłatny Internet. Są to miejsca przyjazne seniorom, w których czują się oni bezpiecznie i komfortowo gdyż biblioteki od zawsze kojarzyły się pozytywnie.

Spotkania prowadzone są w małych grupach. Najlepsze efekty można osiągnąć pracując z max. 5 osobami. Można wtedy skupić uwagę na każdej osobie. Im mniejsza grupa, tym lepiej, zarówno dla uczącego – Latarnika, jak i uczącego się – seniora. Na zajęcia przychodzą najczęściej osoby, które albo posiadają kartę biblioteczną i uczęszczają do konkretnej biblioteki albo usłyszały o zajęciach od swoich znajomych i decydują się na nie „z polecenia”. Uczestnikami są często osoby, które już się znają i chętnie biorą udział w innych zajęciach w Łodzi z bogatej oferty zajęć dla osób 50+. Uniwersytety III wieku, Urząd Miasta Łodzi czy inne organizacje prowadzą różnorodne, ciekawe spotkania dedykowane seniorom.

Starszaki, bo tak Latarnicy określają osoby 50+ decydują się na zajęcia z własnej woli. Nie są do nich w żaden sposób zmuszani. Przychodzą dobrowolnie, ponieważ nie chcą zostawać w tyle. Pragną nauczyć się obsługi tak powszechnego teraz narzędzia jakim jest komputer albo pogłębić swoją wiedzę na ten temat. Najczęściej spotykam się z ludźmi, którzy posiadają już jakąś wiedzę dotyczącą nowych technologii. Nie jest ona jednak usystematyzowana. Seniorzy wykazują duże braki w kompetencjach cyfrowych. Zdają sobie z nich sprawę i dlatego regularnie uczęszczają na kursy.

Rekrutacja na spotkania latarnicze prowadzona jest poprzez rozwieszanie plakatów informacyjnych, ogłoszenia w mediach, etc.

Kursy prowadzę w formie spotkań, które odbywają się raz w tygodniu po około 1,5 godziny. Program zajęć obejmuje podstawy obsługi komputera i Internetu. Istotną kwestią jest to, że Latarnik pomaga zrobić pierwszy krok w cyfrowy świat. Nie jest jego zadaniem przeprowadzenie pełnowartościowego kursu informatycznego. Ma on na celu skłonienie osób, które nie są przekonane do użytkowania Internetu i pomoc w zaznajomieniu się z nowymi technologiami, które umiejętnie i racjonalnie używane, mogą być bardzo przydatne w życiu człowieka. Seniorzy odkrywają narzędzia szczególnie im przydatne, tj. np. specjalnie im dedykowane strony, portale medyczne, zakładają konta w NFZ, oglądają stare filmy na youtube albo odszukują starych znajomych na facebooku.

Warto podkreślić, że Latarnik to wolontariusz. Za swoje zajęcia nie pobieram wynagrodzenia. Kurs jest bezpłatny. Zapłatą jest satysfakcja ze zdobytej wiedzy, uśmiech na twarzy osoby starszej, jej wdzięczność i okazywana sympatia. Szkolenia cieszą się ogromną popularnością i kolejne osoby stale zapisują się na zajęcia.

Podsumowanie

Podnoszenie kompetencji cyfrowych osób po 50 roku życia we współczesnym świecie jest bardzo ważne. Pomimo faktu, że to właśnie seniorzy stanowią w Polsce grupę najbardziej wykluczonych cyfrowo ludzi są oni jednocześnie osobami, które chętnie podejmują się nowych wyzwań związanych ze zdobywaniem wiedzy, podnoszeniem kwalifikacji i poszerzaniem horyzontów. Są to ludzie często nadal bardzo aktywni (także zawodowo) interesujący się otaczającym ich światem. Świat ten staje się o wiele bardziej dostępny, jeśli w umiejętny sposób korzysta się z jego cyfrowych zdobyczy. Dla osób starszych mają one dużo do zaoferowania. Umówienie wizyty u lekarza drogą elektroniczną, sprawdzenie rozkładu jazdy autobusu albo internetowe zakupy sprawiają, że codzienne funkcjonowanie staje się łatwiejsze. Istotny jest tu także czynnik ekonomiczny. Poruszanie się po cyfrowym świecie oszczędza czas i pieniądze. Seniorzy zdają sobie z tego sprawę i dlatego coraz chętniej dążą do podnoszenia swoich umiejętności informatycznych poprzez uczestnictwo w różnorodnych inicjatywach i projektach.

Nowy okres programowania daje im w tym zakresie dużo możliwości. Zainicjowane w poprzedniej perspektywie finansowej programy i projekty tj. np. Polska Cyfrowa Równych Szans będą kontynuowane. Przyczynią się one do rozwijania kompetencji cyfrowych kolejnych grup osób. Doprowadza to do zmniejszenia poziomu wykluczenia cyfrowego Polaków. Prowadzi również do zwiększenia poczucia własnej wartości seniorów, którzy czują się ważni i potrzebni. Często powtarzanym stwierdzeniem, także przez samych seniorów jest to, że nowe technologie „zabijają” stosunki międzyludzkie i sprawiają, że ludzie zamykają się w swoich

domach przed monitorami komputerów. Teza ta nie jest prawdziwa, ponieważ jak pokazują chociażby przytoczone w artykule przykłady, projekty podnoszące umiejętności cyfrowe seniorów prowokują ich do wyjścia z domu, spotkania się z rówieśnikami i zawiązywania nowych kontaktów towarzyskich.

Warto jest podejmować działania skierowane do seniorów. Nie należy tej grupy społecznej skazywać na izolację, ale rozwijać jej pasje i zainteresowania i skłaniać do aktywności. Technologie informacyjno – komunikacyjne mogą przyczynić się do poprawy komfortu ich życia.

Bibliografia:

4. Czapirski J., Panek T., *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2014.
5. Majnert P., Machul R., Batorski D., *Internet dla użytkowników w wieku 50+*.
6. Oświadczenie Rady w sprawie Europejskiego Roku aktywności Osób starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012), Bruksela, 7 grudnia 2012 r.
7. Parnowski T., *Jak się starzejemy? Wymiar biologiczny procesu starzenia się*, Warszawa 2013.
8. Podręcznik dla Franczyzobiorców Społecznych opracowany w ramach projektu „Pl:fifty-fifty – model sieci franczyzy społecznej metodą przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu jako jednej z barier aktywności zawodowej osób 50+, Łódź 2013
9. *POWER*, 17.12.2014 r.
10. Program ASOS 2014-2020.
11. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.
12. red. J. Orzeł, K. Głomb, *Pokolenie 50+ Pierwsze kroki w cyfrowy świat Ku sieciowej codzienności*, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, 2011.
13. red. Violetta Szymanek, *Społeczność informacyjne w liczbach 2014*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2014.
14. red. Batorski D., Zajac J.M., *Raport Otwarcia Koalicji „Dojrzałość w sieci”, Między alienacją a adaptacją Polacy w wieku 50+ wobec Internetu*.
15. red. Orzeł J., Głomb K., *Pokolenie 50+ Pierwsze kroki w cyfrowy świat Ku sieciowej codzienności*, Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”, Warszawa, Białystok, Tarnów, 2011.
16. RPO Wł na lata 2014-2020.
17. Sikora M., *Potrzeby osób starszych w kontekście procesu uczenia się*, s. 43 [w:] *Edukacja osób starszych. Uwarunkowania, Trendy, Metody*, Warszawa 2013.
18. Szmigielska B., Bąk A., Hołda M., *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, Nauka 2/2012.
19. Uchwała Nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, *Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, dnia 24 stycznia 2014 r.
20. Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020.
21. *Understanding the digital divide*, OECD 2011.
22. www.pl.wikipedia.org/wiki/Wykluczenie_cyfrowe
23. www.latarnicy.pl
24. www.mac.gov.pl/aktualnosci/minister-andrzej-halicki-na-konferencji-perspektywa-2020-cyfrowe-kompetencje-warunkiem
25. www.siec5050.org/
26. www.dojrzaloscwsieci.pl/
27. www.wcag20.widzialni.org/wykluczenie-cyfrowe,m,mg,150
28. www.aplikacje.upc.pl/upc-esenior/o_akademii/partnerzy_i_przyjaciele
29. www.aplikacje.upc.pl/upc-esenior/o_akademii/
30. www.dojrzaloscwsieci.pl/o-koalicji.html

mgr Paweł A. Nowak,

*Wydział Społeczeństwa Informacyjnego, Departament Cyfryzacji, Urząd Marszałkowski
Województwa Łódzkiego*

*Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Uniwersytet Łódzki*

Nowak P.A., *Serwisy www podmiotów publicznych jako element włączenia cyfrowego*

Streszczenie:

Jednym z priorytetowych zadań samorządu terytorialnego jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu mieszkańców. Większość obszarów wykluczenia wymaga zaangażowania dużych lub bardzo dużych środków finansowych. Do wyjątków należy obszar komunikacji elektronicznej, gdzie zastosowanie rozwiązań zgodnych z obowiązującymi standardami pozwala na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu ze względu na dysfunkcję narządu wzroku. Od dnia 1 czerwca 2015 r. obowiązywać zaczęły zasady wynikające z *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*¹. Oznacza to, że podmioty publiczne w Polsce miały trzy lata na dostosowanie m.in. serwisów internetowych do wymagań rozporządzenia. W poniższym artykule przedstawione zostały wyniki badań serwisów www 66 miast na prawach powiatów oraz niektórych urzędów centralnych (w tym administracji rządowej) pod kątem dostosowania do wymagań rozporządzenia. Badanie przeprowadzone zostało w dniach 3-15 czerwca 2015 r.

¹ D.U. z dnia 16 maja 2012, poz. 526

Włączenie cyfrowe w priorytetach rozwojowych UE i Polski

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jest jednym z priorytetów rozwojowych Unii Europejskiej. W dokumencie strategicznym *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*² zostało opisane jako jeden z pięciu celów głównych zakładając, że do 2020 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym zostanie zmniejszona co najmniej o 20 mln. osób³. Za jedną z głównych przyczyn zagrożenia wykluczeniem społecznym i ubóstwem uznane zostało wykluczenie cyfrowe⁴. Zjawisko to uwzględniając nacisk, jaki europejska administracja kładzie na rozwój takich dziedzin jak e-zdrowie, e-administracja czy e-kształcenie może okazać się szczególnie niebezpieczne. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu jest możliwe pod warunkiem wspierania kształcenia umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowych w grupach zagrożonych wykluczeniem oraz budowy usług cyfrowych sprzyjających włączeniu cyfrowemu (społecznemu). Oznacza to również konieczność wspólnych działań administracji i podmiotów komercyjnych na rzecz umożliwienia korzystania z usług społeczeństwa informacyjnego osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym, w tym osobom niepełnosprawnym.

19 maja 2010 r. Komisja Europejska ogłosiła *Europejską Agendę Cyfrową*⁵ - pierwszą z inicjatyw strategii Europa 2020. Agenda rekomenduje Unii Europejskiej i państwom członkowskim ponad 100 działań o charakterze legislacyjnym oraz pozalegisacyjnym, których celem jest skuteczna interwencja publiczna w zdiagnozowanych obszarach problemowych. *W obliczu starzenia się społeczeństwa i globalnej konkurencji mamy do wyboru trzy opcje: pracować ciężiej, dłużej lub mądrzej. Będziemy prawdopodobnie musieli zastosować wszystkie trzy, ale trzecia opcja to jedyny sposób na zagwarantowanie lepszej jakości życia Europejczyków. Aby tego dokonać, w ramach Europejskiej Agendy Cyfrowej zaproponowano działania, które należy podjąć jak najszybciej w celu zapewnienia w Europie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Propozycje te przygotowują podłoże dla długoterminowych przemian wynikających z postępującej cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa*⁶. Agenda wskazuje m.in. osiem obszarów działania, których wsparcie może pozwolić na realizację jej priorytetów. W ramach obszaru drugiego *Interoperacyjność i normy* wskazano, że działanie na rzecz włączenia cyfrowego wymaga

² http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm (21.04.2013)

³ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm

⁴ Według danych EUROSTAT ok. 150 mln. Europejczyków nigdy nie korzystało z Internetu

⁵ Europejska Agenda Cyfrowa, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

⁶ *ibidem*, s. 4

skutecznego wdrożenia otwartej architektury produktów i usług telekomunikacyjnych. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której wybór marki urządzenia, systemu operacyjnego w którym ono działa, czy konkretnego producenta odcina użytkownika od istotnej części publicznych zasobów bądź usług cyfrowych. Do zmiany tego stanu rzeczy niezbędna jest:

1. Poprawa ustalania norm w dziedzinie TIK.
2. Promowanie lepszego wykorzystania norm.
3. Zwiększenie interoperacyjności przez koordynację⁷.

Realizując zalecenia Europejskiej Agencji Cyfrowej polska administracja publiczna zintensyfikowała prace nad standaryzacją obszaru TIK⁸. Wznowiono prace nad architekturą korporacyjną państwa (rozumianą jako kaskadę architektur od poziomu strategicznego dla państwa, przez poszczególne jego elementy do poziomu operacyjnego dla poszczególnych jednostek administracji państwowej i samorządowej) oraz interoperacyjnością systemów informatycznych administracji. Elementem kluczowym jest w tym zakresie *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁹, które określa:

- 1) *Krajowe Ramy Interoperacyjności;*
- 2) *minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej;*
- 3) *minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, w tym:*
 - a) *specyfikację formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, które mają być stosowane w oprogramowaniu interfejsowym,*
 - b) *sposoby zapewnienia bezpieczeństwa przy wymianie informacji,*
 - c) *standardy techniczne zapewniające wymianę informacji z udziałem podmiotów publicznych z uwzględnieniem wymiany transgranicznej,*
 - d) *sposoby zapewnienia dostępu do zasobów informacji podmiotów publicznych dla osób niepełnosprawnych*¹⁰.

Jako wiążące dla zasobów informacji podmiotów publicznych (w tym serwisów www) wskazane zostały polskie normy PN-ISO/IEC 20000-1 i PN-ISO/IEC 20000-2, a w przypadku gdy w danej sprawie brak jest przepisów, norm lub standardów, o których mowa w ust. 1

⁷ ibidem, s. 18

⁸ TIK – Technologie Informatyczno-Komunikacyjne, nazwa jest często używana zamiennie z angielskim odpowiednikiem ICT (*Information and communications technology*)

⁹ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120000526>

¹⁰ ibidem, s. 1

(określonych w obowiązujących przepisach, normach, standardach lub rekomendacjach ustanowionych przez krajową jednostkę normalizacyjną lub jednostkę normalizacyjną Unii Europejskiej), stosuje się standardy uznane na poziomie międzynarodowym, w szczególności opracowane przez:

1) *Internet Engineering Task Force (IETF)* i publikowane w postaci *Request For Comments (RFC)*,

2) *World Wide Web Consortium (W3C)* i publikowane w postaci *W3C Recommendation (REC)*¹¹. Uwzględniając wyjątkowo długi, aż trzyletni okres przejściowy od dnia 1 czerwca 2015 r. wszystkie serwisy www podmiotów publicznych powinny spełniać wymagania *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0)*¹².

Badanie wybranych serwisów www podmiotów publicznych¹³

W celu zdiagnozowania poziomu wdrożenia Rozporządzenia Rady ministrów z 12 kwietnia 2012 r. przyjęto następującą próbę:

1. w zakresie serwisów www jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono analizę stron www wszystkich 66 miast na prawach powiatów,
2. w zakresie serwisów www administracji centralnej przeprowadzono analizę stron wszystkich 17 ministerstw, Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Premiera, Sejmu RP, Senatu RP, Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Prokuratury Generalnej, Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) oraz Rzecznika Praw Dziecka (RPD) – łącznie serwisy www 27 instytucji.

Miasta na prawach powiatu zostały wybrane ponieważ:

1. są to największe miasta w Polsce,
2. ze względu na rozkład ludności stanowią ośrodki o największym nagromadzeniu osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym,
3. ze względu na poziom zatrudnienia w urzędach miejskich oraz wielkość budżetu mają największy potencjał ludzki i finansowy do wprowadzania zmian w obszarze TIK,

¹¹ Ibidem, s. 6

¹² Ibidem, s. 6

¹³ W artykule wykorzystano fragmenty autorskich badań przeprowadzonych w dniach 5-15 czerwca 2015 r. na 133 serwisach podmiotów publicznych (administracja centralna, podmioty samorządowe odpowiedzialne za pomoc publiczną, miasta na prawach powiatu). Data prowadzenia badania wynika z wejścia w życie z dniem 1 czerwca 2015 r. wytycznych w zakresie dostępności serwisów www podmiotów publicznych wynikających z *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*.

4. stanowią główne ośrodki obsługujące ruch turystyczny i inwestycje zagraniczne w związku z czym ich serwisy www powinny stanowić wzór nie tylko estetyczny ale i technologiczny.

Jako przedstawiciele administracji centralnej wybrane zostały podmioty:

1. uczestniczące w tworzeniu prawa (np. kancelarie Prezydenta i Premiera, ministerstwa, Sejm oraz Senat),
2. odpowiadające za bezpośrednie kontakty z osobami zagrożonymi wykluczeniem cyfrowym (np. ZUS, KRUS, NFZ)
3. odpowiadające za „interwencyjne” kontakty z obywatelami (Prokuratura Generalna, RPO, RPD).

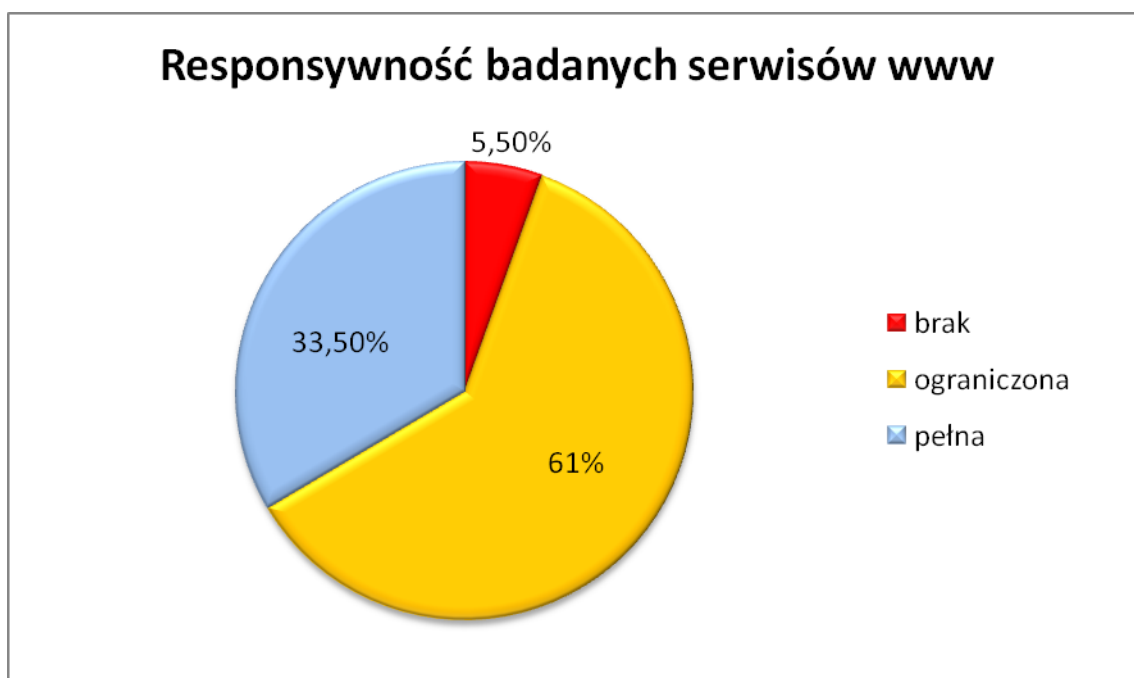
W ramach prowadzonego badania sprawdzona została:

1. responsywność strony rozumiana jako możliwość wyświetlania danego serwisu na monitorach o różnej rozdzielczości ekranów (na przykładzie monitorów o wymiarze 24 cali oraz 17 cali) oraz urządzeniach mobilnych (tablet, smartfon),
2. posiadanie podstawowych udogodnień dla osób z dysfunkcją wzroku (zmiana kontrastu, możliwość powiększania czcionki),
3. dostępność Biuletynu Informacji Publicznej ze strony głównej serwisu,
4. możliwość przejścia do oficjalnych kanałów w mediach społecznościowych ze strony głównej serwisu.
5. zgodność konstrukcji serwisu ze standardem W3C (z wykorzystaniem walidatora <https://jigsaw.w3.org/css-validator/>),
6. zgodność sposobu zamieszczania treści w serwisie www ze standardem WCAG 2.0 (za wykorzystaniem walidatora http://achecker.ca/checker/index.php#output_div),

W zakresie punktów 1-4 badania przeprowadzono w dniach 3-12 czerwca 2015 r., w zakresie punktu 5 w dniach 13-14 czerwca 2015 r., a zgodność ze standardem WCAG 2,0 sprawdzono w dniu 15 czerwca 2015 r.

Wyniki badania

Z badanych 92 serwisów internetowych podmiotów publicznych zdecydowana większość zapewnia choć częściową responsywność. Tylko 5 serwisów (Dąbrowy Górniczej, Płocka, Poznania, Senatu oraz Rzecznika Praw Dziecka), czyli niespełna 5,5% nie spełnia tego kryterium na żadnym poziomie. Prawie 61% serwisów umożliwia oglądanie treści na monitorach różnej wielkości, a tylko 33,5% zapewnia pełną responsywność stosowanych szablonów lub posiada wersję mobilną.

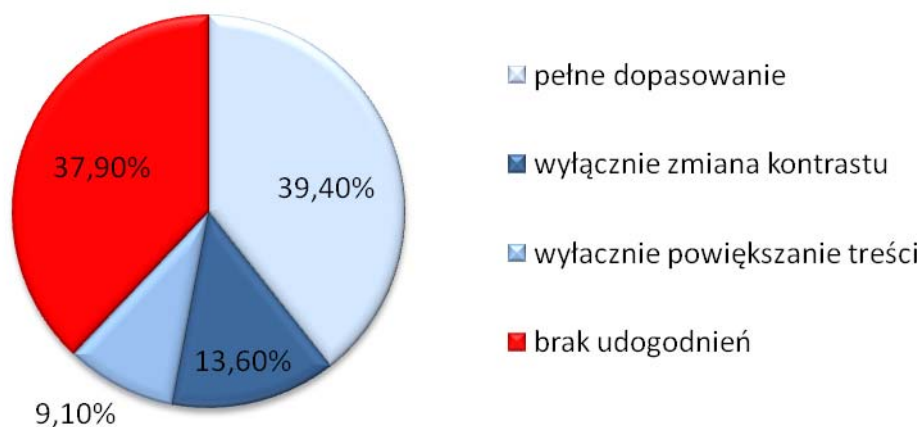


Wykres 1 - responsywność badanych serwisów www podmiotów publicznych. Źródło: badania własne

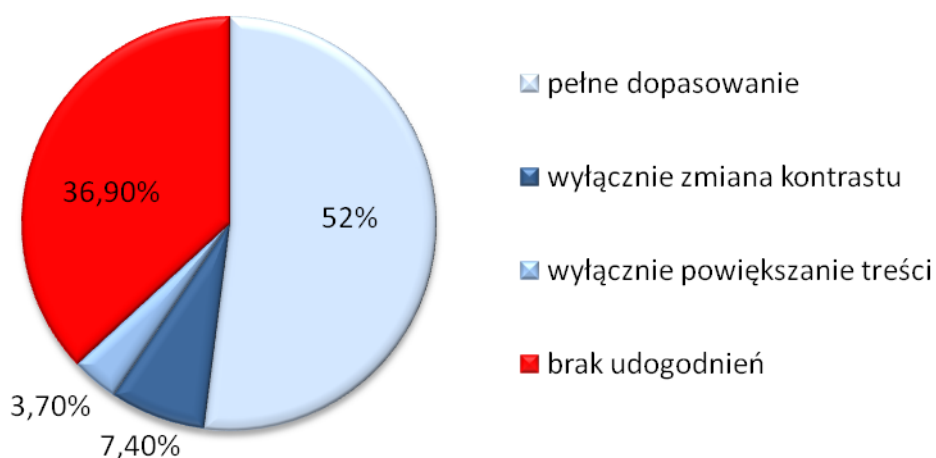
Cecha ta rozkłada się równomiernie w obu badanych grupach serwisów (miast na prawach powiatów oraz instytucji i urzędów centralnych).

Badanie pod kątem wbudowanych narzędzi ułatwiających korzystanie z serwisów www osobom z dysfunkcją narządu wzroku wykazało, że niecałe 43,5% z ogólnej liczby 92 serwisów umożliwia swobodne powiększanie wielkości czytanego tekstu oraz zmianę jego kontrastu. Dodatkowo 12% serwisów umożliwia zmianę kontrastu treści badanych serwisów, a 7,6% zmianę wielkości tekstu.

Udogodnienia dla osób z dysfunkcją wzroku - serwisy www instytucji samorządowych



Udogodnienia dla osób z dysfunkcją wzroku - serwisy www instytucji centralnych



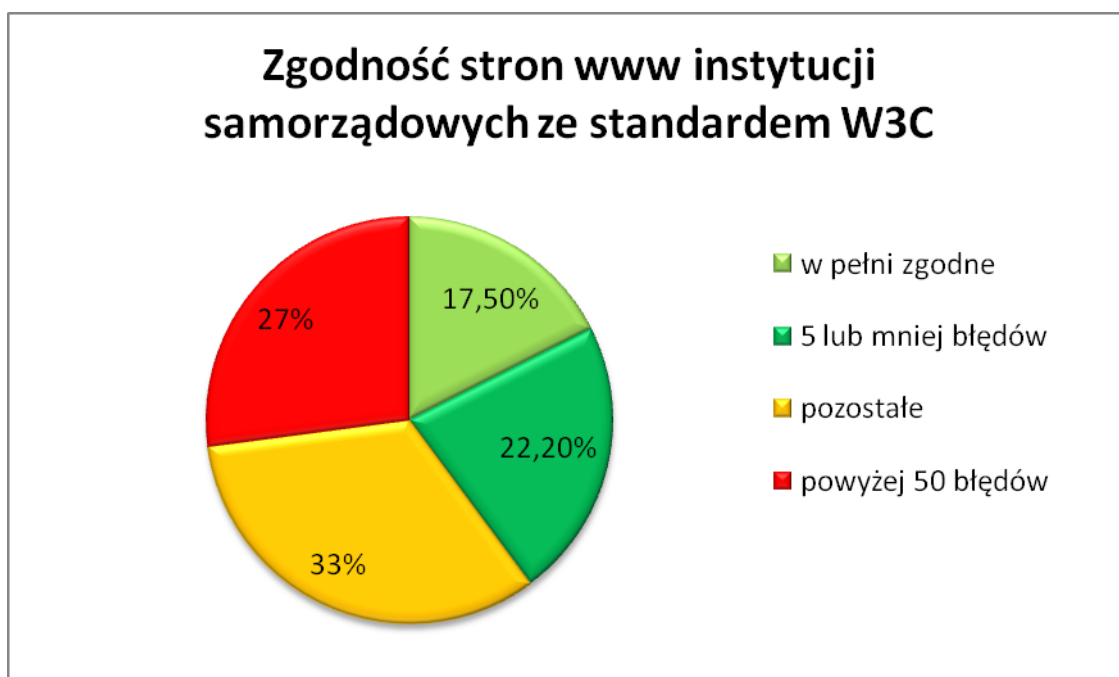
Wykres 2 – zastosowanie narzędzi wewnętrznych ułatwiających korzystanie z serwisów www osobom z dysfunkcją narządu wzroku. Źródło: badania własne

Praktycznie wszystkie badane serwisy www spełniają obowiązek posiadania na stronie głównej odsyłacza do Biuletynu Informacji Publicznej. Niechlubny wyjątek stanowią serwis internetowy Sopotu, Kancelarii Prezydenta oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (łącznie 3,2% badanych stron www).

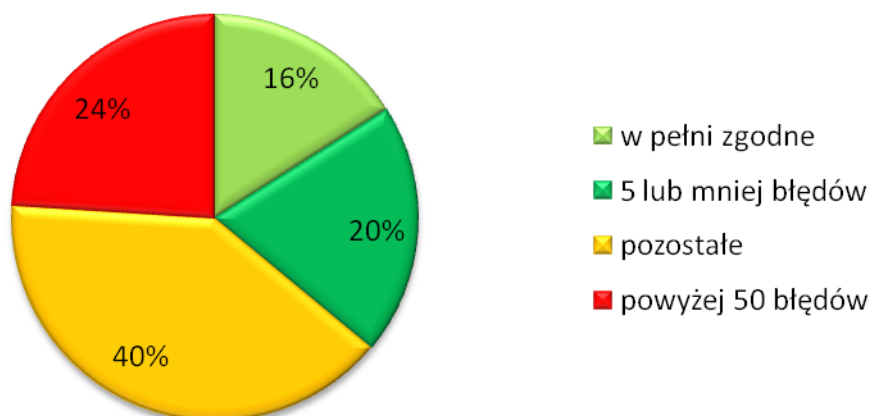
Serwisy www instytucji publicznych oprócz funkcji informacyjnych pełnią również zadania marketingowe. Aż 75% badanych serwisów zawiera odsyłacze do mediów

społecznościowych wśród których zdecydowanym liderem jest Facebook, kolejne miejsce zajmuje Twitter oraz kanały tematyczne na YouTube.

Do badania zgodności konstrukcji serwisów ze standardem W3C wykorzystany został walidator on-line dostępny pod adresem <https://jigsaw.w3.org/css-validator/>. Za pomocą walidatora sprawdzono liczbę błędów w kodzie i strukturze poszczególnych stron. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze błędy w kodzie strony wynikają z ich nieumiejętnej konstrukcji. Programiści często używają skrótów, które walidator pokazuje jako błąd, a które nie mają wpływu na jakość wyświetlania serwisów. Należy więc uznać, że znalezienie w serwisie 5 lub mniejszej liczby błędów kwalifikuje stronę jak „prawie” doskonała. W trakcie badania nie udało się przeprowadzić walidacji pięciu stron internetowych: Gdańska, Jaworzna, Krosna, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Kancelarii Prezydenta. Z pozostałych 87 serwisów tylko 15 (17,2%) przeszło walidację bezbłędnie, a na kolejnych 19 (21,8%) stwierdzono 5 lub mniej błędów. Analiza wykazała na 23 (26,4%) badanych stronach www 50 i więcej błędów kodu, a rekordzistka strona www Wrocławia miała ich 723, niewiele mniej bo aż 634 miała strona Rzecznika Praw Dziecka.



Zgodność stron www instytucji i urzędów centralnych ze standardem W3C

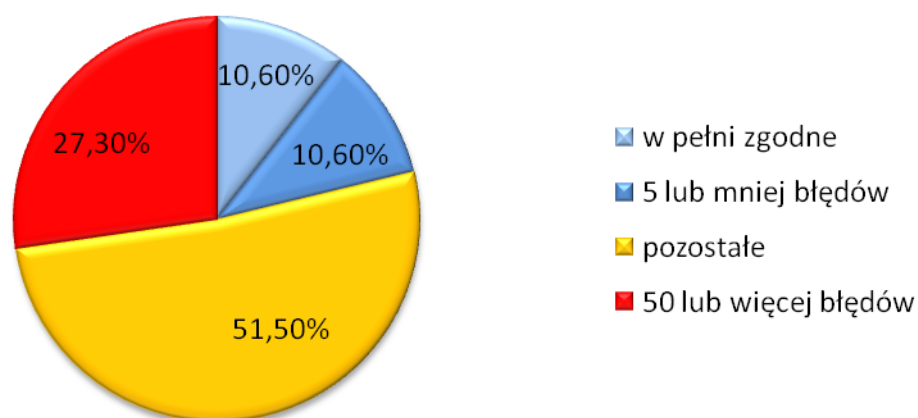


Wykres 3 - zgodność konstrukcji stron instytucji publicznych ze standardem W3C. Źródło: badania własne

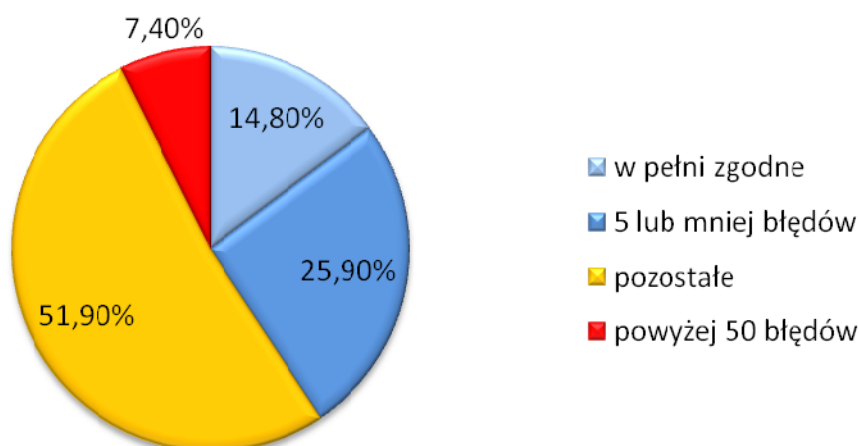
Do badania zgodności treści serwisów ze standardem WCAG 2.0 wykorzystany został walidator on-line dostępny pod adresem http://achecker.ca/checker/index.php#output_div). Walidacja została przeprowadzona na poziomie AA zgodnie z wymaganiami nałożonymi przez Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Z ogólnej liczby 92 serwisów tylko 11 (12%) było w dniu badania zgodnych ze standardem WCAG 2.0. Kolejnych 14 (15,2%) zawierało 5 lub mniej błędów. Aż 20 (21,7%) z badanych serwisów miało powyżej 50 błędów.

Zgodność stron instytucji samorządowych ze standardem WCAG 2.0



Zgodność stron www instytucji i urzędów centralnych ze standardem WCAG 2.0

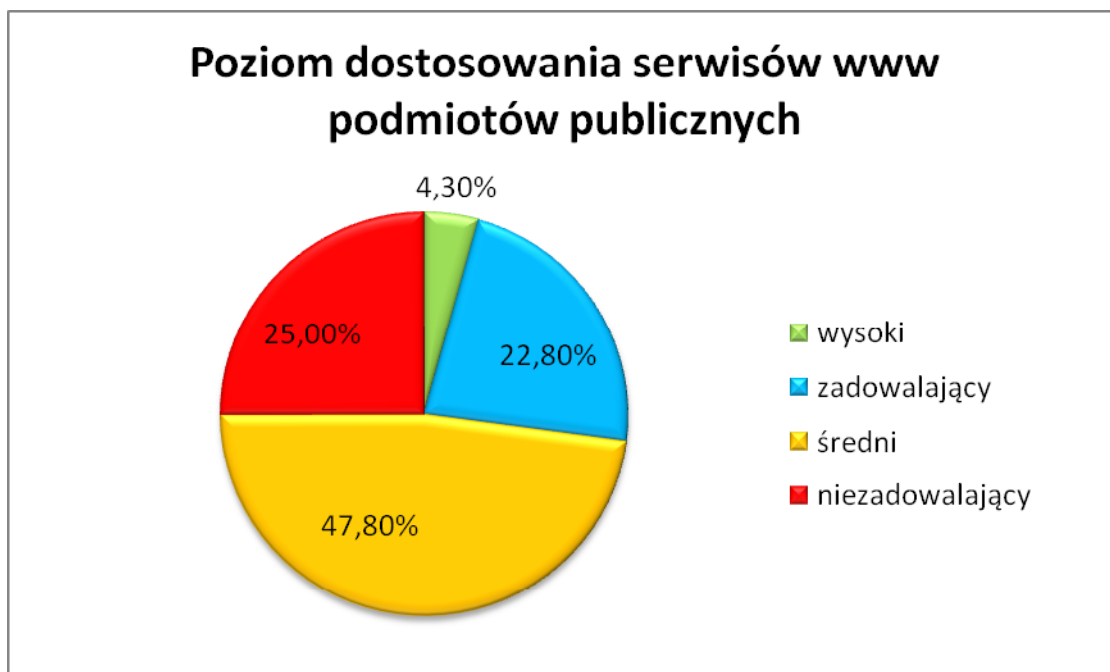


Wykres 4 – zgodność treści stron www wybranych instytucji publicznych ze standardem WCAG 2.0.
Źródło: badania własne

W ramach prowadzonego badania analizie poddano również współwystępowanie poszczególnych cech. Przyjmując, że za spełnienie każdego z wymagań można otrzymać 0 lub 1 punkt¹⁴ za wynik niezadowalający uznać należy uzyskanie 2 lub mniej punktów, za średni od 2,5 do 3,5 punktów, za zadowalający 4-4,5 punktów, za wysoki 5 lub 5,5 punktu. Uzyskanie 6 punktów oznacza wzorowe spełnienie wymagań technicznych i technologicznych przywoływanego wcześniej Rozporządzenia Rady Ministrów.

Analiza wyników wykazała, że 23 serwisy (25%) uzyskały wynik niedopuszczalny, 44 serwisy (47,8%) uzyskały wynik średni, 21 serwisów (22,8%) uzyskało wynik zadowalający, a tylko 4 (4,3%) wynik wysoki. Najslabiej w zestawieniu wypadły strony internetowe Płocka i Sopotu (po 1 punkcie). Najwyższą liczbę punktów (po 5) uzyskały strony internetowe Łodzi, Świnoujścia, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, zaś żaden z badanych serwisów nie uzyskał w przeprowadzonym badaniu więcej niż 5 punktów. Rozkład wyników w poszczególnych kategoriach (oprócz wysokiej) pomiędzy strony www jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędów i instytucji centralnych jest proporcjonalny i nie wymaga przedstawienia na osobnych wykresach.

¹⁴ wyjątek stanowi badanie responsywności stron www gdzie przyznano: 0 punktów za brak responsywności, 0,5 punktu za częściową responsywność oraz 1 punkt za całkowitą



Wykres 5 – poziom dostosowania badanych serwisów www podmiotów publicznych do wymagań Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych

Podsumowanie

W dokumentach strategicznych i operacyjnych Unii Europejskiej zapobieganie wykluczeniu społecznemu stanowi jedno z kluczowych obecnej perspektywy rozwojowej. Jednym z elementów mających wspomóc realizację tego zadania jest włączenie cyfrowe¹⁵ jak największej liczby obywateli UE. Praktyczne działania na rzecz włączenia cyfrowego, ze względu na różny poziom kompetencji cyfrowych obywateli oraz różnorodne przyczyny wykluczenia, muszą się odbywać na poziomie poszczególnych krajów członkowskich. Kraje członkowskie UE od 2010 r. (przyjęcie strategii EUROPA 2020 i Europejskiej Agendy Cyfrowej) miały czas na precyzyjne zdiagnozowanie sytuacji swoich obywateli oraz przygotowanie odpowiednich planów działań. Jednym z elementów tego przygotowania w Polsce było *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*. Jednym z efektów tego Rozporządzenia miało być dostosowanie serwisów www podmiotów publicznych do potrzeb osób niepełnosprawnych przy

¹⁵ W dokumentach programowych poprzednich okresów programowania używano pojęcia „wykluczenie cyfrowe” jako opis jednego z elementów wykluczenia społecznego. Komisja Europejska uznała jednak, że pojęcie to ma charakter stygmatyzujący dlatego zaczęto je zastępować pojęciem „włączenie cyfrowe”

jednoczesnym zachowaniu neutralności technologicznej po stronie użytkownika (pełny dostęp do w/w serwisów powinien być możliwy bez względu na rodzaj urządzenia z którego korzysta użytkownik, system operacyjny na którym pracuje oraz przeglądarkę której używa). W opisanym zakresie zastosowano bardzo długi, aż trzyletni okres dostosowawczy – do końca maja 2015 r.

W połowie czerwca 2015 r., a więc po zakończeniu okresu przejściowego, przebadane zostały 92 strony podmiotów publicznych pod kątem wdrożenia zaleceń przywołanego Rozporządzenia Rady Ministrów. Analiza wyników przeprowadzonego badania nie napawa jednak optymizmem. Tylko jedna z badanych stron (www.nauka.gov.pl – strona Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego) spełnia łącznie wymagania dotyczące stosowanych technologii (standard W3C) oraz sposobu prezentowania treści (standard WCAG 2.0). Nawet traktując za dobry wynik osiągnięcie łącznego poziomu zadawalającego i wysokiego¹⁶ zauważyć należy, że prawie 75% badanych stron nie spełnia warunków niezbędnych do włączenia cyfrowego obywateli¹⁷. Uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że w skali wszystkich podmiotów publicznych w Polsce proporcje te wyglądają jeszcze gorzej – w badanej próbie znalazły się urzędy i instytucje posiadające niezbędne zaplecze finansowe i kompetencyjne do wdrożenia oczekiwanych standardów.

Znamienne jest, że dość słaby wynik w badaniu osiągnęły urzędy i instytucje zaangażowane w tworzenie i egzekwowanie prawa. Z 21 analizowanych stron www (17 ministerstw, Kancelarii Premiera, Prezydenta, Sejmu i Senatu) standard WCAG 2.0 spełniają 3 serwisy, a standard W3C 4. W myśl starego powiedzenia przykład idzie z góry, jeśli tak, to nie jest dobry przykład.

Uzasadnione wydaje się być twierdzenie że istotny wpływ na niski poziom realizacji wytycznych *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w zakresie dostępności serwisów www podmiotów publicznych* ma brak sankcji za ich niewdrożenie.

Współczesny świat poprzez cyfryzację życia stawia coraz więcej wyzwań związanych z TIK. Nauka na odległość, nauka przez całe życie, eUsługi czy Internet rzeczy to pojęcia, które pojawiają się nie tylko w futurologicznych opisach przyszłości, ale coraz częściej w opisie rzeczywistości. Skoro tak, warto zacząć od rzeczy najprostszych.

¹⁶ Do osiągnięcia w łącznej punktacji poziomu zadawalający lub wysoki niezbędne było wdrożenie przynajmniej jednego z opisanych standardów

¹⁷ Jednocześnie, nieco wbrew logice, 75% badanych stron zakłada ich wykorzystanie promocyjne i marketingowe zamieszczając odsyłacze do mediów społecznościowych

Bibliografia

1. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, D.U. z dnia 16 maja 2012, poz. 526
2. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm
3. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm
4. *Europejska Agenda Cyfrowa*,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

Dr Joanna Wyporska-Frankiewicz, Zakład Sądownictwa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki,

Wyporska-Frankiewicz J., *Wyzwania stojące przed administracją w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia opieki w domu pomocy społecznej. Zagadnienia wybrane.*

Streszczenie:

Artykuł dotyczy praktycznych problemów związanych z jednym ze świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej tj. zapewnieniem pobytu i usług w domu pomocy społecznej, a w tym przede wszystkim dotyczy kosztów jakie ponosi w związku z tym administracja. Problem ten w chwili obecnej – z uwagi na szybkie starzenie się polskiego społeczeństwa, emigrację zarobkową młodego pokolenia, a także ogromne koszty jakie ponosi administracji w związku z koniecznością realizacji tego zadania – jest niezwykle istotny. Zwrócono też uwagę na poważne rozbieżności w judykaturze związane z odpłatnością za pobyt w domach pomocy społecznej, a także dostrzeżono konieczność wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa i zaproponowano ich kierunek. Poruszana problematyka dotyczy zagadnień istotnych zarówno dla mieszkańców, jak i administracji samorządowej.

I.

Domy pomocy społecznej – zagadnienia ogólne

1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹ „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Przy czym ustawodawca założył w treści art. 3 ust. 1 ups, że ma ona wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, a jej podstawowym zadaniem jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ups). Oczywiście rodzaj, forma i rozmiar świadczeń mogą być różne, zawsze jednak powinny być odpowiednie do okoliczności, które uzasadniają udzielenie pomocy (art. 3 ust. 3 ups), a same potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (art. 3 ust. 4 ups). Należy bowiem pamiętać, że pomoc społeczna dysponuje ograniczoną ilością środków, a co za tym idzie nie można realnie oczekiwać, że przejmie całkowitą odpowiedzialność za sprawy swoich podopiecznych. Trzon pomocy społecznej stanowią organy administracji². Z przepisów wynika bowiem – art. 2 ust. 2 ups – że pomoc tę organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadach partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Pomoc społeczna realizuje różnego rodzaju świadczenia – zarówno pieniężne, jak i niepieniężne – wymienione w treści art. 36 ups. Przy czym jednym z takich świadczeń o charakterze niepieniężnym, wymienionym w art. 36 pkt 2 lit o ups, jest pobyt i usługi w domu pomocy społecznej³.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 16 ups kierowanie do dps oraz ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w takim domu należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Równocześnie ustawodawca zaznaczył (art. 17 ust. 2 pkt 3 ups), iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w dps o zasięgu gminnym oraz

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm. – powoływana jako ups.

² Zob. A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. nauk. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 r., s. 425 – 439 oraz wskazana tam literatura przedmiotu; Cz. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001 r., *passim*; T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo – kulturalnych obywateli* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000 r., s. 336 - 338.

³ Dalej dps.

kierowanie do nich osób wymagających opieki. Z kolei prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób należy do zadań własnych powiatu (art. 19 pkt 10 ups)⁴. Przy czym z przepisów wynika (art. 25 ups), iż organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania różnym podmiotom uprawnionym⁵ prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej⁶. Niemniej jednak zlecenie realizacji tych zadań odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert (art. 25 ust. 4 ups), a co więcej stosuje się tutaj przepisy upiw (art. 25 ust. 5 ups). Należy zauważyć, że dps mogą prowadzić – ale po uzyskaniu zezwolenia wojewody⁷ właściwego ze względu na położenie domu – jednostki samorządu terytorialnego, kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne oraz osoby fizyczne (art. 57 ust. 1 i 2 ups). Natomiast samo zezwolenie wojewoda wydaje po przeprowadzeniu wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dps (art. 57 ust. 4 i 5 ups)⁸. Zezwolenie takie wydawane jest na czas nieokreślony. Niemniej jednak ustawodawca zaznaczył, że w przypadku gdy podmiot któremu je wydano: przestał spełniać określone w ustawie warunki; przestał spełniać standardy, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2; a także nie przedstawił na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, oświadczeń lub informacji (o których mowa w art. 57 ust. 3b ups) – wówczas wojewoda wyznacza dodatkowy termin na spełnienie warunków lub standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów (oświadczeń lub informacji), a po jego bezskutecznym upływie cofa zezwolenie na prowadzenie dps i wykreśla dom z rejestru domów pomocy społecznej (art. 57a ust. 1, 2 i 3 ups).

⁴ Należy zauważyć, że w myśl art. 22 pkt 3 ups wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie dps oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej (art. 22 pkt 3 ups); a nadto prowadzenie rejestru dps, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa (art. 22 pkt 4 ups); oraz kontrola jakości usług wykonywanych przez dps prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego przez podmioty niepubliczne, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2-4 ups (art. 22 pkt 9a ups) - należy do zadań wojewody.

⁵ To jest organizacją pozarządową, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.) – dalej upiw oraz innym podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

⁶ Ustawodawca zastrzegł jednak – w art. 25 ust. 2 ups – iż zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może jednak obejmować: „1) ustalenia uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych; 2) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; 3) wypłaty świadczeń pieniężnych”.

⁷ Z art. 57 ust. 3 ups wynika jednak, że „Wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, jeżeli podmiot o nie występujący: 1) spełnia warunki określone w niniejszej umowie; 2) spełnia standardy, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2; 3) złoży wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej”. Przy czym warunki jakie musi spełniać wniosek o zezwolenie na prowadzenie dps oraz dodatkowe wymogi określił ustawodawca w treści art. 57 ust. 3a, 3b i 3c ups.

⁸ Wojewoda zobligowany jest również do prowadzenia rejestru domów pomocy społecznej, a co więcej zgodnie z art. 57 ust. 6 ups – corocznie, do dnia 30 czerwca, ogłasza rejestr dps w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Domy pomocy społecznej są szczególnymi zakładami administracyjnymi – swoje usługi bytowo-opiekuńcze świadczą bowiem całodobowo i bezterminowo, w sposób najbardziej intensywny, zastępując swoim pensjonariuszom dom. Coraz częściej bowiem to właśnie dps, a nie rodzina zapewnia osobom które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu całodobową pomoc i opiekę. Przy czym nie można nie dostrzegać faktu, iż utrzymanie takich domów pociąga za sobą znaczne koszty, których z reguły nie są w stanie pokryć samodzielnie ich pensjonariusze, a co za tym idzie partycypują w nich również gminy wydatkując na ten cel publiczne środki finansowe.

2. Problematykę kierowania do dps oraz wszelkie reguły z tym związane normują szczegółowo przepisy ups: w rozdziale 2 pt. „*Domy pomocy społecznej*” w dziale II pt. „*Świadczenia z pomocy społecznej*”. W pierwszej kolejności ustawodawca zaznaczył, że „*Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej*” (art. 54 ust. 1 ups). Przy czym osobę taką kieruje się do dps odpowiedniego typu⁹, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej¹⁰ – chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej – po uzyskaniu zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w dps (art. 54 ust. 2 ups). A zatem umieszczenie w dps jest prawem, a nie obowiązkiem osoby, która spełnia określone w art. 54 ust. 1 ups przesłanki. Natomiast w przypadku, gdy osoba bezwzględnie wymagająca pomocy lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na umieszczenie w dps lub po umieszczeniu wycofają swoją zgodę, wówczas ośrodek pomocy społecznej lub dps mają wynikający z art. 54 ust. 4 ups obowiązek zawiadomić o tym fakcie właściwy sąd, a jeżeli taka osoba nie ma przedstawiciela ustawowego lub opiekuna – prokuratora¹¹. Zgodnie z wolą

⁹ Przy czym typy domów pomocy społecznej określił ustawodawca w treści art. 56 ups, wskazując iż dzielą się one - w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone - na następujące typy: dla „1) osób w podeszłym wieku; 2) osób przewlekle somatycznie chorych; 3) osób przewlekle psychicznie chorych; 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 6) osób niepełnosprawnych fizycznie; 7) osób uzależnionych od alkoholu”. Zob. również art. 56a ups.

¹⁰ Ustawodawca zaznaczył jednak – art. 54 ust. 2a ups – iż w przypadku gdy przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie w dps danego typu zlokalizowanym najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej „wynosi ponad 3 miesiące, osobę uprawnioną kieruje się na jej wniosek do dps tego samego typu zlokalizowanego jak najbliżej jej miejsca zamieszkania, w którym przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie jest krótszy niż 3 miesiące.

¹¹ Należy przy tym zwrócić uwagę na przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375 ze zm. – dalej uozp, która w rozdziale 4 normuje problematykę przyjęcia do dps. Zgodnie z art. 38 uozp „Osoba, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie a możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego, może być za jej zgodą lub zgodą jej przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej”. Przy czym w myśl art. 39 ust. 1 uozp „Jeżeli osoba, o której mowa w art. 38, lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na przyjęcie jej do domu pomocy społecznej, a brak opieki zagraża życiu tej osoby, organ do spraw pomocy społecznej może wystąpić do sądu opiekuńczego miejsca zamieszkania tej osoby z wnioskiem o przyjęcie do domu pomocy społecznej bez jej zgody”. Dalej - art. 39 ust. 3 uozp – ustawodawca zaznaczył, że „Jeżeli osoba wymagająca skierowania do domu pomocy społecznej ze względu na swój stan psychiczny nie jest zdolna do wyrażenia na to zgody, o jej skierowaniu do domu pomocy społecznej orzeka sąd opiekuńczy”. Równocześnie należy zauważyć, że osoba przyjęta do dps w trybie art. 39

ustawodawcy dps ma obowiązek świadczyć usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55 ust. 1 ups). Przy czym organizacja takich domów, a także zakres i poziom usług przez nie świadczonych¹² musi w szczególności uwzględniać: wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa jego mieszkańców oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności (art. 55 ust. 2 ups). Równocześnie wydatki związane z zapewnieniem całodobowej opieki mieszkańcom oraz zaspokajaniem ich niezbędnych potrzeb bytowych i społecznych w całości pokrywa dps (art. 58 ust. 1 ups), nadto umożliwia on i organizuje mieszkańcom pomoc w korzystaniu z przysługujących im świadczeń zdrowotnych (art. 58 ust. 2 ups).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ups decyzję o skierowaniu do dps oraz decyzję ustalającą opłatę za pobyt w takim domu wydaje organ gminy właściwej dla osoby uprawnionej w dniu jej kierowania do dps. Z kolei decyzję o umieszczeniu w dps wydaje organ gminy prowadzącej dps lub starosta powiatu prowadzącego taki dom, a w przypadku regionalnych dps marszałek województwa (art. 59 ust. 2 ups)¹³. Należy jednak zauważyć, że liczba osób uprawnionych do skorzystania z tej formy pomocy stale rośnie, natomiast liczba miejsc w dps jest ograniczona. Dlatego też ustawodawca przyjął, iż w razie niemożności umieszczenia w dps – z powodu braku wolnych miejsc – powiadamia się osobę o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie (art. 59 ust. 3 ups). Regulacja taka powoduje, iż w praktyce osoby zainteresowane zamieszkaniem w przyszłości w takim domu składają wnioski z wyprzedzeniem, nie spełniając – w dniu złożenia wniosku - przesłanek określonych w art. 54 ust. 1 ups, tłumacząc jednak iż z uwagi na długi okres oczekiwania na miejsce wolą, na wszelki wypadek, wpisać się na listę oczekujących¹⁴. Oczywiście taki wniosek musi być załatwiony odmownie, prawo do

uozp, jej przedstawiciel ustawowy, małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo oraz osoba sprawująca nad nią faktyczną opiekę – mogą występować do sądu opiekuńczego o zmianę orzeczenia o przyjęciu do dps. Nadto, z wnioskiem takim może również wystąpić kierownik dps, jeżeli uzna że zmieniły się okoliczności uzasadniające orzeczenie o przyjęciu tej osoby do dps bez jej zgody (art. 41 uozp).

¹² Należy zauważyć, że ustawodawca zaznaczył w treści art. 55 ust. 3 ups, iż dps może również świadczyć usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób, które w nim nie zamieszkują.

¹³ Zgodnie z treścią art. 59 ust. 4 ups „Przepisy ust. 1-3 stosuje się do domów pomocy społecznej prowadzonych na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego”, a nadto w przypadku regionalnego dps finansowanego z dochodów własnych samorządu województwa decyzję o skierowaniu wydaje organ gminy, a decyzję o umieszczeniu i opłacie za pobyt marszałek województwa na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 – stosując odpowiednio art. 64 (art. 59 ust. 5 usp). Z kolei w przypadku regionalnego dps, o którym mowa w art. 56 pkt 7 – decyzje o skierowaniu i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w dps wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do takiego domu, a decyzję o umieszczeniu w regionalnym dps wydaje marszałek województwa (art. 59 ust. 6 ups). Przy czym zgodnie z art. 59 ust. 7 ups decyzje o skierowaniu oraz o umieszczeniu w dps o którym mowa w art. 56 pkt 7 wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia – w uzasadnionych przypadkach - do 18 miesięcy.

¹⁴ W odwołaniach wpływających do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi wielokrotnie strony wyraźnie wskazują, iż w chwili składania wniosku o skierowanie do dps są w stanie samodzielnie funkcjonować, często nie potrzebują nawet usług opiekuńczych, bądź są one wystarczające, a co za tym idzie nie są zainteresowane natychmiastowym umieszczeniem w dps, niemniej jednak chciałyby mieć zagwarantowane w nim miejsce, na wypadek gdyby ich stan zdrowia się pogorszył.

umieszczenia w dps ustawodawca uzależnił bowiem od spełnienia przesłanek określonych w art. 54 ust. 1 ups, a co za tym idzie organ wyda decyzję pozytywną jedynie w przypadku gdy: po pierwsze, osoba wymaga całodobowej opieki (z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności); po drugie, nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu; oraz po trzecie, nie można jej zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. W toku prowadzonego postępowania właściwy organ administracji powinien poczynić stosowne ustalenia w tym względzie, które powinny być poparte odpowiednim – zgromadzonym w aktach sprawy - materiałem dowodowym.

II.

Koszty pobyt w domu pomocy społecznej

1. Pobyty w dps pociąga za sobą koszty. Z tego też względu ustawodawca wyraźnie wskazał, iż jest on odpłatny – do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca (art. 60 ust. 1 ups). Przy czym średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca jest ustalany w przypadku dps: o zasięgu gminnym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); o zasięgu powiatowym przez starostę; natomiast o zasięgu regionalnym przez marszałka województwa - i ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie później niż do 31 marca każdego roku (art. 60 ust. 2 ups). Ogłoszenie to stanowi podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt w dps od następnego miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym zostało ono opublikowane, a do tego czasu odpłatność za pobyt w dps ustala się na podstawie ogłoszenia z roku poprzedniego (art. 60 ust. 4 ups). Natomiast w dps, który rozpoczął działalność, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ustala się w wysokości: średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w dps danego typu, a jeżeli takiego typu nie ma na terenie województwa - w wysokości średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w domach pomocy społecznej (art. 60 ust. 5 ups)¹⁵. Przy czym zgodnie z art. 60 ust. 3 ups „*Ogłoszony średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, (...), może być niższy niż obliczony zgodnie z art. 6 ust. 15, jednak pod warunkiem zapewnienia realizacji zadań na poziomie obowiązującego standardu*” (art. 60 ust. 3 ups). Ustawodawca ustalił również kto jest obowiązany do wnoszenia opłaty za pobyt w dps oraz wskazał obowiązującą w tym zakresie kolejność. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ups obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w dps są w pierwszej kolejności mieszkańcy domu

¹⁵ Należy też zwrócić uwagę na treść art. 60 ust. 6 ups, zgodnie z którym „W celu ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej, który nie był prowadzony przez cały rok kalendarzowy, kwotę kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego dzieli się przez średnią miesięczną liczbę mieszkańców przebywających w domu pomocy społecznej oraz liczbę miesięcy w roku przypadającym po miesiącu wydania zezwolenia na prowadzenie domu”.

(a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka); następnie małżonek, zstępni przed wstępnymi; a w ostatniej kolejności gmina, z której osoba została skierowana do takiego domu. W judykaturze podkreślano, iż zasada kolejności przyjęta w art. 61 ust. 1 ups oznacza, że w sytuacji, gdy osoba umieszczona w domu pomocy społecznej nie jest w stanie ponosić kosztów pobytu w placówce, obowiązek wnoszenia opłat spoczywa na małżonku, w następnej kolejności na zstępnych, w dalszej kolejności na wstępnych, a jeszcze w dalszej - na gminie, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Istotne w tym rozwiązaniu jest to, że wnoszenie opłat nie obciąża równocześnie wszystkich zobowiązanych wymienionych w art. 61 ust. 1 ups, ale obowiązek ten przechodzi na nich w kolejności ustalonej w powołanym przepisie¹⁶. Podmioty te nie mają jednak obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność. Równocześnie ustawodawca ustalił wysokości opłaty uiszczanej przez poszczególne zobligowane do tego podmioty. Tak więc, mieszkaniec domu wnosi opłatę za swój pobyt w dps – niemniej jednak nie więcej niż 70% swojego dochodu (a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu). Z kolei małżonek, zstępni przed wstępnymi pensjonariusza dps – wnoszą opłaty za jego pobyt w takim domu zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2. Należy jednak zaznaczyć, iż w orzecznictwie podnosi się, że „Konstrukcja przepisu art. 103 ust. 2 u.p.s. ma jednoznaczny charakter i wyklucza dowolność organu administracji w zakresie wyboru trybu postępowania w sprawie ustalenia wysokości kwoty partycypacji osób zobowiązanych do ponoszenia kosztów odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej”¹⁷. Przy czym, zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ups, umowa taka będzie mogła być zawarta: w przypadku osoby samotnie gospodarującej – jeżeli jej dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium, a w przypadku osoby w rodzinie - jeżeli posiadany dochód na osobę w rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie¹⁸, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Z kolei gmina, z której osoba została skierowana do dps – ponosi opłaty za pobyt w dps w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca, jego małżonka

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2010 r., I OSK 1171/09, Lex nr 594941.

¹⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Bd 884/07, Lex nr 499736.

¹⁸ Należy zaznaczyć, że w chwili obecnej kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej - zgodnie z treścią § 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 823) wynosi 542,00 zł, a dla osoby w rodzinie – zgodnie z § 1 pkt 1 lit. b) wskazanego rozporządzenia – wynosi 456,00 zł.

zstępnych i wstępnych (art. 61 ust. 2 ups). Nadto, opłatę za pobyt w dps mogą również wносить inne osoby¹⁹ – niewymienione w art. 61 ust. 2 ups – w takim jednak przypadku gmina wnosi opłatę w wysokości różnicy między średnim miesięcznym kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi również przez wszystkie osoby zobowiązane (art. 61 ust. 2a ups). Kwestie techniczne związane z uiszczaniem opłat za dps normuje przepis art. 62 ups, zgodnie z którym mieszkaniec domu może wnosić je do kasy dps lub na jego rachunek bankowy, a także za zgodą mieszkańca domu mogą być potrącane z jego emerytury lub renty albo z jego zasiłku stałego (ust. 1). Natomiast inne osoby wnoszą te opłaty do kasy lub na rachunek bankowy gminy, z której mieszkaniec został skierowany – ta natomiast przekazuje je, wraz z opłatą którą sama uiszcza, na rachunek bankowy właściwego dps (art. 62 ust. 2 ups). Wnoszone opłaty, zgodnie z wolą ustawodawcy, przeznacza się na utrzymanie dps. Z przepisów wynika również możliwość zwolnienia (częściowego lub całkowitego) osoby wnoszącej opłatę – na jej wniosek – z takiego obowiązku. Ustawodawca określił jednak w jakich w szczególności przypadkach będzie to możliwe²⁰. Należy również zauważyć że zawsze rada gminy może w drodze uchwały określić - dla osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a – korzystniejsze warunki: ustalania opłat za pobyt w dps o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu (art. 66 ups).

2. Na gminach ciąży więc ustawowy obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania pensjonariuszy dps. Nie trudno przy tym zauważyć, że kwoty te już dzisiaj są znaczne, a co więcej wydaje się, że będą one rosły – z uwagi na starzenie się polskiego społeczeństwa coraz więcej osób potrzebuje bowiem tego typu zinstytucjonalizowanego wsparcia. A przy tym rzadko dochody pensjonariusza dps pozwalają mu na pokrycie w całości kosztów takiego pobytu, gdyż koszt utrzymania mieszkańca w dps kształtują się na dość wysokim poziomie. Przykładowo z zarządzenia nr 5941/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Miasto Łódź²¹ wynika, iż koszty te gdy chodzi o domy pomocy społecznej prowadzone przez Miasto Łódź kształtują się w przedziale od 2.155,00 zł do 4.385,00 zł. Równocześnie ustawodawca wprowadził

¹⁹ W takim przypadku na mocy art. 61 ust. 2c ups odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 103 ust. 2 ups.

²⁰ Ustawodawca wskazał w art. 64 ups, iż jest to możliwe w szczególności jeżeli: „1) wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce; 2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych; 3) małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia; 4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko” (art. 64 ups).

²¹ Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 27 marca 2014 r., poz. 1502. Zob. § 1 tego zarządzenia.

ograniczenia w zakresie ponoszenia opłat za pobyt w dps przez osoby do tego zobligowane. Przy czym jedynie w stosunku do gminy, z której osoba została skierowana do dps, żadne ograniczenia nie obowiązują – jak już bowiem wskazywano – ma ona obowiązek ponosić opłaty w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi przez zobowiązane do tego osoby. Zgodnie bowiem z treścią art. 61 ust. 2 ups gmina, z której osoba została skierowana do dps, jest zobowiązana wyłożyć brakującą na pokrycie kosztów pobytu w dps kwotę – a więc ponosi opłaty za pobyt w dps w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w takim domu, a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca, jego małżonka, zstępnych i wstępnych (art. 61 ust. 2 pkt 3 i ust. 2b ups). Nie może jednak ująć uwagę fakt, iż w praktyce bardzo często pensjonariusze dps nie chcą przeznaczyć swojego majątku na opłacenie pobytu w takim domu, a osoby zobowiązane do alimentacji nie mają zamiaru dopłacać do pobytu swoich bliskich, a co za tym idzie nie zawierają też umów o których mowa w art. 103 ust. 2 ups. Tym samym w praktyce zazwyczaj opłata jaką za swój pobyt w dps ponosi jego pensjonariusz jest równa 70% jego dochodu, a pozostałą kwotę co miesiąc dopłaca gmina – ponosząc bardzo często zasadniczą część kosztów tego pobytu. Analiza obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej budzi wątpliwości. Należy zauważyć, że przepis art. 103 ust. 2 ups stanowi, iż *„Kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt tego mieszkańca w domu pomocy społecznej, biorąc pod uwagę wysokość dochodów i możliwości, przy czym opłata ta nie powinna być zwiększana w przypadku gdy jedna z osób jest zwalniana z odpłatności z mocy prawa lub z powodów, o których mowa w art. 64”*. Z treści tego przepisu można więc wywodzić, iż podstawą do obciążenia małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps opłatą za jego pobyt w takim domu, będzie umowa zawierana z nim w oparciu o przepis art. 103 ust. 2 ups. Przy czym będzie ona mogła być zawarta jedynie wówczas, gdy spełnione są kryteria, o których mowa w treści art. 61 ust. 2 ups. Konsekwencją takiej wykładni jest konieczność przyjęcia, iż w przypadku gdy do umowy o której mowa w art. 103 ust. 2 ups nie dojdzie, nie ma podstaw do wydania decyzji obciążającej małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps kosztami tego pobytu, a co za tym idzie musi je zastępczo ponosić gmina. Takie stanowisko było i jest również jeszcze dzisiaj prezentowane w orzecznictwie. Oczywiście nie oznacza to, że gmina nie ma żadnego roszczenia względem osoby, która takiej umowy nie zawarła, bądź nie wywiązywała się z niej - z tytułu poniesionych za nią wydatków. Jest wręcz przeciwnie, a podstawą do takich roszczeń będzie art. 61 ust. 3 ups. Przepis ten stanowi, iż *„W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt*

1, 2 i 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. **Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków**". Z treści tego przepisu należy więc wywodzić, że gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy. Pojawia się jednak pytanie, kiedy i w jaki sposób gmina może odzyskać wyłożone na ten cel kwoty. Z treści art. 61 ust. 3 *in fine* ups wynika bowiem tylko, że gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W treści tego przepisu ustawodawca nie doprecyzował w jakim trybie i kiedy będzie to możliwe. Patrząc jednak całościowo (kompleksowo) na przepisy ups należy zauważyć, że ustawodawca unormował problematykę zasad odpłatności za świadczenia w rozdziale 6 pt. „Zasady odpłatności za świadczenia”, który został zamieszczony również w dziale II ups pt. „Świadczenia z pomocy społecznej”. Tym samym więc zasadnym byłoby przyjęcie, iż gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu wydatków poniesionych na opłaty, które wniosła zastępczo za osoby będące do tego zobowiązane na mocy art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a na zasadach określonych w rozdziale 6 działu II ups. Przy czym literalne brzmienie przepisów tego rozdziału²² musi prowadzić do wniosku, iż nie będzie możliwe niejako „natychmiastowe” odzyskanie wyłożonych przez gminę kwot. Nie będzie bowiem możliwe natychmiastowe obciążenie opłatą za pobyt w dps osoby odmawiającej zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups - gmina będzie mogła odzyskać wyłożone środki dopiero po śmierci pensjonariusza dps. Zastosowanie powinno znaleźć art. 96 ups, który w ust. 1 ups stanowi, iż „**Obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na:** 1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej; 2) spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej – z masy spadkowej; 3) małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej – jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”. Równocześnie ustawodawca zaznaczył (art. 104 ust. 1 ups), iż „Należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają

²² Należy bowiem zauważyć, że organy administracji będąc związane zasadą praworządności (która jest zarówno zasadą ogólną postępowania administracyjnego – jej źródłem jest art. 6 kpa, jak również zasadą całego systemu prawa – wynika bowiem z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. N 78, poz. 483 ze zm.), mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. A co za tym idzie zobligowane są stosować zarówno obowiązujące przepisy prawa materialnego, jak i procesowego.

ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W świetle powyższego należałoby przyjąć, iż ustawodawca przewidział określoną kolejność w jakiej następuje zwrot wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie spełnią dobrowolnie nałożonego nań obowiązku będzie on wykonany przymusowo przez zastosowanie środków przymusu państwowego w trybie unormowanym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³. Tym samym więc gmina będzie mogła dochodzić zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej w postaci opłat za pobyt w dps, które wносиła zastępczo za osoby do tego zobowiązane na zasadach określonych w treści art. 96 ust. 1 ups. Przepis ten w sposób wyraźny określa jednak kolejność w jakiej osoby zobowiązane są do zwrotu wydatków z pomocy społecznej²⁴, przy czym małżonek, zstępni i wstępni pensjonariusza dps są zobligowani do zwrotu wydatków poniesionych za pobyt swoich bliskich w dps w ostatniej kolejności – tj. za osobą i rodziną korzystającą z pomocy społecznej oraz za spadkobiercą takiej osoby (tej odpowiedzialność została jednak ograniczona przez ustawodawcę do masy spadkowej). Tym samym więc dopiero wyczerpanie możliwości określonych w art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 ups pozwoli na zastosowanie art. 96 ust. 1 pkt 3 ups – ustawodawca zaznaczył bowiem, że obowiązek zwrotu poniesionych wydatków będzie spoczywał na małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, *„jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2 w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”*. Takie rozumowanie musi doprowadzić do wniosku, iż skutkiem odmowy podpisania przez osobę zobowiązaną do alimentacji umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, nie może być wydanie decyzji w sprawie zwrotu gminie wydatków jakie poniosła ona na pokrycie kosztów pobytu w dps. Niemniej jednak w takim przypadku gmina musi wnosić zastępczo opłaty za pobyt w dps, a więc niejako kredytować koszty tego pobytu, a uzyskanie zwrotu będzie możliwe na zasadzie art. 96 ust. 1 ups tj. *de facto* dopiero po śmierci pensjonariusza takiego domu. Należy zaznaczyć, że bez wątplenia dopiero po jego śmierci będzie można dokładnie określić, jaką łącznie kwotę wydała na jego pobyt zastępczo gmina. Równocześnie należy mieć świadomość i tego, że moment odzyskania takich kwot może się znacznie odsuwać w czasie, a co więcej upływ czasu może jeszcze bardziej skomplikować samą możliwość ich odzyskania. Wydaje się więc, że potrzebne jest takie rozwiązanie, które umożliwi niejako

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm. – dalej upea.

²⁴ Zob. I. Sierpowska, Komentarz do art. 96 ustawy o pomocy społecznej, Lex el.

natychmiastową możliwość odzyskiwania wyłożonych kwot. Dopiero bowiem skorzystanie z możliwości, o których mowa w art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 ups pozwala na zastosowanie art. 96 ust. 1 pkt 3 ups²⁵. Ustawodawca zaznaczył bowiem, że obowiązek zwrotu poniesionych wydatków będzie spoczywał na małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, „jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2 w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”. Zatem w przypadku gdy opłaty jakie może uiszczać pensjonariusz dps nie wystarczają na pokrycie kosztów jego pobytu w takim domu, wówczas pozostałą kwotę powinni pokryć jego małżonek, wstępni lub zstępni. Równocześnie brzmienie przepisów ups prowadzi do wniosku, iż „małżonek, zstępni przed wstępnymi”, ponoszą opłatę za pobyt w dps jedynie na podstawie umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups. Przy czym z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 ups wynika, że możliwość zawarcia takiej umowy (o której mowa w art. 103 ust. 2 ups) została uzależniona przez ustawodawcę od tego, czy posiadany przez osobę (rodzinę) dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (na osobę w rodzinie), a co więcej opłata ustalona umową musi uwzględniać fakt, że osobie która taką umowę zawarła musi pozostać po uiszczeniu kwoty dopłaty do pobytu w dps dochód w wysokości minimum 300% kryterium dochodowego. Nie można jednak zapominać o tym, że zgodnie z wolą ustawodawcy - art. 103 ust. 2 ups – zawarcie umowy jest uzależnione od woli wszystkich jej stron. Zatem, aby mogło dojść do jej zawarcia w oparciu o art. 61 ust. 2 pkt 2 ups, konieczna jest wola zarówno organu, jak również podmiotów o których mowa w tym przepisie tj. małżonka, zstępnych lub wstępnych. Obydwie strony takiej umowy muszą być zgodne, aby doszło do jej zawarcia. Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, iż ustawodawca nie zawarł wyraźnych podstaw do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Zatem przyjmując, że analizowane przepisy prawa nie dają podstaw do wydania decyzji, a mimo to organ podjął postępowanie w sprawie to należałoby je umorzyć. Zgodnie bowiem z treścią art. 105 § 1 kpa „Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania”²⁶. Należy więc przyjąć, że nie ma podstaw do rozstrzygnięcia takiej sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej, a co więcej nie ma w ogóle podstaw do wszczęcia postępowania. To z kolei musi prowadzić do wniosku,

²⁵ Zob. tamże.

²⁶ Również w przypadku, gdy organ wyda decyzję w takiej sprawie – a strona uruchomi postępowanie przed organem drugiej instancji składając odwołanie, organ drugiej instancji powinien uchylić zaskarżoną doń decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, zgodnie z którym „Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: (...) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, (...)”.

iz gdyby mimo wszystko skutkiem odmowy podpisania przez osobę zobowiązaną do alimentacji było wydanie decyzji w sprawie zwrotu gminie wydatków jakie poniosła ona na pokrycie kosztów pobytu w dps wówczas organ II instancji powinien – na skutek odwołania - taką decyzję uchylić w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji. Należy bowiem zaznaczyć, że skoro przyjąć, iż opłata wnoszona za pobyt w dps przez osoby zobowiązane do alimentacji (małżonka, zstępnych i wstępnych pensjonariusza dps) wynika z umowy zawartej w trybie art. 103 ust. 2 ups (a co więcej ustawodawca określił jaki dochód pozwala na jej zawarcie, co powinno być przedmiotem ustaleń poczynionych przez organ administracji – powinien on bowiem sprawdzić, czy dochody strony takiej umowy pozwalają na jej zawarcie) to tym samym nie ma podstaw do określenia jej w drodze decyzji administracyjnej. Skoro bowiem przepis art. 103 ust. 2 ups wyraźnie stanowi, iż *„Kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępными przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej”*, to tym samym trzeba przyjąć iż ustawodawca nie przewidział możliwości określenia wysokości tejże opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Formą właściwą – przewidzianą przez ustawodawcę - jest bowiem umowa zawierana odpowiednio z małżonkiem, zstępными, wstępnymi. Tym samym więc, z treści przepisów wynika, iż gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy. A co za tym idzie w decyzji wydanej w trybie art. 59 ust. 1 ups należałoby określić odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej samego pensjonariusza i gminy oraz osoby, która zawarła umowę w trybie art. 103 ust. 2 ups²⁷. W orzecznictwie podkreśla się, iż „Treść normy prawnej zbudowanej w oparciu o przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 ups nie pozostawia wątpliwości, że ponoszenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez grupę zobowiązanych powinno następować zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2 ups. Oznacza to przede wszystkim konieczność istnienia umowy, w której ustalone zostały parametry płatności owych osób za pobyt w domu pomocy społecznej członka ich rodziny. Istnienie umowy jest niezbędnym elementem do tego aby po stronie gminy powstało uprawnienie do domagania się zwrotu poniesionych przez gminę wydatków w trybie przepisu art. 61 ust. 3 ups. Bez zawarcia umowy nie istnieje możliwość postawienia komukolwiek z owych osób zarzutu niewywiązania się

²⁷ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

z obowiązku ponoszenia opłat z tytułu pobytu w dps członka rodziny”²⁸. Równocześnie judykatura zwraca uwagę na to, jak bardzo istotnym jest aby organ odniósł się do kwestii zawarcia umowy ustalającej odpłatność za pobyt w dps w oparciu o art. 61 ust. 2 pkt 2 ups²⁹. Z kolei w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r., w sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 887/12³⁰, WSA w Warszawie wskazał, iż „Zobowiązanie do wnoszenia opłat powstaje najwcześniej od dnia, w którym osobie obowiązanej przewidzianej w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups zostanie doręczone wezwanie do zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy”. Należy się więc zastanowić, czy samo doręczenie wezwania do zawarcia umowy określonej w treści art. 103 ust. 2 ups osobie zobowiązanej do alimentacji jest podstawą do wskazania w decyzji wydanej w trybie art. 59 ust. 1 ups takiej osoby jako jednej ze zobowiązanych – obok pensjonariusza dps i gminy - do ponoszenia opłaty za pobyt w takim domu. Takie rozwiązanie trudno jednak zaakceptować.

Należy zwrócić uwagę na to, że w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, iż niedopuszczalne jest wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups w odniesieniu do osób zobowiązanych na podstawie umowy do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej członka ich rodziny. Co więcej sądy wskazują, iż w sytuacji, gdy małżonek lub krewny mieszkańca domu pomocy społecznej odmawia podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, to organ pomocy społecznej winien wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem opartym na przepisie art. 64 kc³¹. Z kolei w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2009 r.³², wskazano iż „Przepis art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej ustanawia materialnoprawną podstawę do dochodzenia przez gminę zwrotu poniesionych wydatków, lecz tylko w sytuacji, gdy osoby, które podpisały umowę nie wywiązują się z jej realizacji. Roszczenie o zwrot wydatków poniesionych przez gminę ma cywilnoprawny charakter, a jako taki może być przedmiotem sporu cywilnego między równoprawnymi stronami. Spory takie rozstrzygać mogą natomiast sądy powszechne. Nie może zatem przepis ten stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji ustalającej wysokość należności podlegającej zwrotowi z tytułu poniesionych wydatków wniesionych zastępczo przez gminę za pobyt w domu pomocy, w sytuacji odmowy podpisania umowy przez osobę zobowiązaną, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy”. Równocześnie w wyroku tym sąd wywodzi, iż „W przypadku, gdy małżonek lub krewny mieszkańca domu pomocy

²⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649; por. też np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Łd 72/12, publikowany na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

³⁰ Lex nr 1278068.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., VIII SA/Wa 537/09, Lex nr 583656.

³² Sygn. akt IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399.

społecznej, odmawia podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, to organ pomocy społecznej winien wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem opartym na przepisie art. 64 Kodeksu cywilnego. Niedopuszczalne jest natomiast wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, określającej wysokość kwoty poniesionych wydatków na świadczenie z pomocy społecznej, tj. wniesionej zastępczo przez gminę opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, w odniesieniu do osób zobowiązanych na podstawie umowy do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy ich członka rodziny. Udokumentowana odmowa zawarcia umowy przez osobę zobowiązaną, nie uzasadnia wydania decyzji określającej wysokość wydatków poniesionych zastępczo przez gminę i zobowiązującej do ich zwrotu osobę, która odmówiła zawarcia umowy³³.

3. Można jednak przyjąć i inne rozumienie przytoczonej powyżej regulacji prawnej, które także da się uzasadnić i można zaaprobować. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w orzecznictwie z art. 61 ust. 3 ups wywodzi się również, że gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy³⁴. Równocześnie przyjmuje się, że sama możliwość domagania się przez gminę zwrotu kwot, które wydała zastępczo za pobyt określonej osoby w dps jest domenom prawa administracyjnego, a tym samym niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot takich wydatków w oparciu o przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 ups. Przy czym poglądy te pojawiły się w judykaturze po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w dniu 29 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 77/09³⁵.

W judykaturze wskazuje się, iż obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w dps wynika z mocy art. 61 ust. 1 ups, niemniej jednak – jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 grudnia 2013 r.³⁶ – „w celu jego realizacji konieczne jest skonkretyzowanie tego obowiązku poprzez zawarcie stosownej umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., bądź też poprzez wydanie władczego aktu (decyzji konstytutywnej na podstawie art. 104 ust. 3 u.p.s.). Jednak decyzja ustalająca odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej (wysokość należności podlegającej zwrotowi i termin zwrotu tej należności) może zostać wydana tylko

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399.

³⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

³⁵ OSNC 2010/5/66. Pogląd ten został zaaprobowany w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych – zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

³⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Po 618/13, Lex nr 1417656.

wówczas, gdy osoby obowiązane do wnoszenia opłat nie wywiązują się z tego obowiązku”. Należy przy tym zauważyć, że również w praktyce orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych przyjmowano, iż przy negatywnej postawie osób zobowiązanych do wnoszenia opłaty za pobyt w dps członka ich rodziny, która przejawia się udokumentowaną odmową podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, organ pomocy społecznej powinien wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups, w której zostałyby określona wysokość kwoty poniesionych wydatków na świadczenie z pomocy społecznej tj. wniesionej zastępczo przez gminę opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Przy czym w decyzji tej powinna również zostać wskazana osoba zobowiązana do zwrotu należności, a jej wydanie musi być poprzedzone przeprowadzeniem – u osoby zobowiązanej do zwrotu należności – wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ups. Niezbędne jest bowiem dokładne ustalenie sytuacji materialnej i życiowej takiej osoby, aby wysokość ustalonej należności nie pozostawała w sprzeczności z ograniczeniami wynikającymi z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ups – ustawodawca założył bowiem, że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego. Kolegium podkreślało przy tym, iż ustawodawca nie przewidział możliwości żądania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, inny organ lub sąd zawarcia przedmiotowej umowy – jak np. w przypadków umów, o których mowa w art. 390 § 2 kc³⁷. Tym samym więc przyjmowano, iż podstawą ustalenia wysokości opłaty, którą ma wносить członek rodziny osoby skierowanej do dps, jest umowa zawarta w trybie art. 103 ust. 2 ustawy, a dopiero udokumentowana odmowa jej zawarcia przez osobę zobowiązaną uzasadnia wydanie decyzji określającej wysokość wydatków poniesionych zastępczo przez gminę. Zatem w przypadku gdyby małżonek, wstępni czy zstępni pensjonariusza dps nie zawarli umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups – a więc nie zgodzili się dobrowolnie uiszczać opłaty za pobyt swoich bliskich w dps – wówczas opłatę jaką powinny uiszczać te podmioty ustali organ administracji.

Obecnie przyjmuje się więc dość powszechnie, że brak zawarcia umowy o której mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups przez małżonka, zstępnych lub wstępnych pensjonariusza dps nie oznacza jednak, że nie będą oni ponosili opłaty za pobyt w dps. Wobec braku takiej umowy organ wydaje bowiem w tej sprawie decyzję. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 3 ups „*W przypadku niewywiązania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej opłaty te zastępczo wnosi gmina,*

³⁷ Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2007 r., SKO 4310/21/07, OwSS 2007/4/78/78.

z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków”. Należy również podkreślić, iż w orzecznictwie nie budzi wątpliwości to, że „umowa zawierana pomiędzy kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, a małżonkiem albo zstępnymi bądź wstępnymi mieszkańca domu pomocy społecznej, nie jest wyłącznym źródłem obowiązku ponoszenia opłat przez te osoby za pobyt w domu pomocy społecznej. Z brzmienia art. 103 ust. 2 ups wynika, że celem takiej umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty wnoszonej przez te osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustalony. Zawarcie umowy przewidzianej w art. 103 ust. 2 ups ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach ustalonych w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ups”³⁸. Również w wyroku z dnia 29 sierpnia 2013 r. WSA w Warszawie³⁹ podkreślał, że „zawarcie umowy przewidzianej w art. 103 ust. 2 u.p.s. ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach wynikających z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit a i b u.p.s.”. W judykaturze zwraca się też uwagę na to, iż „w pierwszej kolejności w dniu kierowania do domu pomocy społecznej należy określić wysokość opłaty za pobyt, a następnie w drodze umowy zawartej w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s. dążyć do określenia obowiązków osób bliskich pensjonariuszowi. Zarówno pensjonariusz jak i jego bliscy – zobowiązaniu – muszą mieć pełną świadomość, co do tego, jakie i kto będzie ponosił opłaty związane ze skierowaniem do domu pomocy społecznej i dokonać świadomego wyboru, czy umieścić taką osobę w domu pomocy społecznej, czy inaczej rozwiązać kwestię koniecznej opieki nad nią”⁴⁰. Stanowisko to zasługuje na aprobatę. Należy podkreślić, że również NSA stoi na stanowisku, iż „Zastępcze ponoszenie przez gminę opłat (art. 61 ust. 3 ups) może nastąpić jedynie wówczas, gdy osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji (art. 59 tej ustawy) lub podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy (art. 103 ustawy), nie wywiązują się z tego obowiązku”⁴¹. Z kolei w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. WSA

³⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, Lex nr 1241372; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 267/13, Lex nr 1352783; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 89/14, Lex nr 1474200; czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex 1468434.

³⁹ Sygn. akt VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., VIII SA/Wa 1005/11 Lex 1276032.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 653/12, ONSAiWSA z 2013/6/107.

w Gliwicach⁴² wskazał, iż przewidziany w art. 61 ust. 1 ups obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić. Przy czym co do zasady, konkretyzacja taka powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 ups. Dalej sąd zaznaczył, iż „zastępcze ponoszenie opłat przez gminę, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.s. może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy, nie wywiązują się z tego obowiązku. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. powinien zatem zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i o ustaleniu opłaty za pobyt. Zatem nawet udokumentowana okoliczność odmowy zawarcia umowy, o której stanowi art. 103 ust. 2 u.p.s. (o ustaleniu opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej), przez osobę wskazaną w treści art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji o obowiązku zwrotu na rzecz gminy części opłaty ponoszonej przez taką osobę”⁴³. Zatem należy przyjąć, iż „niezawarcie umowy nie jest przesłanką niezbędną do wydania decyzji ustalającej odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej. Umowa, o której mowa nie musi być zawarta z małżonkiem, wstępnym czy zstępnym aby organ ustalił opłatę za pobyt w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s.”⁴⁴. Równocześnie w wyroku z dnia 13 marca 2014 r. WSA w Warszawie wskazał, iż „podstawową przesłanką do dochodzenia przez gminę regresu wobec bliskich mieszkańca domu pomocy społecznej jest niewywiązywanie się przez nich z obowiązków określonych, czy to w drodze decyzji, czy też w drodze umowy”⁴⁵. Z kolei w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r., WSA w Warszawie⁴⁶ wskazał, iż „to w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1 ups lub w drodze umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ups, doznają konkretyzacji powołane przepisy ustawy przez: określenie kwoty opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, wskazanie osób zobowiązanych do jej ponoszenia z kręgu podmiotów wskazanych w (...) przepisach, ustalenie przypadających na nich kwot opłaty oraz ewentualnie zwolnienie, stosownie do art. 64 u.p.s., w całości lub w części z ustalonej opłaty”⁴⁷. W wyroku z dnia 15

⁴² W sprawie o sygn. akt IV SA/GI 877/13, Lex nr 1508507.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., IV SA/GI 877/13, Lex nr 1508507.

⁴⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1217/13, Lex nr 1424410.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex nr 1468434; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

⁴⁶ W sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

stycznia 2010 r.⁴⁸ NSA zwrócił uwagę na to, iż błędne jest stanowisko, że obowiązek gminy, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 ups, należy pojmować jako świadczenie z pomocy społecznej, którego gmina ma udzielać bezzwrotnie zawsze wtedy, kiedy z obowiązku tego nie wywiązują się osoby zobowiązane w pierwszej kolejności. Co więcej sąd podkreślił, iż zawarcie umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ups, służy jedynie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, natomiast sam obowiązek uiszczania opłat wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Skoro więc obowiązek członków rodziny osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, polegający na wnoszeniu związanych z tym opłat wynika wprost z art. 61 ust. 1 pkt 2 ups, to w sytuacji uchylania się od tego obowiązku przez osoby zobowiązane, gmina, która zastępczo poniosła wydatki, może egzekwować ich zwrot na drodze administracyjnej. Właściwą drogą wyegzekwowania takich należności przez gminę, jest wydanie decyzji na podstawie art. 104 ust. 3, w związku z art. 61 ust. 3 ups. Tym samym więc należałoby przyjąć, że w świetle poglądów prezentowanych w judykaturze na tle obowiązujących rozwiązań prawnych, że: po pierwsze, decyzja o skierowaniu do dps wydawana w trybie art. 59 ust. 1 ups powinna określać również wysokość opłaty za ten pobyt oraz wskazywać osoby, które powinny ją ponosić i wysokość przypadającą na poszczególne z nich; po drugie, należy dążyć do zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups; a po trzecie, dopiero w ostatniej kolejności należy wydać decyzję w trybie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups – określając nią zwrot na rzecz gminy kwot, które wniosła ona zastępczo za małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps.

4. Należy też zwrócić uwagę na to, że w praktyce osoby uchylające się od obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w dps bardzo często – uzasadniając swoje postępowanie - wskazują na konieczność ponoszenia dużych wydatków. Trzeba jednak podkreślić, że obowiązujące przepisy prawa odnoszą się do dochodów, a nie wydatków. Zatem przy ustalaniu odpłatności za pobyt w dps znaczenie muszą mieć dochody osób zobowiązanych do alimentacji, a nie ich wydatki. Co więcej należy przyjąć, że bezwzględnym priorytetem - wśród wydatków każdej zobowiązanej do alimentacji osoby - powinny być koszty pomocy pensjonariuszowi dps. Ciężaru tego nie można bowiem przerzucać na innych - w tym również na gminę, ta bowiem ponosić powinna tylko te koszty, których ani pensjonariusz, ani osoby mu najbliższe - a taką najbliższą osobą zdaniem ustawodawcy jest jego małżonek, zstępni i wstępni - nie mogą ponieść z uwagi swoje zbyt niskie dochody. Poglądy takie są również prezentowane w judykaturze – wskazuje się bowiem, iż „dla ustalenia odpłatności osób

⁴⁸ Sygn. akt I OSK 1171/09, Lex nr 594941.

bliskich osoby przebywającej w domu pomocy społecznej nie mają znaczenia przyczyny umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej, zaś obowiązki małżonka i krewnych takiej osoby są zależne wyłącznie od ich sytuacji dochodowej, o czym stanowi art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. Okoliczności dotyczące sytuacji rodzinnej, czy majątkowej nie mają zatem znaczenia dla ustalenia obowiązku ponoszenia opłaty przez zobowiązanego. Mogą natomiast stanowić podstawę do wydania przez organ administracji rozstrzygnięcia o zwolnieniu z obowiązku ponoszenia w całości lub w części ustalonej opłaty na podstawie art. 64 u.p.s.⁴⁹.

III.

Postulaty *de lege ferenda*

1. Wydaje się, iż z uwagi na rozbieżność poglądów judykatury, a także znaczenie jakie ma kwestia odpłatności dla finansów gmin należałoby postulować wprowadzenie zmian w przepisach ups. Trzeba bowiem podkreślić, że również dzisiaj, mimo jak się wydaje ukształtowanej już linii orzeczniczej w sądach administracyjnych – zgodnej z uchwałą jaką podjął SN w dniu 29 października 2009 r.⁵⁰ - pojawiają się orzeczenia sądowe, które zdają się od niej w zasadniczy sposób odbiegać⁵¹. Ustawodawca powinien więc wyraźnie, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości przesądzić kwestię zasad na jakich gmina może dochodzić zwrotu opłat, które uiściła zastępczo za pobyt swoich mieszkańców w dps – rozbieżności w orzecznictwie świadczą bowiem o tym, że obowiązujące przepisy budzą wątpliwości sądu, a co za tym idzie mogą sprawiać realne problemy również organom administracji. Należy też pamiętać, że mimo iż współcześnie w judykaturze zdecydowanie przeważają poglądy w myśl których gmina może niejako natychmiast żądać od osób zobowiązanych do alimentacji zwrotu kwot, które zastępczo wydała na opłacenie pobytu w dps, to jednak po pierwsze zdarzając się i inne poglądy, a po drugie, należy pamiętać, że orzeczenie sądu administracyjnego wiąże jedynie w sprawie, na tle której zapadło⁵². Przy czym nawet w przypadku gdyby kwestię wskazanych rozbieżności w orzecznictwie sądów

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352828.

⁵⁰ W sprawie o sygn. akt III CZP 77/09, OSNC 2010/5/66.

⁵¹ Należy tutaj chociażby wskazać na wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 50/14, (Lex nr 1522706), w którym sąd wskazał, iż „Dopóki umowa nie zostanie zawarta, dopóty po stronie małżonka, zstępnego lub wstępnego nie istnieje skonkretyzowany i prawnie skuteczny obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, a tylko niewywiązanie się z takiego obowiązku uprawnia gminę do dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków”. Nadto, w wyroku tym podniesiono iż w sytuacji, gdy nie doszło do zawarcia umowy (o której mowa w art. 103 ust. 2 ups), a równocześnie organ nie dysponuje orzeczeniem sądu powszechnego zastępującym oświadczenie woli osoby zobowiązanej do alimentacji o zobowiązaniu się do ponoszenia tychże opłat w określonej wysokości, to należy skonstatować brak materialno prawnych podstaw do obciążenia taką opłatą w jakimkolwiek zakresie.

⁵² Zgodnie bowiem z treścią art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) – powoływanej dalej jako ppsa, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) obowiązującym od 15 sierpnia 2015 r. – „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

administracyjnych⁵³ rozstrzygnął NSA podejmując uchwałę – to i tak będzie ona wiązała składy sądów administracyjnych⁵⁴, a nie organy administracji⁵⁵. Zatem z uwagi na to, że na tle obowiązującej regulacji prawnej formułowane są w judykaturze różne poglądy, a to z kolei może świadczyć o tym, że przepisy nie są do końca jasne i bez wątpliwości budzą wątpliwości – należałoby postulować ich zmianę. Należy przy tym pamiętać o tym, że regulacja prawna powinna z jednej strony zapewnić stałą i natychmiastową pomoc osobom potrzebującym (tj. takim które nie są same w stanie funkcjonować w codziennym życiu, nie otrzymują pomocy ze strony swoich najbliższych i nie stać ich na opłacenie w całości kosztów pobytu w dps), a z drugiej strony powinna ona umożliwić gminie szybkie odzyskanie wyłożonych zastępczo (za małżonka, zstępnych i wstępnych pensjonariusza dps) na ten cel publicznych środków finansowych. Trudno bowiem zaakceptować fakt, iż gmina nie ma możliwości natychmiastowego odzyskania środków finansowych, które wyłożyła zastępczo – za osoby do tego zobowiązane – na poczet opłacenia pobytu w dps swoich mieszkańców, szczególnie w przypadku gdy są osoby zobowiązane do alimentacji, na których ciąży taki obowiązek. Nadto, również w przypadku gdy pensjonariusz dps ma majątek, który można na ten cel przeznaczyć.

2. Nie budzi wątpliwości że istnieje prawny obowiązek realizacji ciężących na administracji zadań w zakresie zapewnienia całodobowej opieki w domach pomocy społecznej. Nadto, gmina ma prawny obowiązek dopłacać swoim mieszkańcom do tego pobytu. Niemniej jednak nie można zapominać o tym, że nie powinna ona w żadnym przypadku przejmować obowiązków osób zobowiązanych do alimentacji względem pensjonariuszy dps. Gmina ma bowiem po pierwsze ograniczone możliwości finansowe, a po drugie ma obowiązek dbać o finanse publiczne. Analiza przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, iż nie chronią one w dostateczny sposób interesu publicznego. Regulacja prawna nie jest bowiem do końca jasna, a co za tym idzie gmina może mieć realne trudności z odzyskaniem kwot wyłożonych zastępczo za osoby zobowiązane względem pensjonariusza dps do alimentacji (małżonka, zstępnych i wstępnych). Ustawodawca nie przewidział bowiem w sposób nie budzący żadnych wątpliwości możliwości natychmiastowego wystąpienia przez gminę - która wyłożyła zastępczo środki

⁵³ Zgodnie bowiem z art. 15 § 1 pkt 2 ppsa NSA „podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

⁵⁴ W myśl art. 269 § 1 ppsa „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznając sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio”.

⁵⁵ W literaturze wskazuje się jednak na to, że jedną z funkcji sądownictwa administracyjnego jest kształtowanie orzecznictwa administracyjnego – szerzej zob. J. P. Tarno [w:] J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006 r., s. 26 – 27, a także wskazana tam literatura.

finansowe za pobyt w dps, mimo istnienia osób zobowiązanych do alimentacji i ich możliwości finansowych – z regresem do tych podmiotów. O wątpliwościach tych świadczą rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym wobec znacznych kosztów, jakie na ten cel ponoszą co miesiąc gminy trudno zaakceptować taką budzącą wątpliwości regulację prawną. Należałoby więc postulować wprowadzenie zmian w przepisach ups – trzeba bowiem w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości uregulować tę kwestię. Gminy muszą oczywiście – z racji stojących przed nimi zadań reagować natychmiast – a co za tym idzie muszą wносить zastępczo opłaty za pobyt swoich mieszkańców w dps, a więc niejako na bieżąco uiszczać brakujące środki finansowe. Niemniej jednak muszą mieć również możliwość szybkiego ich odzyskania w przypadku, gdy osoby zobowiązane do alimentacji wobec pensjonariusza dps nie realizują swoich ustawowych obowiązków. Należy bowiem pamiętać, że gminy wydatkują na ten cel środki publiczne, a więc środki o które należy w sposób szczególny dbać. Tym bardziej dzisiaj, gdy pomoc społeczna musi bardzo często reagować – coraz więcej osób potrzebuje bowiem różnego rodzaju wsparcia, a co za tym idzie musi też mieć na ten cel pieniądze i wydawać je w sposób prawidłowy. Nie można przy tym zapominać, że zgodnie z wolą ustawodawcy *„Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”* (art. 2 ust. 1 ups); a jej zadaniem jest zapobieganie takim właśnie sytuacjom – przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ups). Co więcej *„Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”* (art. 3 ust. 1 ups), a *„Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”* (art. 3 ust. 4 ups).

Należy więc wprowadzić jasne reguły, które pozwolą gminie na bieżąco odzyskiwać wyłożone zastępczo środki finansowe na pobyt w dps swoich mieszkańców. Nie można się bowiem zgodzić na to, aby to gminy przejmowały całkowitą odpowiedzialność finansową za osoby zobowiązane względem pensjonariuszy dps do alimentacji. Wydaje się również, iż refleksja potrzebna jest także nad samą koncepcją umowy, o której mowa w treści art. 103 ust. 2 ups. Skoro bowiem współcześnie w judykaturze przyjmuje się zazwyczaj, że zawarcie umowy przewidzianej w tym przepisie ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym pensjonariusza dps zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli to

wynika z przepisów o minimalnych obciążeniach ustalonych w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit a) i b) ups – to wydaje się, iż w większości przypadków umowa ta będzie zbędna. W praktyce bowiem niezwykle rzadko osoby zobowiązane do alimentacji biorą na siebie większy ciężar, niż to wynika z przepisów prawa. Tym samym więc należałoby rozważyć wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań, z których będzie wynikało, iż umowa o której mowa w art. 103 ust. 2 ups będzie wchodziła w grę jedynie wówczas, gdy osoby zobowiązane do alimentacji mają zamiar płacić więcej niż to wynika z decyzji o skierowaniu do dps, bądź opłatę za pobyt w dps pragnie uiszczać inna osoba, która nie ma obowiązku alimentacyjnego względem pensjonariusza dps. W każdym innym przypadku należałoby w decyzji o skierowaniu do dps określać zarówno opłatę za ten pobyt, jak również osoby zobowiązane do jej uiszczenia wraz z określeniem konkretnych kwot które na nie przypadają. Wobec powyższego można byłoby zaproponować wprowadzenie zmiany w treści art. 61 ups. Po pierwsze należałoby postulować wykreślenie w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups formuły: „- zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2”. Równocześnie na końcu art. 61 ust. 2 ups należałoby dopisać: „- przy czym opłata ta jest ustalana w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej”. Tym samym więc przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 powinien otrzymać następujące brzmienie: „małżonek, zstępni przed wstępnymi:

a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,

b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie; - przy czym opłata ta jest ustalana w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej”.

Nadto, przepis art. 61 ust. 2c powinien ulec zmianie – uzyskując następujące brzmienie: „W przypadku, o którym mowa w ust. 2a stosuje się art. 103 ust. 2”. Równocześnie należałoby dodać do art. 61 ust. 2d o następującym brzmieniu: „W przypadku gdy małżonek, zstępni lub wstępni chcą zadeklarować kwotę opłaty wyższą niż to wynika z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 wówczas po wydaniu decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej zawierają umowę, o której mowa w art. 103 ust. 2”. Co więcej zmianie powinien też ulec przepis art. 61 ust. 3 ups – należy zaproponować następujące jego brzmienie: „W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej **określonej w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej lub w umowie o której mowa w art. 103 ust. 2 - opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba**

została skierowana do domu pomocy społecznej. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. *W sprawie zwrotu poniesionych na ten cel wydatków właściwa gmina wydaje decyzję określającą zastępczo uiszczoną kwotę wraz z odsetkami – nie rzadziej jednak niż raz na kwartał*’.

Takie zmiany spowodują, iż kwestia opłat za pobyt w domach pomocy społecznej przestanie budzić wątpliwości. Niemniej jednak wydaje się, że konieczne jest również podjęcie szeroko zakrojonych działań poza prawnych w postaci chociażby odpowiedniej kampanii społecznej. Taka kampania informacyjna jest konieczna, bowiem współczesne społeczeństwo zdaje się zapomniało, iż to na rodzinie, a nie na organach administracji, ciąży obowiązek pomocy i wsparcia (w tym również finansowego) jej członków.

Bibliografia:

Wykaz literatury:

1. T. Kuta, Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo – kulturalnych obywateli [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000 r., s. 336 i n.;
2. Cz. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001 r.;
3. A. Miruć, J. Maćkowiak, Administracja pomocy społecznej w Polsce [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. nauk. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 r.
4. L. Sierpowska, Komentarz do art. 96 ustawy o pomocy społecznej, Lex el.;
5. J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006 r.;

Wykaz orzecznictwa:

1. Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2007 r., SKO 4310/21/07, OwSS 2007/4/78/78;
2. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Bd 884/07, Lex nr 499736;
3. Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399;
4. Uchwała SN z dnia 29 października 2009 r., III CZP 77/09, OSNC 2010/5/66;
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., VIII SA/Wa 537/09, Lex nr 583656;
6. Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2010 r., I OSK 1171/09, Lex nr 594941;
7. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Łd 72/12, publikowany na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
8. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., VIII SA/Wa 1005/11 Lex 1276032;
9. Wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 653/12, ONSAiWSA z 2013/6/107;
10. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12;
11. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, Lex nr 1241372;
12. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 887/12, Lex nr 1278068;
13. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649;
14. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 267/13, Lex nr 1352783;
15. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818;
16. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332;
17. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Po 618/13, Lex nr 1417656;
18. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1217/13, Lex nr 1424410;
19. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex nr 1468434;
20. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 50/14, Lex nr 1522706;
21. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 89/14, Lex nr 1474200;
22. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., IV SA/Gl 877/13, Lex nr 1508507;

Wykaz aktów prawnych:

23. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.;

24. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.;
25. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375 ze zm.;
26. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.;
27. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.;
28. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.;
29. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.;
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 823;
31. Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2014 r. nr 5941/VI/14 w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Miasto Łódź, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 27 marca 2014 r., poz. 1502;
32. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2015 r., poz. 658;

mgr Aneta Żbik, Wydział Zarządzania UŁ, Katedra Przedsiębiorczości i Polityki Przemysłowej

Żbik A., Odnawialne mechanizmy finansowania inwestycji ze środków unijnych

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje rolę i znaczenie instrumentów finansowych jako narzędzi finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków polityki spójności. Opisuje mechanizmy wdrażania instrumentów odnawialnych w perspektywach finansowych 2004-2006 i 2007-2013 oraz doświadczenia z wdrażania Inicjatywy JEREMIE w województwie łódzkim. W tekście przedstawiono również założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych do realizacji inwestycji rozwojowych w regionie.

Od czasu wstąpienia Polski w struktury wspólnotowe fundusze strukturalne stały się jednym z głównych źródeł finansowania inwestycji rozwojowych zarówno przedsiębiorców jak i podmiotów sektora publicznego. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej wymusiła dyskusję na temat efektywności pomocy finansowej udzielanej beneficjentom. Jej rezultatem jest zwiększenie roli i zakresu wsparcia odnawialnego przekazywanego ze środków polityki spójności, w formie pożyczek i gwarancji, na realizację opłacalnych ekonomicznie projektów inwestycyjnych. Celem artykułu jest prezentacja zwrotnych form wsparcia inwestycji ze środków polityki spójności w tym: roli i znaczenia instrumentów finansowych w realizacji polityki spójności, skali i zakresu wdrażania instrumentów rewolwingowych w Polsce, postępów w realizacji Inicjatywy JEREMIE w województwie łódzkim oraz perspektyw wykorzystania odnawialnych mechanizmów finansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020.

Instrumenty inżynierii finansowej¹ weszły do katalogu narzędzi wsparcia polityki spójności w połowie lat dziewięćdziesiątych XXI wieku. Po raz pierwszy wykorzystano je do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w okresie programowania 1993-1999. Rola i zakres wdrażania zwrotnych form wsparcia systematycznie wzrasta, jednakże do dnia dzisiejszego podstawową formą finansowania projektów rozwojowych pozostają granty. W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej wsparcie zwrotne udzielane było podmiotom sektora MSP za pośrednictwem funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, w oparciu o dotacje przyznawane instytucjom finansowym w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006 (SPO WKP)². Powiększenie kapitałów funduszy miało na celu ułatwienie dostępu przedsiębiorstwom zaliczanym do grupy mikro, małych i średnich podmiotów do źródeł finansowania inwestycji, a zatem ograniczenie problemu luki finansowej. Dokapitalizowane instytucje udzielały przedsiębiorcom wsparcia, w postaci pożyczek lub gwarancji, na realizację przedsięwzięć rozwojowych. Bezzwrotna pomoc finansowa udzielona lokalnym i regionalnym funduszom przełożyła się m.in. na wzrost kapitału pożyczkowego oraz obniżenie wysokości prowizji i oprocentowania zobowiązań finansowych zaciąganych przez podmioty gospodarcze.³

¹ w perspektywie finansowej 2014-2020 instrumenty finansowe

² Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport z ewaluacji Poddziałania 1.2.1 oraz 1.2.2 SPO WKP, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, str. 3-6, Warszawa 2008 https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_49_50.pdf (dostęp 23.06.2015 r.)

³ Pokorski J., Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności przedsiębiorstw Działania 2.1, 2.3, 1.2.1, 1.2.2. Efekty wsparcia przedsiębiorstw i otoczenia biznesu, str. 40, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009

Wdrażanie mechanizmów wsparcia rewolwingowego kontynuowane było w perspektywie finansowej 2007-2013. Zwiększono wówczas pulę środków przeznaczonych na pomoc zwrotną, poszerzono katalog wdrażanych instrumentów finansowych oraz krąg potencjalnych odbiorców pomocy. Szacunki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wskazują, że w zakończonym okresie programowania na wsparcie zwrotne przeznaczono około 1 mld EUR tj. 1,5% alokacji przyznanej Polsce w ramach siedmioletniego okresu programowania⁴. Mechanizm wsparcia odnawialnego wdrożono zarówno w ramach programów operacyjnych szczebla krajowego jak i regionalnego. Instrumenty finansowe wsparły realizację projektów rozwojowych w ramach: Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (inwestycje kapitałowe, pożyczki), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (pożyczki i gwarancje), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (pożyczki) oraz 16 regionalnych programach operacyjnych (pożyczki i gwarancje).

Definicję instrumentu finansowego reguluje *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, RURATOM) nr 160/2002*⁵. Zgodnie z art. 2 pkt p) dokumentu „instrumenty finansowe oznaczają unijne środki wsparcia finansowego przekazywane z budżetu na zasadzie komplementarności w celu realizacji określonego celu lub określonych celów polityki Unii. Instrumenty takie mogą przyjąć formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych⁶, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka⁷, a w stosownych przypadkach mogą być łączone z dotacjami”. Warto podkreślić, że instrumenty zwrotne nie są mechanizmem zastępującym wsparcie dotacyjne. Stanowią jedynie jego uzupełnienie. Wykorzystywane są do finansowania potencjalnie rentownych projektów rozwojowych tj. takich, które rokuje uzyskanie nadwyżek pieniężnych umożliwiających spłatę zobowiązań (kapitału wraz z odsetkami) zaciągniętych na ich realizację. Projekty nieopłacalne ekonomicznie (np.: inicjatywy społeczne) oraz inwestycje obarczone ponadprzeciętnym ryzykiem (np.: prace badawczo-rozwojowe) finansowane są w oparciu o mechanizm bezzwrotny (granty). Zgodnie z art. 140 ust. 2 analizowanego rozporządzenia pomoc zwrotna wdrażana jest „w celu zaradzenia słabościom rynkowym lub niedostatecznemu poziomowi inwestycji, w przypadkach finansowo opłacalnych, ale

⁴ Materiały ze spotkania Międzybankowego Zespołu ds. funduszy Unii Europejskiej „Programy na lata 2014-2020 finansowane i współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Stan prac, Warszawa 09.01.2015 r. <http://instrumentyfinansoweue.gov.pl/wydarzenia/2015/20150109/> (Dostęp 22.06.2015 r.)

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN> (dostęp 23.06.2015 r.)

⁶ np.: finansowanie mezzanine

⁷ np.: instrument sekurytyzacyjny

niegenerujących wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych”. Instrumenty zwrotne przyczyniają się, jak wspomniano we wstępie, do ograniczenia zjawiska luki finansowej w sektorze MSP. W dłuższym horyzoncie czasowym zwiększają również szansę na uzyskanie wsparcia inwestycyjnego instytucji finansowych działających na warunkach rynkowych⁸. Zaangażowanie instrumentów odnawialnych do finansowania potencjalnie opłacalnych ekonomicznie inwestycji niesie ze sobą wiele korzyści. Najistotniejsza wynika z rewolwingowego (zwrotnego) charakteru wsparcia i przekłada się bezpośrednio na możliwość sfinansowania kilku inwestycji z jednej, ograniczonej puli środków. Kolejną zaletą pomocy odnawialnej, w stosunku do wsparcia dotacyjnego, jest efekt mnożnikowy⁹, wynikający z faktu, iż wkład unijny w instrument finansowy służy uruchomieniu łącznej inwestycji (której wartość przewyższa środki wspólnotowe) a zatem wymaga pozyskania dodatkowego (prywatnego) finansowania. Konieczność zwrotu zainwestowanych środków publicznych, przez biorcę wsparcia zwrotnego, przekłada się na obniżenie ryzyka inwestycji. Jest ono efektem pogłębionych analiz opłacalności alternatyw rozwojowych skutkującej wyborem potencjalnie najbardziej opłacalnego planu inwestycyjnego, gwarantującego spłatę zaciągniętych zobowiązań finansowych. Należy podkreślić również, iż po 31.12.2015 r., a zatem po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków dla perspektywy finansowej 2007-2013, środki zaangażowane we wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej nie podlegają zwrotowi do budżetu ogólnego UE. Oznacza to, że będą nadal cyrkulować w gospodarce finansując realizację projektów inwestycyjnych podmiotów sektora MSP oraz inwestycji z zakresu rozwoju obszarów miejskich, zgodnie z art. 78 ust. 7 *Rozporządzenia Rady (WE)1083/2006*¹⁰ oraz art. 98 *ustawy wdrożeniowej*¹¹.

Przytoczone zalety instrumentów zwrotnych przekładają się na podniesienie efektywności wydatkowania środków unijnych, co jest celem nadrzędnym w okresie pogarszającej się kondycji finansów publicznych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej.

⁸ Budowa historii kredytowej zwiększa szansę mikro i małych przedsiębiorców na pozyskanie wsparcia finansowego na warunkach komercyjnych.

⁹ Art. 140 ust. 2 pkt d)

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie nr 1260/1999: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF> (dostęp 23.06.2015 r.)

¹¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001146> (dostęp 23.06.2015 r.)

Wykorzystanie instrumentów zwrotnych w ramach RPO WŁ 2007-2013

Instrumenty zwrotne wdrożone zostały w województwie łódzkim, w minionym okresie programowania, w ramach Inicjatywy JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises). Wkład do instrumentów finansowych został wniesiony w ramach działania III.4 Rozwój otoczenia biznesu Regionalnego Programu Województwa Łódzkiego (RPO WŁ). Decyzją Zarządu Województwa wsparcie zwrotne łódzkich przedsiębiorców realizowane jest za pośrednictwem modelu wdrażania z udziałem Menedżera Funduszu powierniczego (MFP), który został wyłoniony w drodze konkursu nr RPLD.03.04.00-1/09 przeprowadzonego w 2009 r. przez Instytucję Wdrażającą III oś priorytetową programu operacyjnego - Centrum Obsługi Przedsiębiorcy. Zarząd Województwa Łódzkiego Uchwałą Nr 1499/09 z dnia 2 września 2009 r. wyłonił do dofinansowania projekt pn.: „Wsparcie przedsiębiorczości poprzez rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach inicjatywy JEREMIE w województwie łódzkim” złożony przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), któremu na mocy umowy zawartej 25 września 2009 r. powierzył utworzenie i zarządzanie Łódzkim Regionalnym Funduszem Powierniczym (ŁRFP)¹². Do obowiązków BGK należy m.in.: wybór pośredników finansowych udzielających wsparcia przedsiębiorcom oraz monitoring i raportowanie na potrzeby Instytucji Zarządzającej RPO WŁ i Komisji Europejskiej. Wyłoniony MFP realizuje powierzone zadania w oparciu o zaakceptowaną strategię inwestycyjną¹³.

Od 2009 roku MFP przeprowadził 11 konkursów¹⁴, których celem było wyłonienie pośredników finansowych uruchamiających zwrotne instrumenty finansowe dla sektora MSP. Z wyłoniętymi pośrednikami podpisano 29 umów operacyjnych o łącznej wartości 297 mln PLN¹⁵.

W latach 2011-2014 przeprowadzono 5 konkursów na wybór pośredników w ramach produktu pożyczka globalna, 3 konkursy w ramach produktu poręczenie portfelowe oraz 3 konkursy w ramach produktu reporeczenie. W ramach produktu pożyczka globalna w drodze konkursów wyłoniono: Łódzką Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. (ŁARR), Stowarzyszenie Ostrowskie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Fundację Rozwoju Gminy Żelów, Bank Spółdzielczy Towarzystwo Oszczędnościowo-Pożyczkowe PA-CO-BANK, Koneckie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Polską Fundacją

¹² O Inicjatywie JEREMIE dla rozwoju regionu łódzkiego: <http://www.jeremie.com.pl/lodzkie/o-jeremie/> (dostęp 23.06.2015 r.)

¹³ <http://www.cop.lodzkie.pl/index.php/jeremie-w-lodzkiem/o-inicjatywie-jeremie.html> (dostęp 23.06.2015 r.)

¹⁴ W ramach konkursów nr 1.1/2010/ŁRFP oraz 1.3/2014/ŁRFP nie podpisano umów dla produktu reporeczenie z pośrednikami finansowymi

¹⁵ <http://www.jeremie.com.pl/aktualnosci/> (dostęp 23.06.2015 r.)

Przedsiębiorczości, IKB Leasing Polska Sp. z o.o., Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A., Europejskie Centrum Doradztwa Finansowego Sp. z o.o. Sp. k., Inicjatywę Mikro Sp. z o.o. oraz IDEA BANK S.A. W ramach produktu poręczenie portfelowe w drodze konkursów wybrano: ESBANK Bank Spółdzielczy, IDEA BANK S.A., BIZ Bank oraz FM Bank. Poręczeń w województwie łódzkim udziela wyłącznie ŁARR.

Pośrednikiem finansowym wdrażającym instrumenty finansowe o najwyższej wartości jest ŁARR¹⁶. Warto wspomnieć również, iż podmiot ten jest pierwszą instytucją w Polsce wdrażającą dwie kategorie instrumentów zwrotnych równocześnie (pożyczki i reporeczenia).

Od początku uruchomienia Inicjatywy JEREMIE w województwie łódzkim do końca I kwartału 2015 r. pośrednicy finansowi zawarli z odbiorcami ostatecznymi tj. podmiotami sektora MSP łącznie 1 778 umów o łącznej wartości 235 344 197 PLN. Oznacza to, że zakontraktowano 124,8 proc. puli środków przekazanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego BGK (MFP) na mocy zawartej umowy o dofinansowanie. Pośrednicy podpisali łącznie 1 225 umów pożyczkowych z przedsiębiorcami o wartości 199 406 816 PLN. Szczegółowa charakterystykę działalności pożyczkowej funduszy prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Aktywność instrumentów pożyczkowych (stan na 31.03.2015 r.)

Status przedsiębiorcy	Liczba umów	Wartość umów	Środki faktycznie wypłacone	Środki zwrócone
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy mikro podmiotów	979	119 037 584	118 825 381	38 401 892
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy małych podmiotów	186	57 993 472	57 743 472	20 061 051
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy średnich podmiotów	60	22 375 760	21 950 760	8 189 196
RAZEM	1 225	199 406 816	198 519 613	66 652 139

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Wśród pożyczkobiorców korzystających ze wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie łódzkim dominują przedsiębiorcy zaliczeni do grupy mikro podmiotów, stanowiąc 80 proc. ogółu odbiorców wsparcia. Wartość umów zawartych z ww. odbiorcami wyniosła 119 037 584 PLN, co stanowi 60 proc. wartości pożyczek udzielonych od początku uruchomienia inicjatywy wspólnotowej w regionie. Średnia wartość umowy pożyczki zaciągniętej przez przedsiębiorcę wyniosła 121 591 PLN. Z przedsiębiorcami zaliczonymi do grupy małych podmiotów zawarto łącznie 186 umów pożyczkowych o wartości 57 993 472 PLN. Stanowią oni zatem 15 proc. ogólnej liczby biorców pomocy zwrotnej w ramach

¹⁶ Łódzki Regionalny Fundusz Powierniczy

produktu pożyczka globalna. Średnia wartość udzielonej pożyczki wyniosła 311 793 PLN. Najmniej liczebną grupę odbiorców wsparcia rewalwingowego stanowią przedsiębiorcy zaliczeni do grupy średnich podmiotów, z którymi zawarto 60 umów pożyczkowych. Ostatnia analizowana grupa przedsiębiorców zawarła 5 proc. ogólnej liczby umów pożyczkowych. Średniej wielkości podmioty gospodarcze uzyskały zwrotne wsparcie finansowe o łącznej wartości 22 375 760 PLN. Przeciętna wysokość pożyczki wyniosła 372 929 PLN.

Stan wdrażania instrumentów zwrotnych – poręczeń prezentuje Tabela 2.

Tabela 2. Aktywność instrumentów poręczeniowych (stan na 31.03.2015 r.)

Status przedsiębiorcy	Liczba podpisanych umów poręczenia	Wartość umów pożyczek/kredytów udzielonych w oparciu o podpisane umowy poręczenia
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy mikro podmiotów	510	35 594 437
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy małych podmiotów	37	21 613 746
Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy średnich podmiotów	6	2 449 068
RAZEM	553	59 657 251

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

W analizowanym okresie pośrednicy finansowani zawarli z podmiotami sektora MSP 553 umowy poręczenia o łącznej wartości 35 937 381 PLN. Zawarte umowy umożliwiły odbiorcom pomocy uzyskanie pożyczek o wartości 59 657 251 PLN. Wśród poręczeniobiorców dominowali przedsiębiorcy zaliczeni do grupy mikro podmiotów, którzy zawarli 510 umów poręczenia tj. 92 procent ogólnej liczby zobowiązań gwarancyjnych. Średnia wartość umowy pożyczki/kredytu jaka została zawarta dzięki uzyskanemu zabezpieczeniu finansowemu wyniosła 69 793 PLN. Przedsiębiorcy zaliczeni do grupy małych podmiotów zawarli z pośrednikami finansowymi 37 umów poręczenia, co stanowi 7 proc. łącznej liczby udzielonych zabezpieczeń. Średnia wartość umowy pożyczki, która została poręczona środkami Inicjatywy JEREMIE wyniosła 584 155 PLN. Najmniej liczną grupę biorców poręczeń stanowili przedsiębiorcy zaliczeni do grupy średnich podmiotów, z którymi do końca I kwartału 2015 r. zawarto 6 umów zabezpieczających zaciągnięcie zobowiązań finansowych. Średnia wartość umowy pożyczki zabezpieczonej poręczeniem udzielonym ze środków RPO WŁ na lata 2007-2013 wyniosła 408 178 PLN. W analizowanym okresie wyegzekwowano łącznie 10 poręczeń o łącznej wartości 312 734 PLN. Ze wsparcia Inicjatywy JEREMIE najczęściej korzystają przedsiębiorcy prowadzący działalność w następujących branżach¹⁷: handel detaliczny (15 proc.), roboty budowlane (11,5

¹⁷ Dane dla 6 województw wdrażających Inicjatywę JEREMIE w formule z Menedżerem Funduszu Powierniczego – Bankiem Gospodarstwa Krajowego wg stanu na koniec kwietnia 2015 r. <http://www.jeremie.com.pl/> (dostęp 23.06.2015 r.)

proc.), handel hurtowy (10,7 proc.), transport lądowy (6,8 proc.), handel i naprawa pojazdów (5,1 proc.) oraz zakwaterowania (4,6 proc.).

Okres kwalifikowalności wydatków dla perspektywy finansowej 2007-2013 kończy się 31 grudnia 2015 r. jednakże Komisja Europejska wydała decyzję zgodnie z którą¹⁸ ostateczny termin rozliczenia środków alokowanych do instrumentów zwrotnych przypada na 31 marca 2017 roku. Oznacza to, że pośrednicy finansowi mają więcej czasu na przekazanie środków wniesionych w postaci wkładów z programów operacyjnych odbiorcom ostatecznym. Warto podkreślić, że warunkiem uznania przez Komisję Europejską wkładu programu operacyjnego do instrumentu za kwalifikowalny jest dokonanie obrotu tj. przekazanie 100 proc. środków otrzymanych w ramach wkładu przedsiębiorcom. Obowiązkowemu wykorzystaniu podlegają również odsetki, uzyskane z tytułu płatności z programów operacyjnych do funduszy. W przypadku niedokonania pełnego obrotu wkładu lub przypisanych do niego odsetek środki podlegają zwrotowi do budżetu unijnego.

Instrumenty rewolwingowe w perspektywie finansowej 2014-2020

Zakres i charakter zmian wprowadzonych w zasadach implementacji wsparcia zwrotnego w nowej perspektywie finansowej wynika w znacznej mierze z doświadczeń okresu programowania 2007-2013, w tym trudności napotkanych przez instytucje zarządzające/wdrażające programy operacyjne, Menedżerów Funduszy Powierniczych¹⁹, pośredników finansowych oraz ostatecznych odbiorców. Wśród najistotniejszych kwestii problemowych, z jakimi borykali się dawcy i biorcy pomocy zwrotnej w minionej perspektywie, wskazać należy: brak szczegółowych uregulowań prawnych w zakresie ustanawiania i wdrażania instrumentów finansowych, niską efektywność wydatkowania środków przekazanych w formie wkładów z programów operacyjnych, brak zasad łączenia kilku form unijnego wsparcia finansowanego w ramach jednej inwestycji oraz ograniczony zakres monitorowania działań ostatecznych odbiorców.

Choć uregulowania prawne w obszarze ustanawiania, wdrażania i wykorzystywania wsparcia zwrotnego są jeszcze w fazie programowania to zakres zmian już wprowadzonych przez Komisję Europejską, w porównaniu z przepisami regulującymi funkcjonowanie

¹⁸ Punkt 3.6. Wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013), C(2015)2771 final http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/annexe_guidelines_closure_20072013_pl.pdf (dostęp 23.06.2015 r.)

¹⁹ W perspektywie finansowej 2007-2013 dwie instytucje pełnią funkcję Menedżera Funduszu Poręczeniowego: Bank Gospodarstwa Krajowego (w województwie wielkopolskim, dolnośląskim, pomorskim, łódzkim, zachodniopomorskim i mazowieckim) oraz Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. (w województwie kujawsko-pomorskim).

instrumentów inżynierii finansowej w latach 2007-2013 wskazuje, iż większość zidentyfikowanych problemów została rozwiązana. Analizę porównawczą zasad wdrażania instrumentów finansowych w dwóch okresach programowania prezentuje Tabela 3.

Tabela 3. Zasady wdrażania instrumentów zwrotnych w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020

Obszar porównania	2007-2013	2014-2020
Zasięg wsparcia	Wsparcie przewidziane do wdrożenia w ramach trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.	Wsparcie przewidziane do wdrożenia w ramach wszystkich funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.
Zakres wsparcia	Wsparcie sektora MŚP oraz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budynkach ²⁰	Wsparcie wszystkich działań realizowanych w ramach 11 celów tematycznych (w przypadku zdiagnozowania niedoskonałości rynku w danym obszarze).
Utworzenie instrumentu	Brak obowiązku przeprowadzania analizy luki finansowej. Instrumenty inżynierii finansowej dopuszczone do wdrażania na poziomie krajowym i regionalnym.	Oparcie wdrażania instrumentów finansowych na obligatoryjnie przeprowadzanej ocenie ex-ante ²¹ . Instrumenty finansowe dopuszczone do wdrażania na poziomie unijnym, transnarodowym, transgranicznym, krajowym oraz regionalnym.
Opcje wdrażania	Jedna opcja wdrażania wsparcia zwrotnego - „tailor made”. Brak wystandaryzowanych instrumentów. Instrumenty zwrotne wdrażane w formule z Funduszem Funduszy (MFP) lub bezpośrednio przez pośredników finansowych.	Cztery opcje wdrażania wsparcia zwrotnego: - „tailor made” ²² , - „off-the-shelf” (pożyczka portfelowa z podziałem ryzyka, ograniczona gwarancja portfelowa, pożyczka na renowację), - wdrażanie pożyczek i/lub gwarancji samodzielnie przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym, - wniesienie wkładu do instrumentu finansowego zarządzanego na poziomie UE przez Komisję Europejską.
Płatności	Możliwość zadeklarowania we wniosku o płatność do Komisji Europejskiej 100 proc. środków przekazanych do funduszu. Brak powiązania kwot kwalifikowalnych z wielkością wsparcia przekazaną odbiorcom ostatecznym.	Powiązanie kwot deklarowanych we wniosku o płatność do Komisji Europejskiej z wysokością wsparcia przekazaną ostatecznym odbiorcom.
Łączenie form wsparcia	Możliwość łączenia instrumentów finansowych z dotacjami lub inną formą pomocy z programu operacyjnego. ²³	Możliwość łączenia instrumentów finansowych z dotacjami, dotacjami na spłatę odsetek, dotacjami na opłaty gwarancyjne ²⁴ oraz dotacjami na wsparcie techniczne ²⁵ .

²⁰Nota wyjaśniająca COCOF 10-0014/04 w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, str. 25-26

²¹Zgodnie z art. 37 Rozporządzenia 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

²²Wniesienie wkładu finansowego do instrumentu finansowego już istniejącego lub nowo powstałego specjalnie zaprojektowanego do osiągnięcia celów szczegółowych określonych w ramach danego priorytetu (art. 38 ust. 3 pkt b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013)

²³Ibidem, Nota wyjaśniająca COCOF, str.17

Koszty i opłaty za zarządzanie	Wysokość kosztów i opłat za zarządzanie niepowiązana z efektywnością zarządzania powierzonymi środkami.	Wysokość kosztów i opłat za zarządzanie uzależniona od osiągniętych wyników funduszu (wynagrodzenie podstawowe oraz wynagrodzenie oparte na wynikach). ²⁶
Sprawozdawczość	Obowiązek sprawozdawczości w ograniczonym zakresie ustanowiony od 2011 r.	Obowiązkowa sprawozdawczość od początku uruchomienia perspektywy finansowej, rozbudowany zakres monitorowania instrumentów finansowych ²⁷ .

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. Short reference guide for Managing Authorities*, Ares (2014) 2195942-02/07/2014, European Commissions; Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.; *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013* z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz *Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 964/2014* z dnia 11 września 2014 r.

Wdrażanie instrumentów finansowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, podobnie jak miało to miejsce w latach 2007-2013, jest fakultatywne. Podjęcie decyzji o implementacji pomocy rewolwingowej, jako jednej z form wsparcia finansowego przedsięwzięć inwestycyjnych, leży w zakresie obowiązków poszczególnych instytucji zarządzających i powinno być następstwem zidentyfikowania zawodności rynku lub nieoptymalnego poziomu inwestycji w danym obszarze. Zgodnie z art. 37 ust. 2 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013* ocena zasadności wdrażania instrumentów finansowych tj. ocena ex ante określa szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym wskazanie typów instrumentów finansowych, które odpowiadają zdiagnozowanym potrzebom rynkowym. Przedmiotowa analiza, zgodnie z art. 37 ust. 3 analizowanego aktu prawnego, może zostać przeprowadzona etapami, jednakże powinna zostać zakończona przed podjęciem decyzji przez właściwą instytucję zarządzającą o dokonaniu wkładu do instrumentu finansowego z programu operacyjnego.

Do końca czerwca 2015 r. opracowano oceny ex ante potencjału wdrażania instrumentów finansowych w ramach dwóch programów krajowych tj. Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój oraz Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Na szczeblu regionalnym ukończono i przyjęto analizy ex ante w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim.

Analiza zasadności wdrażania wsparcia za pośrednictwem instrumentów finansowych w województwie łódzkim została przeprowadzona w 2014 r. w ramach badania

²⁴ Art. 37 ust. 7 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013* z dnia 17 grudnia 2013 r.

²⁵ Art. 5 *Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014* z dnia 3 marca 2014 r.

²⁶ Tamże, art. 13 ust 1 i 2.

²⁷ Zakres obowiązków podmiotów wdrażających instrumenty finansowe reguluje *Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014* z dnia 28 lipca 2014 r.

pn. „Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”. Badanie przeprowadzone zostało przez konsorcjum w składzie: Instytut Badań Społecznych, Coffey Sp. z o.o. oraz Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. Przeprowadzone, wśród przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w województwie łódzkim, wywiady CATI pozwoliły oszacować wielkość luki finansowej tj. różnicę pomiędzy podażą kapitału a zapotrzebowaniem na kapitał zgłaszanym przez przedsiębiorców²⁸ na poziomie 1,8-2,4 mld PLN dla sześcioletniej perspektywy finansowej tj. ok. 300-400 mln PLN w wymiarze rocznym²⁹. Badanie wykazało, że przeważająca część podmiotów gospodarczych mających utrudniony dostęp do kapitału to przedsiębiorcy zaliczani do grupy mikro podmiotów³⁰. Najmniejsze trudności z pozyskaniem zewnętrznego finansowania w sektorze MSP mają natomiast firmy zaliczane do grupy średnich podmiotów.

W raporcie rekomendowano wdrażanie instrumentów finansowych w formule z wykorzystaniem funduszu funduszy, jak miało to miejsce w perspektywie finansowej 2007-2013. Wśród zalet proponowanego rozwiązania autorzy wskazali m.in.: realizację całości zadań w obszarze ustanawiania instrumentów przez jedną, profesjonalną instytucję finansową dysponującą odpowiednią infrastrukturą oraz kadrą o dużym doświadczeniu, możliwość stosunkowo elastycznego reagowania na zmieniający się popyt na poszczególne instrumenty finansowe, potencjalną możliwość pełnienia roli menedżera funduszu funduszy przez instytucję dobrze znaną i rozpoznawalną na rynku finansowym oraz (w przypadku wybrania instytucji regionalnej) budowę kompetencji i doświadczeń w województwie łódzkim. Jako przykładowe instytucje, które mogłyby pełnić rolę menedżera funduszu funduszy wskazano: Bank Gospodarstwa Krajowego (posiadający doświadczenie we wdrażaniu Inicjatywy JEREMIE w 6 województwach oraz działaniu 1.2 PO RPW) oraz instytucje regionalne: Łódzką Agencję Rozwoju Regionalnego (PI. 3.3 i PI 8.7) i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (PI. 4.3)³¹.

²⁸ W literaturze luka finansowa definiowana jest jako różnica pomiędzy podażą kapitału a popytem na kapitał, w określonym przedziale wielkości środków, wynikająca z asymetrii informacyjnej pomiędzy przedsiębiorstwem a dostawcą kapitału zewnętrznego (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 r., str. 37-38, lub jako ograniczenie dostępu do finansowania zewnętrznego ekonomicznie uzasadnionych inwestycji dla pewnego podzbioru przedsiębiorstw, wynikające z niedoskonałości rynku (Instytut Badań Strukturalnych, Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020 – raport końcowy, str. 22)

²⁹ Instytut Badań Społecznych, Coffey Sp. z o.o. oraz Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., „Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”, str. 171

³⁰ Utrudniony dostęp do kapitału dotyczy w szczególności podmiotów uruchamiających działalność gospodarczą oraz firm funkcjonujących na rynku krócej niż 2 lata. Wynika głównie z wysokich wymagań w zakresie zabezpieczenia kredytu

³¹ Ibidem, 195-196

Rezultatem przeprowadzonych analiz jest strategia inwestycyjna RPO WŁ na lata 2014-2020 rekomendująca zastosowanie instrumentów finansowych w ramach czterech priorytetów inwestycyjnych:

- PI 3.3 - Wspieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług;
- PI 4.3 - Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym;
- PI 8.5 - Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników³²;
- PI 8.7 - Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

W wyniku przeprowadzonych analiz nierekomendowano łączenia instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia z funduszy unijnych.

Charakterystykę instrumentów finansowych proponowanych do wdrożenia w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych przedstawia Tabela 4.

Tabela 4. Instrumenty finansowe rekomendowane do wdrożenia w ramach RPO WŁ 2014-2020

Priorytet inwestycyjny	Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego	Instrument finansowy	Maksymalna wysokość wsparcia	Szacunkowy budżet instrumentu	Odbiorcy wsparcia
PI 3.3 - Wspieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług	Rozwój działalności istniejących przedsiębiorstw	mikropożyczka na cele inwestycyjno-obrotowe (na zasadach preferencyjnych)	120 tys. PLN	200 mln PLN	Podmioty sektora MŚP
		pożyczka na cele obrotowe (na zasadach rynkowych)	500 tys. PLN		
		pożyczka na cele inwestycyjne (na zasadach rynkowych)	500 tys. PLN		
		pożyczka inwestycyjna (na zasadach preferencyjnych)	2 mln PLN		

³²W ramach priorytetu wdrażane będą przez Fundusz Pracy instrumenty finansowe przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

		poręczenie (provizja preferencyjna lub rynkowa)	500 tys. PLN	30 mln PLN	
PI 4.3 - Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym	Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i w sektorze budownictwa mieszkaniowego	pożyczka inwestycyjna (na zasadach preferencyjnych)	3 mln PLN	100 mln PLN	Spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, inne podmioty (w szczególności instytucje sektora publicznego)
PI 8.7 - Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw	Wzrost liczby miejsc pracy	pożyczka na cele inwestycyjno-obrotowe (na warunkach preferencyjnych)	60 tys. PLN	30 mln PLN	Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (nowo rejestrowane firmy)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Instytut Badań Społecznych, Coffey Sp. z o.o. oraz Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., „Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”, str. 174-192

Postępy w obszarze wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach Inicjatywy JEREMIE w perspektywie finansowej 2007-2013, rosnące zainteresowanie pośredników finansowych aktywnym uczestnictwem w procesie dystrybucji wsparcia rewolwingowego, znaczący poziom zakontraktowania wkładu z programu operacyjnego (124,8 proc. środków przekazanych MFP) oraz wyniki przeprowadzonej oceny ex ante jednoznacznie wskazują na zasadność i celowość wykorzystania instrumentów finansowych w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020.

Zaprezentowane zalety wykorzystania odnawialnych mechanizmów wsparcia przedsięwzięć rozwojowych sprawiają, że wraz z uruchamianiem kolejnych okresów programowania rośnie pula środków alokowanych na pomoc rewolwingową, krąg ostatecznych odbiorców oraz katalog narzędzi wsparcia. Przyczynia się to m.in. do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawy sytuacji na rynku pracy (dzięki finansowaniu procesu uruchomienia działalności gospodarczej) oraz rozwoju obszarów miejskich. Stopniowe wdrażanie mechanizmów zwrotnych do programów pomocowych dało szansę osobom fizycznym, przedsiębiorcom oraz instytucjom sektora finansów publicznych (w tym podmiotom wdrażającym instrumenty inżynierii finansowej) na poznanie zasad realizacji

inwestycji objętych pomocą rewolwingową. Zdobyte doświadczenia powinny przełożyć się na zwiększenie zainteresowania instrumentami finansowymi. Liczy na to zarówno Komisja Europejska jak i władze krajowe i regionalne, które w zatwierdzonych programach operacyjnych na lata 2014-2020 zaplanowały ponad dwukrotny wzrost alokacji przeznaczonej na finansowanie rewolwingowe przedsięwzięć inwestycyjnych.

Bibliografia:

1. Bank Gospodarstwa Krajowego, *O Inicjatywie JEREMIE dla rozwoju regionu łódzkiego*: <http://www.jeremie.com.pl/lozkie/o-jeremie/> (dostęp 23.06.2015 r.)
2. Bank Gospodarstwa Krajowego, *Aktualności*, <http://www.jeremie.com.pl/aktualnosci/> (dostęp 23.06.2015 r.)
3. Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, *O Inicjatywie JEREMIE* <http://www.cop.lodzkie.pl/index.php/jeremie-w-lozkiem/o-inicjatywie-jeremie.html> (dostęp 23.06.2015 r.)
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 r.*, str. 37-38, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010 https://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/if/sw/Documents/MRR_Publikacja_MIIF.pdf (dostęp 05.06.2015 r.)
5. Instytut Badań Społecznych, Coffey Sp. z o.o. oraz Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., *Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020*, str. 171-195, Łódź 2014
6. Instytut Badań Strukturalnych, *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020 – raport końcowy*, str. 22, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013 http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/MRR_luka_raport.pdf (dostęp 05.06.2015 r.)
7. Komisja Europejska, *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. Short reference guide for Managing Authorities*, Ares (2014) 2195942-02/07/2014, str. 2-3 http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities (dostęp 06.06.2015 r.)
8. Komisja Europejska, Nota wyjaśniająca COCOF 10-0014/04 w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, str. 25-26
9. https://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/if/doka/Documents/Nota%20COCOF_PL.pdf (dostęp 16.06.2015 r.)
10. Międzybankowy Zespół ds. funduszy Unii Europejskiej, *Programy na lata 2014-2020 finansowane i współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Stan prac*, Warszawa 09.01.2015 r. <http://instrumentyfinansoweue.gov.pl/wydarzenia/2015/20150109/> (dostęp 06.06.2015 r.)
11. Pokorski J., *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności przedsiębiorstw Działania 2.1, 2.3, 1.2.1, 1.2.2. Efekty wsparcia przedsiębiorstw i otoczenia biznesu*, str. 40, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009
12. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport z ewaluacji Poddziałania 1.2.1 oraz 1.2.2 SPO WKP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, str. 3-6, Warszawa 2008 https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/2_49_50.pdf (dostęp 23.06.2015 r.)
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 160/2002
14. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN> (dostęp 23.06.2015 r.)
15. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju

Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego

16. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32014R0480> (dostęp 16.06.2015 r.)
17. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych
18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32014R0821> (dostęp 16.06.2015 r.)
19. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych
20. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32014R0964> (dostęp 06.06.2015 r.)
21. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie nr 1260/1999
22. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF> (dostęp 23.06.2015 r.)
23. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006
24. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>(dostęp 16.06.2015 r.)
25. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001146> (dostęp 23.06.2015 r.)
26. Wytyczne dotyczące zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013), str. 8, C(2015)2771 final
27. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/annexe_guidelines_closure_20072013_pl.pdf (dostęp 23.06.2015 r.)



ISBN 978-83-60901-86-1