

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Zarządzanie informacją i narzędzia realizacji wybranych polityk publicznych**

- zbiór prac analitycznych i studiów przypadku  
opracowanych przez słuchaczy KSAP w oparciu o badania własne pogłębione  
wywiadami w trakcie wizyt studyjnych  
zorganizowanych w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”  
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Redakcja naukowa  
dr Anna Jaroń

Warszawa 2014

Opracowanie graficzne i skład:  
Bogusław Spurgjasz

© 2014 by KSAP

**ISBN 978-83-61713-89-0**

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

# Spis treści

<i>dr Anna Jaroń</i>	5
<b>WSTĘP</b> .....	
<i>Michał Ferdzyn, Michał Gerwatowski, Przemysław Gumiela, Arkadiusz Kostusiak, Marietta Rasielewska</i>	
<b>CZEŚĆ I</b>	
<b>POLITYKA ZDROWIA PUBLICZNEGO</b> .....	
Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Europejski plan działania w dziedzinie e-zdrowia .....	13
Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Elektroniczna karta pacjenta .....	27
Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Dossier médical personel .....	41
Informatyzacja ochrony zdrowia w Polsce. Założenia programu i jego realizacja	55
<i>Szymon Cienki, Hanna Kulakowska, Ewa Nowicka, Szymon Piechowiak, Daniel Piekarski, Sebastian Strawa, Franciszek Szkop, Barbara Szymańska</i>	
<b>CZEŚĆ II</b>	
<b>POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO</b> .....	
Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego 112 w Królestwie Belgii	87
Brytyjski model systemu powiadamiania ratunkowego na przykładzie Londynu	97
Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego 112 w Republice Francuskiej .....	109
Zarządzanie informacją w kontekście funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz numeru alarmowego 112 w Polsce. Polityka bezpieczeństwa .....	119

*Damian Bebak, Michał Chędożko,  
Paulina Gnatek, Kamil Kisiel*

### **CZEŚĆ III**

<b>POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA</b> . . . . .	
Podstawowe kierunki ochrony środowiska w Unii Europejskiej . . . . .	153
Metody zarządzania informacją w zakresie jakości powietrza w Wielkiej Brytanii	167
Metody zarządzania informacją w zakresie jakości powietrza w Niemczech na przykładzie Berlina . . . . .	183
Analiza systemu ochrony środowiska w Polsce. Rola informacji o środowisku	195

*Paweł Bienkowski, Michał Horoszkó, Wojciech Kaczor,  
Paulina Szafałowicz, Michał Szermer, Agata Świdarska, Paweł Witkowski*

### **CZEŚĆ IV**

<b>POLITYKA PODATKOWA</b> . . . . .	
Narzędzia wymiany informacji podatkowej na szczeblu Unii Europejskiej . . . . .	227
Wybrane elementy procesu tworzenia prawa i podatkowe narzędzia informatyczne w Wielkiej Brytanii . . . . .	245
Narzędzia informatyczne stosowane przez administrację podatkową Republiki Federalnej Niemiec . . . . .	259
Zarządzanie informacją przy użyciu narzędzi informatycznych w polskiej administracji podatkowej . . . . .	269

*Magdalena Acewicz, Magdalena Albrycht, Martyna Bildziukiewicz,  
Michał Giergoń, Marcin Kaczmarczyk, Katarzyna Kalisz,  
Justyna Sobkiewicz, Małgorzata Ziółkowska*

### **CZEŚĆ V**

<b>POLITYKA MIGRACYJNA</b> . . . . .	
Polityka azylowa Unii Europejskiej . . . . .	303
Polityka wobec studentów zagranicznych w Wielkiej Brytanii . . . . .	317
Polityka migracyjna i integracyjna Republiki Federalnej Niemiec . . . . .	337
Polityka migracyjna w Polsce . . . . .	361

# Wstęp

Anna Jaroń\*

Wobec dynamicznych procesów związanych z kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy zarządzanie informacją staje się ważnym pojęciem dla sprawnego zarządzania publicznego. Niewątpliwie informacja jest jednym z podstawowych zasobów każdej organizacji, w tym instytucji administracji publicznej. Z kolei duża ilość informacji i szybkość zmian zachodzących w otoczeniu instytucji publicznych sprawia, że tradycyjny sposób zarządzania informacją staje się nieadekwatny do realiów współczesnego świata. Z tego powodu kluczowa dla administracji staje się potrzeba wprowadzania nowoczesnych rozwiązań i systemów zarządzania informacją nie tylko wewnątrz organizacji, ale również w komunikacji z otoczeniem. Najbardziej znanym przykładem wewnętrznego zarządzania informacją występującym obecnie jest tworzenie elektronicznych systemów obiegu dokumentów w poszczególnych urzędach. Z kolei wprowadzanie takich rozwiązań jak platformy komunikacji z klientem typu ePUAP, eWUŚ, ePIT jest przejawem zarządzania informacją w stosunkach ze światem zewnętrznym.

Jednak zarządzanie informacją w administracji publicznej to nie tylko wprowadzanie nowych rozwiązań teleinformatycznych. Obejmuje ono szereg aspektów związanych z funkcjonowaniem i rolą konkretnej instytucji zarówno w kontekście wewnętrznych procesów i procedur, jakie zachodzą w danej instytucji, jak i w odniesieniu do otoczenia prawnoinstytucjonalnego (systemowego), w którym instytucja się znajduje. Zmiany

---

\* Anna Jaroń jest koordynatorem do spraw dydaktyki i metod nauczania w Krajowej Szkole Administracji Publicznej oraz adiunktem w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

w strukturze i organizacji instytucji mogą być zatem pochodną wprowadzenia nowych rozwiązań z zakresu zarządzania informacją. Ponadto systematyka zagadnień związanych z zarządzaniem informacją rozpatrywana jest pod względem kolejnych etapów jej pozyskiwania, przetwarzania, przechowywania, udostępniania (w tym wymiany informacji z innymi jednostkami administracji), a także w kontekście zarządzania wiedzą, czyli wykorzystywania informacji i zdobytych doświadczeń. Stąd otwieranie administracji na świat zewnętrzny, zmiany organizacyjne z tym związane, mogą być wynikiem zmian, jakie wymuszają będzie na administracji konieczność świadomego i spójnego zarządzania informacją.

Wielowątkowość zagadnienia sprawia, że podjęte w tej publikacji tematy stają się wyjątkowo ciekawe w kontekście dyskusji nad kondycją polskiej administracji publicznej, jej responsywnością na nowe rozwiązania z dziedziny IT, ale przede wszystkim nad samoświadomością istniejącej potrzeby udoskonalenia systemu poprzez sprawne zarządzanie, w tym zarządzanie informacją. Niniejsza publikacja nie wyczerpuje jednak wszystkich wyżej zarysowanych wątków. Nie jest to jednakże jej celem. Wskazane w temacie zagadnienie dotyczy praktycznych aspektów zarządzania informacją w instytucjach administracji publicznej w wybranych politykach publicznych.

Przedstawione w tej publikacji prace zostały napisane przez słuchaczy XXIV Promocji im. Wiesława Chrzanowskiego w ramach warsztatów problemowych realizowanych w okresie od lutego do grudnia 2013 r. Zawarte w niniejszej publikacji opracowania stanowią efekt pracy słuchaczy w pięciu grupach warsztatowych i są podsumowaniem studiów krajowych oraz wizyt studyjnych w Brukseli, Londynie, Paryżu i Berlinie sfinansowanych w ramach projektu *Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej* realizowanego w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Podejmując prace w grupach oraz przeprowadzając rozmowy z ekspertami i urzędnikami w kraju i za granicą, słuchacze przygotowali prace analityczne, w których opisane zostały uwarunkowania dla zarządzania informacją w wybranym obszarze, a także analizy przypadków (*case studies*), w których znalazły się analizy konkretnych rozwiązań dla zarządzania informacją w wybranych państwach europejskich oraz na poziomie Unii Europejskiej. Zarządzanie informacją oraz analiza narzędzi wykorzystywanych do realizacji wybranych polityk publicznych zostały zatem przedstawione w odniesieniu do pięciu polityk: polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, polityki zdrowia publicznego, polityki ochrony środowiska, polityki podatkowej oraz polityki migracyjnej.

Niekwestionowaną wartością dodaną tej publikacji jest szeroka perspektywa analizy podjętego tematu. Pewne przekrojowe trendy w zarządzaniu informacją, wspólne dla wszystkich polityk będących przedmiotem prac warsztatowych, można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza z nich to nadzieje i wyzwania związane z wprowadzaniem nowych technologii, służących wprowadzaniu i usprawnianiu systemów zarządzania informacją. Druga to zagrożenia i ograniczenia, które należy wziąć pod uwagę, usprawniając przepływ i dostęp do informacji w ramach prac poszczególnych instytucji administracji publicznej.

Na pierwszy plan wysuwa się argument mówiący, że wprowadzenie instrumentów i procedur zarządzania informacją usprawnia funkcjonowanie systemu, ma korzystny wpływ na efektywność jego działania, a co za tym idzie, jego pozytywny odbiór społeczny. Słuchacze opisujący informatyzację w sektorze opieki zdrowotnej, analizując Program Informatyzacji Ochrony Zdrowia (PIOZ) i tworzone na jego podstawie e-usługi ochrony zdrowia (np. recepta elektroniczna czy elektroniczna karta zdrowia), wskazują na poprawę efektywności systemu ochrony zdrowia poprzez łatwiejszy dostęp do świadczeń i informacji medycznej, a także wzmocnienie świadomości zdrowotnej i promocji zdrowia wśród Polaków. Na jakość gromadzenia informacji z kolei wpływa efektywność działania konkretnej instytucji. Szczególnie dobitnie argument ten wybrzmiewa w pracy analitycznej dotyczącej polityki ochrony środowiska, w której słuchacze wskazują na prostą zależność: nieefektywne działanie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, którego skutkiem jest problem o charakterze ustrojowym (podwójne zwierzchnictwo: Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz wojewodów) ma również wpływ na skuteczność i jakość gromadzenia informacji (*vide* część III). Brak spójnej metodologii gromadzenia informacji oraz ich interpretowania niekorzystnie wpływa na porównywanie informacji i dokonywanie analiz na poziomie centralnym. Współzależność jakości gromadzonych danych i skuteczności działania systemu (instytucji) jest dowodem na to, że zarządzanie informacją jest integralną częścią procesu sprawnego zarządzania publicznego, a zarządzanie publiczne jest obecnie niemożliwe bez skutecznego zarządzania informacją.

Słuchacze zwracają również uwagę na dużą ilość instytucji i skomplikowaną siatkę powiązań organizacyjnych (*vide* część III), co w konsekwencji przekłada się na trudności w skoordynowaniu działań podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań (*vide* część I i II). Ponadto złożoność systemu instytucjonalnego z niejasnym podziałem nakładających się często kompetencji negatywnie wpływa na ustalenie odpowiedzialności konkretnej instytucji i chaos decyzyjny. Postulat wprowadzenia instytucji koordynującej ponownie pojawia się we wszystkich

pracach analitycznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rekomendację zawartą w opracowaniu dotyczącym polityki ochrony zdrowia, który uzależnia sprawną koordynację działań od jasnego i jednoznacznego określenia i rozdzielania kompetencji organów administracji zaangażowanych w dany proces (*vide* część I). W tym kontekście istotna może okazać się nie tyle kwestia precyzyjnego rozdzielania kompetencji, ile podjęcie wysiłków na rzecz wypracowywania przez instytucje o tych samych kompetencjach mechanizmów współpracy i wzajemnego wsparcia. Zarządzanie informacją może być odpowiednim instrumentem do podjęcia takich działań.

Jednocześnie, co autorzy słusznie podkreślają, poza potrzebą lepszej koordynacji konieczna jest ścisła współpraca interesariuszy, w tym organów administracji z podmiotami prywatnymi i partnerami społecznymi (*vide* część IV). Słusznie argument ten przytoczony jest jako przykład szczególnie wrażliwego etapu zarządzania informacją ze względu na konieczność zrównoważenia interesów różnych grup, dostawców usług, odbiorców usług, organów administrujących i instytucji zarządzających (*vide* część I).

Z analiz przeprowadzonych przez słuchaczy XXIV Promocji płynie jeszcze jeden wniosek. Zarządzanie informacją jest istotne z punktu widzenia projektowania działań edukacyjnych związanych z promowaniem dostępu do usług, takich jak numer 112 czy bazy telemedyczne. Zwiększenie świadomości istnienia usługi niewątpliwie przyczynia się do skutecznego ich wykorzystania i poprawy funkcjonowania systemu, ale niesie za sobą również zagrożenie zidentyfikowane przez autorów analizy z zakresu polityki bezpieczeństwa. Powołując się na doświadczenia brytyjskie, autorzy wskazują, że szerokie kampanie promujące konkretną usługę sprzyjają nadużywaniu systemu (w postaci narastającej liczby fałszywych zgłoszeń). Działaniem zmniejszającym powstanie takiego ryzyka jest prowadzenie tzw. cichego promowania, polegającego nie tyle na promowaniu konkretnej usługi (tj. numeru 112), ile konkretnych zachowań w momencie wystąpienia niebezpieczeństwa.

Wymowna jest także teza sformułowana w pracy analitycznej dotyczącej polityki migracyjnej, choć pojawia się ona również w pozostałych opracowaniach. Autorzy wskazują, że instytucje zamiast gromadzić i analizować dane, koncentrują się na administrowaniu powierzonymi im danymi (*vide* część V). Pogląd, że instytucje prowadzą liczne rejestry, wykazy czy ewidencje danych, które są niespójne, prowadzi do wniosku, że postrzeganie zarządzania informacją jako kompleksowych działań służących usprawnieniu procesów jest jeszcze niskie.



Wdrażanie działań mających służyć poprawie przepływu i wykorzystywania informacji, szczególnie jeśli są to działania związane z informatyzacją poszczególnych systemów publicznych, nie może odbyć się bez udziału jego uczestników i odbiorców. Funkcjonalność systemu ochrony zdrowia, administracji podatkowej czy powiadamiania ratunkowego nie zależy wyłącznie od jakości i stopnia nowoczesności proponowanych rozwiązań systemowych. Aby efektywnie wdrażać systemy informatyczne służące poprawie jakości organizacji systemów zbierania i analizowania informacji, należy szukać metod ingerujących w postęp technologiczny i czynnik ludzki (*vide* część III). Przy czym ocena funkcjonalności takiego systemu czy świadomość o jego istnieniu z punktu widzenia użytkownika (klienta administracji) jest niewątpliwie ważnym elementem, który należy brać pod uwagę, projektując nowe rozwiązania. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotny argument, który słuchacze XXIV Promocji podnoszą w swoich pracach analitycznych, a który często pomijany jest w dyskusjach na temat zasadności wprowadzania nowych rozwiązań zarządzania informacją. Mowa tutaj o w pełni uzasadnionej konieczności przeprowadzenia konsultacji z pracownikami instytucji w momencie projektowania i implementowania rozwiązań z zakresu jej informatyzacji oraz przeprowadzaniu cyklicznych szkoleń związanych z obsługą wybranego systemu (*vide* część I, II i IV). Tym bardziej że w niektórych przypadkach odnotowuje się opór pracowników administracji wobec nowych rozwiązań z dziedziny IT (*vide* część I i IV).

Niezaprzeczalnie nowoczesne rozwiązania informatyczne stanowią istotny element reformy administracji, jednak świadomość występujących zagrożeń i ograniczeń pozwala kompleksowo określić skalę oraz tempo ich implementowania do poszczególnych systemów.

Jednym z problemów ograniczających wprowadzanie nowoczesnych technologii w celu sprawnego zarządzania informacją jest interoperacyjność systemu. Negatywne doświadczenia brytyjskie w integracji centralnych baz danych i rejestrów w ochronie zdrowia czy w odniesieniu do trudności w zintegrowaniu systemów teleinformatycznych pomiędzy regionami w obszarze powiadamiania ratunkowego (*vide* część II) wskazują, że procesy te są bardzo dynamiczne. Dlatego trafny jest postulat, aby rozwijać poszczególne narzędzia etapami (*vide* część I) i wspierać je cyklicznymi działaniami monitorującymi i ewaluacyjnymi w celu szybkiej identyfikacji obszarów do poprawy (*vide* część IV).

Centralizacja informacji może doprowadzić do sytuacji, w której administracja publiczna będzie musiała ponosić znaczne koszty ich zabezpieczenia. Argument ten jest szczególnie istotny wobec rosnącego zagrożenia cyberprzestępczością (*vide* część IV). Pojawia się on również w kon-

tekście trudności z interoperacyjnością i wysokimi kosztami informatyzacji francuskiego systemu ochrony zdrowia, które w kontekście negatywnego nastawienia pacjentów i personelu medycznego ukazywane są jako nieadekwatne do przyszłych korzyści (*vide* część I).

Ostatnim istotnym ograniczeniem dla wprowadzania elementów zarządzania informacją, o którym warto wspomnieć, jest ryzyko powstania e-wykluczenia (*vide* część IV). Z tego względu ostatecznie informatyzacja administracji nabiera szerszego kontekstu, tzn. zależna jest od poziomu informatyzacji społeczeństwa. Powszechna dostępność do internetu jest niewątpliwie kwestią, która powinna być rozstrzygana na równi z oceną przydatności i funkcjonalności danego rozwiązania z punktu widzenia pojedynczej instytucji i całego systemu.

Przedstawione w niniejszej publikacji problemy, wnioski i rekomendacje stanowią ważny głos w debacie nad instrumentami, mechanizmami i oceną potencjału rozwijania procesów związanych z zarządzaniem informacją w polskiej administracji. Umiejętnie przeprowadzone analizy porównawcze stanów prawnych badanych państw oraz analizy rzeczywistego funkcjonowania wybranych usług w obszarze pięciu polityk publicznych stanowią ciekawy i wartościowy materiał, przydatny dla wielu odbiorców: decydentów, ekspertów, naukowców i wszystkich osób zainteresowanych administracją, zarządzaniem publicznym i politykami publicznymi.

Jest to również dowód na profesjonalne przygotowanie słuchaczy XXIV Promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej do podejmowania prac analitycznych, w tym szczególnie trudnych analitycznych prac porównawczych.

Część I

## **Polityka zdrowia publicznego**

Michał Ferdzyn, Michał Gerwatowski,  
Przemysław Gumiela, Arkadiusz Kostusiak,  
Marietta Rasielwska

*Opiekun grupy: Wojciech Kutyla*



## **Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Europejski plan działania w dziedzinie e-zdrowia**

### **Wstęp**

Przedmiotem opracowania, zrealizowanego w ramach projektu *Zarządzanie informacją i narzędzia realizacji wybranych polityk publicznych*, jest informatyzacja systemu opieki zdrowotnej w Unii Europejskiej. Analizowana problematyka wiąże się z szerszym problemem cyfryzacji różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego oraz zwiększeniem dostępu do nowych technologii. Obejmuje ona w szczególności działania ukierunkowane na normalizację (stworzenie wspólnych standardów), zapewnienie interoperacyjności i certyfikację rejestrów medycznych, a także promowanie usług o charakterze telemedycznym, takich jak konsultacje medyczne z wykorzystaniem internetu oraz przenośne urządzenia umożliwiające monitorowanie stanu zdrowia osób cierpiących na choroby przewlekłe i osób niepełnosprawnych. W niniejszej pracy dokonana zostanie analiza polityki Unii Europejskiej w tym zakresie. Jako punkt wyjścia posłuży długoterminowa strategia rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej Europa 2020, szczegółowo zaś zostaną omówione plany działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2004-2012 oraz 2012-2020.

## 1. Informatyzacja opieki zdrowotnej w strategii Europa 2020

Znaczna społeczna rola systemu opieki zdrowotnej<sup>1</sup>, jak również jego istotne miejsce w gospodarce państw UE (zarówno pod względem liczby zatrudnionych, jak i udziału wydatków w PKB) znalazły wyraz w kształcie długookresowej strategii rozwoju gospodarczego UE Europa 2020. W tej przyjętej przez Radę Europejską w 2010 r. strategii systemowi opieki zdrowotnej poświęcono więcej uwagi aniżeli we wcześniejszych dokumentach tego rodzaju (np. Strategii Lizbońskiej). Nie oznacza to, by następowało znaczące rozszerzenie kompetencji UE w tym zakresie - to na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za prowadzenie polityki zdrowia i dostarczanie świadczeń opieki zdrowotnej obywatelom, rolą instytucji UE nie jest zaś powielanie ich działań. Niemniej istnieją dziedziny, gdzie państwa członkowskie nie są w stanie działać efektywnie i gdzie współpraca na poziomie unijnym jest niezbędna. Należą do nich zwłaszcza najważniejsze zagrożenia zdrowotne i inne problemy o potencjalnym skutku transgranicznym, jak również sprawy związane z wolnym przepływem dóbr, usług i ludzi. Do takich kwestii należy również, w pewnej mierze, informatyzacja opieki zdrowotnej, w szczególności promocja technologii umożliwiających świadczenie usług medycznych na odległość (e-zdrowie).

Dlatego też plan działań na tym polu znalazł się w Europejskiej Agencji Cyfrowej, strategii na rzecz pobudzenia wydajności przedsiębiorstw i administracji w Europie poprzez wykorzystywanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych<sup>2</sup>. Działania w zakresie informatyzacji ochrony zdrowia objęte są dwoma filarami tej strategii: *Badania i innowacje* (filar V) oraz *Korzyści z technologii informacyjno-komunikacyjnych dla społeczeństwa UE* (filar VII). Obejmują one szereg inicjatyw, zgrupowanych w następujące działania:

- ♦ podjęcie działań pilotażowych w celu umożliwienia Europejczykom bezpiecznego dostępu przez internet do swoich danych

---

<sup>1</sup> „Działania powinny również koncentrować się na zapewnianiu równych szans, w tym przez dostęp do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług i usług publicznych (m.in. usług internetowych zgodnie z wytyczną 4.), w szczególności służby zdrowia”. Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich, *Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 - część druga, wytyczna 10*, KOM(2010) 193 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:PL:PDF> [dostęp: 30.04.2014 r.].

<sup>2</sup> Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF> [dostęp: 30.04.2014 r.].

medycznych oraz osiągnięcie powszechnego dostępu do usług telemedycznych (działanie 75);

- ♦ zaproponowanie zalecenia określającego minimalny wspólny zestaw danych pacjenta w celu zapewnienia interoperacyjności rejestrów danych pacjentów, dostępnych w formie elektronicznej lub wymienianych między poszczególnymi państwami członkowskimi (działanie 76);
- ♦ wspieranie unijnych norm, badania interoperacyjności i certyfikacji systemów e-zdrowia do 2015 r. poprzez dialog z zainteresowanymi stronami (działanie 77).

Dla zapewnienia pełnego i efektywnego wykorzystania technologii telemedycznych konieczne jest przede wszystkim zagwarantowanie bezpiecznego przechowywania i przetwarzania danych dotyczących stanu zdrowia osób fizycznych zgodnie z wymogami ochrony danych osobowych. Jest to warunek tym pilniejszy, że chodzi tu o dane o bardzo wysokim stopniu wrażliwości. Ponadto istotne jest – szczególnie w kontekście transgranicznego charakteru świadczenia usług medycznych i przepływu towarów medycznych – usunięcie barier prawnych i organizacyjnych dotyczących krajowych systemów e-zdrowia w celu zapewnienia ich interoperacyjności, jak również dbałość o odpowiednią współpracę państw członkowskich na tym polu.

Jako uzasadnienie dla podejmowanych na poziomie instytucji UE działań w zakresie promocji e-zdrowia Europejska Agenda Cyfrowa wskazuje poprawienie jakości świadczonych usług medycznych, ograniczenie kosztów leczenia oraz korzyści o charakterze społecznym, polegające na wyrównaniu szans i ograniczeniu wykluczenia na obszarach, gdzie dostęp do stacjonarnej służby zdrowia jest utrudniony, lub w odniesieniu do osób, których swoboda przemieszczania się jest ograniczona. *Wprowadzenie technologii informacyjno-komunikacyjnych staje się kluczowym elementem realizacji celów polityki, takich jak wspieranie starzejącego się społeczeństwa, przeciwdziałanie zmianie klimatu, zmniejszanie zużycia energii, poprawa efektywności transportu i mobilności, wzmocnienie pozycji pacjentów oraz zapewnianie integracji osób niepełnosprawnych*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Europejska Agenda Cyfrowa, s. 31-32, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF> [dostęp: 30.04.2014 r.].

## 2. Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2004–2012

W 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła *e-Health Action Plan*, który zawierał diagnozę najważniejszych problemów w sektorze służby zdrowia, przykłady dotychczas wdrożonych rozwiązań oraz mapę drogową działań na lata 2004–2012.

### 2.1. Zmiany społeczno-ekonomiczne

Jednym z kluczowych elementów dokumentu była identyfikacja zmian społeczno-ekonomicznych. Zdaniem Komisji sektor służby zdrowia czekają istotne przeobrażenia wymuszone przez rosnące zapotrzebowanie na opiekę medyczną (co związane jest z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa), większą mobilność pacjentów i specjalistów oraz konieczność zarządzania ogromną liczbą danych medycznych, które muszą być z jednej strony dostępne, z drugiej jednak wymagają odpowiednio wysokiego poziomu zabezpieczeń. Z uwagi na złożoność i liczbę informacji wykorzystywanych przez podmioty świadczące usługi medyczne stale rosną koszty przetwarzania i zarządzania danymi. W ocenie Komisji odpowiedzią na przynajmniej część z wymienionych wyzwań byłoby wdrożenie systemu e-zdrowia, który – przy równoczesnym wprowadzeniu odpowiednich zmian organizacyjnych – może znacznie poprawić dostępność do opieki oraz zwiększyć jakość i efektywność świadczonych usług.

### 2.2. Rynek e-usług w służbie zdrowia

Nadzieje związane z wdrożeniem systemu e-zdrowia znajdowały potwierdzenie w istniejących już wówczas rozwiązaniach. Z najbardziej kompleksowych systemów wymienione zostały: hiszpański EVISAND, szwedzki SJUNET oraz grecki HYGEIANET. Duński MEDCOM przetwarzał 80 tys. wiadomości dziennie. Połączony został z siecią 100% szpitali i aptek, 90% lekarzy, 98% laboratoriów, 55% lekarzy specjalistów oraz 20% gmin. Natomiast brytyjski NHS Direct Online był nie tylko źródłem informacji o usługach medycznych, ale dawał również dostęp do całodobowej telefonicznej linii obsługi pacjenta. W ciągu 2 lat skorzystało z tej strony ok. 6 mln użytkowników.

O dynamicznym rozwoju rynku e-zdrowia świadczą również dane przedstawione przez Eurobarometr, według którego w krajach „starej piętnastki” coraz szerzej na potrzeby opieki nad pacjentem wykorzystywano możliwości, jakie dają sieci elektroniczne<sup>4</sup>. Około 48% lekarzy używało elektronicznych kart zdrowia, 46% używało internetu do przesyłania danych

---

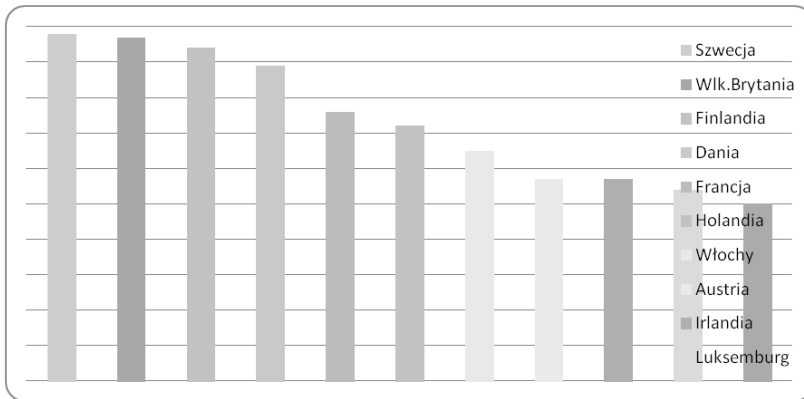
<sup>4</sup> *e-Health Action Plan 2004–2012.*



pacjenta do innych podmiotów świadczących usługi medyczne, 12% - poczty elektronicznej do przeprowadzania konsultacji z pacjentami, a 2% - prowadziło internetową rejestrację wizyt.

Rysunek 1

**Zdrowie i internet - procent usług medycznych wykonywanych z wykorzystaniem internetu**



Źródło: Eurobarometr (2002).

**2.3. Działania Komisji Europejskiej**

Komisja, w procesie tworzenia Europejskiego Obszaru e-Zdrowia, odpowiadałaby za stworzenie ram organizacyjnych dla wymiany doświadczeń oraz najlepszych praktyk między państwami członkowskimi. Dzięki platformie współpracy ponadnarodowej wprowadzony miał zostać system monitoringu wdrażanych rozwiązań oraz system oceny oparty na porównywaniu nie tylko poziomu efektywności funkcjonujących programów, ale również świadomości użytkowników w badanych krajach.

Rolą Komisji byłoby również uczestniczenie w ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej, której trzonem miała być strona internetowa przedstawiająca - usługobiorcom i usługodawcom - korzyści płynące z wdrożenia e-usług. Funkcjonowanie jednej strony internetowej dedykowanej temu zagadnieniu miało przyczynić się również do zachowania transparentności działań i łatwego dostępu dla najważniejszych interesariuszy.

**2.4. Działania państw członkowskich**

*E-Health Action Plan (2004)* przewidywał zarazem szereg działań, które wdrożyć miały same państwa członkowskie (np. wzmocnienie syste-

mu kontroli chorób zakaźnych), tak by zbierał on dane w czasie rzeczywistym i tym samym zwiększał zdolność do podejmowania działań ostrożnościowych na wypadek poważnego zagrożenia epidemiologicznego lub ataku bioterrorystycznego.

Kolejne zaproponowane rozwiązanie to tworzenie przez kraje członkowskie sieci informacyjnych, które miały łączyć szpitale, laboratoria, apteki oraz przychodnie. Sieci miały pozwalać na wydawanie e-recept, e-skierowań, jak również oferować dostęp do telekonsultacji i teleopieki. Jednym z filarów Europejskiego Obszaru e-Zdrowia miał być ujednoczony system identyfikacji pacjentów. W ramach publicznej opieki zdrowotnej pacjenci docelowo mieli posługiwać się dwoma rodzajami kart:

- ♦ **kartą zdrowia** zawierającą dane potrzebne w nagłych wypadkach (grupa krwi, patologie, leczenie), jak również skróconą kartę pacjenta (*patient summary*);
- ♦ **kartą ubezpieczenia zdrowotnego** pozwalającą na łatwiejszy dostęp do opieki oraz sprawniejsze zarządzanie i opłacanie świadczeń.

Podsumowując, pierwsza wersja *e-Health Action Plan* stanowiła instrukcję dla państw członkowskich, która wyjaśniała, jak zreformować krajowe systemy służby zdrowia, by lepiej odpowiadały stojącym przed nimi wyzwaniom i jednocześnie w większym stopniu koncentrowały się na potrzebach pacjenta.

### 3. Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020

Drugi plan działania w dziedzinie e-zdrowia (*e-Health Action Plan*), zawierający program działań na lata 2012–2020, został przedstawiony przez Komisję w formie Komunikatu do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w dniu 6 grudnia 2012 r.<sup>5</sup>

#### 3.1. Główne założenia

Plan ten zakłada, że poprzez skuteczne połączenie możliwości nowoczesnych urządzeń informatyczno-komunikacyjnych z rozwojem współpracy międzynarodowej i międzyinstytucjonalnej w zakresie wymiany

---

<sup>5</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 6 grudnia 2012 r., *Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020 – Innowacyjna opieka zdrowotna w XXI wieku*, KOM(2012)736 wersja ostateczna.

informacji (w szczególności danych pacjentów) oraz tworzenia wspólnych standardów i ram prawnych można osiągnąć znaczny postęp w jakości i skuteczności opieki zdrowotnej oraz zredukować jej koszty. Co więcej, wskazuje się na korzyści społeczne, w tym zwiększenie równości w dostępie do usług opieki zdrowotnej. Wreszcie, rozwój e-zdrowia ma wspierać swobodny przepływ obywateli wewnątrz Unii Europejskiej.

### 3.2. Najważniejsze wyzwania

Istnieją jednak przeszkody, które uniemożliwiają skuteczne wdrożenie rozwiązań z dziedziny e-zdrowia. Do najważniejszych należy niewiedza pacjentów oraz obywateli i pracowników służby zdrowia o istnieniu e-zdrowia, jak również o korzyściach związanych z jego wdrożeniem. Dotyczy to szczególnie osób zamieszkujących obszary dotknięte ubóstwem, niejednokrotnie niemających dostępu do narzędzi informacyjno-komunikacyjnych. Kolejną przeszkodą jest brak interoperacyjności między różnymi systemami informatycznymi i bazami danych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i transgranicznym. Brak jest również przekonujących dowodów, które potwierdzałyby i pozwoliłyby ocenić skalę oszczędności (korzyści ekonomicznych) wynikających z wdrożenia narzędzi i usług e-zdrowia. Ważną barierę stanowi też brak kompleksowej i przejrzystej regulacji prawnej dotyczącej np. przetwarzania danych gromadzonych w systemach informatycznych czy zwrotu kosztów usług świadczonych w ramach e-zdrowia. Pozostaje wreszcie kwestia wysokich kosztów związanych z opracowaniem i wdrożeniem systemów informatycznych.

Charakter i skala tych problemów sprawiają, że skuteczne opracowanie i wdrażanie e-zdrowia winny być domeną władz publicznych. Rynek nie jest w stanie wytworzyć mechanizmów niezbędnych do stworzenia transgranicznej opieki zdrowotnej opartej na technologiach cyfrowych. Odpowiedzią na wspomniane wyzwania jest szereg działań, których zrealizowanie ma przybliżyć państwa UE do stworzenia wspólnego systemu innowacyjnej opieki zdrowotnej.

### 3.3. Planowane i realizowane działania

- **Osiągnięcie większej interoperacyjności usług w zakresie e-zdrowia**

Podstawowym celem jest osiągnięcie większej interoperacyjności usług w zakresie e-zdrowia. Przez interoperacyjność rozumie się sytuację, w której *między dwoma lub większą liczbą rozwiązań w zakresie e-zdrowia*

(np. elektronicznymi kartami zdrowia) może zachodzić wymiana, odczyt i przetwarzanie informacji dotyczących obywateli/pacjentów oraz innych informacji i wiedzy dotyczącej zdrowia. Wymiana ta odbywa się na zasadach współpracy pomiędzy lekarzami, pacjentami i innymi podmiotami lub organizacjami z różnych obszarów językowych i kulturowych, w ramach różnych systemów zdrowotnych i pomiędzy nimi<sup>6</sup>. Interoperacyjność powinna zostać zapewniona na czterech poziomach: prawnym, organizacyjnym, semantycznym i technicznym, z których dwa pierwsze mają na obecnym etapie charakter kluczowy.

Pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia większej interoperacyjności ma być opracowanie do 2015 r. wytycznych dotyczących e-zdrowia oraz wytycznych w sprawie ram interoperacyjności transgranicznych usług e-zdrowia. Zadanie to powierzono Sieci e-Zdrowia (e-Health Network), powołanej na podstawie art. 14 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej<sup>7</sup>.

- **Sieć e-Zdrowia (e-Health Network)**

Sieć e-Zdrowia, łącząca krajowe instytucje odpowiedzialne za e-zdrowie, jest głównym organem strategicznym i zarządzającym, odpowiadającym za prace nad interoperacyjnością transgranicznych usług e-zdrowia na poziomie UE. Do jej celów należy podejmowanie działań na rzecz wygenerowania zrównoważonych ekonomicznych i społecznych korzyści z europejskich systemów i usług e-zdrowia, jak również wspieranie państw członkowskich w tworzeniu wspólnych środków identyfikacji i uwierzytelniania danych. Sieć e-Zdrowia ma również opracować wytyczne w sprawie niewyczerpującego wykazu danych w kartotekach pacjentów, które będą mogły być wymieniane między pracownikami medycznymi w różnych krajach lub służyć badaniom naukowym.

Zasady tworzenia, zarządzania i funkcjonowania Sieci e-Zdrowia określiła decyzja wykonawcza Komisji nr 2011/890/EU z dnia 22 grudnia 2011 r.<sup>8</sup> Jej członkami są organy państw członkowskich (oraz Norwegii i Szwajcarii, posiadających status obserwatora) odpowiedzialne za e-zdrowie, z których każdy wyznacza jednego przedstawiciela oraz jednego zastępcę. Sieć może utworzyć podgrupy do zbadania szczegółowych kwestii na podstawie określonego zakresu zadań. Przyjmuje również wieloletni program prac i instrumentarium oceniające realizację takiego programu.

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 6.

<sup>7</sup> Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011.

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE L 344 z 28.12.2011.

Sieć ma działać pod wspólnym przewodnictwem Dyrektora Komisji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów lub jego zastępcy oraz przedstawiciela państwa członkowskiego uczestniczącego w Sieci, wybieranego na okres 2 lat. Obrady Sieci mają charakter poufny. W miarę możliwości Sieć podejmuje decyzje w drodze konsensusu, a wstrzymanie się nie stanowi przeszkody w przyjęciu założeń. Głosowanie jest przeprowadzane na wniosek członka. W przypadku głosowania decyzję podejmuje się większością głosów dwóch trzecich państw członkowskich.

Dotąd odbyły się dwa spotkania Sieci (8 maja 2012 r. w Kopenhadze i 7 listopada 2012 r. w Brukseli), w czasie których zdefiniowano priorytety jej działań oraz dyskutowano nad regulacjami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych. Przyjęto również wieloletni program pracy Sieci.

- **Projekt epSOS**

Organizacyjny aspekt interoperacyjności odnosi się do współpracy różnych podmiotów, w szczególności organów administracji publicznej w różnych państwach członkowskich, dla osiągnięcia wspólnie ustalonych celów.

Istotnym elementem interoperacyjności w wymiarze organizacyjnym jest projekt epSOS (*Smart Open Services for European Patients - Open eHealth Initiative for a European Large Scale Pilot of Patient Summary and Electronic Prescription*), którego celem jest stworzenie mechanizmów umożliwiających wymianę danych medycznych pacjentów pomiędzy krajami UE (w projekcie uczestniczą też Norwegia, Szwajcaria i Turcja). W projekcie tym Polskę reprezentują: Ministerstwo Zdrowia - posiadające status obserwatora, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Instytut Logistyki i Magazynowania z siedzibą w Poznaniu.

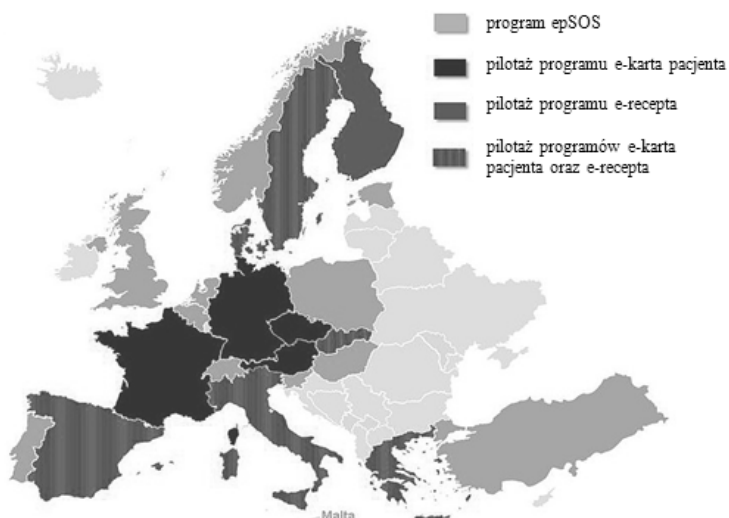
Pilotaż projektu epSOS poprzedziły prace wstępne, trwające w niektórych państwach ponad 3 lata. Projekt epSOS został uruchomiony 1 lipca 2008 r. (Polska uczestniczy w nim od 1 stycznia 2011 r.). Zakończenie projektu zaplanowano na 31 grudnia 2013 r. Strukturę geograficzną projektu prezentuje mapa (rys. 2).

Prowadzone prace koncentrowały się na następujących zagadnieniach:

- ◆ elektroniczna karta pacjenta,
- ◆ elektroniczna recepta,
- ◆ elektroniczne ubezpieczenie.

## Rysunek 2

### Państwa uczestniczące w programach e-zdrowie



Źródło: [www.epSOS.eu](http://www.epSOS.eu) [dostęp: 30.04.2014].

W obecnej fazie projektu w Danii oraz we Włoszech pacjenci mają możliwość korzystania z pilotażowego programu e-recept, a w Grecji z wydawania leków za pomocą narzędzi elektronicznych. W Hiszpanii, Francji, Austrii, Czechach i we Włoszech, za pośrednictwem projektu epSOS, dla pacjentów wyjeżdżających za granicę dostępne są zestawy informacji medycznych. Program e-recept zakłada, że jeżeli pacjent będzie miał wypisaną receptę w jednym kraju (potwierdzoną przez odpowiednie władze), będzie mógł otrzymać lek również w innym kraju uczestniczącym w projekcie epSOS. Warto podkreślić, że epSOS nie obejmuje problematyki kart zdrowia, jakkolwiek systemy komunikacyjne i infrastruktura połączona z kartami zdrowia są także przedmiotem prac. W związku z ochroną danych medycznych projekt epSOS nie przewiduje możliwości przekazywania tych danych za pośrednictwem poczty elektronicznej czy telefaksu.

- *Tworzenie wspólnych ram prawnych*

Jeżeli chodzi o prawny wymiar interoperacyjności, to od 2013 r. Komisja planuje rozpoczęcie analizy przepisów państw członkowskich dotyczących elektronicznych kart zdrowia. W oparciu o wyniki tej analizy

mają powstać zalecenia dla Sieci e-Zdrowia w sprawie prawnych aspektów interoperacyjności.

Istotnym zagadnieniem jest również ochrona danych osobowych pacjentów. Od tego, czy będzie ona skuteczna, zależy powodzenie transgranicznego wdrożenia e-Zdrowia. W styczniu 2012 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest wyjaśnienie kwestii prawnych i innego rodzaju wątpliwości dotyczących „mobilnego zdrowia” (m-zdrowia) oraz aplikacji dotyczących zdrowego stylu życia. W 2012 r. Komisja opublikowała wytyczne w sprawie samodzielnego oprogramowania używanego w opiece zdrowotnej, gdzie zdefiniowano kryteria, na podstawie których samodzielne oprogramowanie można uznać za wyrób medyczny, a także określono sposób stosowania kryteriów klasyfikacji ryzyka do takiego oprogramowania.

Komisja zaproponowała, że do 2014 r. przyjmie zieloną księgę w sprawie m-zdrowia oraz aplikacji dotyczących zdrowia i zdrowego stylu życia.

### **3.4. Wspieranie badań i rozwoju nowoczesnych technologii oraz umiejętności cyfrowych obywateli**

Kolejnym działaniem wskazanym w Planie jest wspieranie badań, rozwoju, innowacji i konkurencyjności. Unia Europejska będzie wspierać wymienione działania poprzez obniżenie progów dostępu do finansowania, szerokie wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zamówień publicznych na innowacyjne, nowe produkty, interoperacyjność i skuteczne rozwiązania w dziedzinie e-zdrowia.

Komisja Europejska będzie również wspierać działania poprawiające warunki rynkowe dla przedsiębiorców tworzących produkty i usługi w obszarze e-zdrowia i technologii informacyjno-komunikacyjnych na potrzeby zdrowego stylu życia. Chodzi między innymi o wspieranie rozwoju konkurencji na rynku e-zdrowia.

Komisja planuje również wspierać działania służące poprawie cyfrowych umiejętności obywateli w zakresie e-zdrowia. W przypadku pracowników medycznych i naukowych ma to polegać przede wszystkim na opracowaniu wytycznych dla praktyki klinicznej w zakresie telemedycyny.

## Podsumowanie

Nowoczesne technologie cyfrowe zmieniły wiele dziedzin życia społecznego, wpływając między innymi na gromadzenie niespotykanych dotąd zasobów danych i szybkość ich przesyłania. Stąd nadzieje związane z ich zastosowaniem w opiece zdrowotnej wydają się w pełni uzasadnione. Jednak przeszkody, które należy pokonać na drodze do stworzenia ponadnarodowego, z informatyzowanego systemu ochrony zdrowia, również są znaczne.

Aby podołać tym wyzwaniom, niezbędne wydaje się zintensyfikowanie dialogu politycznego i współpracy międzynarodowej w dziedzinie e-zdrowia na poziomie globalnym. Głównymi partnerami dla UE są tutaj: Światowa Organizacja Zdrowia, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz poszczególne państwa. Chodzi tu głównie o zagadnienie interoperacyjności, w tym stosowanie wspólnej terminologii, jako niezbędny warunek rozwoju rynku e-zdrowia. Komisja Europejska planuje zintensyfikować swoją współpracę z właściwymi organami krajowymi i międzynarodowymi również w zakresie gromadzenia danych i analizy porównawczej, skupiając się na opracowaniu możliwie szczegółowych wskaźników dotyczących oceny skutków (również finansowych) wdrożenia e-zdrowia.

Rozwój integracji europejskiej niejako wymusza kontynuowanie prac nad wspólnym systemem e-zdrowia. Swoboda przepływu osób nie będzie w pełni urzeczywistniona tak długo, jak zmiana miejsca zamieszkania w obrębie UE będzie pociągać za sobą spadek jakości świadczonej opieki zdrowotnej czy przerwanie długotrwałej terapii. Udana wdrożenie systemu e-zdrowia zapewniłoby ciągłość opieki medycznej dla osób przewlekle chorych oraz podniosłoby standardy opieki zdrowotnej we wszystkich państwach UE.

## Bibliografia

### Dokumenty i akty prawne

- Decyzja wykonawcza Komisji nr 2011/890/EU z 22 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady utworzenia sieci właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za e-Zdrowie, zarządzania nią i jej funkcjonowania (Dz.Urz. UE L 344 z 28.12.2011).
- Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich, *Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020* - część druga, wytyczna 10, KOM(2010) 193 wersja ostateczna.



Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011).

*e-Health Action Plan 2004-2012.*

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 6 grudnia 2012 r., *Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012-2020 - Innowacyjna opieka zdrowotna w XXI wieku*, KOM(2012) 736 wersja ostateczna.

### **Źródła internetowe**

[www.epsos.eu](http://www.epsos.eu)

<http://eur-lex.europa.eu/>



# **Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Elektroniczna karta pacjenta**

## **Wstęp**

Rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych stworzył nowe możliwości w niemal każdej dziedzinie życia. Nie inaczej jest w przypadku opieki zdrowotnej. Wielka Brytania już w latach 80. XX wieku poczyniła pierwsze kroki w kierunku informatyzacji służby zdrowia. Na przełomie XX i XXI wieku prace koncepcyjne nabrały tempa, a ich efektem jest między innymi rozwój systemu elektronicznych kart pacjenta (*summary care records* - EKP), zapoczątkowany w 2007 r.

Wśród głównych interesariuszy polityki informatyzacji służby zdrowia wymienia się pacjentów, członków personelu medycznego, administrację rządową, organizacje pozarządowe, dostawców technologii informacyjnych oraz ośrodki akademickie. Podstawową rolę odgrywa Narodowa Służba Zdrowia (National Health Service - NHS), utworzona w 1948 r. w celu zapewnienia powszechnego oraz bezpłatnego dostępu do opieki zdrowotnej.

Celem programu elektronicznych kart pacjenta jest poprawa jakości usług finansowanych przez NHS. Chodzi między innymi o skrócenie czasu poszukiwania istotnych informacji i wyników medycznych oraz zwiększe-

nie dostępności ekspertyz specjalistycznych. Program EKP, będący kluczowym elementem programu informatyzacji służby zdrowia, wywołał liczne wątpliwości i dyskusje, a także musiał mierzyć się z wieloma złożonymi trudnościami, powstającymi na etapie jego wdrażania. Kontrowersje dotyczyły między innymi zakresu danych, jakie powinny znaleźć się w EKP, jak również ich ochrony. Zwrócono uwagę na niejednorodny stosunek członków personelu medycznego do korzystania z EKP. Wreszcie, najpoważniejszym zarzutem wysuniętym przeciw EKP były wysokie koszty.

Badania ewaluacyjne na obecnym etapie nie potwierdzają zasadności zainwestowania blisko 7 mld funtów w program informatyzacji służby zdrowia, którego elementem jest EKP. Stąd zmiany organizacyjne i koncepcyjne, jakim poddawany jest cały projekt.

## **1. Informatyzacja opieki zdrowotnej.** ***Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS***

Elektroniczne karty pacjenta stanowią element szerszej strategii informatyzacji usług medycznych w Anglii - *Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS - A National Strategic Programme*, którą Departament Zdrowia opublikował w 2002 r. i która przewidywała wdrożenie trzech głównych projektów:

- 1) programu elektronicznych recept (*Electronic Prescription Service*);
- 2) systemu dokonywania rezerwacji wizyt (*Choose & Book*), który umożliwia lekarzom wybranie właściwego szpitala oraz dokonanie rezerwacji o dogodnej porze dla pacjenta wymagającego pomocy ambulatoryjnej;
- 3) systemu elektronicznych kart pacjenta, którego wdrożenie obejmowało takie elementy, jak identyfikacja pacjenta, standaryzacja poziomu ochrony danych pacjenta czy zapewnienie bezpiecznego dostępu *on-line*. Dzięki kartom w razie wypadku lub innego nagłego zdarzenia podstawowe informacje o pacjencie będą dostępne dla udzielających pomocy medycznej na terenie całego kraju.

Uzupełnieniem wymienionej wyżej strategii była platforma N3 (*National Network for the NHS*) - największa prywatna sieć wirtualna w Europie, która miała zapewnić NHS odpowiednią infrastrukturę i możliwości operacyjne, konieczne przy kolejnych etapach informatyzacji systemu świadczenia usług medycznych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS - National Strategic Programme*, 2002, s. 3.

Strategia ta miała być przede wszystkim odpowiedzią na potrzeby zgłaszane przez głównych interesariuszy. Dla pacjentów wdrożenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych oznaczało, że ich dane medyczne będą zawsze dostępne i aktualne. Dostęp do danych miał być zapewniony przez internet i telefon; tymi samymi kanałami pacjent mógł również uzyskać informację na temat swoich symptomów chorobowych oraz umówić wizytę. Dla lekarzy informatyzacja służby zdrowia w trzech kluczowych obszarach (recepty, karty pacjenta, rezerwacja wizyt) pozwoliła na bardziej efektywną organizację pracy i łatwiejszy dostęp do aktualnych wyników badań. Wreszcie, menedżerom służby zdrowia nowy model umożliwił lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich i planowanie zadań, a w dalszej perspektywie - dostęp do bardziej kompletnych i dokładnych danych populacyjnych.

Strategia, oprócz zakreślenia ram programowych nowego modelu świadczenia usług medycznych, wymusiła stworzenie instytucjonalnych podwalin dla informatyzacji służby zdrowia.

### Rysunek 1

#### Struktura zarządzania według *Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS*



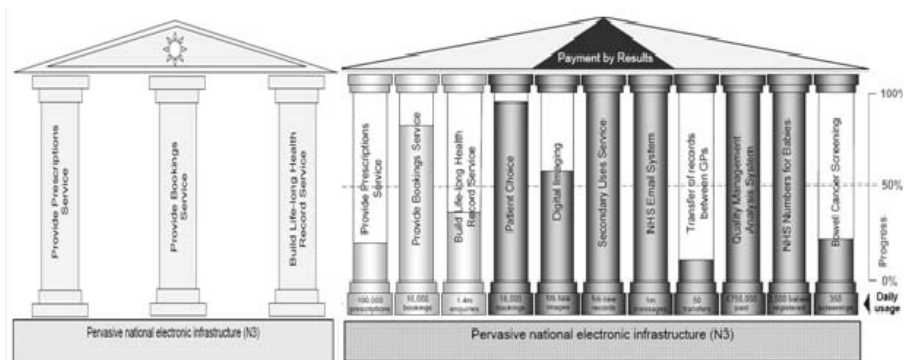
Źródło: *Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS - National Strategic Programme*, 2002, s. 17.

Na poziomie krajowym NHS National Management odpowiadał za koordynację modernizacji NHS, finansowanie oraz nadzór nad Strategic Health Authorities oraz współpracę z Agencją Modernizacji nad jak najlepszym wykorzystaniem wdrażanych rozwiązań informatycznych. Rolą Strategic Health Authority była koordynacja realizacji strategii na poziomie regionalnym, wdrażanie dyrektyw oraz mianowanie Chief Information Officer (CIO). CIO miał zapewnić odpowiedni poziom finansowania i za-

rządzenia implementowanymi rozwiązaniami na poziomie lokalnym. Wreszcie na poziomie lokalnym PCT i NHS Trusts odpowiadały między innymi za dostęp i wykorzystanie elektronicznych kart pacjenta, systemu rezerwacji wizyt (*Book & Check*), realizację projektów infrastrukturalnych i współpracę z lokalnymi społecznościami<sup>2</sup>.

## Rysunek 2

Schemat Narodowego Programu Technologii Informatycznych z 2002 i 2007 r.



Źródło: J. Car [et al.], *The Impact of eHealth on the Quality & Safety of Healthcare*, London 2008, s. 44.

To, jak głębokim przemianom podlegała strategia informatyzacji NHS, pokazano na rys. 2, który przedstawia różnice między stopniem skomplikowania pierwotnej wersji z 2002 r. a jej wersją z roku 2007. Opisaną wyżej trójfilarową strukturę uzupełniły takie projekty, jak:

- ♦ Spine, który jest narodową bazą danych obejmującą: Personal Demographic Service - zbiór danych medycznych wszystkich pacjentów, Summary Care Record - skróconą kartę pacjenta zawierającą podstawowe informacje medyczne, Secondary Uses Service - bazę zawierającą zanonimizowane zbiory danych populacyjnych, zestawień statystycznych i opracowanych na ich podstawie raportów. Projekt Spine odpowiada nie tylko za przechowywanie danych, ale również zapewnia ich bezpieczeństwo oraz kontroluje ich przepływ i dostęp do nich;
- ♦ system GP2GP - zapewniający elektroniczny transfer kart pacjentów między lekarzami w przypadku zmiany przez pacjenta swojego lekarza pierwszego kontaktu;

<sup>2</sup> Tamże, s. 19.

- ♦ PACS (*Picture Archiving and Communication System*) - system przechowujący i udostępniający elektroniczne kopie przeprowadzonych zdjęć medycznych<sup>3</sup>.

Wraz z postępującą rozbudową wdrażanej strategii następowały zmiany organizacyjne, wśród których najbardziej doniosłą było powołanie w 2004 r. NHS Connecting for Health (CfH), agencji wykonawczej Departamentu Zdrowia przez 9 lat koordynującej i monitorującej informatyzację służby zdrowia. Jednakże, ze względu na wieloletnie opóźnienia w realizacji projektów oraz ogromne koszty wdrażania strategii, CfH zniesiono 31 marca 2013 r. na mocy Health and Social Care Act 2012. Część jego zadań przejęło Health & Social Care Information Centre (HSCIC), które będzie odgrywać fundamentalną rolę w zarządzaniu informacją i zasobami technicznymi w NHS, w szczególności wspieraniu dostarczania usług elektronicznych, tworzeniu infrastruktury IT oraz standaryzacji świadczenia usług medycznych.

## 2. Elektroniczna karta pacjenta. Model i funkcja

Już w połowie lat 80. część lekarzy podstawowej opieki medycznej w Anglii (*general practitioners*) używała systemów komputerowych do gromadzenia danych medycznych. W związku z tym EKP korzysta także z danych zgromadzonych dotychczas przez podmioty świadczące pacjentom usługi medyczne.

System EKP gromadzi informacje demograficzne pacjenta dotyczące stosowanych przez niego leków, alergii czy przeciwwskazań i działań niepożądanych. Ma to być pomocne dla bezpiecznego leczenia, chociażby w razie nagłego wypadku. W przeglądzie programu EKP z października 2010 r. stwierdzono, że karta ma ograniczać się do informacji wskazanych powyżej (dane demograficzne, leki, alergie, działania niepożądane)<sup>4</sup>. Gromadzenie wszelkich dodatkowych informacji w EKP wymaga wyraźnej zgody samego pacjenta.

Każdy klient NHS w Anglii ma prawo zdecydować, czy chce mieć założoną kartę pacjenta. Według stanu na 26 kwietnia 2013 r. utworzonych zostało prawie 27 milionów kart<sup>5</sup>. O ile założenie indywidualnej karty

<sup>3</sup> J. Car [et al.], *The Impact of eHealth on the Quality & Safety of Healthcare*, London 2008, s. 45-46.

<sup>4</sup> *NHS Connecting for Health 2010*.

<sup>5</sup> Zob. <http://systems.hscic.gov.uk/scr> [dostęp: 07.06.2013 r.]. Dane wskazują, że do 31 maja 2013 r. stworzono 27 690 112 EKP, poinformowano o programie 42 368 113 pacjentów, 1,36% pacjentów wycofało się z programu, 3907 praktyk lekarzy pierwszego kontaktu bierze udział w programie.

następuje automatycznie, o tyle aby zrezygnować z konta w systemie EKP, należy dostarczyć odpowiedni formularz do lekarza podstawowej opieki medycznej. Wznowienie karty jest możliwe w każdym czasie, co wymaga ponownego zgłoszenia się do lekarza podstawowej opieki medycznej. Wdrażanie programu EKP przeprowadzane jest systematycznie, przy czym można zaobserwować, że na południu kraju proces wdrożeniowy przebiega nierównomiernie (sporo jest obszarów, gdzie dobiegł on końca, choć nadal w wielu nie rozpoczęto jeszcze aktywnych działań). W północnej Anglii wdrażanie EKP jest bardziej równomierne.

Wgląd w dane zgromadzone na EKP mają tylko upoważnione osoby i tylko w zakresie dla nich koniecznym. Są to między innymi: lekarze, farmaceuci i pracownicy medyczni. Organy regulacyjne wymagają od NHS gwarancji odpowiedniej ochrony danych medycznych. Wszystkie osoby, które z upoważnienia NHS mają dostęp do EKP, są prawnie zobowiązane do ochrony poufnych informacji oraz do poszanowania prywatności pacjenta.

W przypadku hospitalizacji pacjent powinien wyrazić zgodę na wgląd do karty w momencie przyjęcia do szpitala. W razie wglądu w dane EKP bez zgody pacjenta (np. w razie nagłego wypadku) zostaje wygenerowane powiadomienie do terenowego organu NHS, który może zbadać zasadność takiej ingerencji<sup>6</sup>. NHS posiada specjalne jednostki zajmujące się ochroną danych osobowych. Wyjątkowo wgląd do bazy EKP bez zgody pacjenta może nastąpić na podstawie wyroku sądowego. Wszelkie wejścia do bazy EKP są rejestrowane (w tym co do daty i czasu wejścia, jak i danych osoby dokonującej wglądu) i podlegają audytowi. Każda osoba mająca dostęp do bazy posiada specjalną, indywidualną kartę chipową, zabezpieczoną PIN-em. Pacjent ma prawo zażądać informacji zarówno o danych zgromadzonych na jego karcie, jak i o osobach, które przeglądały te dane.

### **3. Implementacja programu elektronicznych kart pacjenta. Problemy i wyzwania**

#### **3.1. Treść, zakres i jakość informacji**

*Elektroniczna karta pacjenta została stworzona po to, aby zapewnić wyciąg informacji klinicznych, które byłyby użyteczne w wypadku nagłej lub nieplanowanej opieki nad pacjentem, zwłaszcza gdy inne źródła informacji nie*

---

<sup>6</sup> *The National Programme for IT in the NHS: An update on the delivery of detailed care records systems*, London 2011.



byłyby łatwo dostępne<sup>7</sup>. Jakkolwiek ta deklaracja wydaje się jasna, w istocie kryje ona znaczną złożoność oraz wieloznaczność problemu treści i zakresu danych, jaki ma być zawarty w elektronicznych kartach pacjenta.

Pierwotny plan CfH przewidywał trzyetapową rozbudowę systemu kart pacjenta: zasadnicza struktura, jaką jest EKP, zawierałaby wyłącznie informacje podstawowe (o stosowanych do tej pory środkach leczniczych, alergiach i przeciwwskazaniach). Miała być ona następnie wzbogacona o wybrane dane medyczne dodawane przez lekarzy pierwszego kontaktu, by w etapie finalnym objąć dodatkowo dane gromadzone przez liczne podmioty, np. opiekę szpitalną i ambulatoryjną czy ośrodki świadczące usługi medyczne poza godzinami (*out-of-hours*). Przed etapem wprowadzenia systemu w życie nie przewidywano, że trudno będzie osiągnąć zgodę co do tego, jakie konkretne informacje – podlegające różnicom w interpretacji i zastosowaniu – można uznać za niezbędne, a jakie z góry wykluczyć<sup>8</sup>, oraz że temat tak wrażliwy i skomplikowany okaże się trudnym materiałem dla wypracowania jednolitych i zestandaryzowanych procedur i metod.

W toku dyskusji nad treścią i zakresem danych, które miały zostać zawarte w EKP, powołano do życia liczne grupy i zespoły na poziomie zarówno NHS i Departamentu Zdrowia, jak też instytucji naukowo-badawczych i organizacji zawodowych. I tak, zespół ds. informatyzacji służby zdrowia Royal College of General Practitioners poparł co do zasady ideę stworzenia pełnego, dokładnego, aktualnego i spójnego, uzupełnianego w większości automatycznie, systemu baz danych, lecz jednocześnie wymienił szereg wątpliwości co do rozwiązań proponowanych przez CfH, w tym zwłaszcza z zakresu gromadzenia i przetwarzania danych. Zdaniem tego zespołu wśród danych należy wyróżnić trzy grupy: po pierwsze, dane twarde – stabilne i w znacznej mierze niezależne od kontekstu (np. stosowane środki lecznicze, alergie i przeciwwskazania), których transfer do systemu mógłby następować automatycznie; dalej, dane miękkie, o znacznym stopniu wrażliwości, dla których dodania wymagany powinien być aktywny udział pacjenta i transfer ręczny; po trzecie wreszcie, dane leżące pomiędzy tymi dwiema skrajnościami, gdzie transfer następowałby pół-automatycznie za zgodą pacjenta<sup>9</sup>. Konkretne jednak określenie, co należy do jakiej kategorii, to kwadratura koła.

Należy ponadto zdawać sobie sprawę, że treść EKP i jakość informacji wywierają istotny wpływ na użyteczność całego projektu. Informacje

<sup>7</sup> R. Clay, *Summary Care Record Scope Document*, London 2011, s. 4.

<sup>8</sup> Wskazywano dla przykładu dane dotyczące życia płciowego, por. T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail: Final report of the independent evaluation of the Summary Care Record and HealthSpace programmes*, London 2010, s. 137.

<sup>9</sup> Tamże, s. 137–138.

zwrotne otrzymane od personelu medycznego świadczyły o tym, że stosunkowo niski stopień wykorzystania systemu i znacznie ograniczone korzyści z niego płynące można w dużej mierze przypisać ograniczonej treści danych zawartych w kartach pacjenta<sup>10</sup>.

### 3.2. Ochrona danych osobowych i dostęp do systemu

Tworzenie EKP było poprzedzone wysyłaniem do osób korzystających z usług NHS listów zawierających niezbędne informacje o tym projekcie. Pacjentów informowano przynajmniej na 3 miesiące przed utworzeniem ich indywidualnych kart o tym, że możliwy jest wybór nieprzystąpienia do programu (*opt-out*) oraz że w razie nieskorzystania z tej opcji karta zostanie utworzona. Jako że *opt-out* wybrało mniej niż 1% osób, pojawiły się wątpliwości co do przyjętej metody komunikacji z głównymi zainteresowanymi. Podnoszono przy tym, że wiele z listów mogło zostać nieprze czytanych lub niezrozumianych, krytykowano pośpiech w tworzeniu EKP i zarzucano władzom, że wiele kart zostało utworzonych bez wiedzy i zgody pacjenta<sup>11</sup>. W efekcie w 2008 r. podjęto decyzję o przeniesieniu obowiązku informowania pacjentów o EKP i uzyskiwania ich zgody na personel medyczny. W ten sposób odsetek pacjentów, którym założono EKP, został uzależniony od odsetka lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, którzy uczestniczyli w programie.

Dużą wagę przywiązywano do uniemożliwienia dostępu do danych pacjentów osobom nieuprawnionym. W związku z tym, że w pierwszym roku ewaluacji projektu złożoność systemu identyfikacji była najczęściej wysuwany przez interesariuszy zarzutem w stosunku do EKP, wprowadzono uproszczony model każdorazowego potwierdzania na stronie głównej zgody pacjenta na dostęp do jego elektronicznej karty pacjenta (*consent to view*). Istnieje ponadto możliwość blankietowego wyrażenia zgody przez pacjenta na dostęp (*ask me once*). Niemniej, mimo stosunkowej prostoty tego rozwiązania, jego wdrożenie okazało się drogie, czasochłonne (szczególnie wobec bacznej uwagi opinii publicznej i inspektora ochrony danych osobowych) oraz - zwłaszcza w początkowej fazie - zawodne<sup>12</sup>.

Co istotne, z uwagi na szczególną wrażliwość danych medycznych (oraz niechęć pacjentów do wyrażania zgody na utworzenie EKP właśnie z powodu niedostatecznego ich zabezpieczenia) wprowadzono, począwszy od 2007 r., szczegółowe procedury dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych oraz administrowania zawierającymi je bazami, stosownie do

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 139.

<sup>11</sup> Zob. [www.telegraph.co.uk/health/healthnews/7408379/Patients-medical-records-go-online-without-consent.html](http://www.telegraph.co.uk/health/healthnews/7408379/Patients-medical-records-go-online-without-consent.html) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>12</sup> T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail...*, dz. cyt., s. 141-143.

deklaracji opublikowanych w *NHS Care Records Guarantee*<sup>13</sup>. Należy do nich obowiązek potwierdzania przez personel medyczny legalnej relacji (*legitimate relationship*) z pacjentem, jeżeli chce on uzyskać dostęp do danych zgromadzonych w EKP (model *role-based access*)<sup>14</sup>. Wywołało to krytykę i oskarżenia o nadmierny biurokracizm i nachalność (*intrusiveness*) nowych uregulowań. Niektórzy medycy twierdzili wręcz, że są one niewykonalne, i przestali podejmować działania zmierzające do uzyskania dostępu do EKP. Mimo tych zabezpieczeń kontrowersje wokół kwestii dostępu do danych pacjentów nie ustają. Przeciwnicy EKP wskazują m.in. na fakt, że dane pacjenta, dla którego utworzono EKP, nie zostaną całkowicie usunięte z systemu w momencie, gdy pacjent zdecyduje się na likwidację swojego konta<sup>15</sup>.

### 3.3. Koszt programu

Z uwagi na zarzucany NHS (m.in. przez National Audit Office) brak przejrzystości finansowej trudno jest obliczyć dokładny koszt wprowadzenia systemu EKP (zarówno w wersji pełnej, jak i skróconej)<sup>16</sup>. Wypada zatem odnieść się do całkowitego kosztu wprowadzenia programu NHfIT, który wedle początkowych szacunków (z 2002 r.) miał wynieść 12,4 mld funtów, to znaczy każdorocznie 4% rocznych przychodów NHS (które w latach 2006-2007 przewidywano na 84,4 mld funtów)<sup>17</sup>. Jako że ostatecznie zdecydowano się ograniczyć pierwotny rozmach tego projektu (przede wszystkim z uwagi na potężny wzrost kosztów w stosunku do zakładanych), również prognoza wydatków uległa obniżeniu do 11,4 mld funtów (stan na 2011 r.). Do 31 marca 2011 r. wydano na cały program 6,4 mld funtów<sup>18</sup>.

Pomimo tak znacznych wydatków rezultaty programu (w tym dostarczenie i uruchomienie systemów informatycznych przez kontrahentów, podstawowe dla powodzenia przedsięwzięcia) oraz jego funkcjonalność były niezadowolające, a sama implementacja programu doznawała znaczących opóźnień do tego stopnia, że z jednym z dostawców oprogramowania zerwano umowę<sup>19</sup>. Nie do zrealizowania wydaje się obecnie

<sup>13</sup> *The National Programme for IT in the NHS: Progress since 2006. Report by the Comptroller and Auditor General*, London 2008, s. 11-12.

<sup>14</sup> T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail...*, dz. cyt., s. 144n.

<sup>15</sup> Zob. [www.dailymail.co.uk/news/article-1167559/Patients-banned-deleting-records-NHS-database.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-1167559/Patients-banned-deleting-records-NHS-database.html) [dostęp: 07.06.2013 r.]; T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail...*, dz. cyt., s. 148-149, 150-151.

<sup>16</sup> Zob. *The National Programme for IT in the NHS...*, 2011, s. 9.

<sup>17</sup> *The National Programme for IT in the NHS: Report by the Comptroller and Auditor General*, London 2006, s. 24-27.

<sup>18</sup> *The National Programme for IT in the NHS...*, 2011, s. 4.

<sup>19</sup> Tamże, s. 6-7, 10.

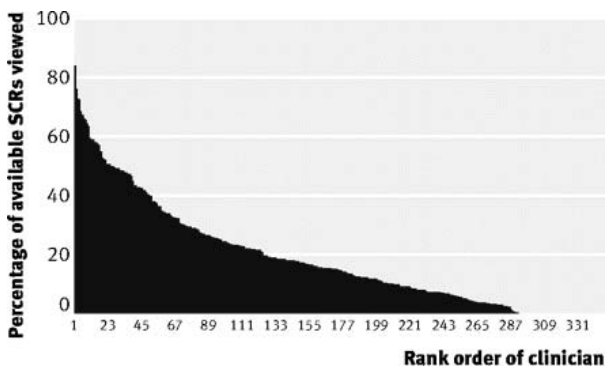
utworzenie elektronicznej karty dla każdego pacjenta, a podmiotowy i przedmiotowy zakres programu uległ ograniczeniu, obejmując znacznie mniejszą liczbę świadczeniodawców i jednostek NHS, niż przewidywano<sup>20</sup>. Pomimo to, jak podnosi National Audit Office, koszt wprowadzenia w życie systemu nie uległ proporcjonalnemu obniżeniu (a nawet, pod względem jednostkowym, wzrósł). Według raportu pokontrolnego opracowanego w 2011 r. ok. 2,7 mld funtów wydanych na system elektronicznych kart pacjenta to pieniądze wydane wadliwie, co podaje w wątpliwość, czy NHS będzie zdolny zapewnić prawidłowość i gospodarność wydania pozostałych 4,3 mld funtów<sup>21</sup>.

### 3.4. Użyteczność programu

Nie istnieją empiryczne dane, które potwierdzałyby osiągnięcie zakładanych celów EKP, takich jak skrócenie czasu konsultacji, zwiększenie bezpieczeństwa pacjentów czy zmniejszenie liczby wystawianych skierowań (*onwards referrals*). Korzyści z wdrożenia i korzystania z EKP są często trudno uchwytny i tym samym trudno mierzalne za pomocą wskaźników empirycznych.

#### Rysunek 3

Częstotliwość korzystania przez lekarzy z EKP w trzech wybranych placówkach medycznych



Źródło: T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail: Final report of the independent evaluation of the Summary Care Record and HealthSpace programmes*, London 2010.

<sup>20</sup> Por. tamże, s. 8-11.

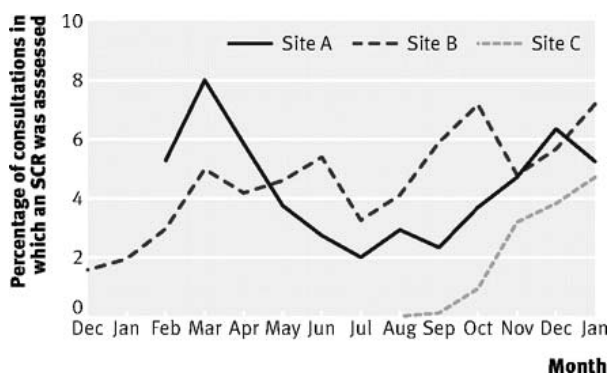
<sup>21</sup> Tamże, s. 13: „On this basis we conclude that the £ 2,7 billion spent on care records systems so far does not represent value for money, and we do not find grounds for confidence that the remaining planned spend of £ 4,3 billion will be different”.

Użyteczność EKP zależy w dużej mierze od właściwego wyszkolenia personelu medycznego. Niedostateczna wiedza i niedoświadczenie członków personelu, w sytuacji gdy pacjent miał już „bogata” historię odnotowaną w EKP, prowadziła niejednokrotnie do wydłużenia czasu konsultacji, gdy mnogość zapisanych danych wywoływała niepewność co do diagnozy i metod leczenia pacjenta<sup>22</sup>. Główną przeszkodą w szerokim stosowaniu kart jest stosunek poszczególnych lekarzy i pielęgniarek do EKP. Badania przeprowadzone w kilku placówkach pokazują duże zróżnicowanie. O ile pojedynczy pracownicy badanych jednostek korzystają z EKP przy ponad połowie konsultacji, o tyle wielu nie robi tego wcale.

Nie bez znaczenia jest również właściwe przygotowanie techniczne placówek służby zdrowia. Możliwość niezwłocznego dostępu do komputera ma kluczowe znaczenie dla użyteczności EKP. Odsetek konsultacji, w których korzystano z EKP, nie przekraczał w badanych placówkach 8%. Jednocześnie widać duże zróżnicowanie między poszczególnymi miejscami.

#### Rysunek 4

Częstotliwość korzystania z EKP w trakcie konsultacji w trzech badanych placówkach medycznych



Źródło: T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail: Final report of the independent evaluation of the Summary Care Record and HealthSpace programmes*, London 2010.

Mając do czynienia ze skomplikowanymi przypadkami, lekarze czuli się znacznie pewniej, gdy mieli wgląd do danych na temat leków i alergii u danego pacjenta. EKP była również szczególnie użyteczna, gdy pacjentowi stawiano więcej niż jedną diagnozę. Odnotowano także sytuacje,

<sup>22</sup> T. Greenhalgh [et al.], *Adoption and non-adoption of a shared electronic summary care record in England: A mixed-method case study*, [www.bmj.com/content/340/bmj.c3111](http://www.bmj.com/content/340/bmj.c3111) [dostęp: 07.06.2013 r.].

gdy pacjent słabo mówił po angielsku, a posiadanie przez niego EKP pozwoliło uniknąć wzywania tłumacza bądź stawiało go pod mniejszą presją<sup>23</sup>. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku osób będących pod wpływem środków odurzających bądź z innych powodów, które utrudniają lub uniemożliwiają bezpośrednią komunikację. EKP okazuje się również szczególnie użyteczna w przypadku chorych, którym przepisano w przeszłości wiele różnych rodzajów leków i którzy nie byli w stanie ich zapamiętać. Leki te odnotowane są w EKP, co pozwala lekarzom poznać metody i środki stosowane w przeszłości przy leczeniu danego pacjenta.

## Podsumowanie

Użyteczność elektronicznych kart pacjenta jest tematem dyskusyjnym, a poglądów na ten temat jest wiele i są one często skrajnie przeciwstawne. Z jednej strony pojawiają się opinie o poczynionym ogromnym postępie w zapewnieniu lepszej opieki zdrowotnej<sup>24</sup>, z drugiej zaś głosy o nieprzydatności, a nawet nielegalności programu<sup>25</sup>. Przeprowadzona ewaluacja wskazała, że nastąpił postęp we wdrażaniu EKP, lecz nie jest on tak szybki, jak przewidywano. Analizy dowodzą, że pomimo dużych nakładów finansowych personel medyczny nie chce korzystać z programu, nawet jeśli ma możliwość łatwego dostępu, co wynika z dysonansu między tym, czego oczekiwali eksperci wdrażający program, a tym, jak jest on używany przez personel medyczny i pacjentów<sup>26</sup>.

W przyszłości oczekiwany jest wzrost liczby użytkowników, jak również rodzaju danych, które zawierają EKP. Projektuje się możliwość wprowadzenia przez pacjenta w porozumieniu z jego lekarzem podstawowej opieki medycznej informacji innych niż niezbędne dane demograficzne w wypadku udzielania pierwszej pomocy lub nawet oświadczenia o zakazie resuscytacji. Doprowadziłoby to jednak do zwiększenia zagrożenia nadużyć<sup>27</sup>. W związku z tym konieczne jest unowocześnienie wykorzystywanych systemów elektronicznych.

Health & Social Care Information Centre doprowadzić ma do zmiany technologii na nowocześniejszą, powodując jednocześnie zmiany w sposobie korzystania zarówno przez personel medyczny, jak i pacjentów.

---

<sup>23</sup> T. Greenhalgh [et al.], *The Devil's in the Detail...*

<sup>24</sup> M. Walport, *Do summary care records have the potential to do more harm than good?*, BMJ 2010, 340, c3020.

<sup>25</sup> T. Greenhalgh [et al.], *Adoption and non-adoption...*

<sup>26</sup> M. Cross, *Future of NHS summary care record hangs in balance*, BMJ 2010, 340, c3230.

<sup>27</sup> Zob. [www.pulsetoday.co.uk/concern-over-mission-creep-for-summary-care-record/12895-458.article#.UbEUx9hWSPk](http://www.pulsetoday.co.uk/concern-over-mission-creep-for-summary-care-record/12895-458.article#.UbEUx9hWSPk) [dostęp: 07.06.2013 r.].

Jak dotąd zamknięto platformę CfH, na której pacjent miał swobodny dostęp do swoich danych w EKP. Obecnie wgląd w dane możliwy jest jedynie u lekarza podstawowej opieki medycznej. Modernizacja systemu jest zatem w trakcie realizacji, a jej kierunki zostały określone w strategii The Power of Information.

## Bibliografia

### Publikacje i raporty

- Car J. [et al.], *The Impact of eHealth on the Quality and Safety of Healthcare*, London 2008.
- Clay R., *Summary Care Record Scope Document*, London 2011.
- Cross M., *Future of NHS summary care record hangs in balance*, BMJ 2010, 340, c3230.
- Delivering 21<sup>st</sup> Century IT Support for the NHS – National Strategic Programme*, 2002.
- Greenhalgh T. [et al.], *Adoption and non-adoption of a shared electronic summary care record in England: A mixed-method case study*, [www.bmj.com/content/340/bmj.c3111](http://www.bmj.com/content/340/bmj.c3111).
- Greenhalgh T. [et al.], *The Devil's in the Detail: Final report of the independent evaluation of the Summary Care Record and HealthSpace programmes*, London 2010.
- NHS Connecting for Health 2010*.
- Summary Care Record Scope Document*.
- The National Programme for IT in the NHS: An update on the delivery of detailed care records systems*, London 2011.
- The National Programme for IT in the NHS: Progress since 2006. Report by the Comptroller and Auditor General*, London 2008.
- The National Programme for IT in the NHS: Report by the Comptroller and Auditor General*, London 2006.
- Walport M., *Do summary care records have the potential to do more harm than good?*, BMJ 2010, 340, c3020.

### Źródła internetowe

- <http://systems.hscic.gov.uk/scr>  
[www.bmj.com](http://www.bmj.com)  
[www.dailymail.co.uk](http://www.dailymail.co.uk)  
[www.pulsetoday.co.uk](http://www.pulsetoday.co.uk)  
[www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)





## **Informatyzacja zarządzania danymi w ochronie zdrowia. Dossier médical personel**

### **Wstęp**

Sektor ochrony zdrowia we Francji stoi przed nowymi wyzwaniami, do których należą przede wszystkim zmiany demograficzne, niedostosowana do potrzeb liczba personelu medycznego oraz wynikająca z tego troska o prawa pacjenta. Francuski system ochrony zdrowia otworzył się zatem na innowacyjne podejście do rysujących się problemów. Odpowiedzią na nie jest plan informatyzacji służby zdrowia. Jego flagowy projekt stanowi stworzenie i wdrożenie elektronicznej karty pacjenta (*dossier médical personel* - DMP), dzięki której zarządzanie informacjami i danymi medycznymi miało zmienić system opieki zdrowotnej na bardziej skuteczny i wydajny.

Pomimo wysiłków podjętych w celu zapewnienia programowi jak najlepszych ram prawnych i dostosowania go do potrzeb interesariuszy (pacjentów, personelu medycznego, dostawców technologii informacyjnych oraz administracji) wdrożenie DMP napotkało liczne problemy. Wynikła z nich dyskusja nad celowością i efektywnością programu oraz stosunkiem ponoszonych kosztów do prawdopodobnych i możliwych do osiągnięcia korzyści.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie DMP jako sztandarowego projektu w dziedzinie e-zdrowia realizowanego we Francji. Na wstępie wskazano prawne i strategiczno-koncepcyjne podstawy informatyzacji ochrony zdrowia oraz opisano kluczowe projekty składające się na e-zdrowie. Nakreślone zostały również ramy organizacyjne służące wdrażaniu tych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem roli ASIP Santé. W dalszej kolejności omówiono założenia DMP oraz ich realizację, jak również prawa i obowiązki pacjentów oraz pracowników medycznych związane z korzystaniem z tego narzędzia.

## 1. Informatyzacja opieki zdrowotnej we Francji

Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) z 2000 r. francuski system opieki zdrowotnej został uznany za najlepszy na świecie<sup>1</sup>. Potwierdzają to dane dotyczące średniej długości życia obywateli Francji, która wzrasta o średnio 3 miesiące rocznie. W 2011 r. wyniosła 82 lata<sup>2</sup>. Wydatki na opiekę zdrowotną wyniosły w 2011 r. 11,6% PKB, wobec średniej w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynoszącej 9,3%<sup>3</sup>. Blisko 77% wydatków na opiekę zdrowotną pochodziło ze środków publicznych<sup>4</sup>.

Przytoczone dane pokazują, jak wielką wagę przywiązuje państwo francuskie do zapewnienia swoim obywatelom skutecznej opieki medycznej. W tym kontekście informatyzacja systemu opieki zdrowotnej ma podnieść jakość ochrony zdrowia oraz przyczynić się do skutecznego stawienia czoła wyzwaniom wynikającym z sytuacji demograficznej i społecznej.

### 1.1. Akty prawne i dokumenty strategiczne odnoszące się do e-zdrowia

We Francji nie stworzono odrębnej strategii dotyczącej informatyzacji służby zdrowia. Podstawowe założenia odnoszące się do projektów z tej dziedziny zostały zawarte w aktach prawnych, z których najważniejsze to: ustawa z 13 sierpnia 2004 r. o ubezpieczeniu zdrowotnym (*loi n° 2004/810 sur l'Assurance Maladie*) oraz Kodeks zdrowia publicznego (*Code de la Santé Publique, loi n° 2007-127*) z 1 czerwca 2007 r., znowelizowany ustawą z 21 lipca 2009 r. o szpitalach, pacjentach, ochronie zdrowia i terytoriach (*loi Hôpitaux, Patients, Santé et Territoires - HPST*).

---

<sup>1</sup> Zob. [www.who.int/whr/2000/media\\_centre/press\\_release/en/](http://www.who.int/whr/2000/media_centre/press_release/en/) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>2</sup> Zob. <http://data.worldbank.org/country/france> [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>3</sup> Zob. [www.oecd.org/france/Briefing-Note-FRANCE-2013.pdf](http://www.oecd.org/france/Briefing-Note-FRANCE-2013.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>4</sup> Zob. [www.oecd.org/france/Briefing-Note-FRANCE-2013.pdf](http://www.oecd.org/france/Briefing-Note-FRANCE-2013.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

Informatyzacji ochrony zdrowia dotyczy ponadto jeden z rozdziałów strategii France Numérique 2012<sup>5</sup> (Francja Cyfrowa 2012), w którym, poza podkreśleniem zasadniczej roli DMP jako instrumentu umożliwiającego podniesienie jakości opieki zdrowotnej, wiele uwagi poświęca się telemedycynie. Jest ona szczególnie ważna w przypadku pacjentów chorych przewlekle oraz mieszkających na obszarach peryferyjnych, gdzie dostęp do stacjonarnej służby zdrowia jest utrudniony.

Plany reformy szpitali *Plan Hôpital 2007* oraz *Plan Hôpital 2012* dały z kolei asumpt do modernizacji infrastruktury technicznej szpitali, aby dostosować ją do nowych technologii. W szczególności dotyczy to systemów informatycznych.

## 1.2. Projekty realizowane przez ASIP Santé

ASIP Santé (*Agence des systèmes d'information partagés de santé*) jest państwową agencją utworzoną w 2009 r. na mocy ustawy o szpitalach, pacjentach, ochronie zdrowia i terytoriach (HPST), nowelizującej Kodeks zdrowia publicznego. Celem jej powołania było wzmocnienie i rozwijanie systemów informatycznych w sektorze ochrony zdrowia. Dlatego też działalność ASIP Santé polega przede wszystkim na intensywnej współpracy na linii lekarze-informatycy-prawnicy<sup>6</sup>.

Zasadniczą osiąą działalności ASIP Santé są trzy projekty z dziedziny e-zdrowia:

- ◆ elektroniczne konto pacjenta (DMP);
- ◆ karty służące identyfikacji członków personelu medycznego (*carte de professionnel de santé* - CPS);
- ◆ karty służące identyfikacji pacjentów (*identifiant national de santé* - INS), a także telemedycyna.

Niezbędnym warunkiem skutecznej implementacji projektów z dziedziny e-zdrowia jest możliwość elektronicznej identyfikacji pacjentów i pracowników medycznych. We Francji przyjęto model identyfikatorów sektorowych, co oznacza, że każda dziedzina aktywności rządu skierowana na zaspokajanie potrzeb obywateli będzie wymagała oddzielnego identyfikatora dla beneficjentów. Wszystkie one mają być oparte na 13-cyfrowym numerze. Obecnie trwają prace nad elektronicznym identyfikatorem pa-

<sup>5</sup> Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique, *France Numérique 2012*, październik 2008.

<sup>6</sup> Warto zauważyć, że agencja ta nie ma problemów kadrowych charakteryzujących jej polskiego odpowiednika - Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia, któremu brakuje wykwalifikowanych informatyków.

cjenta (INS). Obowiązek posługiwania się identyfikatorem przez ubezpieczonych ustanawia Kodeks zdrowia publicznego. Odnosi się to w szczególności do zbierania i przekazywania danych medycznych pacjenta.

Natomiast pracownicy służby zdrowia posługują się od 1993 r. chipowym identyfikatorem CPS. Jego użycie jest niezbędne, aby uzyskać dostęp do poufnych danych medycznych pacjentów (uprawnienia dostępu do danych są zróżnicowane w zależności od zawodu). Karty te są obecnie rozpowszechnione wśród lekarzy prowadzących samodzielną praktykę medyczną, podczas gdy w instytucjach publicznej opieki zdrowotnej nadal nie są powszechnie stosowane (według stanu na listopad 2012 r. tylko 6,5% personelu w tych instytucjach posiadało CPS)<sup>7</sup>. Dlatego też aktualnie trwa zakrojona na szeroką skalę kampania ASIP Santé mająca na celu ich popularyzację. Celem tej kampanii jest, aby do końca 2013 r. wszyscy pracownicy posiadali CPS, co ma zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju cyfryzacji i komputeryzacji danych w ochronie zdrowia.

ASIP Santé współpracuje z różnymi podmiotami zainteresowanymi wprowadzaniem systemów informatycznych w służbie zdrowia. Na szczeblu centralnym najważniejszymi interesariuszami współpracującymi z agencją są: Narodowy Instytut Raka (INCa), Instytut Ochrony Zdrowia Publicznego (InVS) oraz agencja ANAP (wspierająca realizację opieki zdrowotnej i instytucje medyczno-społeczne). Ponadto ASIP Santé współpracuje doraźnie z przedsiębiorcami tworzącymi oprogramowanie informatyczne.

Na poziomie regionalnym ASIP Santé działa, bazując na regionalnych agencjach ochrony zdrowia (*agence régionale de santé*). Współpraca w regionach odbywa się przy udziale firm IT oraz podmiotów służby zdrowia (tak prywatnych, jak i publicznych). Współpraca regionalna przybiera często formę specyficznych grup współpracy znanych jako GCS (*groupement de coopération sanitaire*), łączących instytucje ochrony zdrowia (prywatne i publiczne), instytucje społeczne (np. ośrodki opieki, domy spokojnej starości) oraz niezależnych ekspertów z zakresu medycyny. Ponadto ASIP Santé w drodze przetargów zawiera umowy z interesariuszami regionalnymi lub lokalnymi w sprawie różnych projektów rozwijających i stymulujących nowe metody świadczenia usług w dziedzinie e-zdrowia.

Ponadto ASIP Santé zajmuje się prowadzeniem rejestru pracowników służby zdrowia (*Répertoire partagé des professionnels de santé*). W listopadzie 2012 r. zawierał on blisko 400 tys. lekarzy, lekarzy dentyistów, położnych i farmaceutów<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. <http://esante.gouv.fr/> [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>8</sup> Zob. <http://esante.gouv.fr/> [dostęp: 08.10.2013 r.].

### 1.3. Konto farmaceutyczne

Pierwszym krokiem w kierunku informatyzacji usług farmaceutycznych było uchwalenie ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym z 2007 r. Ustawa ta umożliwiła przysyłanie recepty drogą e-mailową, jeżeli wystawca recepty jest możliwy do zidentyfikowania, a całość i poufność danych zostanie zagwarantowana.

Ustawa nowelizująca Kodeks zabezpieczenia społecznego (*Code de la Sécurité Sociale*) nr 2007-127 z 30 stycznia 2007 r. przewidywała wprowadzenie konta farmaceutycznego (*dossier pharmaceutique* - DP) dla każdego ubezpieczonego, który wyrazi na to zgodę. Wśród celów projektu wskazano: lepszą koordynację opieki medycznej, wyższą jakość usług, uniknięcie nadużyć przy wypisywaniu i wykupowaniu leków oraz większe bezpieczeństwo (np. zapobieganie przepisaniu pacjentowi leków, których wzajemne oddziaływanie może być szkodliwe dla zdrowia). Każdy farmaceuta został zobowiązany do uaktualniania kont pacjentów w zakresie przepisanych i zażywanych przez nich leków. Informacje te mają być docelowo przekazywane do DMP.

Za wdrażanie DP odpowiada samorząd zawodowy farmaceutów (*Ordre national des pharmaciens*). On również ponosi główny ciężar finansowania projektu<sup>9</sup>. Pilotaż konta działał od czerwca 2007 r. do końca 2008 r. Oprócz testowania technicznej przydatności kont rozpoczęto szeroko zakrojoną kampanię mającą uświadomić pacjentom korzyści z wprowadzenia e-recepty. W tym samym roku francuski parlament przegłosował ustawę dającą autonomię DP względem elektronicznego konta pacjenta, aby nie tworzyć współzależności mogących zahamować rozwój tego pierwszego.

W 2012 r. istniało 24 415 kont farmaceutycznych. Możliwość dostępu do nich zapewniało 97% aptek. Szacuje się, że aż 1750 razy zmieniono sposób leczenia pacjenta w obawie o szkodliwe interakcje przepisanych leków, bazując na danych zawartych na kontach pacjentów<sup>10</sup>.

## 2. Elektroniczna karta pacjenta (DMP)

Kluczowe znaczenie dla informatyzacji francuskiej służby zdrowia ma projekt DMP, którego zasadnicze zręby koncepcyjne opracowano w ówczesnym Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej, a kadr prawno-

<sup>9</sup> J. Artmann [et al.], *eHealth strategies. Country brief: France*, Bonn-Brussels, październik 2010, s. 23.

<sup>10</sup> Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens, *Le Dossier Pharmaceutique: Rapport d'activité de l'année 2012*, kwiecień 2013, s. 7.

-organizacyjny określiła ustawa z 13 sierpnia 2004 r. o ubezpieczeniu zdrowotnym. Celem projektu jest, by każdy ubezpieczony posiadał elektroniczne konto pacjenta zawierające *dane medyczne o charakterze osobistym, zgromadzone lub wytworzone w związku z działalnością zapobiegawczą, diagnostyczną lub opieką medyczną, w szczególności takie, które umożliwiają nadzór (suivi) nad zabiegami i świadczeniami opieki zdrowotnej* (art. 3 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym, art. L. 161-36-1 Kodeksu zabezpieczenia społecznego).

W świetle tych przepisów DMP ma obejmować dane dotyczące historii choroby i trwającego leczenia, jak również wyniki badań (zwłaszcza laboratoryjnych) i obrazowania diagnostycznego. Dane te pochodzą od pracowników służby zdrowia (lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, lekarzy specjalistów, personelu pielęgniarstwa i szpitalnego) oraz, w ograniczonej mierze, od samego pacjenta; za uprzednio wyrażoną zgodą pacjenta mają one być dostępne dla wszystkich pracowników służby zdrowia (*professionnels de santé*). Ustawa nie przewidywała obowiązku utworzenia takiej karty dla każdego pacjenta. Zresztą według pierwotnych zamysłów osób zajmujących się wprowadzeniem karty - nie miała ona zastąpić dotychczasowych kartotek pacjentów prowadzonych przez indywidualnych lekarzy czy szpitale, ale miała je uzupełnić i usprawnić korzystanie z nich.

Zgodnie z francuskim modelem wdrożenie elektronicznej karty pacjenta ma przyczynić się do demokratyzacji służby zdrowia i zagwarantowania chorym podmiotowości w procesie leczenia, w tym respektowania przysługujących im praw: prawa do odpowiedniej opieki, godnego traktowania oraz poszanowania prywatności<sup>11</sup>. Przejawem rozwiązań wspierających emancypację pacjentów jest norma art. L. 1111-8 Kodeksu zdrowia publicznego, zgodnie z którą nawet najmniejszy fragment dokumentacji medycznej może być dalej przetwarzany (wysyłany), o ile wyrazi na to zgodę pacjent<sup>12</sup>. Wyjątek stanowi sytuacja zagrożenia życia, kiedy to czyni się domniemanie, że zgoda została udzielona. Chory może jednak zastrzec, że nie zgadza się, by nawet w nagłych przypadkach stosować wobec niego to domniemanie<sup>13</sup>.

Co więcej, ma on również prawo - choć rozwiązanie to budziło poważne kontrowersje - ukrywać informacje zawarte w jego karcie. Pomysł ten został wynegocjowany pod presją stowarzyszeń pacjentów, które obawiały się wycieku najbardziej wrażliwych danych do banków, firm

---

<sup>11</sup> J. Artmann [et al.], dz. cyt., s. 32.

<sup>12</sup> Ch. Cases, Ph. Le Fur, *Electronic medical records*, „Health Policy Monitor” 2006.

<sup>13</sup> M. Fahd, *Working for a national Health Patient Record*, [www.mysciencework.com](http://www.mysciencework.com) [dostęp: 08.10.2013 r.].

ubezpieczeniowych czy pracodawców. Gdy jednak dochodzi do sytuacji zagrożenia życia, lekarz może na tej podstawie uzyskać dostęp do ukrytych treści. W przypadku procesu będzie musiał natomiast udowodnić, że otrzymanie dostępu było uzasadnione przez okoliczności i stan pacjenta.

Ponadto DMP umożliwia śledzenia aktywności pracowników służby zdrowia, między innymi: jakie zmiany wprowadzają w karcie, które z jej fragmentów przeglądają itp. Pacjenci mają również możliwość, samodzielnego aktualizowania zawartości własnej karty, przez dodawanie zapisanych w formacie .pdf lub .jpg najnowszych wyników badań. Jednocześnie wszystkie z wymienionych funkcjonalności są dostępne dla pacjenta przez bezpieczne połączenie internetowe.

Oprócz narzędzi adresowanych bezpośrednio do chorych DMP ma również ułatwić pracę profesjonalistom. Po pierwsze, umożliwia wymianę - w czasie rzeczywistym - dokumentacji (historii pacjenta, informacji o alergiach, przeprowadzonych zabiegach, przyjmowanych lekach, wynikach badań, hospitalizacji, konsultacjach) i usług między podmiotami oferującymi świadczenia medyczne. Profesjonaliści łączą się z DMP albo przez internet, albo przez odpowiednie oprogramowanie. Dokumentacja medyczna może być przedmiotem konsultacji, a najważniejsze dane mogą być zapisywane na dysku komputera. Nie mają jednak do niej dostępu lekarze zakładowi (*médecin du travail*) czy prywatne firmy ubezpieczeniowe (*mutuelles*)<sup>14</sup>. Każdy specjalista ma inny zakres dostępu do danych pacjenta - ograniczony do obszaru jego działań<sup>15</sup>. Cały system autoryzacji opiera się na karcie bezpieczeństwa, którą posługuje się lekarz (CPS), oraz karcie pacjenta (*carte vitale*). Gdy obie zostaną wsunięte do czytnika kart i uruchomione przy użyciu kodów, lekarz uzyskuje dostęp do DMP, z tym że jego CPS determinuje, które części dokumentacji medycznej będzie mógł przeglądać. Zakres dostępu zależy od specjalizacji lekarza, a poziom dostępu zakodowany na jego karcie musi być zgodny z poziomem zakodowanym w centralnej bazie serwerowej<sup>16</sup>.

Mimo że DMP ma również odpowiadać na potrzeby lekarzy i przyczyniać się do usprawnienia ich pracy oraz zapewnienia im szybkiego dostępu do danych medycznych, to właśnie środowisko lekarskie najgłośniej manifestowało swoje niezadowolenie z kształtu proponowanych rozwiązań. Oprócz omawianej wcześniej możliwości maskowania części karty lekarze wyrażali wątpliwości wobec tego, czy wprowadzanie nowych danych

<sup>14</sup> Ch. Cases, Ph. Le Fur, dz. cyt., *passim*.

<sup>15</sup> *French national healthcare IT programme*, [www.ehi.co.uk](http://www.ehi.co.uk) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>16</sup> *French national healthcare IT programme*, [www.ehi.co.uk](http://www.ehi.co.uk) [dostęp: 08.10.2013 r.].

medycznych nie będzie zbyt czasochłonne oraz czy otrzymają finansowe wsparcie przy wymianie sprzętu komputerowego i oprogramowania<sup>17</sup>.

Przyszłością DMP ma być szereg usług specjalistycznych, w tym między innymi bezpieczny transfer e-recept między lekarzami a aptekami, integracja karty onkologicznej (*dossier communicant en cancérologie*), skrócony opis stanu pacjenta, karty medyczne dzieci, karty medyczne dedykowane pacjentom cierpiącym na cukrzycę lub problemy kardiologiczne<sup>18</sup>.

Wdrożenie DMP miało przynieść korzyści wszystkim użytkownikom poprzez wzmocnienie koordynacji i efektywności procesu leczenia. Miało nadto dać pełny wgląd pacjentom w pracę lekarzy przy zachowaniu bezpieczeństwa danych wrażliwych. Z kolei podmiotom świadczącym usługi medyczne karta miała umożliwić zebranie dokumentacji medycznej w jednym miejscu, tak by była ona dostępna w czasie rzeczywistym. Z punktu widzenia rządu zaś DMP powinna przyczynić się do zmniejszenia nadmiaru danych medycznych i badań, co według szacunków miałyby przynieść 1,5 mld euro oszczędności oraz wymusić komputeryzację sektora opieki zdrowotnej<sup>19</sup>.

### 3. Wdrożenie programu DMP. Problemy i wyzwania

Początek implementacji projektu DMP wyznaczyło przyjęcie w 2004 r. ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym, która przewidywała, że funkcjonalność ta będzie dostępna od 1 lipca 2007 r. (a w obszarach pilotażowych – od 2005 r.)<sup>20</sup>. Na mocy przepisów tej ustawy nastąpiło utworzenie w kwietniu 2005 r. GIP DMP – jednostki złożonej z przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia, państwowego ubezpieczyciela (CNAMTS) oraz państwowej instytucji finansowej (*Caisse des dépôts et consignations*), której zadaniem była całościowa realizacja i wdrożenie projektu. W drugim półroczu 2006 r. miał miejsce pilotaż rozwiązania (zakończony 31 grudnia 2006 r.), w którym uczestniczyli lekarze prowadzący własną praktykę lekarską, szpitale oraz zespoły opieki zdrowotnej (*réseau de santé*).

---

<sup>17</sup> Ch. Cases, Ph. Le Fur, dz. cyt., passim.

<sup>18</sup> J. Artmann [et al.], dz. cyt., s. 21.

<sup>19</sup> Ch. Cases, Ph. Le Fur, dz. cyt., passim.

<sup>20</sup> W oświadczeniu ministra zdrowia Philippe'a Douste-Blazy'ego, z 24 maja 2004 r. była nawet mowa o wiośnie 2005 r. Zob. międzyresortowy zespół ds. przeglądu projektu DMP – raport z 12 listopada 2007 r. (*Rapport de la mission interministérielle*), s. 3, przyp. 4, [www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers\\_de\\_presse/dmp071108/rapport.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers_de_presse/dmp071108/rapport.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].



W wyniku jego ewaluacji przez międzyresortowy zespół<sup>21</sup>, jaka nastąpiła bezpośrednio po fazie pilotażowej, zwrócono uwagę przede wszystkim na nierealny i niedostosowany do złożoności projektu harmonogram jego wdrażania (podyktowany zapewne względami politycznymi i nieliczący się ani z analogicznymi doświadczeniami państw, np. Wielkiej Brytanii, Danii czy Kanady, ani z historią informatyzacji ubezpieczenia zdrowotnego w samej Francji, która zajęła 10-20 lat<sup>22</sup>). Ponadto w świetle raportu program był w znacznej mierze niedofinansowany (ustawa z 2004 r. nie zawierała co prawda planu finansowego projektu, lecz wieloletnia prognoza budżetowa mówiła o 1,1 mld euro w ciągu 5 lat, co uznano za koszty mocno zaniżone i w przeliczeniu na 1 mieszkańca nader niskie, zwłaszcza gdy porównać je z wydatkami innych państw<sup>23</sup>), a GIP DMP - jednostką nieposiadającą zasobów ludzkich i materialnych współmiernych do jej zadań (zwłaszcza w zakresie pracowników o wykształceniu prawniczym i informatycznym), a oprócz tego znajdującą się w zawieszeniu pomiędzy rolą zarządcy i realizatora projektu oraz twórcy norm prawnych i standardów technicznych<sup>24</sup>. Nie wzięto też pod uwagę rezerwy, jaką w stosunku do DMP mogą żywić pracownicy służby zdrowia (zwłaszcza publicznej) oraz pacjenci, niechętni umieszczaniu danych wrażliwych w systemie informatycznym, systemie, który francuski regulator bezpieczeństwa danych, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), uznał zresztą za niedostatecznie zabezpieczony<sup>25</sup>.

Z uwagi na powyższe projekt - określony jako „pochopny, źle przygotowany i niekonsekwentny” - został zawieszony w celu jego redefinicji przez Ministrów Zdrowia i Budżetu, Roselyne Bachelot-Narquin i Erica Woertha, którzy w komunikacie z 12 listopada 2007 r. stwierdzili, że rząd potrzebuje czasu, by podjąć na nowo program DMP, projekt, który winien wpisywać się w długookresową perspektywę czasową<sup>26</sup>. Wkrótce, 23 czerwca

---

<sup>21</sup> W skład zespołu wchodził przedstawiciele Generalnej Inspekcji Finansów, Generalnej Inspekcji Spraw Społecznych oraz Conseil général des technologies de l'information. Zob. pismo powołujące zespół, [www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers\\_de\\_presse/-dmp071108/annexes.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers_de_presse/-dmp071108/annexes.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>22</sup> Międzyresortowy zespół ds. przeglądu projektu DMP..., s. 3.

<sup>23</sup> Tamże, s. 5-6. Już w 2005 r. Senat Republiki Francuskiej nazywał projekt informatyzacyjny najambitniejszym ze wszystkich realizowanych na świecie, gdyż w porównaniu do amerykańskiego czy angielskiego stawia sobie do zrealizowania analogiczne cele w trzykrotnie krótszym czasie i przy użyciu nieskończenie mniejszych zasobów finansowych; zob. Raport Zgromadzenia Narodowego nt. polityki ochrony zdrowia - tzw. raport Estrosiego (*Rapport de l'Assemblée nationale*), październik 2012, s. 43-44.

<sup>24</sup> Międzyresortowy zespół ds. przeglądu projektu DMP..., s. 3-4.

<sup>25</sup> Tamże, s. 8-10.

<sup>26</sup> *Promis pour 2007, le dossier médical personnalisé ne sera pas mis en service avant dix ans*, „Le Monde” z 13.11.2007, [www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dos](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dos)

2008 r., po opublikowaniu w styczniu 2008 r. raportu Zgromadzenia Narodowego (tzw. raport Doora)<sup>27</sup> oraz w kwietniu 2008 r. raportu Generalnej Inspekcji Spraw Społecznych w przedmiocie wznowienia programu (tzw. raport Gagneux)<sup>28</sup>, zdecydowano się podjąć na nowo prace nad DMP, lecz przy znacznie zmienionych warunkach i celach<sup>29</sup>. Sam bowiem sens informatyzacji danych medycznych nie był przez te raporty podawany w wątpliwość (raport Doora nazywa ją wręcz procesem nie do uniknięcia), zwracano uwagę jedynie na niedostosowanie środków do nazbyt ambitnych zamiarów i wynikłe stąd w znacznej mierze dysfunkcje organizacyjne, techniczne i finansowe.

Ministerstwo Zdrowia i Sportu – po przeanalizowaniu wyżej wskazanych raportów i zapoznaniu się z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy – 9 kwietnia 2009 r. przedstawiło program wznowienia prac nad DMP (co samo w sobie było wartością dodaną, gdyż do tego momentu nie istniał żaden dokument planowania strategicznego regulujący tę kwestię), który zakładał istotne przekształcenia strukturalne w celu wzmocnienia zarządzania projektem i konsolidacji zasobów. GIP-DMP, po połączeniu z jednostkami odpowiedzialnymi za realizację innych projektów z zakresu informatyzacji ochrony zdrowia, została zreorganizowana w ASIP Santé<sup>30</sup>; doszło także do zmian personalnych w tej jednostce. Co więcej, w maju 2011 r. utworzono w Ministerstwie Spraw Społecznych i Zdrowia komórkę zapewniającą nadzór nad ASIP Santé oraz odpowiedzialną za planowanie strategiczne w dziedzinie informatyzacji służby zdrowia (*Délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé*). Na polu merytorycznym program przewidywał lepsze dostosowanie projektu do potrzeb przyszłych użytkowników, szczególną troskę o zabezpieczenie gromadzenia i przesyłu danych oraz zapewnienie interoperacyjności systemu. Jako cel przedstawiono ponadto harmonizację systemów informatycznych ASIP Santé i ubezpieczyciela (Assurance-Maladie) oraz rozwiązań przedsięwziętych w poszczególnych regionach.

Po ogłoszeniu programu w 2009 r. prace nad budową systemu prowadzono stosunkowo energicznie. Jego wyłącznym gestorem (zarządcą) zostało w 2010 r. konsorcjum stworzone przez koncerny Atos Origin i La Poste (poprzez ich spółki-córki, odpowiednio: Santeos i Extelię). W grudniu 2010 r. ASIP Santé poinformowała o zakończeniu fazy budowy

---

sier-medical-personnalise\_977714\_3224.html [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>27</sup> Zob. [www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0659.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0659.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>28</sup> Zob. [www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_DMP\\_mission\\_Gagneux.pdf](http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_DMP_mission_Gagneux.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>29</sup> Raport Gagneux, s. 103-105.

<sup>30</sup> Odnośnie do kompetencji ASIP Santé zob. <http://esante.gouv.fr/asis-sante/qui-sommes-nous/nos-services> [dostęp: 08.10.2013 r.].

DMP, który począwszy od 5 stycznia 2011 r. jest dostępny poprzez internet na terenie całego kraju. Do połowy czerwca 2012 r. utworzono 156 tys. kart pacjenta, przy czym średnie tempo wynosiło 1000 kart dziennie<sup>31</sup>; w połowie września 2013 r. istniało ok. 380 tys. kart (na 61 mln ubezpieczonych), a DMP miało w bazie ok. 5100 lekarzy prowadzących prywatną praktykę (ok. 10%) i 366 szpitali (ok. 10%)<sup>32</sup>. Wypada zauważyć, że po pierwsze, w zakresie implementacji systemu istnieją we Francji znaczące różnice regionalne (w 2012 r. DMP funkcjonowało w zasadzie jedynie w 4 spośród 26 regionów, tj.: Alzacji, Akwitanii, Franche-Comté i Pikardii), po drugie zaś, znaczna część kart jest albo pusta (tylko 180 tys. zawiera treść), albo zawiera mniej niż 2 dokumenty<sup>33</sup>.

Koszt opracowania i wdrożenia projektu DMP, obliczony na zlecenie Zgromadzenia Narodowego przez Trybunał Obrachunkowy, obejmuje wydatki poniesione przez GIP-DMP/ASIP Santé (ok. 150 mln euro w latach 2005–2011), wydatki na projekty towarzyszące (ok. 17 mln euro) oraz wydatki regionów (ok. 44 mln euro). Tym samym całkowity koszt programu można szacować na ok. 210 mln euro<sup>34</sup>. Warto jednak zauważyć, że cały proces informatyzacji szpitali (budowa systemów, cyfryzacja kart pacjenta), podjęty w ramach krajowego programu *Hôpital 2007*, pochłonął ok. 4,6 mld euro<sup>35</sup>.

Tymczasem ASIP Santé, która pokonała większość trudności natury technicznej (głównie w zakresie ochrony danych), gotowa jest rozpocząć pełne wdrażanie projektu na terytorium całej Francji, co w ocenie parlamentarzystów zależy obecnie wyłącznie od woli politycznej<sup>36</sup>. Francuska strategia informatyzacji ochrony zdrowia przewiduje bowiem, że w latach 2013–2015 nastąpi faza generalizacji DMP. Na przeszkodzie temu stoi szereg czynników, wśród których brak przepisów wykonawczych precyzujących zawartość karty jest wagi minimalnej. Wydaje się bowiem, że najistotniejszą barierę stanowi brak szerokiego zainteresowania tym narzędziem ze strony lekarzy i innych zawodów medycznych (można zwrócić uwagę na brak konsultacji tego środowiska w fazie koncepcyjnej projektu, co uniemożliwiło prawidłowe rozpoznanie jego potrzeb, jak również brak zachęt do nich skierowanych) oraz samych pacjentów (nie przeprowadzo-

<sup>31</sup> Raport Estrosiego, s. 44.

<sup>32</sup> Dane uzyskane w czasie spotkania z pracownikami ASIP Santé, Anne Monier i Mikaelem Azoulayem, w dniu 23 września 2013 r.

<sup>33</sup> Raport Estrosiego, s. 44. Dane uzyskane w czasie spotkania z pracownikami ASIP Santé, Anne Monier i Mikaelem Azoulayem, w dniu 23 września 2013 r.

<sup>34</sup> Tamże, s. 44–48.

<sup>35</sup> Tamże, s. 48.

<sup>36</sup> Tamże, s. 44.

no w zasadzie akcji informacyjnej ani promocji programu)<sup>37</sup>. Na uwagę zasługuje ponadto swego rodzaju opór i konkurencja, jakie w stosunku do ASIP Santé przejawia ubezpieczyciel Assurance-Maladie, lansujący własny projekt *Carte vitale 2*. Zapewne to te czynniki zadecydowały o istotnym ograniczeniu projektu do tzw. *DMP 2. generacji*, zapowiedzianego 23 września 2013 r. przez minister spraw społecznych i zdrowia Marisol Touraine, w związku z przyjęciem „mapy drogowej” Krajowej Strategii Zdrowia. DMP zostanie ograniczone do specyficznych grup pacjentów (osób w podeszłym wieku, cierpiących na choroby chroniczne oraz niepełnosprawnych), a z projektu utrzyma się w pełni jedynie narzędzie zapewniające bezpieczną wymianę poczty elektronicznej pomiędzy świadczeniodawcami<sup>38</sup>.

Toteż w ocenie Alaina Gillette’a, dziekana VI sekcji Trybunału Obrachunkowego i sprawozdawcy kontroli przeprowadzonych latach 2008–2009 i 2012 w przedmiocie realizacji projektu, DMP pozostanie zapewne wyłącznie prototypem, „Concordem na polu informatyzacji ochrony zdrowia”<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Wydajność i skuteczność DMP jest obecnie podawana w wątpliwość, pomimo że ASIP Santé wyciągnęła konstruktywne wnioski po pierwszej fazie realizacji. Zwróciła ona uwagę na wiele aspektów, w tym na to, że powodzenie projektu związane jest bardziej ze zmianą nastawienia głównych interesariuszy niż ze sprawami ściśle technicznymi, a infrastruktura powinna być przygotowana w taki sposób, by od razu mogła być gotowa do użycia. Kluczowe jest również zaangażowanie pacjentów w proces zmian. Jednak najistotniejszą obserwacją jest uświadomienie sobie, że tak złożony proces wymaga długiego, nawet dwudziestoletniego, okresu wdrażania.

Biorąc jednak pod uwagę sposób finansowania projektu oraz jego ocenę przedstawioną przez francuski Trybunał Obrachunkowy (*Cour de comptes*), należy zrozumieć głosy przeciwne projektowi DMP, szczególnie jeśli jego realizacja miałaby trwać tak długo<sup>40</sup>. W raporcie tym wskazano

---

<sup>37</sup> Zob. [www.rue89.com/2012/10/04/dossier-medical-personnel-gachis-et-conflit-dinterets-tous-les-etages-235802](http://www.rue89.com/2012/10/04/dossier-medical-personnel-gachis-et-conflit-dinterets-tous-les-etages-235802) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>38</sup> Zob. komunikat prasowy Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia, [www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2322/strategie-nationale-de-sante-vers,16258.html](http://www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2322/strategie-nationale-de-sante-vers,16258.html) [dostęp: 08.10.2013 r.]. O nowej koncepcji, znamionującej porażkę dotychczasowego pomysłu, mówiono we Francji od kwietnia 2013 r.; por. [www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196](http://www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>39</sup> Spotkanie z Alainem Gillette’em w dniu 24 września 2013 r.

<sup>40</sup> C. Prieur, *Promis pour 2007, le dossier médical personnalisé ne sera pas mis en service avant dix ans*, [www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personna-](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personna-)

bowiem na nieadekwatność DMP w stosunku do potrzeb personelu medycznego, znaczną dysproporcję między kosztami a korzyściami oraz brak współpracy z francuskim ubezpieczycielem Assurance-Maladie<sup>41</sup>. Dodatkowo pojawiają się inne wątpliwości, jak problem odpowiedniego zabezpieczenia danych czy utrzymania interoperacyjności i efektywnego działania systemu w kraju zamieszkałym przez tak dużą liczbę ludności<sup>42</sup>.

W odpowiedzi na wszelkie problemy zaproponowano realizację DMP drugiej generacji<sup>43</sup>. Również w ostatnim okresie Marisol Touraine, minister spraw społecznych i zdrowia, zaprezentowała nową strategię zdrowia, traktującą ogólnie o niezbędnych zmianach w ramach DMP. Użyteczność realizowanego projektu jednak nadal pozostaje wątpliwa i faktycznie potrzeba będzie wiele wysiłku i czasu, nie wspominając o odpowiednim finansowaniu i nowych pomysłach, by zmienić istniejący system w bardziej skuteczny, a zarazem przyjazny dla użytkowników.

## Bibliografia

### Publikacje i dokumenty

- Artmann J. [et al.], *eHealth strategies. Country brief: France*, Bonn-Brussels, październik 2010.
- Bapt G., *Pour un dossier médical personnel de seconde génération*, [www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196](http://www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196).
- Cases Ch., Le Fur P., *Electronic medical records*, „Health Policy Monitor” 2006.
- Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens, *Le Dossier Pharmaceutique: Rapport d'activité de l'année 2012*, kwiecień 2013.
- Fahd M., *Working for a national Health Patient Record*, [www.mysciencework.com](http://www.mysciencework.com).
- Fargues L., *DMP: 71 millions d'euros pour les prestataires privés*, [www.acteurspublics.com/2012/08/29/dmp-71-millions-d-euros-pour-les-prestataires-privés](http://www.acteurspublics.com/2012/08/29/dmp-71-millions-d-euros-pour-les-prestataires-privés).
- French national healthcare IT programme*, [www.ehi.co.uk](http://www.ehi.co.uk).
- Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place, rapport de la Cour des comptes*, luty 2013.

---

[lise\\_977714\\_3224.html](http://lise_977714_3224.html) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>41</sup> *Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place*, [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-cout-du-dossier-medical-personnel-depuis-sa-mise-en-place](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-cout-du-dossier-medical-personnel-depuis-sa-mise-en-place) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>42</sup> L. Fargues, *DMP: 71 millions d'euros pour les prestataires privés*, [www.acteurspublics.com/2012/08/29/dmp-71-millions-d-euros-pour-les-prestataires-privés](http://www.acteurspublics.com/2012/08/29/dmp-71-millions-d-euros-pour-les-prestataires-privés) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>43</sup> G. Bapt, *Pour un dossier médical personnel de seconde génération*, [www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196](http://www.rue89.com/2013/04/05/dossier-medical-personnel-seconde-generation-241196) [dostęp: 08.10.2013 r.].

Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique, *France Numérique 2012*, październik 2008.

Ministère de Santé, *Plan Hôpital 2007*, wrzesień 2003.

Ministère de Santé, *Plan Hôpital 2012*, luty 2007.

Międzyresortowy zespół ds. przeglądu projektu DMP, *Rapport de la mission interministérielle*, listopad 2007, [www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers\\_de\\_presse/dmp071108/rapport.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/budget/presse/dossiers_de_presse/dmp071108/rapport.pdf).

*Mission de relance du projet de Dossier médical personnel* (tzw. raport Gagneux), kwiecień 2008.

Prieur C., *Promis pour 2007, le dossier médical personnalisé ne sera pas mis en service avant dix ans*, [www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personnalise\\_977714\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personnalise_977714_3224.html).

*Promis pour 2007, le dossier médical personnalisé ne sera pas mis en service avant dix ans*, „Le Monde” z 13.11.2007, [www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personnalise\\_977714\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/11/13/le-fiasco-du-dossier-medical-personnalise_977714_3224.html).

*Rapport de l'Assemblée nationale*, styczeń 2008.

*Rapport de l'Assemblée nationale* (tzw. raport Estrosiego), październik 2012.

### **Wykaz aktów prawnych**

Kodeks zabezpieczenia społecznego z 31 lipca 1973 r. (*loi n° 73-37 Code de la Sécurité Sociale*).

Kodeks zdrowia publicznego z 1 czerwca 2007 r. (*Code de la Santé Publique loi n° 2007-127*).

Ustawa z 13 sierpnia 2004 r. o ubezpieczeniu zdrowotnym (*loi n° 2004/810 sur l'Assurance Maladie*).

Ustawa z 21 lipca 2009 r. o szpitalach, pacjentach, zdrowiu i terytoriach (*loi Hôpitaux, Patients, Santé et Territoires*).

### **Źródła internetowe**

<http://data.worldbank.org/>

<http://esante.gouv.fr/>

[www.oecd.org/](http://www.oecd.org/)

[www.who.int/](http://www.who.int/)

[www.ehi.co.uk](http://www.ehi.co.uk)

[www.mysciencework.com](http://www.mysciencework.com)

## **Informatyzacja ochrony zdrowia w Polsce. Założenia programu i jego realizacja**

### **Wstęp**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest informatyzacja polskiego systemu opieki zdrowotnej. Analizowana problematyka wiąże się z szerszym problemem cyfryzacji różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego oraz zwiększeniem dostępu do nowych technologii. Obejmuje ona w szczególności dwa związane ze sobą przedsięwzięcia: po pierwsze - Program Informatyzacji Ochrony Zdrowia (PIOZ), po drugie zaś - stworzenie na jego bazie warunków rozwoju e-usług ochrony zdrowia, takich jak systemy telemedyczne (m.in. rejestracja pacjentów przez internet, telekonsultacje), recepta elektroniczna czy elektroniczna karta zdrowia. W niniejszej pracy dokonana zostanie analiza polskiej polityki w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem projektów współrealizowanych przez Ministerstwo Zdrowia oraz Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ).

Podstawowy dla analizowanej dziedziny dokument o charakterze strategicznym stanowią *Kierunki informatyzacji „e-Zdrowie Polska” na lata 2011-2015*<sup>1</sup>. Opracowanie to, wskazujące kierunki działań rządu w zakresie

---

<sup>1</sup> Opracowanie w ramach aktualizacji dokumentu *Strategia e-Zdrowie 2004-2006*, będącej przedmiotem umowy realizowanej w ramach projektu nr 2006/018-180.01.01 współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Transition Facility 2006. Beneficjent: Centrum

informatyzacji służby zdrowia, zostało stworzone w 2009 r. przez Ministerstwo Zdrowia i CSIOZ jako rozwinięcie i aktualizacja *Strategii e-Zdrowie 2004-2006*. Bierze ono, w różnym stopniu, pod uwagę istniejące na poziomach krajowym i unijnym otoczenie programowe w zakresie cyfryzacji i informatyzacji o ogólniejszym charakterze, w tym Strategię Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do Roku 2013 i Europę 2020 - Strategię na Rzecz Inteligentnego i Zrównoważonego Rozwoju Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu oraz będącą jednym z projektów przewodnich tej ostatniej - Europejską Agendę Cyfrową. Tym samym jest ich rozwinięciem w zakresie działań związanych z opieką zdrowotną.

Działania przewidziane w strategii obejmują stopniową realizację przez podmioty ochrony zdrowia programów informacyjnych, wprowadzenie Systemu Informacji Medycznej (SIM) oraz integrację centralnych baz danych i rejestrów w ochronie zdrowia, przy zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony danych o dużym stopniu wrażliwości i rozproszeniu. Ich celem jest zwiększenie dostępu do informacji w ochronie zdrowia, upowszechnienie telemedycyny oraz wzmocnienie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia. W założeniu informatyzacja ochrony zdrowia wpływać ma z jednej strony na łatwiejszy dostęp obywateli do świadczeń i informacji medycznej, z drugiej - na poprawę efektywności systemu, chociażby w zakresie elektronicznego obiegu dokumentacji, zarządzania zakładem opieki zdrowotnej czy lepszego wykorzystania zasobów i sprawozdawczości. Program ten oddziałuje zatem na położenie wszystkich aktorów i interesariuszy systemu<sup>2</sup>. Istotnym jest ponadto, że działania informatyzacyjne w dziedzinie ochrony zdrowia wpisują się w realizowane przez Unię Europejską lub przez nią promowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego<sup>3</sup>.

## 1. Struktura systemu informacji w ochronie zdrowia

Strukturę systemu informacji w ochronie zdrowia wyznaczają przede wszystkim przepisy ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. nr 113, poz. 657), która określając organizację i zasady działania systemu, stanowi jego bazę i ramy prawne. Akt ten stawia sobie za cel stworzenie stabilnego systemu charakteryzującego

---

Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Warszawa 2009; zob. [www.mz.gov.pl/www-files/ma\\_struktura/docs/kierunki\\_e\\_zdrowie\\_09022011.pdf](http://www.mz.gov.pl/www-files/ma_struktura/docs/kierunki_e_zdrowie_09022011.pdf) [dostęp: 09.10.2013 r.].

<sup>2</sup> M. Walczak, *Informatyzacja służby zdrowia - niekończąca się historia?*, „Ogólnopolski Przegląd Medyczny” 2012, nr 7.

<sup>3</sup> Zob. krytyczne uwagi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji na temat omawianej strategii, [www.piit.org.pl/\\_gAllery/71/82/7182/Uwagi\\_PIIT\\_do\\_projektu\\_strategii\\_e-zdrowie.pdf](http://www.piit.org.pl/_gAllery/71/82/7182/Uwagi_PIIT_do_projektu_strategii_e-zdrowie.pdf) [dostęp: 09.10.2013 r.].



się z jednej strony elastycznym podejściem do organizacji systemu zasobów ochrony zdrowia, z drugiej strony – odpornością na zaburzenia w gromadzeniu i archiwizacji danych, spowodowane zmianami systemowymi.

Na system informacji w ochronie zdrowia składają się bazy danych prowadzone przez różnorodne podmioty, o ile w tych bazach gromadzone są informacje o:

- ♦ świadczeniach opieki zdrowotnej,
- ♦ usługodawcach i pracownikach medycznych,
- ♦ usługobiorcach (pacjentach).

Jednym z filarów, na których opiera się struktura systemu informacji w ochronie zdrowia, jest System Informacji Medycznej (SIM), będący systemem teleinformatycznym służącym gromadzeniu, analizie i udostępnianiu zasobów cyfrowych zawierających dane i informacje związane z udzielonymi lub planowanymi świadczeniami opieki zdrowotnej. Obok niego występują rejestry medyczne oraz dziedziczne systemy teleinformatyczne.

Dane w SIM są podzielone i gromadzone w trzech modułach danych: podstawowym, statystyczno-rozliczeniowym i zleceń. Moduł podstawowy obejmuje dane osobowe pacjenta (w tym stan cywilny, wykształcenie, adres zamieszkania i korespondencyjny, adres e-mail i stopień niepełnosprawności) oraz informacje o sprzeciwie zamieszczonym w centralnym rejestrze sprzeciwów na pobranie komórek, tkanek i narządów ze zwłok ludzkich. Z drugiej strony obejmuje także dane umieszczane przez podmioty świadczące usługi medyczne, a dotyczą one:

- ♦ stanu zdrowia usługobiorcy, jeżeli ma to znaczenie dla udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłego zagrożenia zdrowia;
- ♦ osób, które należy poinformować o stanie zdrowia w sytuacjach nagłego zagrożenia zdrowotnego pacjenta;
- ♦ adresu poczty elektronicznej, na który z systemu wysyłane będą informacje o udostępnieniu jednostkowych danych usługobiorcy z SIM i przypomnienia o terminach planowanych świadczeń opieki zdrowotnej, przetwarzanych w SIM;
- ♦ numeru telefonu pacjenta.

Moduł statystyczno-rozliczeniowy zawiera jednostkowe dane medyczne, moduł zleceń zaś – dane o wydanych i zrealizowanych skierowaniach, receptach i zleceniach.

SIM zapewnia zatem wymianę danych w różnych kierunkach. Po pierwsze, następuje wymiana danych pomiędzy usługodawcami (podmiotami opieki zdrowotnej) w formie elektronicznej dokumentacji medycznej, automatycznego dostępu do dokumentów elektronicznych związanych z kontynuacją leczenia (e-skierowanie, e-recepta, e-zlecenie) oraz dostępu usługodawców do informacji o stanie zdrowia usługobiorcy lub stosowanych poprzednio metodach leczenia. Wskutek tego ma nastąpić przyspieszenie wymiany informacji oraz ograniczenie kosztów, takich jak te związane z powtarzaniem badań diagnostycznych.

Po drugie, SIM zapewnia wymianę danych pomiędzy pacjentami a podmiotami opieki zdrowotnej - umawianie się na wizyty on-line, monitorowanie statusu na liście osób oczekujących na udzielenie świadczenia finansowanego ze środków publicznych w trybie on-line, elektroniczne przypominanie o terminie wizyty. Ma to wyeliminować zapisywanie się usługobiorców na listy osób oczekujących na udzielenie świadczenia u kilku usługodawców. Ponadto dzięki SIM wykrycie patologii polegających na realizowaniu recept wystawionych na osoby nieżyjące, fałszowaniu recept i rozliczeń ma być możliwe już na etapie realizacji recepty.

SIM obsługiwany jest przez:

- ♦ Elektroniczną Platformę Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1);
- ♦ Platformę Udostępniania On-Line Usług i Zasobów Cyfrowych Rejestrów Medycznych (P2).

Istnieją trzy zasadnicze rejestry medyczne: Centralny Wykaz Świadczeniobiorców, Centralny Wykaz Świadczeniodawców i Centralny Wykaz Pracowników Medycznych. Ostatni z wymienionych - obok imienia, nazwiska i numeru PESEL - zawiera takie dane, jak specjalizacja, certyfikat oraz numer prawa wykonywania zawodu. Administratorem rejestrów jest z mocy ustawy minister zdrowia. Minister zdrowia może w drodze rozporządzenia tworzyć inne rejestry.

Dziedzinowe systemy teleinformatyczne to między innymi: RUM-NFZ (System Rejestru Usług Medycznych Narodowego Funduszu Zdrowia), System Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, System Monitorowania Dostępności do Świadczeń Opieki Zdrowotnej i Zintegrowany System Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi.

Administratorem Rejestru Usług Medycznych jest Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), który go także finansuje. To za pośrednictwem tego systemu przekazywane są do SIM dane o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. System Ewidencji Zasobów

Ochrony Zdrowia gromadzi i przetwarza dane dotyczące podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej – co pozwala na dokładne określenie budowy systemu ochrony zdrowia oraz jego możliwości w zakresie zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych obywateli, np. na wypadek klęsk żywiołowych.

Ministrowi zdrowia w stosunku do podmiotów prowadzących bazy danych w zakresie ochrony zdrowia przysługuje prawo kontroli pod względem legalności, celowości i rzetelności prowadzenia baz danych w zakresie ochrony zdrowia. W tym zakresie może on także zlecać jednorazowe kontrole jednostek. Ponadto sprawuje on nadzór nad prawidłowością działania systemu informacji. Systemem tym administruje Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ), powołane przez ministra zdrowia.

CSIOZ jest jedną z podstawowych jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie i realizowanie programu informatyzacji służby zdrowia. Zostało ono utworzone 1 sierpnia 2000 r. na mocy zarządzenia Ministra Zdrowia z 31 lipca 2000 r.<sup>4</sup> Jest jednostką budżetową realizującą zadania z zakresu budowy społeczeństwa informacyjnego. Obejmują one organizację i ochronę zdrowia, harmonizację z Unią Europejską w ramach funduszy strukturalnych i programów e-zdrowia oraz wspomaganie decyzji zarządczych ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie prowadzonych analiz socjologicznych, statystycznych i ekonomicznych.

Wykonując swoje zadania, CSIOZ ściśle współpracuje między innymi z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Zdrowia oraz innymi instytucjami administracji rządowej, a także NFZ oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Centrum utrzymuje również kontakty z Głównym Urzędem Statystycznym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także świadczeniodawcami oraz samorządami zawodów medycznych.

CSIOZ jest podmiotem odpowiedzialnym za dostarczenie oraz utrzymanie odpowiednich platform informatycznych, zarządzanie nimi oraz zapewnienie bezpieczeństwa i integralności udostępnianych danych. Poprzez odpowiednie działania CSIOZ i NFZ platformy mają umożliwić pacjentom między innymi dostęp do informacji o udzielonych i planowanych świadczeniach opieki zdrowotnej zgromadzonych w SIM. Natomiast podmiotom świadczącym usługi medyczne umożliwiają między innymi przekazywanie informacji o udzielonych, udzielanych i planowanych świadczeniach opieki zdrowotnej, wymianę pomiędzy usługodawcami dokumentów elektronicznych i danych zawartych w elektronicznej dokumen-

<sup>4</sup> Dz.Urz. MZ nr 1, poz. 25.

tacji medycznej w celu prowadzenia diagnostyki, zapewnienia ciągłości leczenia oraz zaopatrzenia usługobiorców w produkty lecznicze i wyroby medyczne.

## 2. Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1)<sup>5</sup>

W ramach projektu Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1) zostaną stworzone bazy danych pozwalające na przechowywanie danych medycznych oraz rozwiązania portalowe udostępniające dane uprawnionym. Realizacja tego projektu stanowi kluczowy element informatyzacji ochrony zdrowia w Polsce.

Rysunek 1

Zakres danych gromadzonych i przechowywanych w P1



Źródło: opracowano na podstawie: Ernst & Young [et al.], *Streszczenie studium wykonalności dla projektu Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych*, Warszawa 2008, s. 19.

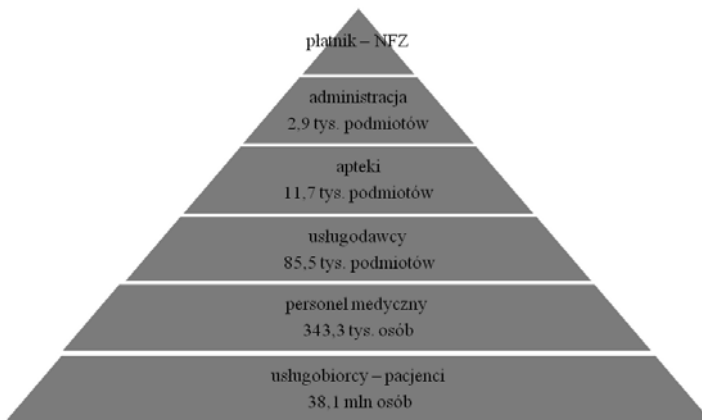
<sup>5</sup> Opracowano w znacznej mierze na podstawie: Ernst & Young [et al.], *Streszczenie studium wykonalności dla projektu Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych*, Warszawa 2008.

P1 pozwoli zapisać w jednym miejscu wszystkie informacje o udzielonych pacjentowi świadczeniach medycznych oraz wystawionych i zrealizowanych skierowaniach i receptach, jak również wynikach badań. Przy wykorzystaniu internetu będą one dostępne w krótkim czasie, niezależnie od miejsca pobytu pacjenta. Zakres danych przetwarzanych w ramach wdrażanego rozwiązania przedstawiono na rys. 1.

Dane osobowe obejmują: dane teleadresowe pacjenta, jego status ubezpieczenia oraz informacje o członkach rodziny. Dane krytyczne to między innymi: grupa krwi, informacje o nadwrażliwości i uczuleniach, chorobach przewlekłych, przepisywanych lekach, wykonanych szczepieniach, posiadanych implantach. Dane główne obejmują pomiary wzrostu, wagi, ciśnienia i tętna, alergie, aktualne wyniki podstawowych badań laboratoryjnych (np. krwi, moczu).

## Rysunek 2

### Interesariusze projektu P1



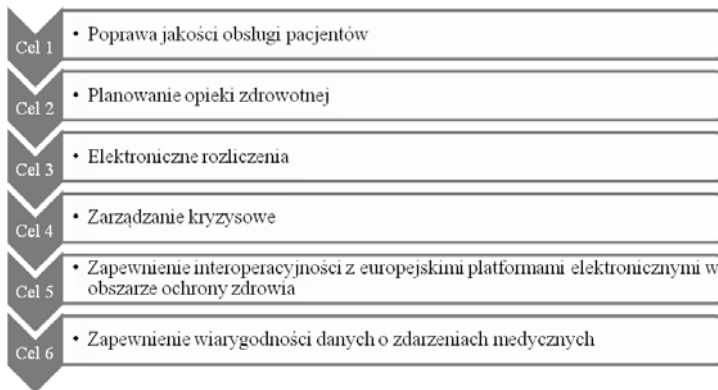
Źródło: Opracowano na podstawie: Ernst & Young [et al.], *Streszczenie studium wykonalności dla projektu Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych*, Warszawa 2008, s. 12.

Dane pacjenta będą rejestrowane w miejscu ich powstawania, tj. w placówce ochrony zdrowia. Zgromadzone dane będzie można następnie wykorzystać na potrzeby leczenia pacjenta przez innych lekarzy, jeżeli pacjent wyrazi na to zgodę. Wiarygodność gromadzonych danych zapewnić będzie ich autoryzacja przez personel medyczny oraz przez pacjenta, jak również ich weryfikacja przez płatnika (NFZ). Rozszerzone dane medyczne przechowywane będą w bazach lokalnych, których wdrożenie

zostało powierzone usługodawcom. W związku z tym nie obejmuje ich zakres projektu P1.

### Rysunek 3

#### Hierarchia celów projektu P1



Wdrożenie projektu wpłynie na zmniejszenie obciążeń pacjenta związanych z realizacją procesów administracyjnych w ochronie zdrowia, między innymi dzięki wprowadzeniu elektronicznej recepty, elektronicznego zwolnienia lekarskiego, elektronicznego skierowania oraz elektronicznej rejestracji na wizyty. Elektroniczna rejestracja będzie rozwiązaniem uzupełniającym wobec obecnie stosowanych sposobów rejestracji. Funkcjonowanie elektronicznej recepty zmniejszy ponadto ryzyko podrabiania i fałszowania ręcznie wypisywanych recept, a wprowadzenie elektronicznej faktury wpłynie na usprawnienie rozliczeń między usługodawcami i aptekami a płatnikiem. W szczególności zniknie konieczność sporządzania i przesyłania płatnikowi raportów statystycznych.

W oparciu o dane indywidualne tworzone będą odpersonalizowane dane zbiorcze, służące przeprowadzaniu rozmaitych analiz w celu planowania polityki zdrowotnej przez Ministerstwo Zdrowia oraz realizacji zadań innych instytucji, np. NFZ. Dodatkowo, poprzez bieżący dostęp do informacji o ewentualnych stanach zagrożenia (np. pandemie, epidemie, infekcje szpitalne), podmioty te będą miały możliwość szybkiego reagowania na zagrożenia.

W ramach projektu P1 zostaną określone jednolite zasady wprowadzania i gromadzenia danych o zdarzeniach medycznych, co pozwoli na zestawianie i analizę danych pochodzących od różnych podmiotów, jak również usprawni wymianę danych między systemami (interoperacyjność). Rozwiązania wdrażane w ramach projektu będą zintegrowane z platformą

ePUAP (co umożliwi między innymi udostępnienie rejestrów PESEL, KRS, REGON i innych) oraz regionalnymi platformami e-zdrowia realizowanymi przez administrację samorządową.

Korzyści ekonomiczne z realizacji projektu zostały oszacowane na ponad 2,8 mld zł rocznie, poczynając od 2017 r. Wówczas bowiem ma zakończyć się faza inwestycyjna projektu oraz okres, w trakcie którego w systemie gromadzone będą dane medyczne. Zakłada się, że do tego czasu osoby korzystające z wdrożonych rozwiązań nabędą odpowiednią biegłość w tym zakresie<sup>6</sup>.

Na etapie studium wykonalności nakłady inwestycyjne zostały oszacowane na 712,6 mln zł, z czego 575,3 mln zł ma pochodzić ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka), natomiast co najmniej 137,3 mln zł ze środków budżetu państwa. Nakłady odtworzeniowe i koszty operacyjne wyniosą do 2023 r. ok. 650 mln zł<sup>7</sup>. Realizacja projektu musi zakończyć się do końca września 2014 r.

Jak dotąd w ramach projektu P1 zrealizowano między innymi prototypy Internetowego Konta Pacjenta (IKP) oraz e-Recepty. IKP to system, który gromadzi informacje medyczne pacjenta w jednym miejscu. Na koncie znajdują się dane, które wprowadza lekarz oraz farmaceuta. Pacjent zdecydował o tym, komu te dane udostępnić<sup>8</sup>. Prototyp tego narzędzia został wdrożony w 2011 r. i objął pacjentów chorych na cukrzycę w wieku powyżej 18 lat, leczących się w Krakowie.

System e-Recepta pozwala lekarzom na wystawianie elektronicznych recept. Obejmuje ponadto zbiór wcześniej wypisanych pacjentowi i zrealizowanych przez niego leków. Podstawowym założeniem systemu jest wprowadzenie elektronicznego odpowiednika recepty papierowej. E-Recepta opiera się na funkcjonowaniu Centralnej Bazy Recept, która rejestruje w formie elektronicznej informacje o wystawionych przez lekarzy i zrealizowanych w aptece receptach. Zgromadzone w jednym miejscu informacje o chorobach pacjenta i zażywanych przez niego lekach są dla lekarza cennym źródłem wiedzy, ułatwiającym podjęcie skuteczniejszego leczenia.

Pilotaż e-Recepty został przeprowadzony w 2011 r. w Lesznie i w powiecie leszczyńskim<sup>9</sup>. Zainteresowanie udziałem w realizacji prototypu było stosunkowo niewielkie – jedynie 21 spośród 182 usługodawców

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 5.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Zob. <http://p1.csioz.gov.pl/19> [dostęp: 09.10.2013 r.].

<sup>9</sup> Zob. <http://p1.csioz.gov.pl/19> [dostęp: 09.10.2013 r.].

z terenu Leszna i powiatu leszczyńskiego brało udział w projekcie (stanowiło to 32,7% aptek i 3,1% placówek medycznych). Przełożyło się to na niewielką liczbę użytkowników - było wśród nich ponad 100 pacjentów, ok. 70 farmaceutów i mniej niż 20 lekarzy.

Wszyscy objęci badaniem lekarze i farmaceuci korzystali z własnych systemów informatycznych, zintegrowanych z prototypem e-Recepty. Nie odnotowano znaczącego wpływu na usprawnienie pracy, szczególnie w przypadku wypisywania recept. Co więcej, niejednokrotnie wydruk recepty trwał dłużej niż jej ręczne wypisanie. Średni czas realizacji recepty przez lekarzy zmniejszył się ze 135 sekund przed uruchomieniem prototypu do 126 sekund po jego uruchomieniu. W skali ośmiogodzinnego dnia pracy daje to maksymalną oszczędność czasu w wysokości 27 minut. Połowa lekarzy uznała, że usprawniło to ich pracę, natomiast druga połowa była przeciwnego zdania. Jednakże wszyscy zaangażowani w projekt lekarze wyrazili chęć przedłużenia okresu korzystania z prototypu, jeśli byłaby taka możliwość.

Z kolei czas realizacji recepty zmniejszył się o ok. 6%. Mimo to połowa farmaceutów była zdania, że wdrożenie prototypu nie miało żadnego wpływu na usprawnienie ich pracy, a pozostali wskazywali na jego bardzo mały wpływ (przy czym jeden z nich twierdził nawet, że wpływ ten był negatywny).

Spośród 49 ankietowanych pacjentów 96% słyszało o działaniu na obszarze powiatu leszczyńskiego prototypu elektronicznej recepty. Średnia ocena wpływu prototypu na usprawnienie obsługi pacjenta w gabinecie lekarskim i aptece wyniosła 2 w skali 0-5. Jako największą korzyść wskazywano na czytelność recepty elektronicznej. Chociaż stopień spełnienia oczekiwań informacyjnych w zakresie własnej historii farmakoterapii pacjenci ocenili na 3,3, to należy wziąć pod uwagę, że odpowiedzi na to pytanie udzieliło jedynie 39% respondentów. Pokazuje to zatem wyraźnie, że również pacjenci oceniają korzyści z istnienia elektronicznej recepty jako umiarkowane. Jednakże aż 90% ankietowanych wyraziło chęć przedłużenia okresu korzystania z prototypu<sup>10</sup>.

Podczas wdrażania prototypu e-Recepty Wielkopolska Izba Aptekarska (WIA) zgłaszała liczne zastrzeżenia, które dotyczyły między innymi niewynagradzania lekarzy i farmaceutów uczestniczących w projekcie (mimo znacznych środków finansowych przeznaczonych na jego realizację), prowadzenia działań bez wsparcia Głównego Inspektora Farmaceutycznego (GIF) oraz NFZ, braku bezpośredniej komunikacji instytucji wdrażają-

---

<sup>10</sup> Asseco Poland, Kamssoft, HP, *Prototyp elektronicznej recepty e-recepta. Podsumowanie wdrożenia prototypowego. Raport za okres 01.03.2011 - 19.08.2011*, s. 68-72.



cej ze środowiskiem aptekarskim, braku możliwości korygowania ewentualnych uchybień odkrytych w tekście recepty elektronicznej czy braku danych osobowych pacjenta w prototypie. Nieporozumienia na linii WIA-GIF-NFZ, przede wszystkim odnoszące się do podstaw prawnych realizowanego przedsięwzięcia, doprowadziły do pojawienia się na stronie internetowej Wielkopolskiej Okręgowej Izby Lekarskiej komunikatu wywołującego farmaceutów z powiatu leszczyńskiego do wstrzymania się od uczestnictwa w projekcie do czasu zajęcia stanowiska przez GIF i wojewódzki oddział NFZ w Poznaniu. W odpowiedzi wykonawca prototypu sporządził pisma wyjaśniające jego podstawowe założenia oraz prawne aspekty jego wdrożenia. Miało miejsce także wiele spotkań indywidualnych, w efekcie których konflikt zażegnano<sup>11</sup>.

W ramach projektu P1 połączono systemy IKP i e-Recepty, tworząc System Zintegrowanych Prototypów IKP oraz e-Recepty. IKP w wersji produkcyjnej ma być gotowe do połowy 2014 r. W tym samym czasie będzie możliwe wystawianie recept, skierowań czy zwolnień chorobowych dla ZUS<sup>12</sup>.

### 3. Platforma Udostępniania On-Line Usług i Zasobów Cyfrowych Rejestrów Medycznych (P2)

#### 3.1. Geneza i cel projektu

Funkcjonujący dotychczas model informacyjny w polskiej służbie zdrowia charakteryzował się brakiem spójnego spojrzenia na architekturę systemu, w tym na konieczność zapewnienia spójności technicznej i interoperacyjności zastosowanych rozwiązań<sup>13</sup>. Jaskrawym przykładem potwierdzającym tę tezę była sytuacja w obszarze podmiotowych rejestrów medycznych<sup>14</sup>, które nie stanowiły elementów jednego modelu zarządzania rejestrami, lecz funkcjonowały równolegle do siebie bez możliwości dokonywania jakichkolwiek operacji polegających na wymianie danych<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Tamże, s. 33.

<sup>12</sup> *E-recepta będzie za rok*, wywiad z M. Kędzierskim, „Polska Cyfrowa” lipiec 2013, s. 6.

<sup>13</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o systemie informacji w służbie zdrowia*, Warszawa 2008, s. 3.

<sup>14</sup> Między innymi: Centralny Rejestr Lekarzy prowadzony przez Naczelną Izbę Lekarską, Centralny Rejestr Pielęgniarek i Położnych prowadzony przez Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych, Rejestr Diagnostów Laboratoryjnych prowadzony przez Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych, Rejestr Aptek Ogólnodostępnych, Aptek Szpitalnych i Punktów Aptecznych, za który odpowiadają Wojewódzkie Inspektoraty Farmaceutyczne.

<sup>15</sup> Ernst & Young [et al.], *Platforma udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych – Studium Wykonalności: Streszczenie*, Warszawa 2009, s. 8.

Ze względu na znaczną liczbę gestorów (podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rejestrami medycznymi) oraz różnice między nimi (są wśród nich zarówno organy administracji publicznej, jak i jednostki samorządu lekarskiego czy przedsiębiorcy) dotychczas funkcjonujący system był rozdrobniony i wewnątrznie niespójny<sup>16</sup>. Wymienione wyżej rejestry nie tylko nie zapewniały wymiany danych między sobą, ale w większości nie były również w stanie świadczyć e-usług. Ponadto gestorzy zmuszeni byli ponosić znaczne koszty, związane chociażby z koniecznością zapewnienia właściwego poziomu zabezpieczeń przetwarzanych danych osobowych<sup>17</sup>.

Wobec konieczności wprowadzenia rozwiązań informacyjnych, które integrowałyby istniejące rejestry, zapewniając bezpieczeństwo przetwarzanych danych i umożliwiając świadczenie usług z zakresu e-administracji, CSIOZ zobowiązane zostało w umowie między ministrem spraw wewnętrznych i administracji a ministrem zdrowia do przygotowania Platformy Udostępniania On-Line Usług i Zasobów Cyfrowych Rejestrów Medycznych (P2)<sup>18</sup>. Otrzymała ona współfinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Priorytet VII: Społeczeństwo Informacyjne<sup>19</sup>.

Głównymi odbiorcami funkcjonalności dostarczanych przez P2 będą przedsiębiorcy prowadzący apteki, praktyki lekarskie i pielęgniarskie, zakłady opieki zdrowotnej oraz placówki świadczące usługi medyczne oraz instytuty działające na rzecz ochrony zdrowia.

### 3.2. Elementy projektu

Platforma P2 składa się z trzech głównych komponentów: Architektury Referencyjnej (ukończona 31 marca 2011 r.), Platformy Wymiany Dokumentów (ukończona 15 października 2012 r.) oraz Systemu Administracji (ukończony 15 października 2012 r.).

Architektura Referencyjna rejestru medycznego zawiera wymagania i standardy dla podmiotowych rejestrów medycznych oraz stosowanych przez nie aplikacji, a także wytyczne dotyczące interoperacyjności systemów rejestrów, jednolitego zestawu usług medycznych świadczonych przez rejestry oraz logiczne modele danych procesów. Dzięki jej opracowaniu powstał jasny i spójny katalog wymogów stawianych medycznym rejestrům

---

<sup>16</sup> *Uzasadnienie do projektu...*, s. 3.

<sup>17</sup> „Biuletyn Informacyjny CSIOZ” 2013, nr 5, s. 5-6.

<sup>18</sup> *Wszystko o projekcie P2*, <http://wartowiedziec.org> [dostęp: 09.10.2013 r.].

<sup>19</sup> *Wszystko o projekcie P2*, <http://wartowiedziec.org> [dostęp: 09.10.2013 r.].

podmiotowym. Architektura Referencyjna nie tylko opisuje modelowy rejestr, lecz również określa szczegółowo jego strukturę, dostępne operacje oraz więzy interoperacyjności. Ich przyjęcie było warunkiem koniecznym do osiągnięcia pełnej wymienności danych nie tylko między samymi rejestrami podmiotowymi, ale i między systemami funkcjonującymi poza ochroną zdrowia.

Platforma Wymiany Dokumentów (PWD) ma zapewnić niezawodny elektroniczny obieg dokumentów. Dzięki niej jednostki administracji publicznej uzyskają łatwy i szybki dostęp do danych z rejestrów podmiotowych<sup>20</sup>. Jej elementami składowymi są kontenery przechowujące dane oraz podsystemy usługowe.

PWD udostępnia następujące funkcjonalności:

- ◆ pobieranie danych rejestrowych przez przedsiębiorców i jednostki administracji publicznej;
- ◆ dwustronna wymiana dokumentów elektronicznych w obszarze rejestrów podmiotowych;
- ◆ śledzenie ścieżki realizacji wniosku;
- ◆ automatyczne potwierdzanie otrzymania dokumentu;
- ◆ znakowanie dokumentów elektronicznych (znakowanie czasem, podpisywanie elektroniczne)<sup>21</sup>.

Wprowadzenie tych funkcjonalności umożliwi nie tylko pobieranie danych rejestrowych, ale też dwustronną wymianę dokumentów elektronicznych pomiędzy przedsiębiorcami i organami rejestrowymi. W skład PWD wchodzi ponadto archiwum elektroniczne, zapewniające przechowywanie i długoletnią archiwizację dokumentów w postaci elektronicznej stosownie do prawnych wymogów regulujących zasady postępowania z dokumentacją oraz jej przechowywania. Jego uruchomienie przyczyni się do obniżenia kosztów przechowywania dokumentów oraz umożliwi stały i szybki dostęp do zarchiwizowanych danych.

PWD, docelowo dostępna również w formie mobilnej, będzie współpracować z platformą ePUAP w zakresie składania formularzy. Jej utworzenie doprowadzi do zwiększenia szybkości i usprawnienia obiegu dokumentów, zmniejszenia kosztów, zwiększenia kontroli nad wymianą i przepływem danych oraz redukcji liczby błędów wynikających z automatyzacji przetwarzania danych. Dzięki wykorzystaniu bezpiecznego łącza,

<sup>20</sup> Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Załącznik nr 1 - Opis przedmiotu zamówienia*, Warszawa 2011, s. 29-35.

<sup>21</sup> Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Załącznik nr 2 - Opis przedmiotu zamówienia*, Warszawa 2011, s. 38-64.

systemu uwierzytelniania certyfikatami i monitoringu aktywności na platformie korzystanie z PWD jest w pełni bezpieczne<sup>22</sup>.

System Administracji (SA) to komponent odpowiadający za zagwarantowanie sprawnego zarządzania i administrowania PWD. Oferowane przez system funkcjonalności będą wykorzystywane nie tylko na potrzeby P2, ale i całego systemu informacji w ochronie zdrowia. Należą do nich:

- ♦ elektroniczna rejestracja i aktualizacja danych rejestrowych;
- ♦ pobieranie odpisów i zaświadczeń drogą elektroniczną;
- ♦ pobieranie danych rejestrowych przez administrację publiczną;
- ♦ przechowywanie dokumentów;
- ♦ wykorzystanie podpisu elektronicznego<sup>23</sup>.

Ponadto SA odpowiada za zarządzanie uprawnieniami użytkowników platformy, zabezpieczeniami, prywatnością, kontrolą dostępu oraz autoryzacją czynności. Konieczność monitorowania aktywności na platformie doprowadziła do stworzenia w ramach SA systemu raportującego oraz rozbudowanego systemu logów, czyli chronologicznych zapisów zawierających informacje o zdarzeniach i działaniach w ramach platformy<sup>24</sup>.

### 3.3. Zakończenie projektu

Realizacja projektu została ukończona 31 grudnia 2012 r.<sup>25</sup> Aktualnie na platformie udostępnione zostały rejestry prowadzone przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych i Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz Rejestr Systemów Kodowania. W kolejnych latach powinno dojść do integracji pozostałych rejestrów podmiotowych. O ile jednak współpraca między CSIOZ a gestorami - organami administracji państwowej, układa się pomyślnie, to próby udostępnienia na platformie rejestrów prowadzonych przez między innymi samorządy zawodowe wciąż napotyka trudności. Stawia to pod znakiem zapytania tempo dalszych prac.

Wdrożenie projektu jest niewątpliwie krokiem w stronę upowszechniania komunikacji elektronicznej w sektorze ochrony zdrowia. Dokonanie ewaluacji funkcjonowania P2 będzie możliwe po ustaleniu pełnego katalogu rejestrów, udostępnionych w ramach platformy. Biorąc jednakże

---

<sup>22</sup> „Biuletyn Informacyjny CSIOZ” 2013, nr 7, s. 5.

<sup>23</sup> Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Specyfikacja...*, Załącznik nr 2, s. 24.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> „Biuletyn Informacyjny CSIOZ” 2014, nr 8, s. 8.

pod uwagę, że uruchomione funkcjonalności uzupełniają projekt P1, z ich ostateczną oceną należy poczekać do zakończenia budowy tego ostatniego.

## 4. Wdrożenie Programu Informatyzacji Ochrony Zdrowia<sup>26</sup>

### 4.1. Model informatyzacji systemu ochrony zdrowia

Analizując wdrażany obecnie model informatyzacji polskiej służby zdrowia, wypada odnieść się do rozwiązań funkcjonujących w innych krajach europejskich oraz zastanowić się, czy spośród możliwych wariantów programu wybrano ten, który najlepiej odpowiada potrzebom i możliwościom sektora ochrony zdrowia.

Do największych i najbardziej zaawansowanych programów informatyzacyjnych systemu opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej należą niewątpliwie te realizowane w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Z uwagi na zbliżone do polskich warunki funkcjonowania systemu (m.in. wielkość i zaludnienie tych państw), właśnie te – a nie na przykład kraje skandynawskie – powinny stanowić punkt odniesienia dla polskich rozwiązań.

W Niemczech system tworzą prywatne sieci lokalne prowadzone w każdym kraju związkowym przez kasy chorych i fundusze ubezpieczeniowe i kontrolowane przez władze lokalne<sup>27</sup>. Istotnym problemem systemu jest to, że pomimo implementacji elektronicznych kart pacjenta rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych landach nie są interoperacyjne na poziomie federalnym.

System tworzony w Wielkiej Brytanii zakłada natomiast podział danych medycznych na dwie kategorie: szczegółowych (wykorzystywanych przez lekarzy pierwszego kontaktu) i centralnych (wykorzystywanych, gdy pacjent leczony jest poza miejscem zamieszkania). Kompletnym fiaskiem zakończyło się jednak podejście centralistyczne i unitarystyczne (*one size*

<sup>26</sup> Realizacja systemu informatycznego ochrony zdrowia została skontrolowana i oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli nr P/12/125 „Informatyzacja szpitali”, a także kontroli realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli pn. „Efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji”. Badania zostały przeprowadzone w Ministerstwie Zdrowia, CSIOZ oraz kilkunastu szpitalach. Ponadto zgromadzono dodatkowe informacje w postaci przesłanych zwrotnie ankiet od świadczeniodawców, wykonujących hospitalizację w ramach kontraktu zawartego z NFZ, oraz uzyskano wiadomości od 16 marszałków województw. Ogólna ocena NIK dotycząca kontrolowanej działalności była negatywna. Por. Najwyższa Izba Kontroli: Departament Zdrowia, *Informatyzacja szpitali. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2013.

<sup>27</sup> *Germany and the challenges of rolling out e-health on a large scale*, [www.esante.gouv.fr](http://www.esante.gouv.fr) [dostęp: 09.10.2013 r.].

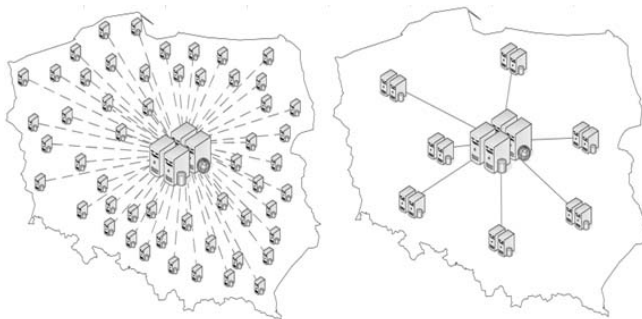
*fits all*), polegające na ujednoczeniu rozwiązań technicznych dla wszystkich krajowych podmiotów medycznych<sup>28</sup>. Niedostosowanie wdrażanych systemów do potrzeb poszczególnych grup użytkowników oraz gigantyczne koszty programu przesądziły ostatecznie o wycofaniu się z takiego modelu informatyzacji.

W Polsce dyskutowano nad dwiema koncepcjami przeprowadzenia reformy, przy czym oba warianty zgodnie przewidywały, podobnie jak ma to miejsce w systemie brytyjskim, podział danych medycznych na podstawowe (przechowywane centralnie w Systemie Gromadzenia Danych Medycznych) i szczegółowe (gromadzone w lokalnych bazach rozszerzonych danych medycznych).

Wariant nr 1 (W1) zakładał, że przechowywanie danych medycznych zostanie powierzone usługodawcom (model rozproszony). CSIOZ odpowiadało przy tym za opracowanie odpowiednich standardów przechowywania i dostarczania do Centrum metadanych, służących wyszukiwaniu dokumentacji medycznej i pobieraniu jej z lokalnych serwerów<sup>29</sup>. W przypadku zakończenia działalności przez danego usługodawcę zgromadzone dane byłyby przejmowane przez Pomocniczą Bazę Rozszerzonych Danych Medycznych.

#### Rysunek 4

Porównanie struktury baz danych w wariantcie W1 (po lewej) i W2 (po prawej)



Źródło: Ernst & Young [et al.], *Platforma udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych - Studium Wykonalności: Streszczenie*, Warszawa 2009, s. 302 i 307.

<sup>28</sup> *Why the UK's GBP 12.4 bn NHS ehealth record management system failed*, [www.zinc-healthcare.com/blogpost](http://www.zinc-healthcare.com/blogpost) [dostęp: 09.10.2013 r.].

<sup>29</sup> Ernst & Young [et al.], *Platforma...*, s. 301-303.

Wariant nr 2 (W2) zakładał natomiast stworzenie 7 regionalnych baz, które udostępniałyby rozszerzone dane medyczne przesyłane przez usługodawców (model scentralizowany)<sup>30</sup>. W wariacie tym zdjęto by z usługodawców obowiązek utrzymywania własnych baz danych, a ponadto nie istniałaby konieczność stworzenia Pomocniczej Bazy Danych Medycznych.

Dokonawszy analizy porównawczej, uznano, że korzystniejszy bilans korzyści i kosztów zapewnia wybór wariantu nr 1. Najważniejsze różnice między wariantami przedstawia rys. 4.

Jakkolwiek wybrany model przypomina w niektórych elementach rozwiązania brytyjskie i niemieckie, to nie ulega wątpliwości, że polska koncepcja informatyzacji służby zdrowia nie powieli tych samych błędów. Wynika to między innymi z faktu, że za podstawową zasadę polskiego modelu przyjęto interoperacyjność systemów informatycznych. W praktyce pozwala ona wykorzystywać, po spełnieniu wymogów zdefiniowanych przez CSIOZ, istniejące już systemy informatyczne, dzięki czemu usługodawcy mogą wciąż korzystać z systemów informatycznych dostosowanych do ich potrzeb, pod warunkiem że zapewnią im zdolność interoperacyjną.

## 4.2. Problemy prawne i instytucjonalne

Jednym z najistotniejszych niedomagań programu informatyzacji ochrony zdrowia, jakie zostały zidentyfikowane przez NIK w ramach kontroli, były braki w zakresie tworzenia norm organizacyjno-prawnych, związane organicznie z wadliwą koordynacją procesu przez ministra zdrowia i słabą współpracą międzyinstytucjonalną. Braki w procesie legislacyjnym warunkowały wiele innych problematycznych kwestii, co wiąże się z faktem, iż ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia posiada ramowy charakter, a uregulowanie części kluczowych zagadnienia zostawia rozporządzeniom wykonawczym<sup>31</sup>.

Do kwestii przekazanych do uregulowania przez ministra właściwego do spraw zdrowia w drodze rozporządzenia należą między innymi: minimalna funkcjonalność oraz warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania systemów, format elektronicznej dokumentacji medycznej udostępnianej przez świadczeniodawców, warunki organizacyjno-techniczne jej przetwarzania, udostępniania, autoryzacji oraz zabezpieczenia; nadto warunki organizacyjno-techniczne zamieszczania w SIM dokumentów

<sup>30</sup> Tamże, s. 308–310.

<sup>31</sup> Wspomniana ustawa zawiera 14 upoważnień: art. 9, art. 13, art. 14 ust. 5, art. 18, art. 20, art. 22 ust. 7, art. 23 ust. 4, art. 24 ust. 5, art. 25 ust. 6, art. 26 ust. 9, art. 28 ust. 3, art. 31, art. 34 ust. 3, art. 39 ust. 13.

elektronicznych niezbędnych do prowadzenia diagnostyki, ciągłości leczenia oraz zaopatrzenia usługobiorców w produkty lecznicze i wyroby medyczne, a także ich pobierania z SIM.

Głównym zarzutem podniesionym przez NIK był brak terminowego wydania przedmiotowych rozporządzeń. Pomimo że sama ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r., pierwszy akt wykonawczy do niej wydano w grudniu 2012 r.<sup>32</sup>, a na pierwsze rozporządzenia o charakterze merytorycznym trzeba było czekać do marca 2013 r.<sup>33</sup> Zwłoka w tym zakresie wynikała w przeważającej mierze z niewłaściwego podziału obowiązków między instytucjami, jako że podmiot odpowiedzialny za wydanie aktów wykonawczych, minister zdrowia, scedował na CSIOZ całość prac nad tworzeniem przedmiotowych przepisów, nie zważając na to, że jednostka ta nie posiada odpowiedniej w tym celu bazy kadrowej – ani pod względem merytorycznym (niedostatek wykwalifikowanych informatyków), ani prawnym (brak prawników-legislatorów). Z uwagi na powyższe przeważająca część tych prac została powierzona podmiotom zewnętrznym (*outsourcing*). Zapewne ten fakt przyczynił się do tworzenia aktów niejednorodnych i niespójnych (przede wszystkim na poziomie technicznym), wobec czego Ministerstwo Zdrowia zarzucało CSIOZ, że nie miało *jednoznacznej wizji w zakresie tworzonych systemów, ich funkcjonowania i wzajemnych relacji*<sup>34</sup>. Podobnie strona formalnoprawna tych projektów była wysoce niezadowolająca.

Wypada uznać za wadliwy powyższy mechanizm prac prawodawczych, w którym podmiot zobowiązany przepisami prawa do uregulowania danej materii na poziomie podustawowym i wyposażony w niezbędne do tego zasoby przekazuje to zadanie jednostce w zasadzie w stanie reorganizacji i redefinicji jej statusu, przede wszystkim zaś nieposiadającej odpowiednio przygotowanego personelu. Nawet jeżeliby przyjąć, że z uwagi na to, iż Ministerstwo Zdrowia nie dysponuje odpowiednią wiedzą i zasobami ludzkimi w zakresie informatyczno-technicznym, to nieuzasadnionym wydaje się powierzenie całokształtu zadania, nie zaś wyłącznie przygotowania wkładu o charakterze merytorycznym, który posłużyłby do opracowania *lege artis* przedmiotowych aktów prawnych. Resort mógł także powołać wspólne, złożone z przedstawicieli ministerstwa oraz CSIOZ, zespoły, których zadaniem byłoby tworzenie rozporządzeń. Tym samym

---

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów prowadzących bazy danych w zakresie ochrony zdrowia (Dz.U. poz. 1458).

<sup>33</sup> Obecnie wydano 14 rozporządzeń, w tym 13 o charakterze merytorycznym, wypełniając tym samym dyspozycje ustawowe. Akty te wydano pomiędzy 11 grudnia 2012 r. a 14 sierpnia 2013 r.

<sup>34</sup> Za: Najwyższa Izba Kontroli: Departament Zdrowia, dz. cyt., s. 11.



rolę Ministerstwa Zdrowia w zakresie koordynacji prac nad programem należy ocenić negatywnie<sup>35</sup>.

Taka sytuacja oraz spory między tymi jednostkami w efekcie niekorzystnie wpłynęły na proces dostosowania się świadczeniodawców do wymogów ustawy, tym bardziej że przepisy rangi podustawowej mają istotne znaczenie dla wdrożenia programu. Z tego zapewne wynikała trudność ze zgłaszaniem przez jednostki ochrony zdrowia prowadzonych przez nie rejestrów medycznych. Podejmowane przez Ministerstwo Zdrowia działania w celu egzekucji tego obowiązku okazały się nieskuteczne i do 1 października 2012 r. zgłoszonych zostało jedynie 13 spośród 78 rejestrów<sup>36</sup>.

Należy jednak zauważyć, że po negatywnej ocenie przez NIK programu informatyzacji ochrony zdrowia nastąpiła w zakresie prawodawstwa i współpracy międzyinstytucjonalnej znacząca zmiana, w tym powołanie wspólnych zespołów roboczych Ministerstwa Zdrowia i CSIOZ. Współpraca między tymi podmiotami zapewnia efektywniejsze wykorzystanie zasobów i wiedzy obu jednostek, a tym samym przyczynia się do wydajniejszej i sprawniejszej pracy. Jej efektem jest przyjęcie między marcem a sierpniem 2013 r. 12 rozporządzeń, co wypełniło lukę prawną w przedmiotowym obszarze. Należy wskazać, że zespoły te podjęły ponadto prace nad nowelizacją ustawy, gdyż w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe uruchomienie e-Recepty, e-Skierowania czy e-Zlecenia. Obowiązujące normy prawne dotyczą bowiem jedynie papierowej formy dokumentacji medycznej, toteż niewprowadzenie stosownych zmian doprowadzi do sytuacji, w której wspomniane systemy nie będą mogły być eksploatowane<sup>37</sup>.

### 4.3. Problemy kadrowe

Jednym z najpoważniejszych problemów, przed którym stanęło zarówno CSIOZ, jak też inne jednostki zaangażowane w informatyzację służby zdrowia, są szeroko rozumiane problemy kadrowe. Należy przy tym zauważyć, że jest to w znacznej mierze problem strukturalny zarówno w przypadku administracji publicznej, jak i strony medycznej przedsięwzięcia. Tym samym problem ten wydaje się nierozwiązywalny bez szeroko zakrojonych reform i przekształceń. Przejawia się on z jednej strony w tym, że administracji brakuje specjalistów z dziedziny technologii informacyjnych, z drugiej – że CSIOZ cierpiało na brak kadr prawnych, przez co

<sup>35</sup> Za: tamże, s. 11-15 (ocena prac legislacyjnych) oraz s. 7 (ogólna ocena programu).

<sup>36</sup> Za: tamże, s. 14.

<sup>37</sup> Zob. *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw*, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r796,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-informacji-w-ochronie-z.html> [dostęp: 09.10.2013 r.].

program informatyzacji musiał stosunkowo często wspomagać się *outsourcingiem* zarówno w fazie koncepcyjnej, jak i przy jego wdrażaniu.

Niedostatek informatyków w CSIOZ (jak i ogólnie w administracji publicznej) oraz stosunkowo niskie ich kwalifikacje zawodowe wynikają ze splotu ograniczeń prawnych i faktycznej sytuacji na rynku pracy. Z jednej strony rozporządzenie dotyczące zatrudnienia i płac w administracji wprowadza do tego stopnia sztywne widełki płacowe, że trudno jest zaproponować ekspertom z branży informatycznej atrakcyjne warunki zatrudnienia, konkurencyjne (lub co najmniej porównywalne) do tych oferowanych przez sektor prywatny<sup>38</sup>. Z drugiej zaś to samo rozporządzenie w praktyce uniemożliwia zatrudnienie studentów kierunków informatycznych. Pracownika-studenta łatwiej można by co prawda zatrudnić przy stosunkowo mało atrakcyjnych warunkach płacowych, barierą jest jednak wynikający z wyżej wskazanej regulacji wymóg posiadania wyższego wykształcenia.

Przed podobnym wyzwaniem staną także szpitale i inne jednostki świadczące usługi medyczne. Cyfryzację tak dużych jednostek jak szpitale trudno będzie przeprowadzić bez zatrudnienia specjalistów z branży IT. Tymczasem nierzadko szpitale borykają się z poważnymi problemami finansowymi, a stworzenie dodatkowych etatów IT oznacza dodatkowe koszty.

Szerszą kwestią rzutującą na cyfryzację służby zdrowia jest ogólny niedostatek na rynku pracy specjalistów w tym zakresie. Cyfryzacja służby zdrowia, będąca przedsięwzięciem zakrojonym na wielką skalę, z dużym prawdopodobieństwem wygeneruje na rynku pracy znaczne zapotrzebowanie na specjalistów w dziedzinie informatyki, w tym w szczególności – w zakresie systemów informatycznych w służbie zdrowia. Niedostatek ten będzie zapewne tym bardziej palący, że specjalizacja ta jest stosunkowo wąska; będzie on trwał na rynku pracy IT przez wiele lat, zarówno na etapie wdrażania programu, jak i jego dalszego rozwoju.

#### **4.4. Finansowanie programu**

Projekty informatyczne realizowane przez CSIOZ są finansowane w zasadniczej części ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Pozostałe środki pochodzą z budżetu państwa. Kosztami informatyzacji

---

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych działających w ochronie zdrowia (Dz.U. nr 82, poz. 496 z późn. zm.).

szpitali obciążono natomiast same placówki bez wskazania, jaka będzie wysokość tych kosztów.

Znaczącym zaniedbaniem ze strony organów państwa było niewzięcie pod uwagę w ocenie skutków regulacji kosztów związanych z wejściem w życie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, które będą musiały ponieść placówki medyczne, aby dostosować swoją infrastrukturę techniczną do wymogów z informatyzowanej służby zdrowia. Dowodzi to znacznej niefrasobliwości Ministerstwa Zdrowia, tym większej, gdy weźmie się pod uwagę trudną sytuację finansową dużej części szpitali.

Informatyzacja szpitali wymaga nie tylko zakupu systemów informatycznych, ale również dostosowania infrastruktury szpitalnej do funkcjonowania opartego na elektronicznym przetwarzaniu danych. Dlatego szacunki kosztów informatyzacji szpitali, w których uwzględniono jedynie koszty zakupu systemów informatycznych, mogą być zaniżone, skoro nie obejmują kosztów zakupu nowej aparatury medycznej umożliwiającej zapis wyników badań w formie elektronicznej. W obliczu zaawansowanych planów całkowitego zastąpienia papierowej dokumentacji medycznej dokumentacją elektroniczną (co ma nastąpić w sierpniu 2014 r.) wspomniana aparatura stanie się niezbędna.

Ministerstwo Zdrowia w początkowym etapie prac nad ustawą nie przygotowało systemowego rozwiązania pozwalającego na zebranie informacji o stanie z informatyzowania świadczeniodawców, w wyniku czego dysponowało ono jedynie nieaktualnymi i niepełnymi danymi pochodzącymi z 2010 r. Dopiero w 2012 r. podjęto działania w celu oceny z informatyzowania świadczeniodawców, polegające na próbie oceny rzeczywistych potrzeb i nakładów oraz przygotowaniu badania ankietowego dotyczącego między innymi stanu infrastruktury technicznej tudzież wiedzy o sposobach pozyskiwania środków na rozwój infrastruktury informatycznej świadczeniodawców. Wskazuje się jednak, że koszty informatyzacji szpitali bardzo ciężko jest oszacować ze względu na istniejące różnice w poziomie informatyzacji poszczególnych placówek. Według dyrektora CSIOZ Marcina Kędzierskiego koszty te można szacować na ok. 3 mld zł<sup>39</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że w przypadku realizacji zadań w poszczególnych województwach przez władze lokalne bez uwzględnienia projektów CSIOZ może dojść do dublowania się funkcjonalności systemów, a co za tym idzie – nieefektywnego wydatkowania środków z budżetu UE.

Również realizacja projektów P1 i P2 okazała się daleka od początkowych założeń. Projekt P1 został oceniony przez NIK ze względu na

<sup>39</sup> M. Kędzierski, *Cyfryzacja placówek ochrony zdrowia: wyzwania i możliwości*, „Polska Cyfrowa” lipiec 2013, s. 14.

stopień realizacji wydatków. Pomimo dokonania zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym planu w pełni nie zrealizowano. Wydatkowanych zostało 83 098,50 zł, tj. 92,1% planowanej kwoty na koniec III kwartału 2012 r. i 11,7% planowanych wydatków na cały projekt P1 (712 640 zł). Z tego na pokrycie kosztów stworzenia i zakupu oprogramowania wraz z rozszerzeniem i aktualizacją licencji przeznaczono jedynie 8476,3 tys. zł, tj. 10,2% poniesionych wydatków oraz jedynie 2% łącznej kwoty planowanej na ten cel. Przyczyna opóźnień leżała po stronie CSIOZ, które niesprawnie koordynowało proces zamówień publicznych dotyczących tego projektu. Z uwagi na przeciągające się procedury przetargowe termin zakończenia realizacji projektu P1, określony pierwotnie na 30 września 2014 r., stał się nieosiągalny i został przesunięty przez CSIOZ na 15 grudnia 2014 r.

Opóźnienia dotyczyły również projektu P2. Zostały one jednak nadrobione i 20 października 2011 r. podpisano dwie umowy na realizację zasadniczych systemów informatycznych na kwotę 14 461,10 zł. Dwa z trzech etapów realizacji umowy zostały wykonane w terminie, a po przejściu wszystkich etapów przez testy akceptacyjne CSIOZ naliczyło karę umowną w kwocie 1345,9 tys. zł za powstałe opóźnienia. Od początku realizacji projektów P1 i P2 do 30 września 2012 r. wysokość kwalifikowalnych wydatków zakwestionowanych przez władzę wdrażającą programy europejskie wyniosła odpowiednio: 1243,9 tys. zł i 89,6 tys. zł.

Czynnikiem, który może przyczynić się do zwiększenia kosztów informatyzacji ochrony zdrowia, jest sytuacja na rynku podmiotów dostarczających odpowiednich systemów informatycznych. Rynek ten ma formę oligopolu tworzonego przez trzy podmioty - Asseco, Comarch oraz SIMPLE. W związku z tym rodzi się pytanie, czy między wspomnianymi firmami istnieje faktyczna konkurencja wpływająca na niższe ceny i wyższą jakość oferowanych produktów. Tak niewielka liczba przedsiębiorców może z łatwością porozumieć się w sprawie kontroli cen oraz podaży produktów. Stąd niezbędne wydaje się wnikliwe analizowanie ofert składanych przez wymienione firmy, być może z udziałem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

#### **4.5. Współpraca CSIOZ z NFZ**

Jednym z podstawowych problemów zidentyfikowanych przez NIK podczas kontroli informatyzacji ochrony zdrowia była niezadowolająca współpraca CSIOZ z jednostkami zewnętrznymi, zwłaszcza z NFZ (pomimo nawiązania prób kooperacji między instytucjami, które zakończyły się incydentalnymi spotkaniami). Problem ten był tym bardziej istotny z punktu widzenia reformy jako takiej, że oto dwie instytucje

posiadające podstawowe kompetencje w przedmiotowej dziedzinie nie podejmują lub nie kontynuują współpracy. Istnieje zatem obawa, że wdrażane przez te instytucje rozwiązania mogą zacząć się dublować - oferować bardzo podobne lub nawet identyczne funkcjonalności.

Przykładem takiego działania jest uruchomiony w 2013 r. przez NFZ Zintegrowany Informator Pacjenta (ZIP), ogólnopolski serwis udostępniający zarejestrowanym użytkownikom historyczne dane o ich leczeniu i finansowaniu leczenia, gromadzone od 2008 r. Ponadto można w nim znaleźć wykazy poradni i gabinetów podstawowej opieki zdrowotnej, przychodni specjalistycznych, szpitali i opieki całodobowej, szpitalnych oddziałów ratunkowych i aptek, a także informacje na temat prawa do świadczeń. Wiele z tych funkcjonalności będzie oferowanych przez platformy wdrażane przez CSIOZ. Utrzymywanie opisanej sytuacji prowadziłoby do marnotrawstwa zarówno środków finansowych, jak i zasobów ludzkich.

Obecnie kwestia współpracy uległa znacznej poprawie (czego nie powinno się przypisywać wyłącznie zmianom personalnym na szczeblu kierowniczym w obu instytucjach). Jednym ze wspólnych przedsięwzięć CSIOZ i NFZ ma być kampania informacyjna poświęcona nie tylko projektom P1 i P2, ale i szeroko rozumianej informatyzacji służby zdrowia<sup>40</sup>. Obie instytucje współpracują również w ramach zespołu do spraw wdrożenia karty ubezpieczenia zdrowotnego czy też przy systemie eWUŚ<sup>41</sup>. Być może dzięki zacieśnieniu współpracy dojdzie w przyszłości do integracji Internetowego Konta Pacjenta (CSIOZ) i Informatora Zdrowotnego Pacjenta (NFZ), co znacznie uprościłoby architekturę reformy i pozwoliłoby na zagregowanie potencjału tych dwóch najważniejszych aktorów procesu informatyzacji polskiej służby zdrowia.

## Podsumowanie

Realizacja reformy polegającej na informatyzacji ochrony zdrowia jest istotnym instrumentem w rozwoju tej dziedziny. Systemy informatyczne od lat sprawdzają się na wielu innych płaszczyznach, ułatwiając pracę i generując oszczędności. Sprawne funkcjonowanie wdrażanego systemu może przynieść wiele korzyści. E-zdrowie pozwoli wyeliminować trudności w funkcjonowaniu wielu obszarów ochrony zdrowia, i tak np. elektroniczna rejestracja wpłynie korzystnie na skrócenie oczekiwania na wizytę u specjalistów, a stworzenie elektronicznych kont pacjenta

<sup>40</sup> Zob. <http://nyczaj.blog.onet.pl/2012/12/19/nie-mamy-monopolu-na-wiedze-rozmowa-z-marcinem-kedzierskim-dyrektorem-csioz/> [dostęp: 09.10.2013 r.].

<sup>41</sup> Tamże.

rejestrujących historię choroby, wyniki badań, wizyty lekarskie to rozwiązanie mające na celu poprawę jakości leczenia. Informatyzacja pomoże również zoptymalizować wyniki finansowe służby zdrowia dzięki kontroli indywidualnych kosztów leczenia, a cyfrowe przetwarzanie informacji o zdrowiu doprowadzi do uszczelnienia systemu, który stanie się bardziej transparentny.

Należy wziąć bowiem pod uwagę fakt, iż ochrona zdrowia jest dziedziną, w ramach której krzyżować się mogą interesy wielu różnorodnych grup, takich jak dostawcy usług medycznych, sprzedawcy sprzętu medycznego, uczestnicy rynku farmaceutycznego, zarządzający placówkami ochrony zdrowia, płatnicy (którym obecnie jest Narodowy Fundusz Zdrowia), a także najważniejszy podmiot - czyli pacjenci. Sytuacja ta stanowić może duże pole do nadużyć, zatem przeprowadzana reforma wpłynie z pewnością korzystnie na sytuację polskiego systemu ochrony zdrowia.

Rozwijany obecnie program informatyzacji stanowi jedynie początek zastosowania technologii informatycznych w medycynie, gdyż zakłada w zasadzie stworzenie infrastruktury dla przyszłych narzędzi telemedycyny oraz telerehabilitacji. Dalszy rozwój tych technologii wpłynie z pewnością pozytywnie na funkcjonowanie zarówno służby zdrowia (ograniczenie kosztów), jak również branży informatycznej, generując tym samym miejsca pracy przy jednoczesnym dalszym wsparciu innowacyjności. Jest to jednak, jak na razie, dosyć odległa wizja przyszłości.

Równie pozytywne wizje pojawiły się w Stanach Zjednoczonych. Miesięcznik „Forbes” ogłosił rok 2013 rokiem e-zdrowia<sup>42</sup>. Wskazywał istotne punkty tego projektu, czyli szybki rozwój nowych technologii, presję na poprawę sytuacji w systemie opieki zdrowotnej czy rozwój telemedycyny. Mniej optymistyczne spojrzenie na tę kwestię mają obecnie te większe państwa europejskie, które mają już za sobą pierwsze próby wdrażania poszczególnych systemów informatycznych (jak Wielka Brytania czy Francja). Napotkały one na swojej drodze wiele przeszkód, w tym problemy z interoperacyjnością, zapewnieniem bezpieczeństwa danych, negatywnym nastawieniem zarówno pacjentów, jak i personelu medycznego, ale przede wszystkim nieadekwatnością ponoszonych kosztów w stosunku do przyszłych korzyści. Doprowadziło to do częściowego wstrzymania realizacji projektów lub próby ich przemodelowania.

Należy wziąć bowiem pod uwagę fakt, że informatyzacja ochrony zdrowia jest obecnie najbardziej złożoną i kosztowną reformą realizowaną przez administrację, a jej efekty z pewnością dotkną wszystkich. Wiąże się

---

<sup>42</sup> J. Nosta, 2013: *The Year of Digital Health*, [www.forbes.com/sites/johnnosta/2013/01/02/2013-the-year-of-digital-health](http://www.forbes.com/sites/johnnosta/2013/01/02/2013-the-year-of-digital-health) [dostęp: 09.10.2013 r.].

z tym wiele trudności, które niełatwo będzie pokonać. Podstawowym zagrożeniem jest problem zapewnienia interoperacyjności zarówno w wymiarze krajowym, ale również europejskim. Pojawia się także zagrożenie nierównomiernego w skali kraju rozwoju przedsięwzięcia. Kolejnym problemem wskazywanym przez zarządzających szpitalami jest brak konkretnego przywódcy - organu, który jednoznacznie nadawałby ton przeprowadzanej reformie, sprawnie koordynując proces informatyzacji. Istotną kwestią jest również sposób finansowania. Projektując rozwój informatyzacji w ochronie zdrowia, należy wziąć pod uwagę możliwość, że lata 2014-2020 mogą być ostatnią perspektywą, w ramach której znajdują się środki na rozwój analizowanej dziedziny.

Powodzenie wprowadzanej reformy w zakresie e-zdrowia może również napotkać przeszkody, widoczne także w doświadczeniach innych państw wdrażających informatyzację w służbie zdrowia. Są nimi opór i niechęć do korzystania ze świeżo wdrożonych, a nawet bezbłędnie działających rozwiązań informatycznych. Niechęć do korzystania z funkcjonalności e-zdrowia pojawia się nie tylko wśród świadczeniobiorców, ale - co istotniejsze - również wśród personelu medycznego (co można wyjaśnić obawą przed dublowaniem czynności administracyjnych). Wśród pacjentów pojawiają się za to innego typu wątpliwości. Biorąc pod uwagę fakt, że informacje dotyczące zdrowia są danymi wrażliwymi, wyłaniają się pytania o sposób ich zabezpieczenia. Gromadzenie, przechowywanie i archiwizacja tak szybko przyrastającego wolumenu dokumentacji medycznej może bowiem przysporzyć problemów w zakresie zapewnienia ochrony. Bariery mentalne są zatem w stanie doprowadzić do niepowodzenia realizowanej reformy.

By informatyzacja w ochronie zdrowia przyniosła oczekiwane rezultaty, rekomenduje się wprowadzenie ścisłej współpracy Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia w kooperacji z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji. Celowym byłoby również stworzenie stałego komitetu do spraw wdrażania reformy, który nadawałby ton i występował w roli koordynatora. Powinno to doprowadzić do stabilizacji otoczenia prawnego i zachęcić czołowych interesariuszy do współpracy dla dobra realizowanego projektu. Korzystne wydaje się również przygotowanie, we współpracy z resortem nauki i szkolnictwa wyższego, specjalnego kierunku zamawianego - informatyka o specjalizacji: e-zdrowie. Biorąc pod uwagę szybki rozwój tej dziedziny, można wnioskować, że zapotrzebowanie na wykwalifikowaną kadrę będzie stale i szybko rosło.

Jeśli chodzi o przyszłą perspektywę finansową 2014-2020, celowe wydają się również inwestycje w badania i rozwój właśnie w dziedzinie

e-zdrowia. By zapewnić tym projektom większą efektywność, do współpracy należałoby zaprosić podmioty prywatne działające w tej dziedzinie. Specyfika tego szybko rozwijającego się rynku, ze względu na wyodrębnienie się trzech największych przedsiębiorstw dostarczających swoje usługi, wymaga również nadzoru Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Większa konkurencja na rynku dostawców mogłaby doprowadzić do przynajmniej częściowego obniżenia kosztów realizowanej reformy. Podstawowym wyzwaniem są jednak dążenia w celu dostarczenia kompleksowej informacji o przeprowadzanej informatyzacji w ochronie zdrowia. Budowanie w społeczeństwie świadomości o korzyściach płynących z wdrażanej reformy może skutkować sprawniejszym i łatwiejszym wykorzystaniem jego funkcjonalności w przyszłości.

## **Wnioski i rekomendacje**

- ◆ Należy rozwijać wybrane narzędzia etapami, jako priorytet traktując te z nich, które są najważniejsze z punktu widzenia poprawy jakości opieki medycznej oraz usprawnienia procesów administracyjnych. W naszej ocenie, biorąc pod uwagę stopień zaawansowania prac i możliwe do uzyskania korzyści, rozwiązaniem, które należałoby wdrożyć w pierwszej kolejności, jest e-Recepta.
- ◆ Implementacja Internetowego Konta Pacjenta powinna objąć w pierwszej kolejności pacjentów cierpiących na choroby układu krążenia i onkologiczne, gdyż te w skali całej populacji stanowią największe zagrożenie, a korzyści z wdrożenia IKP w tej grupie byłyby największe.
- ◆ Wdrożenie bezpiecznej e-poczty, zapewniające odpowiednie standardy zabezpieczenia danych wrażliwych przesyłanych pomiędzy ośrodkami opieki zdrowotnej.
- ◆ Należy dołożyć starań, by uproszczeniu uległy zasady pozyskiwania środków z funduszy europejskich na rzecz informatyzacji szpitali.
- ◆ Stosowanie kryterium trwałości projektu - pomoc powinny otrzymać tylko te szpitale, które będą w stanie zagwarantować utrzymanie i wykorzystanie zakupionego sprzętu i oprogramowania.
- ◆ Konieczne jest jasne i jednoznaczne określenie i rozdzielenie kompetencji organów administracji publicznej zaangażowanych w proces informatyzacji oraz zdefiniowanie tych kompetencji



w sposób umożliwiający koordynację procesu informatyzacji w skali całego kraju.

- ◆ Należy zapewnić współpracę z ośrodkami naukowymi w celu wzmocnienia zaplecza technicznego i osobowego, będącego w dyspozycji CSIOZ.
- ◆ Korzyść przyniosłaby współpraca z podmiotami prywatnymi zainteresowanymi rozwijaniem systemów informatycznych przydatnych dla informatyzacji ochrony zdrowia (próba realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego).
- ◆ Monitorowanie rynku dostarczcycieli systemów informatycznych przez Prezesa UOKiK.
- ◆ Organizacja szkoleń dla pracowników służby zdrowia, aby zapoznać ich z nowo powstałymi narzędziami informatycznymi i uświadomić korzyści płynące z ich efektywnego wykorzystania.
- ◆ Uruchomienie specjalnych stanowisk komputerowych w placówkach ochrony zdrowia, gdzie pacjenci będą mogli być przeszkoleni w korzystaniu z internetowego konta pacjenta i innych narzędzi ułatwiających dostęp do opieki medycznej (wypadałoby uzyskać finansowanie tego projektu z funduszy europejskich jako cel tematyczny: budowa społeczeństwa informacyjnego).
- ◆ Stworzenie zespołu złożonego z przedstawicieli samorządów zawodów medycznych oraz podmiotów administracji publicznej celem usprawnienia prac koncepcyjnych i stałej konsultacji projektu.
- ◆ Zapoczątkowanie kampanii mającej uświadomić społeczeństwu korzyści wynikające z informatyzacji opieki zdrowotnej.
- ◆ Utworzenie we współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierunku zamawianego - informatyka o specjalizacji: informatyzacja służby zdrowia.

## Bibliografia

### Publikacje i dokumenty

Asseco Poland, Kamssoft, HP, *Prototyp elektronicznej recepty e-recepta. Podsumowanie wdrożenia prototypowego. Raport za okres 01.03.2011 - 19.08.2011.*

- Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Załącznik nr 1 - Opis przedmiotu zamówienia*, Warszawa 2011.
- Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Załącznik nr 2 - Opis przedmiotu zamówienia*, Warszawa 2011.
- E-recepta będzie za rok*, wywiad z M. Kędzierskim, „Polska Cyfrowa” lipiec 2013.
- Ernst & Young [et al.], *Platforma udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych - Studium Wykonalności: Streszczenie*, Warszawa 2009.
- Ernst & Young [et al.], *Streszczenie studium wykonalności dla projektu Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdaniach Medycznych*, Warszawa 2008.
- Germany and the challenges of rolling out e-health on a large scale*, [www.esante.gouv.fr](http://www.esante.gouv.fr).
- Kędzierski M., *Cyfryzacja placówek ochrony zdrowia: wyzwania i możliwości*, „Polska Cyfrowa” lipiec 2013.
- Ministerstwo Zdrowia, *Kierunki informatyzacji „e-Zdrowie Polska” na lata 2011-2015*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Zdrowia, *Strategia e-Zdrowie 2004-2006*, [www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/kierunki\\_e\\_zdrowie\\_09022011.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/kierunki_e_zdrowie_09022011.pdf).
- Najwyższa Izba Kontroli: Departament Zdrowia, *Informatyzacja szpitali. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2013.
- Nosta J., 2013: *The Year of Digital Health*, [www.forbes.com/sites/johnnosta/2013/01/02/2013-the-year-of-digital-health](http://www.forbes.com/sites/johnnosta/2013/01/02/2013-the-year-of-digital-health).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o systemie informacji w służbie zdrowia*, Warszawa 2008.
- Walczak M., *Informatyzacja służby zdrowia - niekończąca się historia?*, „Ogólnopolski Przegląd Medyczny” 2012, nr 7.
- Why the UK's GBP 12.4 bn NHS ehealth record management system failed*, [www.zinc-healthcare.com/blogpost](http://www.zinc-healthcare.com/blogpost).
- Wszystko o projekcie P2*, <http://wartowiedziec.org>.
- Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw*, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r796-Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-informacji-w-chronie-z.html>.

## **Akty prawne**

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń

związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych działających w ochronie zdrowia (Dz.U. nr 82, poz. 496 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów prowadzących bazy danych w zakresie ochrony zdrowia (Dz.U. poz. 1458).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 14 sierpnia 2013 r. w sprawie opisu, minimalnej funkcjonalności oraz warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania Platformy Udostępniania On-Line Usług i Zasobów Cyfrowych Rejestrów Medycznych oraz Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępnienia Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (Dz.U. poz. 1001).

Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U., nr 113, poz. 657 z późn. zm.).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z 31 lipca 2000 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia (Dz.Urz. MZ, nr 1, poz. 25).

### **Źródła internetowe**

<http://nyczaj.blog.onet.pl/>

<http://systems.hscic.gov.uk>

<http://wartowiedziec.org>

[www.csioz.gov.pl/](http://www.csioz.gov.pl/)

[www.forbes.com](http://www.forbes.com)

[www.piit.org.pl](http://www.piit.org.pl)

[www.bip.kprm.gov.pl](http://www.bip.kprm.gov.pl)

[www.bmj.com](http://www.bmj.com)

[www.dailymail.co.uk](http://www.dailymail.co.uk)

[www.esante.gouv.fr](http://www.esante.gouv.fr)

[www.pulsetoday.co.uk](http://www.pulsetoday.co.uk)

[www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)

[www.zinc-healthcare.com/blogpost](http://www.zinc-healthcare.com/blogpost)

### **Wizyty studyjne**

Wizyta studyjna w Berlinie, 25-27 września 2013 r.

Wizyta studyjna w Brukseli, 7-12 kwietnia 2013 r.

Wizyta studyjna w Londynie, 19-24 maja 2013 r.

Wizyta studyjna w Paryżu, 22-24 września 2013 r.

### **Spotkania konsultacyjne**

Paulina Miśkiewicz, dyrektor Biura WHO w Polsce, 21 lutego 2013 r.

Robert Węgrzyniak, kierownik projektu P2 w CSIOZ, 5 marca 2013 r., 17 września 2013 r.

Spotkanie z kierownictwem Departamentu Zdrowia NIK (prowadzący - Piotr Wasilewski, dyrektor Departamentu), 3 września 2013 r.

## Część II

# Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

Szymon Cienki, Hanna Kułakowska,  
Ewa Nowicka, Szymon Piechowiak, Daniel Piekarski,  
Sebastian Strawa, Franciszek Szkop, Barbara Szymańska

*Opiekun grupy:* dr Paweł Solocho



## **Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego 112 w Królestwie Belgii**

### **Wstęp**

W dniach 8-12 kwietnia 2013 r. autorzy niniejszego opracowania odbyli wizytę studyjną w Brukseli, w trakcie której spotkali się z przedstawicielami między innymi: Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz polskich placówek dyplomatycznych w Królestwie Belgii. Kluczowymi elementami pobytu były spotkania z Alainem Lefevre'em - dyrektorem generalnym Centrum Kryzysowego Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, oraz z Garym Machado z organizacji pozarządowej European Emergency Number Association (EENA).

Przedmiotem niniejszego studium jest funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego w Królestwie Belgii ze szczególnym uwzględnieniem roli numeru alarmowego 112. W pierwszej części autorzy wskazują prawne podstawy jego uruchomienia mające źródła zarówno w europejskim porządku prawnym, jak i w krajowych aktach normatywnych.

W dalszej części opisano szczegółowo schemat działania numerów alarmowych w Belgii oraz wskazano instytucje odpowiedzialne za obsługę tych połączeń. Następnie przybliżono aktualny model funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz przedstawiono planowane w tym zakresie zmiany. W ostatniej części studium autorzy skupili się na analizie

danych statystycznych dotyczących stanu wiedzy mieszkańców Belgii na temat numeru alarmowego 112.

We wnioskach końcowych wskazano zarówno pozytywne aspekty funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, jak też elementy wymagające poprawy.

## **1. Podstawy prawne funkcjonowania europejskiego numeru alarmowego**

Europejski numer alarmowy został ustanowiony na mocy decyzji Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego<sup>1</sup>. Decyzja Rady nałożyła na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek zagwarantowania wprowadzenia w publicznych sieciach telefonicznych numeru 112 jako jednego europejskiego numeru alarmowego. Chodziło o zapewnienie wszystkim obywatelom państw członkowskich możliwości kontaktu ze służbami ratunkowymi (policją, strażą pożarną, pogotowiem ratunkowym itp.) poprzez ten sam numer alarmowy. Było to niezwykle istotne w świetle swobody przemieszczania się w ramach jednolitego rynku. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)<sup>2</sup> uchyliła decyzję Rady.

### **1.1. Prawo Unii Europejskiej**

Główny obowiązujący obecnie akt prawny stanowiący podstawę funkcjonowania europejskiego numeru alarmowego 112 w państwach członkowskich UE to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)<sup>3</sup>.

Postanowienia dotyczące europejskiego numeru alarmowego zawiera w szczególności art. 26 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia wszystkim użytkownikom końcowym możliwość bezpłatnego korzystania z numeru 112 w celu kontaktu ze służbami ratunkowymi oraz obowiązek zagwarantowania odpowiedniego sposobu odbierania i obsługi połączeń pod numer 112 w ramach krajowej organizacji numerów alarmowych. Przedsiębiorstwa prowadzące publiczne

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991.

<sup>2</sup> Dz.Urz. WE L 108 z 24.02.2002.

<sup>3</sup> Dz.Urz. WE L 108 z 24.02.2002.



sieci telefoniczne powinny udostępniać informację o miejscu przebywania osoby dzwoniącej pod numer 112 odpowiednim organom zajmującym się ratownictwem. Ponadto dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek informowania obywateli o istnieniu europejskiego numeru alarmowego i możliwościach korzystania z niego. W preambule została podkreślona także potrzeba zapewnienia dostępu do numeru alarmowego 112 osobom niepełnosprawnym i osobom ze specjalnymi potrzebami społecznymi. Termin transpozycji dyrektywy upłynął 24 lipca 2003 r.

Sprawy związane z funkcjonowaniem europejskiego numeru alarmowego należą do zakresu kompetencji Neelie Kroes, wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej oraz komisarz ds. agendy cyfrowej.

## **1.2. Prawo krajowe w Belgii**

Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego w Belgii regulują następujące akty prawne:

- ♦ ustawa z 13 czerwca 2005 r. dotycząca komunikacji elektronicznej, zgodnie z którą użytkownicy numerów komórkowych i stacjonarnych mogą dzwonić bezpłatnie pod numer alarmowy 112, aby połączyć się ze służbami ratunkowymi;
- ♦ dekret królewski z 2 lutego 2007 r., który określa numery alarmowe oraz obowiązki operatorów w odniesieniu do przekierowania numerów alarmowych;
- ♦ dekret królewski z 27 kwietnia 2007 r. w sprawie lokalizacji połączeń z telefonów komórkowych;
- ♦ ustawa z 29 kwietnia 2011 r. oraz dekret królewski z 17 października 2011 r. w sprawie utworzenia centrów ratunkowych oraz agencji 112.

## **2. Funkcjonowanie numerów alarmowych na terenie Belgii**

### **2.1. Informacje ogólne**

Belgia jest państwem federacyjnym, zajmującym powierzchnię 30 528 km<sup>2</sup>, liczącym 10,98 mln mieszkańców. W kraju obowiązują trzy języki urzędowe: niderlandzki (język ojczysty dla ok. 56% mieszkańców), francuski (ok. 38%) oraz niemiecki (ok. 1%). To właśnie kwestie językowe w dużej mierze zadecydowały o podziale administracyjnym kraju na trzy regiony:

- ◆ Region Flamandzki ze stolicą w Brukseli, podzielony na 5 prowincji;
- ◆ Region Waloński ze stolicą w Namur, podzielony na 5 prowincji;
- ◆ Region Stołeczny Brukseli<sup>4</sup>.

## 2.2. Instytucje kompetentne w zakresie numerów alarmowych

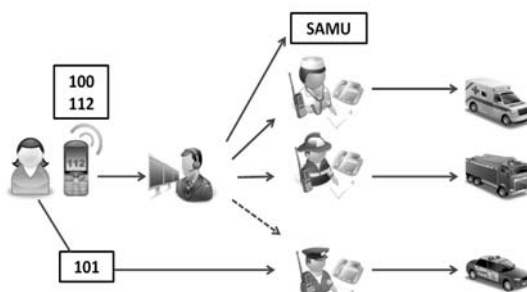
Na terenie Belgii kompetencje w zakresie wdrażania i zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania numeru alarmowego 112 posiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Dyrektoriat Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz Ministerstwo Zdrowia (Dyrektoriat Podstawowej Opieki Medycznej i Zarządzania Kryzysowego). Zadania związane z organizacją numeru 112, przydzielone według właściwości, posiada również policja. Służba ta, podlegająca Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, ma jednolitą strukturę, działa jednak na dwóch poziomach: federalnym i lokalnym (196 posterunków rozmieszczonych na terenie całego kraju).

## 2.3. Model funkcjonowania

Obecnie numer 112 nie jest jedynym numerem alarmowym w Belgii. Równolegle funkcjonują dwa inne numery alarmowe: numer 100 dla pogotowia ratunkowego i straży pożarnej oraz numer 101 dla policji.

Rysunek 1

Obecny model funkcjonowania numeru 112 w Belgii



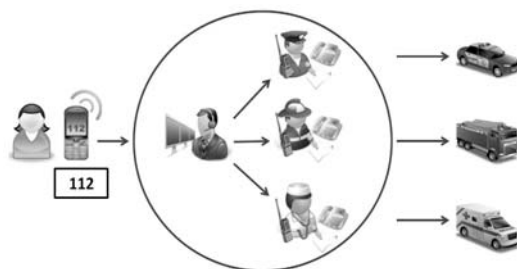
Źródło: European Emergency Number Association.

<sup>4</sup> Region Stołeczny Brukseli nie jest podzielony na prowincje; jednakże zrzesza 19 wysoce zurbanizowanych gmin miejskich.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym w Belgii modelem funkcjonowania numerów alarmowych, połączenia na numer 112 dotyczące interwencji medycznych i pożarowych kierowane są do centrów telefonicznych zlokalizowanych na terenie prowincji. Centra te obsługują również połączenia na numer 100. Połączenia na numer 112 wymagające zaangażowania sił policyjnych są przekazywane do zintegrowanych centrów telefonicznych policji (Centre for Information and Communication - CIC), obsługujących tradycyjne połączenia na numer 101.

## Rysunek 2

### Model funkcjonowania numeru 112 w Belgii w przyszłości



Źródło: European Emergency Number Association.

Na terenie każdej belgijskiej prowincji zlokalizowane jest jedno wspólne centrum dla numerów 100 i 112 (z wyjątkiem prowincji Brabancja Walońska) oraz jedno centrum dla numeru 101. Ponadto Region Stołeczny Brukseli posiada 2 własne centra (101 i 100/112). Wskutek takiego rozmieszczenia w Belgii istnieje sieć 21 centrów telefonicznych obsługujących zgłoszenia na numery alarmowe. Widoczna jest tendencja łączenia dwóch typów centrów i przenoszenia ich w jedno miejsce (do tej pory zmiany zostały wprowadzone w 3 prowincjach).

Planowana jest dalsza integracja poszczególnych centrów łączności służb na terenie prowincji poprzez wprowadzanie neutralnych pracowników cywilnych odbierających zgłoszenia alarmowe na numery 112, 100 i 101. Zastosowanie takiego rozwiązania ma sprawić, że przekierowywanie niektórych połączeń z centrum telefonicznego policji do centrum telefonicznego pogotowia ratunkowego oraz straży pożarnej (i odwrotnie) w ramach jednej prowincji nie będzie już konieczne.

#### **2.4. Automatyczna lokalizacja dzwoniącego**

Lokalizacja osoby dzwoniącej z telefonu komórkowego na terytorium Belgii jest możliwa w centrach telefonicznych obsługujących się platformą ASTRID CAD. Obecnie platforma ta wykorzystywana jest we wszystkich 10 centrach obsługujących numer 101 i w 2 spośród 11 centrów obsługujących numer 100 (w prowincjach Flandria Wschodnia i Brabancja Flamandzka). Pozostałe 9 centrów korzysta z niezintegrowanej platformy ICT.

Oznaczenie miejsca, w którym prawdopodobnie znajduje się dzwoniący, pojawia się automatycznie na mapie widocznej dla osoby odbierającej telefon. Na gęsto zaludnionych terenach możliwe jest zlokalizowanie dzwoniącego z dokładnością do kilkuset metrów. W przypadku obszarów wiejskich odległość ta może zwiększyć się do kilku kilometrów. Co więcej, aby otrzymać informację o miejscu, z którego wykonywany jest telefon, odbierający nie musi wysłać specjalnego żądania, ponieważ system LBS (*Location Based Services*) automatycznie wyśle żądanie i odbierze informację od operatora telefonii komórkowej.

#### **2.5. Numer 112 a niepełnosprawni**

Obecnie jedynym ułatwieniem dla osób niepełnosprawnych (zwłaszcza głuchoniemych) w zakresie korzystania z numerów alarmowych jest możliwość wysłania zgłoszenia na numer 112, 101, 100 za pośrednictwem faksu. Podejmowane są jednak działania w celu rozszerzenia dostępu do numerów alarmowych osobom niepełnosprawnym, czego przykładem jest fakt, że na mocy ustawy z 14 listopada 2011 r. operatorzy telefonii komórkowych zostali zobligowani do umożliwienia wysyłania wiadomości SMS na numer 112 (101, 100).

#### **2.6. Stan wiedzy mieszkańców Belgii na temat numeru 112**

Problemem, z którym muszą zmierzyć się wszystkie kraje Unii Europejskiej, jest brak dostatecznej świadomości społecznej wśród obywateli na temat funkcjonowania numeru 112. W tym celu coraz częściej organizowane są kampanie informacyjne i promocyjne. Aby dotrzeć do możliwie jak największej grupy odbiorców, wykorzystuje się niemal każdy środek przekazu. Celem szeroko zakrojonych kampanii jest pełna identyfikacja numeru 112, by był on naturalnym wyborem każdego obywatela w chwili zagrożenia. Eurobarometr przygotowuje coroczne raporty w ramach ewaluacji procesu uświadamiania obywateli.

Zgodnie z danymi zebranymi w styczniu 2013 r. zaledwie 48% Belgów deklaruje znajomość funkcjonowania numeru 112. Optymistycz-

nym akcentem jest fakt, że liczba ta wzrosła o 9% w porównaniu do roku ubiegłego. Co piąty Belg twierdzi, że w chwili zagrożenia wybrałby inny numer niż 112.

Eurobarometr w swoim raporcie również wskazał źródła, z których Belgowie czerpali wiedzę na temat numeru 112. Bezapelacyjnie najważniejsza jest telewizja, co druga osoba poznała numer alarmowy dzięki niej. W dalszej kolejności Belgowie wskazują informację w miejscu publicznym (transport, szkoły, posterunki policji), rodzinę i znajomych oraz gazety, radio, internet.

Kolejnym aspektem związanym z kampanią informacyjną alarmowego numeru 112 jest akcja „Emergency calls: no nonsense”, której celem jest uświadomienie ludzi, że połączenia fałszywe, złośliwe lub niepotrzebne blokują możliwość połączenia ludziom, którzy w danym momencie bardziej potrzebują pomocy. Według informacji zawartych na oficjalnej belgijskiej stronie numeru 112 jedno na cztery połączenia jest zbędne i nie wymaga pomocy ze strony służb ratunkowych.

### 3. Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy jednoznacznie stwierdzić, że system powiadamiania ratunkowego w Belgii funkcjonuje poprawnie. Główną jego zaletą jest częściowa integracja systemu łączności służb ratunkowych, w szczególności ratownictwa medycznego oraz straży pożarnej. Ponadto bardzo dobrze funkcjonują platformy automatycznej lokalizacji dzwoniącego, co umożliwia służbom sprawniejsze podejmowanie akcji. Można zatem przyjąć, że przepisy dyrektywy 2002/21/WE zostały pomyślnie zaimplementowane do belgijskiego porządku prawnego. Nie ulega również wątpliwości, iż numer alarmowy 112 spełnia funkcję przypisaną mu przez prawo unijne.

System powiadamiania ratunkowego nie jest jednak pozbawiony wad. Najpoważniejszą z nich jest brak integracji struktur, wynikający z podziałów administracyjnych kraju oraz rozproszenia zadań z zakresu powiadamiania ratunkowego. Nie wpływa to wprawdzie destrukcyjnie na działanie systemu, jednakże jego integracja wydaje się niezbędną dla jego optymalnego działania.

Kolejnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu jest niedostateczna wiedza obywateli na temat numeru 112 oraz szczegółów jego funkcjonowania. Problemem jest także niewielka liczba udogodnień dedykowanych osobom niepełnosprawnym.

Władze federalne dostrzegają wyżej wskazane problemy. Na podstawie zebranych informacji można bowiem wskazać szereg podejmowanych przez nie działań, które mają na celu poprawę sytuacji. Są to między innymi:

- ♦ dalsza integracja systemu, realizowana poprzez łączenie poszczególnych centrów telefonicznych na terenie prowincji oraz ujednolicenie podziału kompetencji z zakresu funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego;
- ♦ prowadzenie kampanii społecznych wpływających na świadomość obywateli w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz numerów alarmowych;
- ♦ ulepszanie istniejących oraz wprowadzanie kolejnych rozwiązań mających na celu ułatwienie niepełnosprawnym korzystanie z numerów alarmowych.

## Bibliografia

### Publikacje

European Emergency Number Association, *Public Safety Answering Points in Europe*, 2012.

### Akty prawne

Decyzja Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego (Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991).

Dekret królewski z 2 lutego 2007 r. w sprawie numerów alarmowych oraz obowiązków operatorów.

Dekret królewski z 27 kwietnia 2007 r. w sprawie lokalizacji połączeń z telefonów komórkowych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.Urz. WE L 108 z 24.04.2002).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.Urz. WE L 108 z 24.04.2002).

Ustawa z 13 czerwca 2005 r. dotycząca komunikacji elektronicznej.

Ustawa z 29 kwietnia 2011 r. oraz dekret królewski z 17 października 2011 r. w sprawie utworzenia centrów ratunkowych oraz agencji 112.

### **Źródła internetowe**

[www.eena.org/ressource/static/files/Belgium112system.pdf](http://www.eena.org/ressource/static/files/Belgium112system.pdf)

[www.eena.org/view/en/About112/112functioning.html](http://www.eena.org/view/en/About112/112functioning.html)

[www.fedict.belgium.be/nl/binaries/Belgacom\\_112%20PresentationWarsaw\\_tcm-460-166796.pptx](http://www.fedict.belgium.be/nl/binaries/Belgacom_112%20PresentationWarsaw_tcm-460-166796.pptx)

[www.sos112.be/](http://www.sos112.be/)





## **Brytyjski model systemu powiadamiania ratunkowego na przykładzie Londynu**

### **Wstęp**

W dniach 20-24 maja 2013 r. autorzy niniejszego opracowania odbyli wizytę studyjną w Londynie, w trakcie której spotkali się z przedstawicielami między innymi: Izby Lordów, Izby Gmin, Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej oraz Civil Service College. Kluczowymi elementami pobytu były spotkania z Clintonem Bealem - Quality Assistant Manager w London Ambulance Service, Stevem Perrym - z London Fire Brigade Operations Centre, oraz z Paulem Coatsem - z Metropolitan Police Central Communications Command Centre.

Przedmiotem niniejszego studium jest funkcjonowanie brytyjskiego systemu powiadamiania ratunkowego na przykładzie Londynu. W pierwszej części autorzy wskazują prawne podstawy jego uruchomienia i funkcjonowania, przedstawiają organizację systemu oraz opisują dwa zasadnicze etapy obsługi połączeń alarmowych. Przedstawiony został również rys historyczny systemu powiadamiania ratunkowego w Wielkiej Brytanii.

W drugiej części opisano szczegółowo schemat organizacyjny działania poszczególnych służb ratunkowych: policji (Metropolitan Police), pogotowia ratunkowego (London Ambulance Service) oraz straży pożarnej (London Fire Brigade). Opisano również schematy organizacyjne działania

centrów powiadamiania ratunkowego trzech podstawowych służb, które odwiedzili autorzy podczas wizyty studyjnej w Londynie.

We wnioskach końcowych wskazano zarówno pozytywne aspekty funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, jak i elementy wymagające poprawy.

## **1. System powiadamiania ratunkowego w Wielkiej Brytanii**

### **1.1. Rys historyczny**

Wielka Brytania jest pierwszym krajem na świecie, w którym wprowadzono numer alarmowy. Pomysł jego zastosowania pojawił się po pożarze na ulicy Wimpole w Londynie w 1935 r., w którym zginęło 5 osób. Do tego czasu osoba potrzebująca pomocy musiała połączyć się z centralą telefoniczną (wykręcając „0”) i poprosić o połączenie z określoną służbą. Podczas wspomnianego pożaru świadkowie próbowali, ale nie mogli wezwać pomocy, ponieważ centrala była zajęta innymi połączeniami. Zaproponowano więc, żeby nowy numer alarmowy wysyłał sygnał uruchamiający lampkę alarmową, która pozwoli operatorom rozróżnić połączenia priorytetowe od pozostałych. Zdecydowano, że będzie to numer 999, ponieważ są to ostatnie cyfry na tarczy numerycznej telefonu, które łatwo odnaleźć nawet przy ograniczonej widoczności. Nie mogło być to „000”, ponieważ wykręcenie już pierwszego „0” spowodowałoby automatyczne połączenie z centralą (bez oznaczenia priorytetu).

System został eksperymentalnie wprowadzony 1 lipca 1937 r. i obejmował swoim zasięgiem promień 12 mil (ok. 19,3 km) wokół Oxford Circus w Londynie. Za odbieranie i przekierowywanie połączeń alarmowych odpowiedzialne były firmy telekomunikacyjne obsługujące wszystkie połączenia na danym obszarze. Za pierwsze potwierdzone połączenie uważa się to wykonane 8 lipca przez p. Beard z Hampstead. W 1938 r. system został wprowadzony w Glasgow, a po II wojnie światowej we wszystkich większych miastach. W 1976 r. działał już na terenie całego kraju.

### **1.2. Podstawy prawne funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego**

Funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego w Wielkiej Brytanii regulują następujące akty prawne:

- ♦ Telecommunications Act z 1984 r.,

- ◆ Universal Service Order z 2003 r.,
- ◆ General Conditions of Entitlement (w szczególności: GC 3,4 i 15),
- ◆ Fire Service Act z 2004 r.

Decyzją Rady z 29 lipca 1991 r. wprowadzono w Europie wspólny numer alarmowy 112<sup>1</sup>. Wielka Brytania wprowadziła go w styczniu 1993 r. na podstawie przepisów The Telecommunications (Single Emergency Call Number) Regulations z 1992 r., jednocześnie nie rezygnując ze starego numeru 999.

### **1.3. Instytucje kompetentne w zakresie systemu powiadamiania ratunkowego**

Wszystkie kwestie związane z bieżącym funkcjonowaniem systemu rozstrzygane są w czasie posiedzeń specjalnego komitetu łącznikowego (112/999 *Liaison Committee*), który jest umiejscowiony w strukturze brytyjskiego rządu. Jego zadaniem jest rozwiązywanie wszelkich problemów i godzenie interesów poszczególnych służb funkcjonujących w ramach systemu powiadamiania ratunkowego. System jest częściowo finansowany przez firmy telekomunikacyjne (w I etapie)<sup>2</sup>, natomiast II etap jest w całości traktowany jako wydatek publiczny (w mieszanej konfiguracji rządowo-lokalnej)<sup>3</sup>.

### **1.4. Model funkcjonowania**

Wielka Brytania posiada unikatowy w skali europejskiej system powiadamiania ratunkowego. Stanowi on model pośredni pomiędzy rozwiązaniem o charakterze operatorskim i dyspozytorskim. Numery 999, 112 oraz dostępny dla niepełnosprawnych numer 18000 funkcjonują w nim jako numery ratunkowe<sup>4</sup>. Ponadto istnieje również policyjny numer 101 przeznaczony do obsługi połączeń niewymagających nagłej interwencji (np. włamania, kradzieże kieszonkowe). Zasadniczą kwestią wartą podkreślenia jest fakt efektywnego współdziałania podmiotów prywatnych z publicznymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne,

---

<sup>1</sup> Decyzja Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego (Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991).

<sup>2</sup> Etap I to przyjmowanie i filtrowanie zgłoszeń. Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

<sup>3</sup> Finansowanie etapu I wynika z umowy prywatyzacyjnej British Telecom (obecnie: BT) pochodzącej z lat 70. XX w.

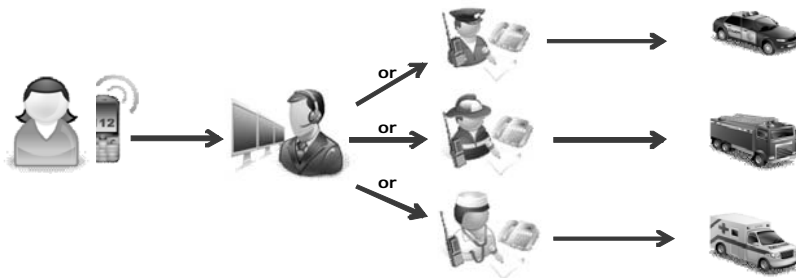
<sup>4</sup> W Wielkiej Brytanii funkcjonują również numery: 411 (informacja ogólna, np. całodobowe apteki) oraz 911 (amerykański numer alarmowy), działający ze względu na dużą liczbę turystów ze Stanów Zjednoczonych oraz powszechną rozpoznawalność tego numeru.

szczególnie na pierwszym etapie przekazywania informacji. W brytyjskim systemie powiadamiania ratunkowego funkcjonują przede wszystkim następujące podmioty:

- ♦ policja (obsługuje 52% przefiltrowanych zgłoszeń), kontrolowana i nadzorowana przez *Home Office*;
- ♦ straż pożarna (obsługuje 6% przefiltrowanych zgłoszeń), powoływana i kontrolowana przez władze lokalne w związku z procesem dewolucji;
- ♦ pogotowie ratunkowe (obsługuje 42% przefiltrowanych zgłoszeń), monitorowana przez National Health Service, również bezpośrednio odpowiedzialne przed Department of Health;
- ♦ straż przybrzeżna, kontrolowana przez Maritime and Coastguard Agency działającą w strukturze Department for Transport, a także pogotowie górskie i jaskiniowe (obsługują poniżej 1% przefiltrowanych zgłoszeń)<sup>5</sup>.

**Rysunek 1**

**Model funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w Wielkiej Brytanii**



Źródło: European Emergency Number Association.

Odbieranie i przekazywanie informacji dotyczącej zdarzenia, które wymaga interwencji służb, możemy podzielić na 2 zasadnicze etapy:

- ♦ **etap I** - informacja jest odbierana przez jedno z 7 centrów powiadamiania ratunkowego (*Public Safety Answering Point* - PSAP) prowadzone przez BT (dawniej British Telecom) bądź

<sup>5</sup> Statystyki odebranych i przekazanych na etapie I połączeń prowadzi operatorzy telekomunikacyjni (m.in. BT).

Cable & Wireless (C&W)<sup>6</sup>, które zajmują się filtrowaniem zgłoszeń pod kątem ich prawdziwości, geolokalizacją zgłaszającego oraz - po przeprowadzeniu krótkiego wywiadu - przekierowaniem połączenia do służby odpowiedzialnej za dany typ zdarzenia. W przypadku braku kontaktu z osobą dzwoniącą (nikt nie odzywa się lub brak jest jednoznacznych wskazań ze strony dzwoniącego) domniemuje się, że właściwa w kwestii obsługi zgłoszenia będzie policja (na podstawie informacji uzyskanych od Paula Coatsa, oficera Metropolitan Police podczas spotkania w policyjnym PSAP). Wskazane wyżej centra BT oraz C&W odbierają rocznie ok. 37 mln połączeń; statystyczny czas oczekiwania na konsultanta to ok. 10 sekund, a system lokalizuje dzwoniącego ok. 2 sekundy. Należy również wspomnieć, że ok. 50% połączeń jest odrzucających i traktowane jako fałszywe zgłoszenia. Oba podmioty prywatne prowadzą wszystkie statystyki dotyczące obsługi numerów alarmowych, a ich działalność opiera się na porozumieniach z poszczególnymi służbami;

- ♦ **etap II** - przefiltrowana informacja wraz ze współrzędnymi geograficznymi osoby dzwoniącej przekazywana jest do centrum powiadamiania ratunkowego (PSAP) jednej ze wskazanych wyżej służb. Na terenie Wielkiej Brytanii znajdują się 92 centra policyjne, 59 strażackich oraz 34 pogotowia ratunkowego. Ponadto należy podkreślić, że centra poszczególnego typu znajdujące się w sąsiadujących ze sobą lokalizacjach mają techniczną możliwość wzajemnego obsłużenia swoich zgłoszeń w przypadku awarii lub innego rodzaju trudności. W zależności od struktury organizacyjnej właściwy pracownik cywilny lub mundurowy dysponuje podległymi mu zasobami lub jeśli zachodzi uzasadniona potrzeba, kontaktuje się z innymi służbami w celu zapewnienia odpowiedniej obsługi zdarzenia o bardziej kompleksowym charakterze.

### 1.5. Obsługa osób niepełnosprawnych

Cały system przystosowany jest do obsługi osób niepełnosprawnych (numer 18000), które po uprzednim zarejestrowaniu się mogą korzystać ze specjalnych terminali przetwarzających wpisany tekst na informację głosową. Możliwe jest również skorzystanie z systemu SMS, który, ze

---

<sup>6</sup> Działalność operatorów etapu I jest ściśle monitorowana i na bieżąco nadzorowana przez Office of Communications (OFCOM).

względu na duże ryzyko nadużycia, również wymaga wcześniejszej rejestracji.

## 1.6. Obsługa cudzoziemców

Wszystkie służby obsługują również połączenia w językach obcych – tzw. specjalna „linia językowa”<sup>7</sup>. W przypadku gdy rozmówca nie zna języka angielskiego, do rozmowy włączany jest tłumacz i rozmowa prowadzona jest za jego pośrednictwem. Tłumacze mogą brać udział w rozmowach w większości języków świata, gdyż ta część obsługi połączeń przychodzących z numerów 999/112 i 101 jest wykonywana przez prywatne przedsiębiorstwo (za pośrednictwem BT), które posiada dostęp do tłumaczy na całym świecie (fizycznie znajdują się oni poza Londynem). Umożliwia to profesjonalną obsługę rozmówców, którzy nie porozumiewają się językiem angielskim.

## 2. Służby i centra powiadamiania ratunkowego w Londynie

### 2.1. Policja (Metropolitan Police)

Londyńska policja odbiera dziennie średnio 6 tys. połączeń przychodzących z numerów alarmowych 999/112 oraz 15 tys. połączeń z numeru niealarmowego 101<sup>8</sup>. W celu odpowiedniego reagowania na telefony alarmowe w Metropolitan Police stworzono unikatowy w skali Wielkiej Brytanii system.

W mieście funkcjonują od 2004 r. 3 centra<sup>9</sup>, gdzie odbierane są połączenia przychodzące z numerów alarmowych oraz niealarmowego – w Bow (północno-wschodni Londyn), Lambeth (południowy Londyn) i Hendon (zachodni Londyn). Każda z jednostek odpowiada za połączenia przychodzące z 1/3 części miasta i działa autonomicznie. Jednakże każda z nich w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia pozostałych może obsługiwać połączenia przychodzące z całego miasta (w każdym budynku utrzymywane są dodatkowe puste pomieszczenia na wypadek awarii

<sup>7</sup> Średnio w ciągu miesiąca londyńska policja obsługuje 5 tys. połączeń w językach obcych (głównie w językach polskim, rumuńskim, hindi i gudżarati).

<sup>8</sup> W Wielkiej Brytanii można zaobserwować wysoką świadomość społeczeństwa w kwestiach, jakie zdarzenie należy zgłosić jako alarmowe, a jakie można potraktować mniej priorytetowo.

<sup>9</sup> Centra zastąpiły istniejące wcześniej: Information Room w New Scotland Yard odpowiedzialny za rozmowy przychodzące z numerów alarmowych, Borough Control Rooms zajmujące się potwierdzaniem zdarzeń za pomocą kamer przemysłowych, Telephone Operator Centres odpowiadające za rozmowy przychodzące z numeru niealarmowego. Pełne przeniesienie funkcjonalności nastąpiło w 2007 r.

pozostałych centrów powiadamiania ratunkowego). Jest to możliwe dzięki zastosowaniu w każdym z tych centrów jednakowego oprogramowania i ujednoliconych procedur. Także w przypadku niemożności odebrania połączenia w centrum przypisanym do danej części miasta rozmowa może być przekierowana do innego centrum. W każdym centrum proces reagowania na rozmowę przebiega tak samo i składa się z kilku etapów.

Po przekazaniu rozmowy<sup>10</sup> przez BT lub C&W do centrum powiadamiania ratunkowego policji w Londynie zgłasza się oficer pierwszego kontaktu (*first contact operator*)<sup>11</sup>, który przeprowadza szczegółowy wywiad z rozmówcą i na podstawie zebranych informacji oraz procedur ocenia zdarzenie i nadaje odpowiedni stopień „ważności”. Czynności te są wykonywane za pomocą oprogramowania CHS (*Contact Handling System*), które umożliwia nagrywanie rozmowy i wpisywanie szczegółów dotyczących zdarzeń. Oficer pierwszego kontaktu jest odpowiedzialny także za przyjmowanie wiadomości od ratownictwa medycznego i straży pożarnej.

Następnie sprawą zajmuje się osoba (*despatch operator*), która przy wykorzystaniu informacji z CHS oraz kamer przemysłowych znajduje i obserwuje zdarzenie, a także podejmuje decyzję o wysłaniu lub niewysłaniu odpowiedniej jednostki policyjnej na miejsce. Jeżeli nie jest wymagana interwencja policji, to oficer pierwszego kontaktu może zapewnić pomoc przez telefon. *Despatch operator* wykorzystuje do pracy oprogramowanie CAD (*Computer Aided Despatch*). Programy zarówno CHS, jak i CAD umożliwiają geograficzną lokalizację zdarzenia, wpisywanie informacji oraz dostęp do poszczególnych czynności wykonywanych przez operatorów.

W przypadku stwierdzenia konieczności wezwania na miejsce zdarzenia także innych służb zawiadamia je o tym oficer pierwszego kontaktu. Pomiędzy Metropolitan Police a London Ambulance Service (ratownictwo medyczne) istnieje bezpośrednie połączenie komputerowe<sup>12</sup> – informacja w systemie policyjnym jest wysyłana do centrum powiadamiania ratunkowego ratownictwa medycznego. Natomiast w razie konieczności interwencji straży pożarnej wymagane jest wykonanie rozmowy telefonicznej do oficera dyżurnego w centrum powiadamiania ratunkowego straży

<sup>10</sup> Informacje o zdarzeniu można przesłać także e-mailem. Osoby głuchonieme, które chcą korzystać z systemu powiadamiania ratunkowego muszą wcześniej zarejestrować się i następnie mogą informacje o zdarzeniu wysyłać za pomocą SMS-a, który jest przekazywany telefonicznie przez pracownika BT lub C&W do odpowiedniej służby.

<sup>11</sup> Ze względów bezpieczeństwa 80% pracowników centrów powiadamiania ratunkowego policji stanowią funkcjonariusze policji, natomiast 20% to osoby zatrudnione na podstawie umowy. W przypadku strajku pracowników – centrum musi działać, a funkcjonariuszom policji nie wolno strajkować.

<sup>12</sup> Integracja systemów komputerowych policji i ratownictwa medycznego na terenie Wielkiej Brytanii istnieje tylko na terenie Londynu.

pożarnej, gdyż nie ma integracji systemów komputerowych między tymi służbami. Policja co do zasady koordynuje akcję na miejscu zdarzenia (straż pożarna tylko w specjalistycznych przypadkach), co jest związane z wiodącą rolą policji w systemie powiadamiania ratunkowego.

## 2.2. Pogotowie ratunkowe (London Ambulance Service LAS)

Pogotowie ratunkowe w Londynie stanowi część Państwowej Służby Zdrowia (National Health Service - NHS). Jest jedną z 12 jednostek tego typu na terenie Anglii i odpowiada za ratownictwo medyczne na obszarze Londynu (*The Greater London*)<sup>13</sup>. Aktualnie zatrudnia ok. 4,5 tys. pracowników i dysponuje 70 stacjami dla karettek ratunkowych<sup>14</sup>. LAS jest służbą odpowiedzialną za wykonywanie czynności związanych z pomocą medyczną w nagłych przypadkach, czego nie mogą robić podmioty prywatne<sup>15</sup>. Połączenia alarmowe przekazywane są przez BT oraz C&W do 2 centrów powiadamiania ratunkowego. Obsługują one 3 strefy, na które podzielono Londyn, w celu zapewnienia sprawniejszej obsługi zgłoszeń. Pierwsze z nich, mieszczące się w dzielnicy Waterloo, obsługuje regiony: południowy i zachodni (*South & West*), natomiast centrum znajdujące się w Southwark jest odpowiedzialne za region wschodni (*East*). Poza podziałem na strefy obsługi zgłoszeń, centra stanowią dla siebie nawzajem funkcję jednostki zapasowej. W przypadku awarii w jednym z nich możliwe jest szybkie przemieszczenie pracowników do drugiej jednostki, by tam kontynuowali swoją pracę. Podobnie jak w przypadku policji w obydwu budynkach utrzymywane są dodatkowe stanowiska obsługi, wykorzystywane w przypadku awarii drugiego centrum.

Po odebraniu połączenia przekazanego przez BT lub C&W zgłasza się operator, którego zadaniem jest zebranie szczegółowych informacji dotyczących danych zgłaszającego, jego lokalizacji oraz przyczyny zgłosze-

<sup>13</sup> W Wielkiej Brytanii istnieją - pod wspólną nazwą NHS - 4 niezależne systemy służby zdrowia. Każdy z nich podlega i odpowiada politycznie przed właściwym rządem, odpowiednio: Rządem Szkocji, Rządem Walii, Władzą Wykonawczą Irlandii Północnej oraz Rządem Wielkiej Brytanii. W przypadku opisywanego Londynu, z uwagi na właściwość miejscową, przedstawiony został przypadek systemu angielskiego. NHS England podlega brytyjskiemu Ministerstwu Zdrowia (Department of Health).

<sup>14</sup> Planowane jest zredukowanie liczby stacji poprzez łączenie ich w duże bazy, które będą dysponowały pełną obsługą techniczną. Zwiększenie liczby karettek oraz zgrupowanie większej ilości personelu technicznego (mechaników, sprzętaczy, osób odpowiedzialnych za sprzęt medyczny oraz medykamenty) w bazie spowoduje, że w każdej chwili będzie możliwość zadysponowania pojazdu w pełni gotowego do akcji.

<sup>15</sup> Prywatne karetki i zespoły medyczne mogą jedynie transportować chorych oraz udzielać pomocy w przypadku dolegliwości związanych z chorobami przewlekłymi. Wyjątkiem są karetki należące do ortodoksyjnej społeczności żydowskiej. W nagłych przypadkach mają one pierwszeństwo przed karetkami należącymi do LAS.



nia. W zależności od danych zebranych na temat przypadku decyduje on o dalszym postępowaniu. W przypadku stwierdzenia konieczności wysłania karetki na miejsce zdarzenia przekazuje on stosowną informację do dyspozytorów siedzących w sąsiednim pomieszczeniu. Warto dodać, że rozmowa toczona jest w oparciu o przyjęty przez NHS schemat, w którym szczegółowo opisano kolejne punkty rozmowy, pytania pomocnicze oraz proponowane rozwiązania<sup>16</sup>. Na tym etapie wychwytuje się także przypadki telefonów żartów oraz fałszywych wezwań<sup>17</sup>. W każdym centrum znajdują się ponadto specjalne stanowiska konsultantów medycznych oraz dyspozytora helikoptera ratunkowego<sup>18</sup>. W Wielkiej Brytanii czas dojazdu karetki do potrzebującego został zapisany w akcie prawnym. Standard określono na poziomie 8 minut dla ciężkich przypadków i 20 minut przy rutynowych interwencjach.

### 2.3. Straż pożarna (London Fire Brigade)

Centrum powiadamiania ratunkowego straży pożarnej w Londynie odbiera znacznie mniej połączeń telefonicznych przychodzących z numerów alarmowych 999/112 niż pozostałe dwie służby. Średnio w ciągu doby wykonywane są 52 telefony.

Połączenia przekazane przez BT i C&W do straży pożarnej w Londynie są odbierane przez London Fire Brigade Operations Centre w Merton (południowa część miasta). Ponieważ połączenia przychodzące z numerów alarmowych 999/112 do straży pożarnej w Londynie są obsługiwane tylko przez jeden podmiot, to - na wypadek awarii lub zniszczenia budynku - w Stratford (północny Londyn) znajduje się identyczna, zapasowa jednostka, do której można ewakuować centrum w Merton. Jej zadaniem jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego straży pożarnej w Londynie.

Po przekierowaniu połączenia do centrum powiadamiania straży pożarnej w Londynie rozmowę prowadzi oficer dyżurny. Przeprowadza on szczegółowy wywiad z osobą dzwoniącą i jeżeli nie otrzyma wystarczających, a zarazem odpowiednich informacji (np. opis zdarzenia czy dokład-

---

<sup>16</sup> Na terenie Anglii obowiązują dwa oficjalne schematy postępowania zatwierdzone przez Ministerstwo Zdrowia.

<sup>17</sup> Za nieuzasadnione wezwanie pomocy grożą dotkliwe kary. Za wyolbrzymienie dolegliwości grozi kara grzywny, natomiast za fałszywe wezwanie - kara pozbawienia wolności do 3-6 tygodni. Możliwe jest także sądowe odcięcie dostępu do telefonu alarmowego (skrajne przypadki chorób psychicznych).

<sup>18</sup> LAS nie dysponuje własnym helikopterem, w akcjach ratunkowych uczestniczą wynajęte maszyny. Gęsta sieć londyńskich szpitali sprawia, że korzystanie ze śmigłowca jest stosunkowo rzadkie.

ne miejsce wystąpienia) lub nie stwierdzi zagrożenia, to podejmuje decyzję o niewysłaniu jednostki na miejsce zdarzenia.

Jeżeli podczas rozmowy zostanie stwierdzone, że na miejsce zdarzenia konieczne jest wysłanie także innej służby, to oficer dyżurny stacjonujący w centrum powiadamiania ratunkowego straży pożarnej musi wykonać telefon do tej służby i zreferować opis zdarzenia. Nie jest możliwe wysłanie wiadomości za pośrednictwem połączenia komputerowego, ponieważ system informatyczny straży pożarnej nie jest zintegrowany z systemami policji i pogotowia ratunkowego.

W celu ułatwienia prowadzenia rozmów w centrum wykorzystywane są następujące aplikacje komputerowe:

- ♦ CLI (*Caller Line Identifier*) - umożliwia identyfikację dzwoniącego;
- ♦ EISEC (*Enhanced Information Service for Emergency Calls*) - służy do przesyłania pozyskanych od dzwoniącego informacji między operatorem BT lub C&W a centrum powiadamiania ratunkowego straży pożarnej;
- ♦ GIS (*Geographical Information System*) - pozwala na ustalenie lokalizacji dzwoniącej osoby.

### 3. Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy jednoznacznie stwierdzić, że brytyjski system powiadamiania ratunkowego funkcjonuje poprawnie. Główną jego zaletą jest sprawna współpraca instytucji państwowych z podmiotami prywatnymi (prywatny operator BT, prywatne karetki i helikoptery). Ponadto wprowadzono bardzo efektywne rozdzielanie numerów alarmowych od niealarmowych (999/112/911 a 101). System brytyjski bardzo dobrze radzi sobie z obsługą wielojęzycznego i wielokulturowego społeczeństwa, korzystając z „linii językowej” w formie telekonferencji. Jasny podział kompetencji i wiodąca rola policji przy koordynowaniu akcji ratowniczej, tworzenie dużych baz pogotowia oraz niewykorzystywanie państwowych karetek do transportu chorych pozwala poprawić pewność działań, skrócić czas dotarcia do potrzebującego oraz zmniejszyć koszty funkcjonowania całego systemu. Interesującym i przynoszącym zbliżone efekty rozwiązaniem jest również działalność NHS, który zbiera dane dotyczące interwencji pogotowia ratunkowego w Londynie i na bazie uzyskanych danych statystycznych rozmieszcza karetki pogotowia w miejscach, w których w określonym przedziale czasowym są one

z reguły najczęściej wzywane. Ważnym krokiem, który zostanie podjęty w celu usprawnienia systemu powiadamiania ratunkowego, jest powierzenie zadań z zakresu tzw. I etapu interwencji tylko jednemu podmiotowi - BT.

System powiadamiania ratunkowego nie jest jednak pozbawiony wad. Najpoważniejszą z nich jest brak zintegrowania systemów teleinformatycznych służb pomiędzy regionami w Anglii. Znacząco utrudnia to koordynację akcji ratunkowych na obszarze granicznym między dwoma regionami.

Kolejnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu w Londynie jest brak zintegrowania systemu teleinformatycznego straży pożarnej z pogotowiem ratunkowym i policją. Brak tego połączenia wydłuża czas reakcji i utrudnia koordynację wspólnych działań służb w trakcie większych akcji ratunkowych.

Problemem wydaje się również brak jednej konkretnej instytucji w strukturach państwa, która byłaby odpowiedzialna za organizację i koordynację systemu numerów alarmowych.

## **Bibliografia**

### **Publikacje**

European Emergency Number Association, *Public Safety Answering Points in Europe*, 2012.

Medland J., *Location for Emergency Calls*, NICC Open Forum 2012.

### **Akty prawne**

Decyzja Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego (Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.Urz. WE L 108 z 24.04.2002).

The Telecommunications (Single Emergency Call Number) Regulations z 31 grudnia 1992 r.

### **Źródła internetowe**

<http://content.met.police.uk/Site/ccc>

[http://news.bbc.co.uk/local/london/hi/people\\_and\\_places/history/newsid\\_8675000/8675199.stm](http://news.bbc.co.uk/local/london/hi/people_and_places/history/newsid_8675000/8675199.stm)

<http://web.archive.org/web/20090302014433/http://www.btplc.com/News/Articles/ShowArticle.cfm?ArticleID=6e55cb12-8c0c-417f-b68c-6a7f62b1d8c8>

[www.bbc.co.uk/news/magazine-18520121](http://www.bbc.co.uk/news/magazine-18520121)

[www.eena.org/view/en/About112/112functioning.html](http://www.eena.org/view/en/About112/112functioning.html)

[www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents)

[www.legislation.gov.uk/uksi/1992/2875/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/1992/2875/contents/made)

[www.london-fire.gov.uk](http://www.london-fire.gov.uk)

## **Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego 112 w Republice Francuskiej**

### **Wstęp**

System powiadamiania ratunkowego we Francji jest szczególnie w skali Europy. Charakteryzuje go przede wszystkim znaczne przywiązanie użytkowników do numerów poszczególnych służb. W związku z tym podczas wprowadzania europejskiego numeru alarmowego 112 postanowiono zachować numery alarmowe policji, straży pożarnej i pogotowia ratunkowego. Nie jest także planowane wyłączenie ich w przyszłości.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego we Francji. W pracy skoncentrowano się przede wszystkim na przedstawieniu działań podejmowanych przez poszczególne służby w ramach systemu powiadamiania ratunkowego oraz na ukazaniu jego budowy, w szczególności powiązań między zaangażowanymi służbami.

W pierwszej części raportu przedstawione zostały podstawy prawne funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, numeru alarmowego 112 oraz innych numerów alarmowych, które wykorzystywane są we Francji (15, 17 i 18).

Druga część pracy koncentruje się na opisie funkcjonowania francuskiego systemu powiadamiania ratunkowego. W szczególności przedstawione zostały instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie numerów

alarmowych oraz organy, które odpowiadają za organizację systemu powiadamiania ratunkowego na poziomie departamentów. Ponadto zaprezentowane zostały kompetencje poszczególnych służb w zakresie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego. Opisane zostały także działania mające na celu zapewnienie efektywniejszego funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz wymiany informacji między służbami.

W rozdziale trzecim przedstawiono funkcjonowanie numeru 112 we Francji. Przedstawione zostały dane na temat centrów powiadamiania ratunkowego oraz statystyki dotyczące połączeń wykonywanych na numer alarmowy 112. Opisane zostały cechy charakterystyczne dla funkcjonowania francuskiego numeru 112, np. brak możliwości wykonania połączenia z telefonu komórkowego bez karty SIM czy trudności z geolokalizacją.

We wnioskach przedstawione zostały wady i zalety obecnie działającego na terenie Francji systemu powiadamiania ratunkowego.

W pracy korzystano przede wszystkim z literatury w języku francuskim. Napisanie raportu nie byłoby jednak możliwe bez odbycia wizyty studyjnej w Paryżu. W jej trakcie autorzy spotkali się z ekspertami zajmującymi się tematyką systemu powiadamiania ratunkowego oraz numeru 112 we Francji. W szczególności istotne informacje zostały pozyskane podczas spotkania z Céline Schnebelen - z Ministerstwa Zdrowia, oraz pułkownikiem Robertem Bougerelem - z Dyrekcji Generalnej Bezpieczeństwa Cywilnego i Zarządzania Kryzysowego.

## **1. Podstawy prawne funkcjonowania europejskiego numeru alarmowego we Francji**

### **1.1. Okólnik z 21 kwietnia 1995 r. dotyczący wdrożenia jednego europejskiego numeru alarmowego 112**

Główny akt prawny, który reguluje funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego we Francji, to okólnik z 21 kwietnia 1995 r. dotyczący wdrożenia jednego europejskiego numeru alarmowego 112<sup>1</sup>, który został wydany z upoważnienia premiera przez sekretarza generalnego rządu, Renauda Denoix de Saint Marc. Okólnik przyjęto w celu realizacji decyzji Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego. Rada zobowiązała państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, że wprowadzą numer 112 jako europejski numer alarmowy. Chodziło o zapewnienie możliwości kontaktu

---

<sup>1</sup> Circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de téléphone d'urgence unique européen, „Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 07.05.1995.

ze służbami ratunkowymi w różnych krajach poprzez ten sam numer alarmowy. Termin realizacji tego zobowiązania został wyznaczony na 31 grudnia 1996 r.

Okólnik określa warunki uruchomienia numeru alarmowego 112 w zgodzie z numerami alarmowymi działającymi na poziomie departamentów: numer 15 (pogotowie ratunkowe), numer 17 (policja i żandarmeria) i numer 18 (straż pożarna). W części 1.1 okólnika zawarte jest stwierdzenie, że ze względu na środki finansowe, które samorzady zainwestowały w rozwój i działanie numerów 15, 17 i 18, numer alarmowy 112 nie zastąpi istniejących numerów alarmowych. Decyzja o pozostawieniu tych numerów alarmowych została uzasadniona także ich dobrą znajomością wśród Francuzów. Okólnik w części 1.2 zawiera postanowienia dotyczące wprowadzenia numeru 112 na poziomie departamentalnym. Uruchomienie europejskiego numeru alarmowego na innym poziomie mogłoby spowodować poważne problemy techniczne.

W części 2 okólnik stanowi szczegółowe wytyczne dotyczące działania numeru alarmowego 112. Połączenie z numerem 112 ma być przekierowane na numer 15 lub 18. Ze względu na specyficzne zadania wykonywane przez policję i żandarmerię, dzwoniąc na numer 112, nie można połączyć się z numerem 17. Każde połączenie z numerem 112 powinno uzyskać szybką i odpowiednią odpowiedź w każdym punkcie departamentu. Służby alarmowe muszą być wystarczająco liczne, aby zapewnić stały odbiór połączeń, także w razie czasowego zwiększenia ich liczby. Okólnik określa, że osoby odbierające połączenia powinny być przygotowane na rozmowy również w językach obcych. Powinny także znać organizację służb ratunkowych, jak również administracyjnych i sądowniczych na poziomie departamentu. Okólnik zawiera bardzo techniczne wytyczne dotyczące archiwizacji połączeń z numeru 112, prowadzenia statystyk oraz identyfikacji numeru i lokalizacji dzwoniącego. Numer 112 powinien być obsługiwany na takim samym poziomie jak pozostałe numery alarmowe. Wszystkie prośby o pomoc kierowane na numer 112 mają powodować działania ratunkowe na tych samych warunkach, co te kierowane na numery 15, 17 i 18. Podmiotem odpowiedzialnym za koordynację wprowadzenia w życie numeru alarmowego 112 wybrano France Telecom. W kwestii finansowania uruchomienia europejskiego numeru alarmowego okólnik zawiera odesłanie do przepisów okólnika z dnia 12 grudnia 1994 r. w sprawie połączenia pomiędzy numerami alarmowymi 15, 17 i 18<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Circulaire du 12 décembre 1994 relative à l'interconnexion des numéros d'appel d'urgence 15, 17 i 18, „Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 21.01.1995.

## **1.2. Ustawa nr 86-11 z 6 stycznia 1986 r. o pilnej pomocy medycznej i transporcie sanitarnym**

Istotnym aktem prawnym dla działania systemu powiadamiania ratunkowego, w tym funkcjonowania numerów alarmowych, jest ustawa nr 86-11 z 6 stycznia 1986 r. o pilnej pomocy medycznej i transporcie sanitarnym<sup>3</sup>. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy na poziomie departamentów działają komitety, w skład których wchodzi przedstawiciel państwa jako przewodniczący oraz przedstawiciele samorządu terytorialnego. Zadaniem komitetów jest kontrola jakości pilnej pomocy medycznej i jej dostosowanie do potrzeb ludności. Odpowiadają także za zapewnienie współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w udzielanie pilnej pomocy medycznej i transport sanitarny (osobami fizycznymi i prawnymi).

Według art. 4 ustawy jednostki uczestniczące w służbie pilnej pomocy medycznej to tak zwane SAMU (*service d'aide médicale urgente*). Ich zadania i organizacja są określone w dekrete Rady Państwa. W ramach każdej jednostki działa centrum odbierania i obsługi połączeń. Za funkcjonowanie tych centrów odpowiadają delegatury instytucji krajowych w departamentach lub organizacje bądź stowarzyszenia na poziomie departamentów. Artykuł 5 ustawy stanowi, że centra są finansowane przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Środki finansowe mogą w szczególności pochodzić z obowiązkowych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Nie jest to jednak obligatoryjne.

## **2. Funkcjonowanie numerów alarmowych na terenie Francji**

### **2.1. Numery alarmowe**

Obecnie we Francji podstawowymi numerami alarmowymi są: numer 112 - będący europejskim numerem alarmowym właściwym dla wszystkich rodzajów zgłoszeń, numer 15 - dla pogotowia ratunkowego (SAMU), numer 17 - dla policji, oraz numer 18 - dla Departamentalnej Służby Gaśniczej i Ratowniczej (SDIS). Wymienione numery zostały wskazane jako numery alarmowe w decyzji Urzędu ds. Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty (Arcep) z 14 grudnia 2010 r.<sup>4</sup> Enumeratywne wy-

---

<sup>3</sup> Loi N° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires, „Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 07.01.1986.

<sup>4</sup> Décision n° 2010-1233 du 14 décembre 2010 modifiant la décision n° 2002-1179 du 19 décembre 2002 établissant la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communication électroniques, „Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 11.02.2011.



liczenie, zawarte w ww. decyzji, obejmuje również następujące numery alarmowe:

- ♦ 114 - numer alarmowy dla osób z dysfunkcjami narządu słuchu i mowy;
- ♦ 115 - pogotowie socjalne - pomoc osobom bezdomnym w nagłych przypadkach lub w sytuacjach zagrożenia;
- ♦ 119 - pogotowie socjalne - zgłoszenia przypadków maltretowania dzieci;
- ♦ 116000 - pogotowie socjalne - zgłoszenia przypadków zaginięć dzieci.

## **2.2. Instytucje kompetentne w zakresie numerów alarmowych**

Na terenie Francji kompetencje w zakresie zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania numerów alarmowych posiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (numer 18 i numer 17 - policja w strefie miejskiej, obejmującej prefektury, podprefektury oraz region paryski), Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zdrowia (numer 15) oraz Ministerstwo Obrony (numer 17 - żandarmeria w strefie wiejskiej)<sup>5</sup>. Kompetencje związane z organizacją numeru 112 posiada prefekt, będący organem terenowej administracji rządowej. W ramach swoich uprawnień może on decydować o tym, która ze służb (SAMU czy SDIS) jest odpowiedzialna za funkcjonowanie numeru 112, a także ile centrów powiadamiania ratunkowego każdej z ww. służb znajduje się na terenie danego departamentu.

## **2.3. Model funkcjonowania**

W większości francuskich departamentów występuje jedno centrum powiadamiania ratunkowego, w którym obsługiwane są połączenia na numer 15 (Centre de Réception et de Régulation des Appels - CRRR, zlokalizowane w budynku SAMU), oraz jedno centrum, w którym obsługiwane są połączenia na numer 18 (Centre de Traitement des Alertes - CTA). W 5 departamentach istnieją 2 centra dla numeru 15, natomiast w regionie Franche-Comté, który obejmuje 4 departamenty, odbieranie ww. połączeń jest zorganizowane na poziomie regionalnym. Oznacza to, że na wspomnianym obszarze usytuowane są 4 centra powiadamiania ratunkowego dla numeru 18 (jedno w każdym departamencie) oraz jedno centrum dla numeru 15 wspólne dla całego regionu Franche-Comté.

---

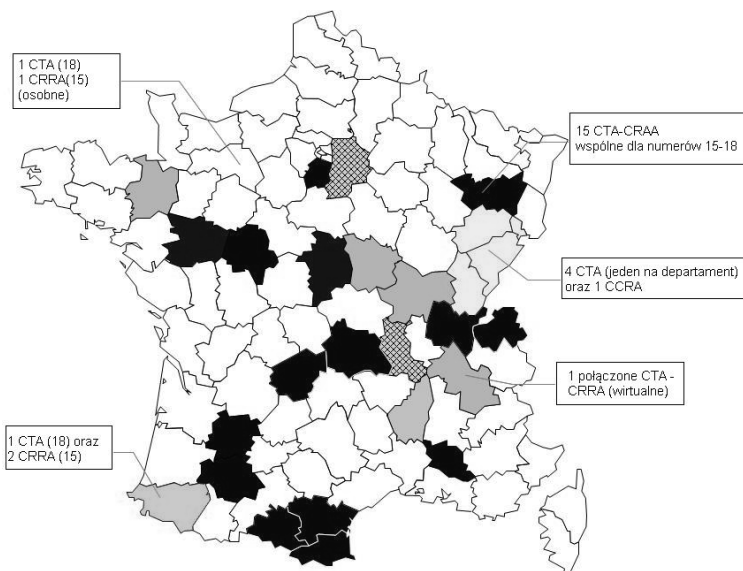
<sup>5</sup> Zob. [www3.chu-rouen.fr/NR/rdonlyres/549C32FC-19BB-4A46AEF484BF02B63DC3/41-73/201206OrganisationdessecoursenFrance.pdf](http://www3.chu-rouen.fr/NR/rdonlyres/549C32FC-19BB-4A46AEF484BF02B63DC3/41-73/201206OrganisationdessecoursenFrance.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

Z kolei w departamencie Pyrénées-Atlantiques występuje jedno centrum dla numeru 18 oraz 2 centra dla numeru 15.

Rozmieszczenie centrów powiadamiania ratunkowego dla numeru 17 nie pokrywa się z podziałem administracyjnym Francji na departamenty. W każdej jednostce policji i w każdej brygadzie żandarmerii (wyodrębniona jednostka policji, będąca częścią francuskich Sił Zbrojnych) odbierane są połączenia alarmowe z przypisanej jej strefy kompetencji, zatem liczba centrów powiadamiania ratunkowego dla numeru 17 jest bardzo duża. Należy jednak zaznaczyć, że połączenia alarmowe są odbierane i obsługiwane całodobowo jedynie przez policję. W porze nocnej połączenia alarmowe odbierane przez żandarmerię są przekierowywane do departamentalnego centrum operacyjnego, które następnie zajmuje się obsługą zgłoszenia.

### Rysunek 1

#### Zintegrowane centra powiadamiania ratunkowego we Francji



Źródło: R. Bougerel, *La réception des appels d'urgence en France*, Paris 2013, s. 2.

Od kilkunastu lat SAMU oraz SDIS podejmują próby stworzenia wspólnych, w pełni zintegrowanych centrów powiadamiania ratunkowego dla numerów 15 i 18. W 2012 r. na terenie Francji istniało 15 jedynie wspólnych centrów, co w skali całego kraju (96 departamentów) stanowi niewielką liczbę. Ponadto w 5 departamentach (Ardèche, Ille-et-Villaine, Isère, Nièvre, Saône-et-Loire) powyższe służby utworzyły tzw. wirtualne

centra powiadamiania ratunkowego (*centres de réception virtuels*). Wspomniane centra posiadają zintegrowany system informatyczny służący do obsługi zgłoszeń alarmowych, jednak poszczególne służby zachowały dotychczasowe odrębne siedziby.

### 3. System odbioru połączeń alarmowych numeru 112

#### 3.1. Funkcjonowanie numeru 112 we Francji

Według stanu na rok 2012 we Francji znajduje się 98 centrów obsługujących połączenia numeru 112; z tego 18 funkcjonuje w placówkach SAMU, a 58 - w placówkach SDIS. W ramach centrów połączonych pogotowia ratunkowego i straży pożarnej lub w tzw. wirtualnych centrach powiadamiania ratunkowego pracują 22 centra.

W 2012 r. placówki SDIS odebrały 7,5 mln połączeń na numer 112. Połączenia do placówek SAMU są odpowiednio mniejsze, a łączna liczba połączeń wahała się w granicach 10 mln. Zauważalna jest tendencja rosnąca w liczbie połączeń na numer 112. W 2003 r. było to ok. 25% wszystkich połączeń alarmowych we Francji. W 2012 r. liczba ta wzrosła do ok. 33%. Do ważnych cech francuskiej wersji numeru alarmowego 112 należą następujące kwestie:

- ♦ brak możliwości wykonania połączenia na numer 112 z telefonu bez karty SIM;
- ♦ centra obsługujące połączenia na numer 112 nie rozróżniają połączeń pochodzących z telefonu stacjonarnego czy komórkowego, a więc ta sama osoba odbiera oba typy zgłoszeń;
- ♦ trwają prace nad stworzeniem platformy geolokalizacyjnej dla obsługi połączeń z telefonów komórkowych.

### 4. Wnioski

Europejski numer alarmowy 112 funkcjonuje we Francji przede wszystkim na podstawie przepisów zawartych w okólniku z 21 kwietnia 1995 r. Zgodnie z treścią tego aktu prawnego numer 112 nie zastąpił istniejących dotychczas numerów alarmowych, ale otrzymał funkcję wspierającą i uzupełniającą system powiadamiania ratunkowego. Rozwiązanie to znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w przyzwyczajeniu Francuzów do tak zwanych starych numerów alarmowych (15, 17 czy 18). Warto dodać, że według statystyk z 2012 r. co trzecie połączenie alarmo-

we było kierowane na numer 112. Należy się zastanowić, czy po 18 latach wdrażania europejskiego numeru alarmowego liczba ta nie powinna być większa.

Zastrzeżenia budzi fakt, że dzwoniąc na numer 112, nie można się połączyć z numerem 17, czyli policją i żandarmerią. Racjonalność tego rozwiązania skłania do przemyśleń, gdyż powoduje ono ograniczenie oraz wydłużenie kontaktu ze wspomnianymi wyżej służbami. Ten problem nie występuje w przypadku numerów 15 i 18, czyli odpowiednio pogotowia ratunkowego i straży pożarnej, na które numer 112 jest bezproblemowo przekierowywany.

Warto podkreślić rolę prefekta, który posiada pełnię kompetencji odnośnie do organizacji numeru 112 na poziomie departamentu. To on decyduje, która służba (oprócz policji i żandarmerii) ma być odpowiedzialna za funkcjonowanie 112 oraz ile centrów powiadamiania ratunkowego każdej ze służb ma znajdować się na terenie departamentu. Ta dosyć przejrzysta zależność porządkuje strukturę systemu powiadamiania ratunkowego w obrębie departamentu, ale niestety sprawia, że ogólny wizerunek tego systemu na poziomie całego kraju wygląda na nieskoordynowany i niespójny. Przede wszystkim ze względu na fakt, że poszczególne departamenty posiadają różne liczby centrów powiadamiania ratunkowego. Samodzielność i niezależność funkcji prefekta jest również nieostra przez różnorodność urzędów, które są odpowiedzialne za efektywne działanie systemu powiadamiania ratunkowego, czyli Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zdrowia oraz Ministerstwo Obrony.

Należy zwrócić uwagę również na inne numery alarmowe. Oprócz często podkreślanych - 15, 17, 18 i 112 - na terenie Francji występują również numery 114, 115, 119 czy 116000. Jest to niewątpliwie pozytywne rozwiązanie, które pozwala dopasować rodzaj oferowanej pomocy do faktycznego zagrożenia, co przekłada się na czas reakcji danej służby.

Pomimo 18 lat wdrażania numeru 112 na terenie Francji nie ma sprawnie działającej platformy geolokalizacyjnej. W dobie dzisiejszego rozwoju technologicznego posiadanie takiego modułu wydaje się nieodzownym elementem systemu powiadamiania ratunkowego. W szczególności jeżeli rzecz dotyczy tak popularnego wśród turystów kraju, jakim jest Francja.

Francuski system powiadamiania ratunkowego na pewno wymaga reform, w szczególności w sferze technicznej. Należy jednak podkreślić, że ewentualne modernizacje będą miały za zadanie ulepszyć już efektywnie działający system.

## Bibliografia

### Publikacje

Bougerel R., *La réception des appels d'urgence en France*, Paris 2013.

### Akty prawne

Decyzja Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego (Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991).

Decyzja Urzędu ds. Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty (Arcep) z 14 grudnia 2010 r. (*décision n° 2010-1233 du 14 décembre 2010 modifiant la décision n° 2002-1179 du 19 décembre 2002 établissant la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communication électroniques*) („Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 11.02.2011).

Okólnik z 12 grudnia 1994 r. w sprawie połączenia pomiędzy numerami alarmowymi 15, 17 i 18 (*circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de téléphone d'urgence unique européen*) („Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 07.05.1995).

Ustawa nr 86-11 z 6 stycznia 1986 r. o pilnej pomocy medycznej i transporcie sanitarnym (*loi N° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires*) („Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej” z 07.01.1986).

### Źródła internetowe

[www3.chu-rouen.fr/NR/rdonlyres/549C32FC-19BB-4A46AEF484BF02B63DC3/-4173/201206OrganisationdessecoursenFrance.pdf](http://www3.chu-rouen.fr/NR/rdonlyres/549C32FC-19BB-4A46AEF484BF02B63DC3/-4173/201206OrganisationdessecoursenFrance.pdf)



**Zarządzanie informacją  
w kontekście funkcjonowania  
systemu powiadamiania ratunkowego  
oraz numeru alarmowego 112 w Polsce.  
Polityka bezpieczeństwa**

**Wstęp**

Przez pojęcie systemu alarmowego 112 rozumiemy jednolity, krajowy system odbioru zgłoszeń na numer alarmowy 112 funkcjonujący w ramach systemu powiadamiania ratunkowego. Zgłoszenia na numer 112 są przyjmowane, przetwarzane i obsługiwane w Centrach Powiadamiania Ratunkowego (CPR). Centra przekazują szczegółowe informacje o zdarzeniu oraz przekierowują zgłoszenia do właściwych terytorialnie służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy (policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe).

Celem niniejszej pracy jest analiza procesu zarządzania informacją na przykładzie organizacji systemu powiadamiania ratunkowego. Ze względu na bezpieczeństwo obywateli prawidłowe działanie systemu powiadamiania ratunkowego odgrywa bardzo ważną rolę w polityce bezpieczeństwa kraju.

Na wstępie zbadano podstawy prawne systemu powiadamiania ratunkowego oraz numeru alarmowego 112. Przeanalizowano akty prawne - zarówno europejskie, jak i krajowe. Poruszono także temat podziału odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego w kontekście podziału kompetencji między ministrem spraw wewnętrznych a ministrem administracji i cyfryzacji. Następnie dokonano analizy podmiotów tworzących system - przede wszystkim skoncentrowano się na przedstawieniu służb oraz kompetencji wojewodów.

W dalszej części analizie poddano organizację systemu powiadamiania ratunkowego i funkcjonowanie numeru alarmowego 112. Skupiono się na analizie działalności CPR, komunikacji i łączności (zarówno między osobą zgłaszającą a służbami, jak też między samymi służbami) oraz koordynacji służb podczas akcji ratunkowej lub sytuacji kryzysowej. Poruszono także problem wojewódzkich planów działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne. Na końcu sformułowano wnioski oraz przedstawiono rekomendacje.

Podczas tworzenia raportu korzystano przede wszystkim z obowiązujących aktów prawnych (takich jak: ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, ustawa z 24 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne, ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego) oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli (*Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 na terenie Polski, Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego*). Źródeł internetowych użyto przede wszystkim do opisu systemu powiadamiania ratunkowego.

Praca nie powstałaby, gdyby nie spotkania konsultacyjne z ekspertami z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz pracownikami Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy. Wiedza zdobyta podczas spotkania z wojewodą małopolskim oraz w trakcie wizyt studyjnych w Brukseli, Londynie, Berlinie i Paryżu także znacząco przyczyniła się do powstania tego opracowania.



## 1. Podstawy prawne

### 1.1. Prawo europejskie

Numer alarmowy 112 w Unii Europejskiej został ustanowiony na mocy decyzji Rady 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego<sup>1</sup>. Decyzja Rady stanowiła, że państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować wprowadzenie w publicznych sieciach telefonicznych numeru 112 jako jednego europejskiego numeru alarmowego. Konieczność zapewnienia wszystkim obywatelom państw członkowskich możliwości kontaktu ze służbami ratunkowymi (policją, strażą pożarną, pogotowiem ratunkowym) za pomocą tego samego numeru alarmowego była niezwykle istotna w świetle swobody przemieszczania się w ramach jednolitego rynku. Decyzję Rady uchyliła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej<sup>2</sup>. Jej miejsce zajęła natomiast dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej<sup>3</sup>. Dyrektywa o usłudze powszechnej określa pakiet usług telekomunikacyjnych dla użytkowników telefonów stacjonarnych oraz reguluje obowiązki dostawców takich usług wobec abonentów. Jest to główny obecnie obowiązujący akt prawny dotyczący funkcjonowania europejskiego numeru alarmowego 112 w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 26 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia wszystkim użytkownikom końcowym możliwości bezpłatnego korzystania z numeru 112 w celu kontaktu ze służbami ratunkowymi. Ich obowiązkiem jest także zapewnienie odpowiedniego sposobu odbierania i obsługi połączeń z numerem 112 w ramach krajowej organizacji numerów alarmowych. Przedsiębiorstwa, które prowadzą publiczne sieci telefoniczne, powinny udostępniać informację o miejscu przebywania osoby dzwoniącej pod numer 112 odpowiednim organom zajmującym się ratownictwem<sup>4</sup>. Ponadto ww. dyrektywa przewiduje, że państwa człon-

<sup>1</sup> Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 108 z 24.04.2002.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 108 z 24.04.2002.

<sup>4</sup> Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli* Najwyższej Izby Kontroli z 20 czerwca 2013 r.: „na dzień zakończenia kontroli niezrealizowany pozostawał obowiązek budowy i uruchomienia Centralnego Punktu Systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Zadaniem centralnego punktu jest zapewnienie obsługi zapytań o informacje i dane o abonencie i lokalizacji zakończenia sieci, z której wykonywane jest zgłoszenie na numer alarmowy, skierowanych z centrów powiadamiania ratunkowego oraz jednostek służb do PLI CBD. Działanie aplikacji służących do lokalizacji osoby wzywającej pomocy jest sprawą pierwszo-

kowskie informują swoich obywateli o istnieniu europejskiego numeru alarmowego i możliwościach korzystania z niego. W preambule dyrektywy podkreślono, że osoby niepełnosprawne i osoby ze specjalnymi potrzebami społecznymi również powinny mieć zapewniony dostęp do numeru alarmowego 112. Termin transpozycji dyrektywy upłynął 24 lipca 2003 r., natomiast Polska była zobowiązana wdrożyć dyrektywę do dnia przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. do 1 maja 2004 r.

## 1.2. Prawo krajowe

Funkcjonowanie europejskiego numeru alarmowego w Polsce regulują następujące akty prawne:

- ♦ ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>5</sup>;
- ♦ ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>6</sup>;
- ♦ ustawa z 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>;
- ♦ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego<sup>8</sup>.

Istotnym aktem prawnym w kontekście numeru 112 jako elementu systemu powiadamiania ratunkowego jest także ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>9</sup>. Pomimo że nie odnosi się bezpośrednio do sposobu działania numerów alarmowych, to określa zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz zasady zapewnienia edukacji w zakresie udzielania pierwszej pomocy (art. 1).

---

planową z punktu widzenia skutecznego wykonywania zadań przez służby ratunkowe i służby bezpieczeństwa publicznego. W tej sytuacji realizacja dyrektywy w sprawie usługi powszechnej odbywała się za pomocą porozumień tymczasowych (z mocą obowiązującą do 31.12.2012 r.) dotyczących lokalizacji osoby dzwoniącej na numer alarmowy 112, 997 lub 998, zawartych przez MSWiA, KGP i KG PSP z operatorami telekomunikacyjnymi. Porozumienia zostały zawarte z pięcioma operatorami spośród 140 przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazujących dane w powyższym zakresie Prezesowi UKE do systemu PLI CBD. Pracownicy ministerstwa nie posiadali wiedzy, jaką część abonentów obejmują przedmiotowe porozumienia”; zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz.U. poz. 1445 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. nr 130, poz. 1073 z późn. zm.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 757 z późn. zm.

- ***Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej***

Na podstawie przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej funkcjonuje System Powiadamiania Ratunkowego (SPR), w ramach którego przyjmowane są zgłoszenia alarmowe oraz obsługiwany jest numer alarmowy 112 (art. 14a ust. 1 pkt 2). System powiadamiania ratunkowego w zakresie zadań określonych w tym przepisie integruje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) i system Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM). Z systemem powiadamiania ratunkowego współpracują jednostki Państwowej Straży Pożarnej (PSP), policji, ratownictwa medycznego oraz inne służby ustawowo powołane do ratowania życia i zdrowia; zgodnie z art. 14a ust. 2-4 ustawy z systemem mogą współpracować także jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Artykuł 14f ww. ustawy przyznaje Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) i Wojewódzkiemu Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) prawo do uzyskania informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie na numer alarmowy 112. Jeśli chodzi o sposób uzyskania informacji, ustawa odsyła do art. 78 ust. 4 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

- ***Ustawa z 24 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne***

Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne numer 112 jest wspólnym numerem alarmowym dla wszystkich służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. Ponadto zgodnie z ustawą organy administracji łączności<sup>10</sup> prowadzą politykę regulacyjną, która ma przede wszystkim na celu promować interesy obywateli Unii Europejskiej. W tym kontekście ważne jest wspieranie procesu harmonizacji określonych numerów lub zakresów numeracyjnych w Unii Europejskiej oraz zapewnienie informacji o istnieniu europejskiego numeru alarmowego 112 i innych europejskich numerów zharmonizowanych, które skierowane są do obywateli, w szczególności podróżujących między państwami członkowskimi (art. 189 ust. 2 pkt 3 lit. g).

---

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 189 ust. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne organami administracji łączności są minister odpowiedzialny za sprawy związane z łącznością oraz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

- ***Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego***

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14e ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Szczegółowo określa ono zadania Centrum Powiadamiania Ratunkowego i Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Zgodnie z zapisami rozporządzenia centrum przyjmuje zgłoszenia alarmowe kierowane na numery 112, 998 i 999 oraz zapewnia obsługę numerów alarmowych, w tym numeru alarmowego 112 (§ 6 ust. 1 lit. a oraz ust. 2). Na potrzeby wojewódzkiego centrum zapewnia się pomieszczenia dla stanowisk operatorów numerów alarmowych do obsługi zgłoszeń z numeru 112 (§ 13 ust. 4 pkt 1 lit. c). Wojewódzkie centrum obsługuje zgłoszenia alarmowe z terenu województwa kierowane na numer alarmowy 112, w szczególności przekierowywane z centrów zgłoszeń alarmowych (§ 15 ust. 1 pkt 1 lit. a), a także zapewnia obsługę zgłoszeń obcojęzycznych kierowanych na numery alarmowe, w tym na numer 112 (§ 15 ust. 1 pkt 2). Rozporządzenie w § 24 ust. 1 i 4 określa kolejność przyjmowania zgłoszeń alarmowych na numer 112 oraz procedurę przekierowywania połączenia do innego centrum.

- ***Ustawa z 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw***

Ustawa przewiduje stosowanie okresu przejściowego w celu zapewnienia funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego. Na mocy art. 23 ust. 2 ustawy do czasu zapewnienia kierowania połączeń do właściwego terytorialnie Centrum Powiadamiania Ratunkowego albo Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego połączenia z numerami alarmowymi 112, 997, 998 i 999 dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych kieruje do właściwych pod względem terytorialnym jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.

### **1.3. Kompetencje ministrów**

Poszczególne aspekty dotyczące problematyki numeru alarmowego 112 leżą w kompetencjach kilku ministrów, z wiodącą rolą ministra administracji i cyfryzacji.

Od 8 września 2012 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektó-

rych innych ustaw<sup>11</sup>, nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego sprawuje minister administracji i cyfryzacji. Wcześniej, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, nadzór nad tym systemem sprawował minister spraw wewnętrznych i administracji. W ramach kompetencji ministra spraw wewnętrznych pozostawiono nadzór nad funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Minister spraw wewnętrznych odpowiada ponadto za utrzymanie ogólnopolskiej sieci teleinformatycznej 112 oraz budowę systemów wspomagania dowodzenia policji i straży pożarnej. Z kolei minister zdrowia jest odpowiedzialny za system Państwowego Ratownictwa Medycznego, współpracując z Systemem Powiadamiania Ratunkowego.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przygotowało projekt nowej ustawy o Systemie Powiadamiania Ratunkowego<sup>12</sup>. Przewiduje on utworzenie jednolitego systemu do obsługi w Centrach Powiadamiania Ratunkowego zgłoszeń alarmowych, przede wszystkim kierowanych na numery alarmowe 112, 997, 998 i 999. Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2014 r.

## 2. Podmioty zaangażowane

W organizację i funkcjonowanie Systemu Powiadamiania Ratunkowego zaangażowanych jest szereg podmiotów realizujących w ramach systemu zadania organizacyjne, nadzorcze i wykonawcze. Na poziomie rządowym za organizację SPR odpowiadają przede wszystkim minister administracji i cyfryzacji, minister spraw wewnętrznych oraz minister zdrowia, których role i kompetencje zostały opisane w poprzednim rozdziale. Na poziomie województwa organem odpowiedzialnym za realizację działań w zakresie powiadamiania ratunkowego jest wojewoda. Kluczową rolę w całym procesie odgrywają również służby ratunkowe, tj. policja, straż pożarna oraz ratownictwo medyczne.

### 2.1. Wojewoda

Zgodnie z ustawą z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>13</sup> wojewoda jest organem administracji rządowej oraz zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej na terenie województwa. Na mocy art. 22 ust. 2 ww. ustawy wojewoda *zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiega-*

<sup>11</sup> Dz.U. poz. 908.

<sup>12</sup> Projekt ten został rozpatrzony przez Komisję Prawniczą 9 października 2013 r.

<sup>13</sup> Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.

nia zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego (...). Powyższy przepis wyczerpująco opisuje nadrzędną rolę wojewody w procesie tworzenia i funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego w województwie. Ponadto, zgodnie z art. 51 ww. ustawy, wojewoda jest też zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej w województwie. Co do zasady kieruje nią i koordynuje jej działania, a także ponosi odpowiedzialność za ich rezultaty. Wojewoda, przy współpracy komendanta wojewódzkiego oraz komendantów powiatowych (miejskich) PSP, organizuje oraz koordynuje funkcjonowanie SPR na obszarze województwa. Oprócz tego sprawuje kontrolę oraz nadzoruje funkcjonowanie SPR na obszarze województwa.

Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym wskazuje wojewodę jako organ administracji rządowej właściwy w zakresie wykonywania zadań Systemu Ratownictwa Medycznego (obok ministra właściwego do spraw zdrowia, który jest organem właściwym na poziomie krajowym). Artykuł 19 ww. ustawy dookreśla zadania wojewody w tym zakresie. Polegają one na planowaniu, organizowaniu, koordynowaniu oraz nadzorowaniu systemu na terenie województwa. Przepis art. 21 nakłada również na wojewodę obowiązek sporządzenia wojewódzkiego planu działania systemu PRM. Zgodnie z art. 25 ust. 1 w urzędach wojewódzkich powinny istnieć centra powiadamiania ratunkowego przyjmujące zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i przekierowujące zgłoszenia do właściwej jednostki policji, straży pożarnej i pogotowia ratunkowego.

## 2.2. Państwowa Straż Pożarna

Państwowa Straż Pożarna (PSP) jest umundurowaną formacją utworzoną na mocy ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy do jej głównych zadań należy między innymi:

- ♦ rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- ♦ organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- ♦ wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze.

---

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 12, poz. 68 z późn. zm.

Państwowa Straż Pożarna odgrywa istotną rolę w SPR przede wszystkim ze względu na przepis art. 14c ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który nakłada na komendantów wojewódzkich i komendantów powiatowych (miejskich) PSP obowiązek organizowania wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego oraz centrów powiadamiania ratunkowego<sup>15</sup>. W związku z tym są oni zobowiązani między innymi do przekazywania wojewodzie informacji o utworzeniu wojewódzkiego centrum i podjęciu realizacji zadań SPR, zwłaszcza jeśli informacja dotyczy terenu działania danego centrum oraz liczby dyspozytorów obsługujących dany teren.

Działanie PSP opiera się na Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG), który jest częścią Systemu Powiadamiania Ratunkowego. Komenda Główna PSP za pośrednictwem Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności wykonuje w KSRG zadania informacyjne i monitorujące zagrożenia oraz pełni funkcje stanowiska kierowania działaniami ratowniczymi. Podczas organizacji powiadamiania ratunkowego (np. zarządzania bazami danych, tworzenia modeli prognostycznych i symulacyjnych, technik i modeli statystycznych, a także analiz i strukturalizacji modeli) wykorzystuje się System Wspomagania Dowodzenia (SWD).

System wprowadzono zarówno w Komendzie Głównej, jak też w jednostkach PSP i stanowi on *istotne narzędzie w zarządzaniu akcjami ratowniczymi. W systemie tym między innymi na bieżąco gromadzone są informacje dotyczące stanu wyposażenia jednostek PSP w sprzęt specjalistyczny i pojazdy na terenie kraju oraz ewidencjonowane są zdarzenia*<sup>16</sup>.

### 2.3. Państwowe Ratownictwo Medyczne

System Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) został powołany na mocy ustawy z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Organem odpowiedzialnym za wykonywanie zadań systemu jest minister właściwy do spraw zdrowia, na terenie województwa zaś – wojewoda. Jednostkami wchodzącymi w skład PRM są szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa medycznego (w tym zespoły Lotniczego Pogotowia Ratunkowego – LPR). Warunkiem uczestnictwa jednostek w systemie jest zawarcie umowy o udzielaniu przez nie świadczeń opieki zdrowotnej oraz umowy na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych z Narodowym Funduszem Zdrowia. Szczególną jednostką jest dzia-

<sup>15</sup> Wojewoda może powierzyć to zadanie innym podmiotom (np. CPR w Warszawie).

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt.

łąjące od 2000 r. LPR. To samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlegający bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Dyspozytorzy medyczni wykonują swoje obowiązki w CPR. Do ich podstawowych zadań należy między innymi:

- ♦ przyjmowanie telefonicznych powiadomień o stanach nagłego zagrożenia życia lub zdrowia;
- ♦ dysponowanie jednostkami systemu w oparciu o ustalone priorytety;
- ♦ przekazywanie informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy przed przybyciem zespołu ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia;
- ♦ wspomaganie zespołów ratownictwa medycznego na miejscu zdarzenia poprzez przekazywanie im niezbędnych informacji.

Dyspozytorzy medyczni muszą spełniać ustawowe warunki zatrudnienia, między innymi: posiadać wykształcenie kierunkowe, staż pracy oraz pełną zdolność do czynności prawnych.

## 2.4. Policja

Policja jest umundurowaną formacją zbrojną, powołaną na mocy ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>17</sup> w celu ochrony bezpieczeństwa ludności oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Numer alarmowy policji (997) był najpóźniej włączonym do SPR, bo w 2011 r., jednak obecnie do policyjnych centrali przekierowywane są połączenia alarmowe z numerem 112 wykonywane za pomocą telefonów komórkowych.

Policja jako pierwsza ze służb wprowadziła ujednolicony automatyczny formularz obsługi (tzw. formatkę). System został zaprojektowany i wdrożony przez firmę Oracle. Jest wykorzystywany przez wszystkich operatorów policji przyjmujących zgłoszenia z numeru alarmowego 997.

Formularz bardzo ułatwia pracę dyspozytorów - pomaga w szybszym oraz bardziej efektywnym przyjęciu zgłoszenia i rozdysponowaniu odpowiednich sił oraz środków. Dzieje się tak, ponieważ już od momentu wprowadzenia formularz był wyposażony w wiele użytecznych funkcji (przedstawiciele Komendy Głównej Policji - KGP, brali udział w pracach projektowych nad formularzem, by w jak największym stopniu był przystosowany do potrzeb policyjnych dyspozytorów). Osoba przyjmująca zgłoszenie może za pomocą takiej formatki określić priorytet zgłoszenia

---

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 287, poz. 1687 z późn. zm.



(w skali od 1 do 5), co pozwala policji w pierwszej kolejności rozdysponować siły i środki do najpoważniejszych zdarzeń (przestępstw i wypadków). Dyspozytor może wysłać na miejsce idealnie przygotowany patrol, np. patrol zmechanizowany (radiowóz, quad, motor, skuter), konny, rowerowy lub pieszy. Może określić skład osobowy patrolu (np. policjanci, policjant i strażnik miejski, policjant i strażnik graniczny) oraz jego wyposażenie (np. broń, latarka, pałka, paralizator, gaz, kajdanki, kask, alkomat, kamizelka ratunkowa, defibrylator). Dyspozytor widzi w systemie status wszystkich patroli, które są w danej chwili na służbie (np. wolny, zajęty, interwencja, powrót, sporządzanie dokumentacji, pościg, szkoleniowy).

System jest w dalszym ciągu udoskonalany i wprowadzane są do niego nowe opcje, które mają w jeszcze większym stopniu usprawnić przyjmowanie zgłoszeń na numer alarmowy 997. Obecnie KGP pracuje nad wprowadzeniem interaktywnej mapy, na której będą widoczne wszystkie dostępne siły i środki wraz z ich obecnym statusem.

Niestety system może być wykorzystywany tylko w przypadku przyjęcia zgłoszenia na numer alarmowy policji (997). W perspektywie przyjmowania większości zgłoszeń alarmowych przez centra powiadamiania ratunkowego, może okazać się, że potencjał tego systemu nie będzie w pełni wykorzystany.

### 3. System powiadamiania ratunkowego w Polsce

#### 3.1. Ogólne rozwiązania systemowe

System Powiadamiania Ratunkowego (SPR) w Polsce funkcjonuje na zasadzie integracji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego, w szczególności w zakresie przyjmowania zgłoszeń alarmowych oraz obsługi numeru alarmowego 112. Nadrzedną rolę w systemie przypisano Państwowej Straży Pożarnej<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej sporządził dla wszystkich powiatów na terenie Polski wykaz lokalizacji służb przewidzianych do obsługi połączeń na numery alarmowe, m.in. 112 (osobno dla połączeń z telefonów stacjonarnych i telefonów komórkowych) oraz 999. Wykaz ten obejmuje 13 numerów alarmowych (w tym numery: 984 - pogotowie rzeczne, 986 - straż miejska, 992 - Centrum Antyterrorystyczne - ABW). Sporządzenie wspomnianego wykazu stanowi wypełnienie przez operatorów obowiązków wynikających z zapisów art. 77 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, zgodnie z którym dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych zobowiązany jest zapewnić kierowanie połączeń do numeru alarmowego 112 do CPR oraz połączeń do innych numerów alarmowych do właściwych terytorialnie jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. Zadaniem publicznych operatorów telekomunikacyjnych jest właściwe kierowanie połączeń ze swojej sieci (z obszaru gmin podanych w wykazach dla danego powiatu) do

Niestety rozwiązanie to nie przełożyło się na sprawne i efektywne zarządzanie numerem 112. Obecnie polski SPR posiada niejednorodną oraz nieskoordynowaną wewnątrznie strukturę. Z punktu widzenia przeciętnego obywatela najważniejsze znaczenie ma fakt, że istnieje funkcjonariusz odbierający zgłoszenie alarmowe 112. Jednak to, w jakim miejscu ten przebywa, jaką służbę reprezentuje, jakie ma doświadczenie oraz jakie zostaną podjęte kroki w celu obsługi danego zdarzenia – pozostaje wciąż kwestią indywidualnych rozwiązań organizacyjnych, które odzwierciedlają specyfikę polityczną, finansową i społeczną danego regionu. Przyczyną tego stanu jest brak skoordynowanych działań w zakresie standaryzacji systemu. Aktualnie ustawodawca pracuje nad nową koncepcją jednolitego SPR do obsługi zgłoszeń alarmowych, w szczególności kierowanych na numery alarmowe 112, 997, 998 i 999, który umożliwiłby zaangażowanie do tego zadania właściwych zasobów ratowniczych.

Według założeń opisanych w art. 14a ustawy o ochronie przeciwpożarowej zadania polegające na obsłudze zgłoszeń numeru 112 realizowane są przez:

- ♦ wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego (WCPR) – na terenie województwa;
- ♦ centra powiadamiania ratunkowego (CPR) – na terenie co najmniej jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu.

Przedstawione powyżej uregulowania prawne zostały wprowadzone w Polsce w 2009 r. Jednak jeszcze w 2011 r. zgłoszenia alarmowe na numer 112 ze stacjonarnych aparatów telefonicznych przyjmowane były najczęściej przez straż pożarną, a zgłoszenia wykonywane z telefonów komórkowych – przez policję. Inny mechanizm zastosowano we Wrocławiu – tu odpowiedzialnym za odbiór zgłoszeń ustanowiono Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego<sup>19</sup>.

Rozwiązania systemowe najczęściej pojawiające się w przypadku organizacji powiadamiania ratunkowego to koncepcja operatorska oraz koncepcja dyspozytorska. W Polsce ukształtowała się wyraźna tendencja, która wskazuje na system operatorski jako najbardziej odpowiadający polskim realiom i zapotrzebowaniu. Projekt ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego z 18 kwietnia 2013 r. (planowane wejście w życie 1 stycznia 2014 r.), której celem jest usystematyzowanie, skoordynowanie

---

stanowisk obsługi numerów alarmowych oraz przyjmowanie ruchu na numery alarmowe z tego powiatu od innych operatorów (Telekomunikacja Polska SA lub np. Telefony Podlaskie SA – w przypadku powiatu sokołowskiego w województwie mazowieckim).

<sup>19</sup> Na temat sposobu funkcjonowania numeru alarmowego 112 zob. [www.watchdog.org.pl/wwdane/files/raport112\\_jbn6.pdf](http://www.watchdog.org.pl/wwdane/files/raport112_jbn6.pdf) [dostęp: 18.07.2013 r.].

oraz ujednoczenie polskiego SPR, również ustanawia koncepcję operatorską jako wiodącą.

Istotą systemu operatorskiego jest to, że osoba odbierająca zgłoszenie alarmowe jest wyłącznie operatorem. Zadania, które musi wykonać, wymagają przede wszystkim zebrania podstawowych informacji dotyczących zdarzenia, takich jak: lokalizacja, rodzaj i opis zdarzenia, a także czy występuje zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia. Bardzo ważnym elementem systemu na tym etapie jest automatyczna lokalizacja osoby zgłaszającej. Operator przy wykorzystaniu dostępnych w systemie narzędzi jest w stanie zlokalizować zgłaszającego. Oznacza to, że w razie braku lub niewystarczającej ilości informacji dotyczących miejsca wypadku/zdarzenia pomoc nadal może być udzielona. Dzięki Platformie Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD)<sup>20</sup> i Uniwersalnemu Modułowi Mapowemu (UMM)<sup>21</sup> operator może przekazać zgłoszenie do służb stacjonujących najbliżej zdarzenia, oszczędzając przy tym czas oraz odpowiednio rozlokowując siły i środki. Na tym etapie do zadań operatora należy również weryfikacja zgłoszeń i odrzucanie tych niealarmowych oraz fałszywych. Szacuje się, że jedynie ok. 30% zgłoszeń na numer alarmowy 112 wymaga interwencji służb. Pozostałe to pomyłki, zabawy czy pytania o informację<sup>22</sup>. Gdy proces weryfikacji zakończy się pozytywnie, operator przekazuje zebrane dane do dyspozytorów poszczególnych służb (najczęściej pogotowia ratunkowego, oficerów operacyjnych straży pożarnej, oficerów dyżurnych policji).

Warto zwrócić uwagę na istotną rolę operatora w analizowanym systemie. Osoba pełniąca tę funkcję powinna posiadać odpowiednie kwalifikacje: umiejętność nawiązywania relacji interpersonalnych w sytuacji

<sup>20</sup> Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych to system lokalizujący miejsce, z którego dzwoni osoba wzywająca pomoc. Polski SPR korzysta z 2 platform, do których przesyłane są zapytania o lokalizację osoby dzwoniącej na numer 112; są one zlokalizowane w Boruczy (województwo mazowieckie) i Siemianowicach Śląskich (województwo śląskie). Celem projektu PLI CBD jest usprawnienie funkcjonowania systemu pozyskiwania informacji o lokalizacji abonenta wzywającego pomocy (pod numery alarmowe, w tym 112). Platforma będzie w najbliższym czasie rozbudowywana (ogłoszono przetarg na rozbudowę). Projekt cieszy się zróżnicowanym zainteresowaniem. Do systemu włączają się liczne straże miejskie, jednak 3 główne służby nadal podchodzą do niego sceptycznie.

<sup>21</sup> Uniwersalny Moduł Mapowy to zestaw narzędzi aplikacyjnych wspierających działania operacyjne służb ratowniczych w oparciu o referencyjne dane przestrzenne oraz dane operacyjne służb ratowniczych. Moduł umożliwi między innymi lokalizację zdarzeń, np. uszkodzonych w wypadkach, lokalizację pojazdów służb ratowniczych, zarządzanie użytkownikami będącymi w terenie, wyznaczanie optymalnych tras przejazdu dla pojazdów służb ratowniczych, jak również wykonywanie analiz przestrzennych i raportowania dotyczących zdarzeń i ich obsługi (wsparcie w planowaniu działań prewencyjnych).

<sup>22</sup> Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, 112 - Centrum Powiadamiania Ratunkowego, [www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony\\_alarmowe](http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony_alarmowe) [dostęp: 19.07.2013 r.].

dużego stresu (często w języku obcym) oraz podstawową wiedzę z dziedziny ratownictwa, aby prawidłowo ocenić zakres niezbędnej pomocy. Wspomniany wcześniej projekt ustawy o Systemie Powiadamiania Ratunkowego wyraźnie określa cechy kandydata na stanowisko operatora. Są to przede wszystkim:

- ♦ co najmniej średnie wykształcenie;
- ♦ znajomość co najmniej jednego języka obcego w stopniu komunikatywnym;
- ♦ ukończone szkolenie operatorów numerów alarmowych - zdany egzamin złożony z części teoretycznej i części praktycznej oraz uzyskany certyfikat operatora numerów alarmowych.

Pomiędzy koncepcją operatorską a dyspozytorską istnieje kilka wyraźnych różnic. Osoba odbierająca zgłoszenie alarmowe w systemie operatorskim stanowi pierwsze ogniwo łańcucha SPR. Po zebraniu podstawowych danych na temat zdarzenia i jego weryfikacji uzyskane informacje przekazywane są dyspozytorom poszczególnych służb, którzy podejmują decyzję, jakie siły i środki są konieczne do adekwatnej akcji ratowniczej. Na tym etapie przyjmowania zgłoszenia ważne jest również pozostawanie w stałym kontakcie z osobą zgłaszającą, udzielanie jej ewentualnych wskazówek i wydawanie poleceń do czasu przybycia na miejsce zdarzenia służby ratunkowej.

Modelowym przykładem działania takiego systemu jest centrum powiadamiania ratunkowego mieszczące się w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. Centrum funkcjonuje od 2009 r. i początkowo obejmowało swoim działaniem obszar Krakowa oraz powiatu krakowskiego (ok. 1,1 mln mieszkańców). Docelowo ma objąć całe województwo małopolskie. Było to pierwsze w Polsce, w pełni wyposażone w specjalistyczne oprogramowanie komputerowe CPR, które mogło jednocześnie powiadomić (za pomocą elektronicznego formularza) wszystkie służby niezbędne do przeprowadzenia akcji ratunkowej.

Koncepcja dyspozytorska przewiduje, że osoba odbierająca zgłoszenie alarmowe posiada zdolność dysponowania zasobami służb ratowniczych. Dyspozytor ma za zadanie zebrać podstawowe dane na temat zdarzenia, dokonać weryfikacji, rozdysponować siły i środki, a jeżeli uzna to za konieczne, to również zawiadomić inne służby ratownicze. Dobrym przykładem funkcjonowania takiego modelu jest CPR w Częstochowie<sup>23</sup>. Przytoczone przykłady jednostek w Krakowie i Częstochowie - pomimo

---

<sup>23</sup> Zob. [www.czestochowa.pl/miasto\\_1/bezpieczenstwo/cpr](http://www.czestochowa.pl/miasto_1/bezpieczenstwo/cpr) [dostęp: 17.07.2013 r.].

że reprezentują dobrze funkcjonujące systemy - odzwierciedlają jednak brak kompatybilności oraz niejednorodność SPR w Polsce. Warto zwrócić uwagę, że łatwiej jest budować spójny system na sprawdzonych lokalnie schematach. Zamiast tworzenia zupełnie nowej koncepcji funkcjonowania numeru 112 może lepszym wyjściem byłoby wykorzystanie już przetestowanych rozwiązań, na przykład tych z Krakowa lub Częstochowy. Dotychczasowa analiza wykazała, że w zależności od tego, z jakiego rodzaju telefonu wykonywane jest połączenie lub w jakim regionie Polski znajduje się osoba potrzebująca pomocy - zgłoszenie alarmowe na numer 112 może zostać odebrane przez straż pożarną, policję, WCPR, CPR lub przez Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

### 3.2. Centra Powiadamiania Ratunkowego

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej wyraźnie wskazuje na WCPR-y i CPR-y jako jednostki odpowiedzialne za obsługiwanie zgłoszeń alarmowych na numer 112. Podobny podział zadań znalazł się w projekcie ustawy o powiadamianiu ratunkowym, który przewiduje większe ujednoczenie systemu. Zgłoszenia na numer alarmowy 112 obsługiwane będą wyłącznie przez Centra Powiadamiania Ratunkowego (WCPR-y mają zostać przemianowane na CPR-y). Ustawodawca rozwiązuje tę kwestię w projekcie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego, stanowiąc, że co do zasady wojewoda może utworzyć jedno centrum w województwie znajdujące się w strukturze urzędu wojewódzkiego (wyjątkiem będzie województwo mazowieckie, gdzie zostaną utworzone 2 centra - w Warszawie i Radomiu).

Obecnie w Polsce funkcjonuje 17 WCPR-ów - 16 w miastach wojewódzkich oraz jedno w Radomiu. Niestety, ze względów technicznych, nie wszystkie zgłoszenia mogą zostać odebrane w tych centrach, tak więc numer 112 odbierany jest również w lokalnych jednostkach policji i straży pożarnej. Wejście w życie nowej ustawy ma doprowadzić do sytuacji, w której wszystkie połączenia alarmowe z danego województwa będą odbierane w CPR. Dyspozytorzy poszczególnych służb będą nadal funkcjonować, aby przyjmować zgłoszenia z centrów oraz obsługiwać „swoje” numery alarmowe (9XX).

Aktualnie funkcjonuje zbyt dużo mniejszych, ale przede wszystkim systemowo niejednorodnych jednostek obsługujących numer 112. Ma to negatywny wpływ na wymianę informacji między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi. Często województwa sąsiadujące ze sobą nie posiadają bezpośredniej możliwości wspólnej łączności i komunikacji, przez co praktycznie niemożliwa jest współpraca dwóch lub większej liczby województw w obliczu ataku terrorystycznego, katastrofy naturalnej lub

klęski żywiołowej, które swoim działaniem objęłyby obszar większy niż jedno województwo.

### 3.3. Komunikacja i łączność

Wśród głównych elementów prawidłowo funkcjonującego i spełniającego swoją rolę SPR są komunikacja i łączność. Elementy te występują na wszystkich poziomach systemu, a ich prawidłowe funkcjonowanie oddziałuje na zaangażowane podmioty. Możemy wyróżnić dwa podstawowe poziomy, na których zachodzi komunikacja:

- ♦ pomiędzy osobą zgłaszającą a służbami,
- ♦ pomiędzy służbami.

Ponadto prawidłowa łączność oraz komunikacja są konieczne podczas koordynacji pracy służb.

Instrumentem, który ma zapewnić efektywną komunikację oraz łączność w polskim SPR, jest system teleinformatyczny przygotowany i wdrażany przez Centrum Projektów Inwestycyjnych - Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (OST-112).

#### • OST-112

Ogólnopolski System Teleinformatyczny na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (OST-112) jest narzędziem, które ma zapewnić transmisję danych oraz stworzyć warunki do uruchomienia łączności głosowej na potrzeby przyjmowania i obsługi zgłoszeń alarmowych. U podstaw stworzenia tego systemu leżała potrzeba posiadania niezależnej od operatorów telekomunikacyjnych ogólnopolskiej infrastruktury sieciowej. Również fakt, że infrastruktura telekomunikacyjna służb była przestarzała i *nie zaspokajała wszystkich potrzeb związanych z transmisją danych oraz współdziałaniem z zakresu powiadamiania ratunkowego*<sup>24</sup>, spowodował przyspieszenie prac nad stworzeniem tego systemu.

OST-112 to główna platforma komunikacyjna SPR. Stanowi ona również infrastrukturę komunikacyjną dla innych narzędzi. Ma za zadanie zapewnić zarówno możliwość uruchomienia, jak i połączenia w jedną, zintegrowaną całość pozostałych elementów systemu, takich jak: Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych (PLI CBD), Systemy Wspomagania Dowodzenia (SWD)<sup>25</sup>, System Informatyczny Po-

<sup>24</sup> Centrum Projektów Informatycznych, *OST112 - Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112*, Warszawa 2012.

<sup>25</sup> Jak wynika z Informacji o wynikach kontroli NIK z 20 czerwca 2013 r., nadal „nie do-

gotowia Ratunkowego (SIPR), Uniwersalny Moduł Mapowy (UMM) oraz Systemy Informatyczne Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR)<sup>26</sup>.

Największymi korzyściami, jakie przyniesie OST-112 w momencie, w którym zostanie w pełni uruchomiony, są:

- ◆ ułatwienie uzyskiwania i przepływu informacji;
- ◆ skrócenie czasu i zwiększenie skuteczności reakcji służb ratunkowych;
- ◆ integracja systemów służb ratunkowych i eliminacja dublowania się sieci;
- ◆ ograniczenie do minimum ryzyka awarii SPR;
- ◆ zwiększony nadzór nad funkcjonowaniem systemu ratownictwa;
- ◆ optymalizacja rozmieszczenia zasobów i wydawania środków;
- ◆ poprawa bezpieczeństwa obywateli, w tym głuchoniemych, obcokrajowców i ofiar wypadków samochodowych.

- ***Komunikacja. Osoba zgłaszająca i służby***

W aspekcie łączności i komunikacji pomiędzy osobą zgłaszającą a służbami najważniejsza jest możliwość natychmiastowego uzyskania połączenia telefonicznego i wezwania odpowiedniej pomocy. Europejski numer alarmowy 112 w założeniu powinien pozwalać na wezwanie wszystkich podstawowych służb za jednym razem. Odbierający zgłoszenie operator WCPR lub CPR ma za zadanie je przyjąć, następnie przekazać do odpowiednich służb, a potem monitorować jego status.

---

proszono do integracji Systemów Wspomagania Dowodzenia poszczególnych służb z systemami informatycznymi centrów powiadamiania ratunkowego. W efekcie zgłoszenie odebrane przez operatora numeru alarmowego w razie potrzeby przełączane było do odpowiedniej służby, który od nowa zbierał informację w zakresie zaistniałego zdarzenia («formatka» zgłoszenia nie mogła być przekazana drogą informatyczną na skutek braku kompatybilności posiadanych systemów, a w przypadku ratownictwa medycznego – w związku z brakiem odpowiedniego systemu)”; zob. Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt.

<sup>26</sup> Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli* NIK z 20 czerwca 2013 r.: „istotnym problemem z właściwym wdrożeniem SI WCPR pozostawała kwestia słowników punktów adresowych. W systemach SWD zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Natomiast w SI WCPR zaimplementowany był słownik danych adresowych pozyskany z Głównego Urzędu Statystycznego”. Stwarza to ryzyko polegające na tym, że jeśli słowniki danych adresowych będą niezgodne, może to spowodować błędną interpretację przekazywanych pomiędzy systemami komunikatów; zob. tamże.

Docelowo SPR będzie posiadał 3 dodatkowe funkcje, które zwiększą poziom bezpieczeństwa osób głuchoniemych, obcokrajowców i ofiar wypadków samochodowych. Osoba głuchoniema w sytuacji zagrożenia będzie mogła wysłać informację pod numer 112 za pomocą SMS-a, faksu lub e-maila. Obecnie żadna z tych funkcji nie została wprowadzona do użytku. Wszyscy obywatele Unii Europejskiej będą mogli przekazywać informację o zdarzeniu w swoim języku. Operator połączy zgłaszającego z dyżurującym tłumaczem, który przyjmie zgłoszenie w jednym z języków urzędowych UE. Centra obsługujące numer 112 i służby ratownicze zostaną wyposażone w technologię umożliwiającą obsługę systemu eCall<sup>27</sup>. W razie wypadku zainstalowane w samochodzie urządzenie automatycznie prześle informację do dyspozytora i służb ratunkowych.

Mając na uwadze fakt, że dla osoby zgłaszającej najważniejsze jest szybkie i sprawne przyjęcie zgłoszenia oraz czas przybycia odpowiednich służb, kwestią mniej istotną są: miejsce, do którego dojedzie się, służba, z którą skontaktował się, czy system, na bazie którego udzielona została mu pomoc. Należy zatem zwrócić uwagę na to, że dla obywatela nie są ważne rozwiązania techniczne i organizacyjne dopóty, dopóki będzie mu szybko udzielona profesjonalna pomoc. Osoba zgłaszająca musi mieć pewność, że jej zgłoszenie odbierze przeszkolony i kompetentny operator. Można wyobrazić sobie sytuację, w której nikt nie zastanawia się, czy zgłoszenie odbiera podmiot publiczny, czy prywatny<sup>28</sup>. Takie stanowisko zajmują wiele osób zaangażowanych w SPR, z którymi odbyto spotkania.

<sup>27</sup> System eCall umożliwia szybkie powiadomienie o wypadkach drogowych mających miejsce na terenie UE. Podstawą działania są montowane w samochodach urządzenia eCall, które przy silnym uderzeniu pojazdu samodzielnie wysyłają zgłoszenie do odpowiedniej jednostki koordynującej akcje ratownicze. Aby takie rozwiązanie zadziałało, musi istnieć sieć zdalna do odbioru sygnałów wysyłanych z mobilnych urządzeń eCall montowanych w pojazdach.

<sup>28</sup> W Wielkiej Brytanii na I etapie informacja jest odbierana przez jedno z 7 Centrów Powiadomienia Ratunkowego (Public Safety Answering Point - PSAP), prowadzone przez BT (dawniej British Telecom) bądź Cable & Wireless (C&W), które zajmują się filtrowaniem zgłoszeń pod kątem ich prawdziwości, geolokalizacją zgłaszającego oraz - po przeprowadzeniu krótkiego wywiadu - przekierowaniem połączenia do służby odpowiedzialnej za dany typ zdarzenia. Wskazane wyżej centra BT oraz C&W odbierają rocznie ok. 37 mln połączeń. Statystyczny czas oczekiwania na konsultanta to ok. 10 sekund, a system lokalizuje dzwoniącego ok. 2 sekundy. Należy również wspomnieć, że ok. 50% połączeń jest odrzucane i traktowane jako fałszywe zgłoszenia. Oba podmioty prywatne prowadzą wszystkie statystyki dotyczące obsługi numerów alarmowych, a ich działalność opiera się na porozumieniach z poszczególnymi służbami. Obecnie w Wielkiej Brytanii trwa proces przejmowania przez BT wszystkich połączeń alarmowych w celu usprawnienia systemu powiadomienia ratunkowego. BT obsługuje połączenia alarmowe ze względu na zapis w umowie prywatyzacyjnej, pochodzący z lat 70. XX w. II etap obsługi połączenia alarmowego nadal pozostaje w zakresie służb ratunkowych. Na tym etapie zauważalną tendencją jest maksymalizacja udziału funkcjonariuszy służb w pracy na stanowiskach dyspozytorskich.



- **Komunikacja między służbami**

Poziom komunikacji i łączności pomiędzy służbami jest kluczowym elementem SPR, w szczególności na etapie wykonawczym (czyli udzielania pomocy). Bardzo ważnym instrumentem w tym zestawieniu jest włączenie do OST-112 systemów wspomagania dowodzenia poszczególnych służb, co zapewnia możliwość wzajemnej komunikacji oraz wymiany informacji na potrzeby szybkiego działania w sytuacjach kryzysowych. Geolokacyjne elementy systemu pozwalają natomiast służbom na podgląd wszystkich jednostek/zespołów danej służby na mapie (wraz z ich statusem: wolny, zajęty, w drodze, powrót, awaria itd.).

Na tym poziomie można wyróżnić dwa etapy akcji ratunkowej, w których łączność i komunikacja odgrywają bardzo ważną rolę. Po pierwsze, jest to etap przyjęcia zgłoszenia i rozdysponowania odpowiednich zasobów. Odpowiednim przykładem na tym etapie jest dobra praktyka (odnotowana w kilku województwach i wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego - WPZK) wysyłania do mniej poważnych przypadków medycznych jednostki straży pożarnej w celu odciążenia pogotowia ratunkowego. Drugim etapem jest rozpoczęcie i koordynacja akcji ratunkowej. Służba, która pierwsza pojawia się na miejscu zdarzenia, koordynuje akcję ratunkową (w wyjątkowych przypadkach rolę koordynatora zawsze odgrywa policja lub straż pożarna). Idealnym rozwiązaniem jest wyposażenie służb w przenośne nadajniki umożliwiające bezpośredni kontakt z WCPR w celu wezwania dodatkowych sił i środków, bez konieczności kontaktowania się drogą radiową ze wszystkimi służbami indywidualnie. Zdarzają się sytuacje, w których na miejscu akcji ratunkowej potrzebny jest na przykład specjalistyczny sprzęt strażacki. W takich przypadkach służba koordynująca akcję może zwrócić się o pomoc do sąsiednich województw, a w szczególnych przypadkach nawet do wojska. Kwestię współpracy pomiędzy województwami w tym zakresie powinny regulować wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego.

Niestety obecnie służby nie są wyposażone w odpowiedni sprzęt i zintegrowane systemy łączności i komunikacji. Często muszą polegać na łączności analogowej lub radiowej. Nie zostały również szczegółowo opisane zasady koordynacji akcji ratunkowych. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest przyjęty na terenie danego powiatu/województwa zwyczaj. Kwestia współpracy pomiędzy województwami jest odpowiednio uregulowana w WPZK, natomiast praktycznie nie współpracuje się z wojskiem. Powodem tego są skomplikowane procedury uzyskania takiej pomocy oraz świadomość znacznych kosztów, którymi najczęściej obciążane są gminy.

Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych zaniechał działań na rzecz stworzenia jednolitego Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej, który miał stanowić ważny element integracji działań poszczególnych służb ratunkowych stosownie do nowych wyzwań i rozwoju cywilizacyjnego. W informacji przekazanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 27 listopada 2012 r. stwierdzono, że: *W związku z dużym znaczeniem integracji i spójności łączności radiowej Policji, PSP i ratownictwa medycznego, która jest niezbędna zarówno w obsłudze zgłoszeń alarmowych, jak i w przypadku ataków terrorystycznych czy klęsk żywiołowych, w chwili obecnej trwają prace nad wyznaczeniem podmiotu odpowiedzialnego za prace nad systemem*<sup>29</sup>.

### 3.4. Koordynacja służb

W kwestii koordynacji służb komunikacja i łączność również odgrywają niesłychanie ważną rolę. Pod tym kątem oba elementy najlepiej można przedstawić na przykładzie dwóch przypadków koordynacji: akcji ratunkowej (Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego - WCPR) oraz sytuacji kryzysowej (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego - WCZK).

- **Akcja ratunkowa (WCPR)**

Na etapie koordynacji akcji ratunkowej komunikacja i łączność pomiędzy WCPR a służbami, w drodze lub na miejscu zdarzenia, często decyduje o skuteczności i powodzeniu akcji. Idealnym przykładem będzie w tym przypadku kwestia rozmieszczenia zasobów (dysponowania) zespołów ratunkowych. Decyzje o tym, czy potrzebne są dodatkowe siły i środki na miejscu zdarzenia, czy też pojawiła się możliwość wstrzymania lub odesłania konkretnych jednostek, bez odpowiedniej łączności nie byłyby możliwe, a na pewno byłyby utrudniona i mniej efektywna.

Ważnym elementem koordynacji w omawianym kontekście jest „formatka”, czyli instrument teleinformatyczny wykorzystywany w Centrach Powiadamiania Ratunkowego<sup>30</sup>, który umożliwia rejestrację zgłosze-

<sup>29</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK z 20 czerwca 2013 r. (okres objęty kontrolą: 24.10.2011-18.01.2013), Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt.

<sup>30</sup> Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) w Krakowie jest jednym z centrów powiadamiania, które funkcjonują w oparciu o nowy model przyjmowania zgłoszeń alarmowych z wykorzystaniem sprzętu oraz oprogramowania dostarczonego przez Centrum Projektów Informatycznych (CPI) w ramach projektu System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego (SIPR). Model ten zastosowano również w WCPR w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Radomiu i we Wrocławiu. Krakowski WCPR, który jako pierwszy w Polsce rozpoczął obsługę numeru 112, jest wyposażony

nia alarmowego za pomocą automatycznego formularza obsługi, a także przekazanie wypełnionego formularza wraz z nagraniem zgłoszenia alarmowego do odpowiednich dyspozytorów centrum lub do znajdujących się poza centrum dyspozytorów służb lub podmiotów ratowniczych, które współpracują z SPR<sup>31</sup>. Cała operacja odbywa się bardzo sprawnie, bez konieczności informowania wszystkich służb indywidualnie, np. drogą radiową. Minimalna zawartość informacyjna zgłoszenia alarmowego rejestrowanego za pomocą „formatki” została określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego<sup>32</sup>. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia zgłoszenie to powinno zawierać między innymi: unikalny identyfikator zgłoszenia, dane osoby zgłaszającej, dokładne określenie miejsca zdarzenia, opis zdarzenia oraz służbę lub podmiot ratowniczy, do którego jest kierowane zgłoszenie wraz ze statusem obsługi. Formularze mogą być również wyposażone w następujące narzędzia:

- ♦ blokada wysłania niepełnego formularza (konieczność uzupełnienia wymaganych pól);
- ♦ początkowa lokalizacja miejsca zdarzenia na podstawie określenia powiatu;
- ♦ automatyczne podpowiadanie odpowiedniej służby (wiodącej).

Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli NIK z 20 czerwca 2013 r. wciąż występują trudności z elektroniczną integracją „formatek” dotyczących zdarzenia wypełnianych przez operatorów z formularzami dyspozytorów poszczególnych służb. W efekcie powoduje to konieczność ponownego zbierania danych o zdarzeniu przez dyspozytora*<sup>33</sup>.

W przypadku skomplikowanych, niecodziennych akcji ratunkowych niezbędna jest łączność pomiędzy WCPR w sąsiednich województwach. Łączność ta pozwala na natychmiastowe przesłanie prośby o pomoc i odelegowanie dodatkowych sił i środków/zasobów/jednostek ratunkowych/służb. W każdym wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego powinien znajdować się zapis o tym, do których województw można się zgłosić,

---

w konssole dyspozytorskie, umożliwiające korzystanie z rozbudowanych, szczegółowych formularzy obsługi zgłoszenia alarmowego, pozwalających na przesłanie precyzyjnej informacji o zdarzeniu do odpowiedniej służby.

<sup>31</sup> Definicja jednostek współpracujących występująca w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. jest szersza niż definicja w ustawie z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 130, poz. 1073 z późn. zm.

<sup>33</sup> Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt. (okres objęty kontrolą: 24.10.2011 - 18.01.2013).

a w umowach pomiędzy województwami powinny być regulowane kwestie skali pomocy i jej finansowania.

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest również kwestia przyjmowania zgłoszeń alarmowych z terenu objętego zasięgiem jednego WCPR przez inne z sąsiedniego województwa. W razie awarii lub katastrofy naturalnej niezbędne jest utrzymanie funkcjonowania systemu w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Docelowo każdy WCPR powinien być przygotowany do obsługi innego województwa (np. województwo podkarpackie do przejęcia województwa pomorskiego, i odwrotnie), a według ekspertów, z którymi się spotkaliśmy, możliwa jest nawet sytuacja stworzenia jednego „mega-CPR”, które swoim zasięgiem objąłby terytorium całego kraju.

- **Sytuacja kryzysowa (CZK)**

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej priorytetem powinien być sprawny przepływ informacji. Aby to osiągnąć, niezbędna jest niezawodna łączność. We wszystkich gminach i powiatach w Polsce istnieje prawny obowiązek monitorowania sytuacji na terenie danej jednostki podziału terytorialnego, np. przez pełnienie całodobowych dyżurów w Urzędzie Gminy lub Gminnym Centrum Zarządzania Kryzysowego (GCZK) czy Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) oraz, w razie konieczności, zapewnienie przepływu informacji.

Najważniejszymi podmiotami w kwestii zarządzania kryzysowego w województwie jest natomiast wojewoda i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK). Do centrum ze wszystkich źródeł (nie tylko od służb) spływają informacje dotyczące zaistniałej sytuacji kryzysowej i przebiegu akcji ratunkowej. WCZK jest komórką zobowiązaną do zapewnienia skutecznego obiegu informacji. Centrum przekazuje wszystkie informacje wojewodzie (ewentualnie powoływanemu *ad hoc* Wojewódzkiemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego - organowi doradczemu wojewody), aby ten mógł podejmować niezbędne decyzje. Operatorzy w Centrach Zarządzania Kryzysowego (zarówno gminnych, powiatowych, jak i wojewódzkich) w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej powiadamiają automatycznie wszystkie służby (informując jednocześnie komórkę zarządzania kryzysowego o większym zasięgu terytorialnym - powiat, województwo).

### 3.5. Wojewódzkie plany działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego

W celu realizacji zadań państwa polegających na udzieleniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego utworzono system Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM), którego zasady organizacji, funkcjonowania oraz finansowania zostały określone w ustawie z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Na podstawie przepisów ww. ustawy w ramach systemu PRM działają organy administracji rządowej, właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu (minister zdrowia i wojewodowie) oraz jednostki systemu, do których należą szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) i zespoły ratownictwa medycznego (ZRM), w tym lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego. Oprócz podmiotów będących częścią systemu PRM ustawa określa również szerokie spektrum jednostek współpracujących z systemem, którymi są służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego i udzielające im kwalifikowanej pierwszej pomocy. Do jednostek tych zalicza się w szczególności:

- ◆ jednostki organizacyjne PSP;
- ◆ jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (OSP, jednostki ratowniczo-gaśnicze);
- ◆ podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego na podstawie ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>34</sup> (Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe);
- ◆ podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego na podstawie przepisów ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych<sup>35</sup> (Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe);
- ◆ inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej (np. powiatowe komendy policji, oddziały straży granicznej).

Jednostkami współpracującymi z systemem mogą być także społeczne organizacje ratownicze, które w ramach swoich zadań statutowych lub ustawowych są zobowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Jest to możliwe, jeżeli zostaną one

<sup>34</sup> Dz.U. nr 208, poz. 1241 z późn. zm.

<sup>35</sup> Dz.U. nr 208, poz. 1240 z późn. zm.

wpisane do prowadzonego przez wojewodę rejestru jednostek współpracujących z systemem. Przykładem wspomnianych powyżej organizacji są między innymi: Grupa Pierwszej Pomocy Polskiego Czerwonego Krzyża, Maltańska Służba Medyczna oraz Fundacja R2.

Na obszarze województwa system PRM działa w oparciu o (sporządzany przez wojewodę) plan działania systemu, który zastąpił dotychczasowe plany powiatowe oraz krajowe. Plan obejmuje następujące elementy:

- ♦ charakterystykę potencjalnych zagrożeń życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analizę ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu przepisów o stanie klęski żywiołowej;
- ♦ liczbę i rozmieszczenie na obszarze województwa jednostek systemu (SOR, ZRM);
- ♦ obszary działania i rejony operacyjne;
- ♦ sposób koordynowania działań jednostek systemu;
- ♦ kalkulację kosztów działalności ZRM;
- ♦ sposób współpracy z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw zapewniający sprawne oraz skuteczne ratowanie życia i zdrowia, bez względu na przebieg granic województw;
- ♦ sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem;
- ♦ informację o lokalizacji Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) i Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) oraz terenach przez nie obsługiwanych;
- ♦ opis struktury systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego w celu dokonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia koniecznych łączy telekomunikacyjnych zapewniających możliwość niezbędnych przekierowań połączeń z CPR do właściwych jednostek organizacyjnych policji, straży pożarnej i dysponenta pogotowia ratunkowego.

Należy zaznaczyć, że umieszczenie elementów planu, które dotyczą sposobu współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem, wymaga uzgodnienia z właściwymi miejscowo:

- ♦ szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego;

- ◆ komendantem Wojskowego Obwodu Profilaktyczno-Leczniczego;
- ◆ komendantem wojewódzkim PSP;
- ◆ komendantem wojewódzkim Policji;
- ◆ komendantem oddziału Straży Granicznej, którego zakres działania obejmuje strefę nadgraniczną.

Ujednolicony tekst wojewódzkiego planu działania systemu PRM, w wersji zaktualizowanej, zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewoda podaje do publicznej wiadomości, w szczególności przez zamieszczenie go w „Biuletynie Informacji Publicznej”.

Obecnie wszystkie województwa posiadają plany działania systemu PRM. W przypadku 15 województw obowiązuje plan z 2011 r. z późniejszymi aktualizacjami. W województwie lubuskim pierwszy plan powstał w 2012 r. Największe rozbieżności pomiędzy planami w poszczególnych województwach (które teoretycznie powinny zawierać identyczne elementy) dotyczą określenia sposobu kooperacji jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem. Wprowadzie wszystkie wojewódzkie plany zawierają wykaz jednostek współpracujących z systemem (najczęściej w formie załącznika do planu), jednak tylko część zawiera szczegółowe procedury oraz wytyczne regulujące współpracę między jednostkami (np. plany w województwach: lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim).

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Po przeanalizowaniu powyższego materiału nasuwają się następujące wnioski oraz proponowane rekomendacje:

- 1) Nie powstała dotąd jedna instytucja organizująca i nadzorująca sprawne funkcjonowanie SPR. Przez wiele lat wiodącą rolę miało odgrywać Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednakże po wydzieleniu z niego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji kompetencje uległy rozproszeniu. Część odpowiedzialności za nieprawidłowe funkcjonowanie SPR ponosi także Centrum Projektów Informatycznych odpowiedzialne za dostarczenie gotowego oprogramowania do systemu SPR. Niestety terminy oddania go do użytku były regularnie przesuwane. Należy również zaznaczyć, że jeśli w jakiejś jednostce SPR wykorzystywany jest inny system teleinformatyczny

ny, CPI nie ma żadnych możliwości narzucenia jej swojego oprogramowania.

- Brak ewaluacji dotychczasowych działań doprowadził do sytuacji, gdzie pomimo powierzenia obsługi połączeń na numer 112 CPR-om lub WCPR-om wiele połączeń jest wciąż odbieranych przez policję lub straż pożarną. Innym przykładem mogą być różne systemy funkcjonowania samych CPR-ów. Jednostka mieszcząca się w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie posługuje się tak zwanym systemem operatorskim, podczas gdy CPR w Częstochowie należy określić jako „dyspozytorski”. Obie jednostki, pomimo że są przykładami dobrze funkcjonujących systemów, odzwierciedlają jednak brak kompatybilności oraz niejednolitość SPR w Polsce.
- Należałoby jednoznacznie wskazać instytucję odpowiedzialną za koordynację systemu. Byłaby ona odpowiedzialna za przekazywanie informacji pomiędzy poszczególnymi zaangażowanymi w SPR podmiotami czy też zajmowała się ewaluacją i korygowaniem błędów występujących w systemie.

2) Brak jednolitości systemu stwarza bardzo poważne zagrożenia. Do najważniejszych należą problemy z koordynacją służb w sytuacjach, gdy powinny być zaangażowane więcej niż jedna służba lub gdy niezbędna jest jedna z jednostek specjalistycznych, dysponujących odpowiednim wsparciem technicznym. Innym poważnym zagrożeniem związanym z brakiem koordynacji i jednolitości systemu jest hipotetyczna sytuacja, w której dochodzi do wyłączenia z systemu jednego z CPR-ów (na skutek długotrwałej awarii prądu, ataku terrorystycznego bądź z powodu innego nieprzewidywalnego zdarzenia). Należałoby również przewidzieć sytuacje, gdy do zdarzenia dochodzi w strefie przygranicznej województw. Może wówczas zaistnieć sytuacja, w której bliżej jest na przykład pogotowiu ratunkowemu dojechać z innego województwa niż czekać na pogotowie z właściwej terytorialnie jednostki.

- Należy zapewnić możliwie szybkie uruchomienie sprawnie działającego systemu OST-112, obejmującego swoim działaniem wszystkie CPR-y oraz dyspozytornie policji, straży pożarnej i pogotowia ratunkowego.



- Najważniejsze narzędzia informatyczne wykorzystywane przez służby i CPR-y powinny być zintegrowane i sprawnie funkcjonować w ramach OST-112. Do narzędzi tych należy zaliczyć: PLI CBD, SWD, SIPR, UMM oraz Systemy Informatyczne Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR). Dodatkowo należy przygotować OST-112 na możliwość podłączenia urządzeń obecnie niewykorzystywanych w SPR, takich jak eCall, czy też obsługę różnych platform komunikacji, np. SMS albo e-mail.
  - Należy stworzyć jednolity system informatyczny (obejmujący także funkcjonowanie takich samych „formatek” we wszystkich CPR-ach) oraz jednolity system obsługi połączeń w każdym CPR. Umożliwiłoby to sprawne przejmowanie zakresu działania jednej jednostki przez inną (np. CPR z województwa warmińsko-mazurskiego mógłby przejść tymczasowo obowiązki CPR z województwa dolnośląskiego).
  - Należy stworzyć instrukcję wypełniania według określonego schematu Wojewódzkich Planów Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzkich Planów Działania Systemu PRM. Pozwoliłoby to decydentom na porównywanie planów i procedur dotyczących poszczególnych województw oraz łatwe wyszukiwanie informacji dotyczących sprzętu przy zdarzeniach o charakterze ponadwojewódzkim lub przygranicznym.
- 3) Polski SPR należy jednoznacznie określić jako „operatorski”. Jedną z jego największych zalet jest zapewnienie sprawnego przepływu informacji oraz eliminacja zgłoszeń niewymagających interwencji służb. Według danych pozyskanych przez grupę około 70% połączeń na numer alarmowy 112 to próby uzyskania informacji lub porady, zgłoszenia niewymagające interwencji służb lub nieodpowiedzialne żarty. Projekt ustawy o Systemie Powiadamiania Ratunkowego przygotowywany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zakłada powstanie jednolitego systemu obsługi w CPR-ach<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Jak wynika z *Informacji o wynikach kontroli NIK* z 20 czerwca 2013 r.: „Z danych TP S.A. wynika, że 55% zgłoszeń na numer alarmowy 112 nie została w 2011 r. w ogóle obsłużona (zgłoszenia nie zostały odebrane)”; zob. Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt.

- Niezbędne jest wdrożenie jednolitego dla całego kraju systemu szkoleń operatorów, które umożliwiłyby przyszłym operatorom podjęcie pracy w każdym z istniejących CPR-ów.
  - Należy stworzyć bazę danych zawierającą informacje o wszystkich wyszkolonych i aktywnych zawodowo operatorach. Zapewniłoby to elastyczność w ewentualnym przemieszczaniu operatorów w przypadku potrzeby uzupełnienia składu osobowego w wymagających tego jednostkach.
- 4) Jak wspomniano powyżej, zaledwie ok. 30% połączeń wymaga interwencji służb. Należy wprowadzić środki przeciwdziałania tendencji spadkowej liczby połączeń alarmowych w stosunku do połączeń tzw. fałszywych.
- Należy unikać penalizacji fałszywych zgłoszeń. Ich liczba jest tak duża, że pozostałoby to tzw. martwym przepisem, a w przypadku zastosowania go mogłoby wręcz zniechęcać do właściwego użytkowania numeru w obawie o ukaranie.
  - W promowaniu należytego użytkowania numeru alarmowego należy także unikać głośnych kampanii promocyjnych zachęcających do korzystania z numeru 112. Może to skutkować znacznym wzrostem liczby połączeń, ale nie musi oznaczać wzrostu świadomości użytkowania numeru. W Wielkiej Brytanii zaniechano organizacji kampanii promocyjnych po tym, gdy po kolejnej z nich odnotowano jedynie zwiększenie się odsetku tzw. *hoax calls* (czyli szeroko rozumianych błędnych połączeń), a nie odnotowano zwiększenia liczby połączeń wymagających interwencji służb.
  - Grupą docelową dla „cichych” kampanii promocyjnych powinny stać się dzieci i młodzież.
  - Edukacja dotycząca właściwego korzystania z numeru 112 powinna się sprowadzać raczej do różnego rodzaju tzw. miękkich działań, takich jak zajęcia w szkołach, udostępnianie ulotek informacyjnych w urzędach, na komisariatach policji czy też w placówkach pocztowych.

- Bardzo korzystne byłoby włączenie organizacji pozarządowych do tzw. cichego promowania właściwego użytkowania numeru 112.
- 5) Obecnie funkcjonujący SPR powstał w wyniku kombinacji rozwiązań przyjętych w KSRRG z systemem PRM. Spowodowało to przyznanie nadrzędnej roli w systemie Państwowej Straży Pożarnej. Pomimo zmian wprowadzonych w 2009 r. i przekazania obsługi połączeń 112 do CPR-ów i WCPR-ów (zob. wniosek 1) tendencja ta wciąż się utrzymuje.
- Należy wspierać rozwój CPR-ów i ułatwiać przejście całego podległego im terytorium poprzez rozbudowę właściwej infrastruktury technicznej.
- 6) Istniejący obecnie system łączności pomiędzy służbami należy uznać za niewystarczający. Opiera się on wyłącznie na komunikacji radiowej i telefonicznej. Jednym z przykładów niedociągnięć w odpowiedniej komunikacji pomiędzy służbami jest funkcjonowanie jednostek OSP. Podczas spotkań z ekspertami grupa była wielokrotnie informowana, że często występuje sytuacja, gdy do jednego zdarzenia, np. wypadku samochodowego, nawet po zakończeniu akcji ratunkowej przyjeżdżają wozy OSP z kilku okolicznych miejscowości, a czasem i z odleglejszych gmin. Powoduje to tylko spotęgowanie zamieszania podczas akcji ratunkowej i może stwarzać niepotrzebne zagrożenie na drodze dojazdu do miejsca zdarzenia.
- Należy stworzyć nowoczesny system komunikacji pomiędzy służbami. Za wzór mogłoby służyć rozwiązanie przyjęte w Londynie. W przypadku potrzeby wsparcia ze strony innej służby wysyłana jest krótka informacja elektroniczna zawierająca podstawowe informacje. Eliminuje to z procesu zgłaszania zdarzenia zawodne połączenie telefoniczne lub radiowe oraz wydłużające czas akcji ratunkowej tłumaczenie. Podobne, nowoczesne rozwiązania funkcjonują również w Belgii, Niemczech i krajach skandynawskich.
- 7) Jedną z najważniejszych idei numeru 112 jest umożliwienie osobom nie pochodzącym z kraju, w którym się obecnie znajdują, wezwanie pomocy bez względu na to, czy znają język.
- Należy stworzyć skuteczne narzędzie umożliwiający obsługę osób nieznających języka polskiego. Dobrym rozwiązaniem

niem byłoby na przykład załączanie informacji o kompetencjach językowych operatorów w bazie danych (zob. wniosek 3).

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

- Centrum Projektów Informatycznych, *OST112 – Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112*, Warszawa 2012.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Warszawa 2010.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego*, Warszawa 2012.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Warszawa 2013.
- Odpowiedź na interpelację posła Sławomira Kopycińskiego (znak: SPS-023-3757/12) w sprawie afery korupcyjnej w Centrum Projektów Informatycznych, [http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/i03757o0/\\$File/i03757o0.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/izo7.nsf/www1/i03757o0/$File/i03757o0.pdf).
- Wojewoda Pomorski, *Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne*, Gdańsk 2012.

### Akty prawne

- Decyzja Rady nr 91/396/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego (Dz.Urz. WE L 217 z 06.08.1991).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 108 z 24.04.2002).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z 7 marca 2002 r. w sprawie usług powszechnej (Dz.Urz. UE L 108 z 24.04.2002).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz.U. nr 130, poz. 1073 z późn. zm.).
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1445 z późn. zm.).

- Ustawa z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 757 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 908).
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 12, poz. 68 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).
- Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. nr 208, poz. 1241 z późn. zm.).
- Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. nr 208, poz. 1240 z późn. zm.).

### **Źródła internetowe**

- <http://nagle.mp.pl/aktualnosci/show.html?id=70288>
- [www.czestochowa.pl/miasto\\_1/bezpieczenstwo/cpr](http://www.czestochowa.pl/miasto_1/bezpieczenstwo/cpr)
- [www.dziennikbaltycki.pl/artukul/365978,pomorze-starostowie-boja-sie-ze-zaplaca-miliony-za-system-powiadamiania-ratunkowego,id,t.html?cookie=1](http://www.dziennikbaltycki.pl/artukul/365978,pomorze-starostowie-boja-sie-ze-zaplaca-miliony-za-system-powiadamiania-ratunkowego,id,t.html?cookie=1)
- [www.gdansk.uw.gov.pl/pomorski-urzad-wojewodzki-w-gdansk/aktualnosci/item/-748-numer-112-do-konca-roku-wcpr-obejmie-cale-wojewodztwo-pomorskie](http://www.gdansk.uw.gov.pl/pomorski-urzad-wojewodzki-w-gdansk/aktualnosci/item/-748-numer-112-do-konca-roku-wcpr-obejmie-cale-wojewodztwo-pomorskie)
- [www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony\\_alarmowe](http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=telefony_alarmowe)
- [www.uke.gov.pl/pli-cbd-904](http://www.uke.gov.pl/pli-cbd-904)
- [www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport112\\_jbn6.pdf](http://www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport112_jbn6.pdf)

### **Spotkania konsultacyjne**

- Clinton Beale, Quality Assistant Manager, London Ambulance Service, Londyn, 22 maja 2013 r.
- Robert Bougerel, Dyrekcja Generalna Bezpieczeństwa Cywilnego i Zarządzania Kryzysowego, Paryż, 24 września 2013 r.
- Paul Coats, inspektor w Central Communications Command Centre, Londyn, 22 maja 2013 r.
- Axel Ewers, dyrektor Centrum Dyspozycyjnego w Berlinie, Berlin, 27 września 2013 r.

- Mariusz Feltynowski, zastępca dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Komendzie Głównej PSP, Warszawa, 16 maja 2013 r.
- Robert Gałązkowski, dyrektor Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Warszawa, 20 lutego 2013 r.
- Sławomir Górski, dyrektor Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Warszawa, 4 kwietnia 2013 r.
- Torsten Gräser, Straż Pożarna w Berlinie, Berlin, 27 września 2013 r.
- Alain Lefèvre, dyrektor generalny Centrum Kryzysowego Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 11 kwietnia 2013 r.
- Ralf Lenschke, Policja w Berlinie, Berlin, 27 września 2013 r.
- Gary Machado, dyrektor European Emergency Number Association, Bruksela, 10 kwietnia 2013 r.
- Dariusz Marczyński, dyrektor Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Komendzie Głównej PSP, Warszawa, 16 maja 2013 r.
- Jerzy Miller, wojewoda małopolski, Kraków, 22 marca 2013 r.
- Sławomir Nowicki, naczelnik Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa, 5 czerwca 2013 r.
- Andrzej Ostas, zastępca dyrektora Głównego Sztabu Policji w Komendzie Głównej Policji, Warszawa, 7 czerwca 2013 r.
- Steve Perry, inspektor w London Fire Brigade Operations Centre, Londyn, 22 maja 2013 r.
- Wojciech Poletyło, kierownik zespołu w Delegaturze Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy w dzielnicy Śródmieście, Warszawa, 6 czerwca 2013 r.
- Wojciech Radecki, naczelnik Wydziału Planowania Cywilnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 4 kwietnia 2013 r.
- Céline Schnebelen, Ministerstwo Pracy, Zatrudnienia i Zdrowia, Paryż, 23 września 2013 r.
- Maria Skarżyńska, naczelnik Wydziału Analiz Systemowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 4 kwietnia 2013 r.
- Wolfgang Weinem, Bundeskriminalamt, Berlin, 27 września 2013 r.
- Joachim Włoka, Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Berlin, 27 września 2013 r.
- Jacek Włodarczyk, naczelnik Wydziału Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie m.st. Warszawy, Warszawa, 4 czerwca 2013 r.

## Część III

# Polityka ochrony środowiska

Damian Bebak, Michał Chędożko,  
Paulina Gnatek, Kamil Kisiel

*Opiekun grupy:* dr Jacek Jaśkiewicz





## **Podstawowe kierunki ochrony środowiska w Unii Europejskiej**

### **Wstęp**

Polityka ochrony środowiska należy do kluczowych polityk Unii Europejskiej. Jest równocześnie wyróżnikiem UE na tle całego globu. W żadnym innym rejonie świata nie przywiązuje tak dużej wagi do problemów ochrony powietrza, przeciwdziałania przełowieniom akwenów czy do działań na rzecz powstrzymania zmian klimatu co w Europie.

Przez pierwsze 12 lat kształtowania polityki ochrony środowiska (lata 70. XX w.) jej podstawy nie były uregulowane w żadnym traktacie. Jediną podstawą prawną były trzy pierwsze, następujące po sobie programy działania w zakresie środowiska. Każdy z programów zakładał ambitne cele i wprowadzał nowe rozwiązania chroniące środowisko i stanowiące do dzisiaj obowiązujące narzędzia. To w nich ukuta została tożsamość i wizja ekologicznej Europy, rozwijającej się w sposób zrównoważony w oparciu o energię odnawialną.

W lipcu 2012 r. zakończył działanie szósty EAP<sup>1</sup>, a siódmy, choć ukończony, czeka na ostateczne zatwierdzenie. Można przypuszczać, że nowa jego odsłona wpłynie co najmniej tak samo mocno na prawodawstwo unijne i nowe obowiązki dla obywateli, co przyczyni się do poprawy stanu

---

<sup>1</sup> Ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r., *Dobrze żyć w granicach naszej planety (Environmental Action Programme to 2020)*, dalej jako: EAP.

przyrody. Mając to na uwadze, grupa warsztatowa zajmująca się polityką ochrony środowiska postanowiła zrealizować studium przypadku EAP VII i przedstawić jego zamierzenia w kontekście realizacji dotychczasowych programów.

W celu realizacji tego zamierzenia grupa spotkała się podczas wizyty studyjnej w Brukseli z następującymi ekspertami: Eduardasem Kazakeviciusem i Agnieszką Kozakiewicz – pracownikami Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu Komisji Europejskiej, Markiem Gasparinettim – prawnikiem w Komisji Europejskiej w Dyrekcji Generalnej Środowisko, oraz Dariuszem Dybką – pierwszym sekretarzem w Referacie ds. Środowiska w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Przeprowadzone rozmowy w połączeniu z analizą źródeł prawa pozwoliły na sporządzenie niniejszego opracowania.

## **1. Historia wspólnotowych (unijnych) programów na rzecz ochrony środowiska**

Programy działań w zakresie środowiska od początku stanowiły trzon polityki ochrony środowiska. Do tej pory wdrożono sześć programów.

Pierwszy Program (1974-1975) ustanowiono w 1973 r. O ważkości tego dokumentu powinien stanowić fakt, że właśnie w nim ustanowiono obowiązującą do dzisiaj zasadę ostrożności.

Drugi EAP (1977-1981) dał podstawę do ochrony wód, gospodarki odpadami oraz zapoczątkował współpracę międzynarodową Wspólnoty z krajami rozwijającymi się.

W trzecim Programie (1982-1986) pojawił się temat zrównoważonego wykorzystywania zasobów. Jest to temat w tej chwili nie tylko aktualny, ale wręcz kluczowy, stanowi bowiem jedną z inicjatyw przewodnich strategii Europa 2020.

W czwartym Programie na lata 1987-1992 wyznaczono nowy kierunek działań w polityce ochrony środowiska. Skupiono się bardziej na zapobieganiu powstawania negatywnych skutków dla środowiska naturalnego niż na ich likwidacji. Wprowadzono także zasady: ostrożności, prewencji, naprawy szkód u źródła oraz integracji z innymi politykami Wspólnoty.

Program piąty (1992-2000) był niejako odpowiedzią Europy na konferencję w Rio i dotyczył głównie wdrożenia zasady zrównoważonego rozwoju. Dotychczasowe programy nie przyniosły zadowalających rezulta-

tów, stąd niektóre strategie powtórzono. Niestety ocena piątego EAP również zakończyła się konstatacją, że stan środowiska pogarsza się.

Szósty EAP (2002–2012) jako pierwszy został ustanowiony w procedurze współdecydowania Rady i Parlamentu Europejskiego. Okres obowiązywania Programu VI zakończył się 21 lipca 2012 r., jednak część działań jest kontynuowana. Ocenia się, że w większości Program został zrealizowany z sukcesem. Należy stwierdzić jednocześnie, że pomimo upływu 10 lat obowiązywania VI Programu cele w zakresie na przykład ochrony gleb, ochrony powietrza czy zatrzymania utraty różnorodności biologicznej wciąż nie zostały osiągnięte.

Siódmy EAP opracowany przez Komisję Europejską na podstawie oceny realizacji poprzedniego programu, raportu o stanie środowiska SOER 2010<sup>2</sup>, zaleceń zawartych w konkluzjach Rady oraz wniosków Parlamentu Europejskiego znajduje się w ostatniej fazie zatwierdzania.

## **2. Priorytety VII Programu w zakresie działań na rzecz środowiska - analiza problemów i rozwiązań**

### **2.1. I cel priorytetowy: ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE**

Kapitał naturalny to wszelkie ekosystemy świadczące „usługi” na rzecz mieszkańców UE (np. usługi produkcyjne, rekreacyjne, ochronę przed kataklizmami).

Ocenia się, że stan ekosystemów wciąż ulega pogorszeniu, a bioróżnorodność zmniejsza się pomimo zwracania uwagi na ten problem od lat. Problem presji na wody dotyczy między innymi przelawiania oraz zanieczyszczenie odpadami. Uznaje się, że polityki rolna i rybołówstwa nie są wystarczająco spójne, by powstrzymać degradację wód, a brak stosowania zasady zrównoważonego rozwoju i rozdrobnienie prowadzą do pogarszania się stanu gruntów (aż 25% gruntów UE objęte jest erozją wodną).

Problem z substancjami biogennymi stanowi głównie niekontrolowane uwalnianie amoniaku, azotu i fosforu poprzez nieprawidłowe gospodarowanie nawozami i niewłaściwe oczyszczanie ścieków.

Reakcją UE na powyższe problemy ma być zaostrzenie norm, wdrożenie nowego prawodawstwa, zagwarantowanie, że decyzje dotyczące

<sup>2</sup> *Raport Środowisko Europy 2010 - stan i prognozy (SOER 2010) (The European environment - state and outlook 2010).*

gruntów będą zawsze uwzględniały ich wpływ na środowisko, społeczeństwo i gospodarkę.

Pomocne w realizacji pierwszego celu EAP VII są realizacje dotychczasowych aktów, takich jak dyrektywy: wodna (ramowa), w sprawie jakości powietrza, siedliskowa czy ptasia, a włączenie usług ekosystemów do rachunkowości i sprawozdawczości na poziomie unijnym do 2020 r. pozwoli lepiej zarządzać kapitałem naturalnym.

## **2.2. II cel priorytetowy: przekształcenie UE w efektywnie wykorzystującą zasoby, zieloną i konkurencyjną, nisko emisyjną gospodarkę**

Zwiększenie efektywności gospodarowania zasobami i obniżenie energochłonności gospodarki, aż do całkowitego oddzielenia wzrostu gospodarczego od wzrostu zużycia zasobów i energii oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych to jedne z najważniejszych celów strategii Europa 2020. Rolą polityki UE w tym zakresie jest stworzenie odpowiednich ram dla rozwoju ekoinnowacyjności, nowych, przyjaznych środowisku rozwiązań technologicznych oraz stymulowanie zrównoważonych modeli biznesowych.

Program zwraca uwagę na potrzebę pełnej implementacji pakietu energetyczno-klimatycznego. Pakiet ten zawiera regulacje dotyczące reformy Europejskiego Systemu Handlu Emisjami, redukcji emisji w obszarach nieobjętych systemem, cele dotyczące energii odnawialnej oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Unia Europejska chce przy tym zobowiązać państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia własnych strategii, wspomagających osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r., w stosunku do roku 1990.

Kolejnym wskazanym narzędziem jest dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych<sup>3</sup>. Ma ona pomóc poprawić efektywność wykorzystania zasobów i zredukować emisje w 50 tys. największych instalacjach przemysłowych UE poprzez rozszerzenie zastosowania „Najlepszych Dostępnych Technik”.

Unia zamierza również położyć większy nacisk na stworzenie spójnych ram dla zrównoważonej produkcji i konsumpcji. W tym obszarze VII Program działań w dziedzinie środowiska przewiduje zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko produktów konsumpcyjnych

---

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010).

w całym ich cyklu życia. Działania mają zostać oparte o dyrektywę dotyczącą ekoprojektu<sup>4</sup> i uaktualniony program oznakowania ekologicznego.

Program przewiduje również poprawę w dziedzinie zarządzania odpadami, przede wszystkim poprzez zwiększenie odsetka odpadów ponownie wykorzystywanych oraz redukcję ilości odpadów produkowanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca UE.

### **2.3. III cel priorytetowy: ochrona obywateli UE przed negatywnymi efektami obciążeń dla środowiska i ryzykiem dla zdrowia i dobrostanu**

Ocenia się, że czynniki środowiskowe są odpowiedzialne za 15–20% zgonów w krajach europejskich. W celu ochrony obywateli UE niezbędne jest podjęcie działań mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości powietrza i wód na terenie Unii. Program podejmuje również kwestię przekroczenia norm hałasu ustanowionych przez WTO, dotyczącą według szacunków ok. 40% populacji UE, oraz wpływu mieszanek różnych związków chemicznych, nanomateriałów i związków oddziałujących na układ hormonalny na zdrowie obywateli Unii.

VII Program przewiduje rewizję unijnej legislacji w dziedzinie jakości powietrza oraz stworzenie Projektu Ochrony Zasobów Wodnych Europy. Inicjatywy mają zostać zintegrowane z działaniami podejmowanymi w obszarze walki ze zmianą klimatu.

Priorytetem dla UE pozostaje zmniejszenie emisji u źródeł. Cel ten realizowany ma być między innymi poprzez wspomnianą już dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych oraz przez, w sektorze transportu, ograniczenie zanieczyszczeń przewidziane w planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu<sup>5</sup>.

Program przewiduje również zwiększenie wysiłków zmierzających do implementacji dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia<sup>6</sup> w odniesieniu do małych źródeł – dostarczających wodę w ilości niższej niż średnio 10 m<sup>3</sup> na dobę lub mniej niż 50 osobom.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.Urz. UE L 285 z 31.10.2009).

<sup>5</sup> Biała księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144, wersja ostateczna.

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 98/83/WE z 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. WE L 330 z 05.12.1998).

Kolejną kwestią jest zwiększenie zaangażowania w działania adaptujące UE do negatywnych skutków zmiany klimatu, takich jak przedłużające się susze, powodzie, pożary lasów i inne nieoczekiwane zjawiska związane z pogodą. W programie przewiduje się wypracowanie unijnej strategii adaptacyjnej.

#### **2.4. IV cel priorytetowy: maksymalizacja korzyści z unijnej legislacji w dziedzinie środowiska**

Wdrażanie prawa unijnego w dziedzinie środowiska niesie ze sobą trzy rodzaje korzyści:

- ♦ zapewnia jednakowe warunki dla podmiotów gospodarczych działających na wspólnym rynku;
- ♦ stymuluje innowacje;
- ♦ promuje uzyskiwanie przewagi pierwszeństwa w wielu sektorach.

VII Program nadaje priorytetowy charakter działaniom zmierzającym do poprawy jakości implementacji oraz zmniejszenia ilości naruszeń unijnych regulacji na poziomie państw członkowskich.

W tym celu postulowana jest poprawa w obszarze gromadzenia i udostępniania wiedzy na temat wcielania w państwach członkowskich ustanawianych przez UE zobowiązań. Po drugie, przewiduje się rozszerzenie zakresu nadzoru i inspekcji na większy obszar prawa w dziedzinie środowiska. Po trzecie, poprawę sposobu postępowania ze skargami w związku z implementacją. Po czwarte, poprawę ochrony prawnej obywateli w sprawach z zakresu polityki UE w dziedzinie środowiska.

#### **2.5. V cel priorytetowy: poprawa dowodowej bazy polityk w dziedzinie środowiska**

Podstawowe założenia tego priorytetu zostaną przedstawione w rozdziale czwartym niniejszego opracowania.

#### **2.6. VI cel priorytetowy: zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu oraz urealnienie cen**

Priorytet z zakresu sprzyjających uwarunkowań prawnych informuje o propozycjach zmierzających do jednoczesnego wzmocnienia inwestycji w sektorze ochrony środowiska zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. Komisja Europejska uważa, że brak sygnałów cenowych

z rynku jest główną przeszkodą na drodze do przyciągnięcia nowych inwestycji. Zwiększenie zewnętrznych efektów środowiskowych przyniesie bardziej systematyczne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. Priorytety inwestycyjne w zakresie środowiska i zmian klimatu będą realizowane w ramach wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE (semestru europejskiego) tam, gdzie zostaną uwzględnione w ramach zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Kolejnym elementem realizacji szóstego celu jest zachęcanie finansowe sektora prywatnego (w tym MŚP) do większego zaangażowania w działalność w zakresie ochrony środowiska i klimatu (dostęp do ekoinnowacji i nowych technologii). Komisja Europejska udoskonaliła włączenie celów w zakresie ochrony środowiska i klimatu we wszystkie instrumenty finansowania w UE. Realizacja projektów zintegrowanych w dziedzinie środowiska i zmian klimatu w ramach instrumentu finansowego LIFE umożliwi lepszą ich realizację. Wydatki na działania związane z ochroną środowiska powinny zostać zabezpieczone w budżecie UE, a do 2014 r. ma zostać stworzony system monitoringu i sprawozdawczości w oparciu o metodologię OECD (wskaźniki z Rio).

### **2.7. VII cel priorytetowy: lepsze uwzględnianie problematyki ochrony środowiska i większa spójność polityki**

W projekcie umieszczono zapisy wskazujące na konieczność zapewnienia większej spójności polityk mających nie tylko skutki środowiskowe, ale także ekonomiczne i społeczne. Dotyczy to zarówno działań na poziomie UE, jak i państw członkowskich.

Rozwój energetyki, transportu, w tym infrastruktury morskiej, musi być zgodny z potrzebami ochrony środowiska i zmianami klimatu. Przeprowadzanie systematycznych, precyzyjnych analiz oraz ocen *ex ante* potencjalnych skutków inicjatyw na środowisko (na poziomie UE i państw członkowskich) pozwoli na pełne uwzględnienie okoliczności, w jakich znajdują się poszczególne kraje, i wspólne wypracowanie spójnych i skutecznych rozwiązań.

### **2.8. VIII cel priorytetowy: wspieranie zrównoważonego charakteru miast UE**

Program zawiera propozycje działań mających na celu zapewnienie zrównoważonego charakteru miast UE poprzez bardziej efektywne wykorzystanie już istniejącej przestrzeni miejskiej, obniżenie negatywnego wpływu działalności w miastach na środowisko oraz poprawienie stanu środowiska w miastach.

Według projektu programu miasta powinny posiadać informacje o dofinansowaniu oraz dostęp do finansowania działań mających na celu zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Unia Europejska powinna wspierać i rozszerzać wszelkie inicjatywy upowszechniające w miastach innowacje, najlepsze praktyki oraz wspierać sieć kontaktów i wymiany między miastami w zakresie ich zrównoważonego rozwoju.

### **2.9. IX cel priorytetowy: zwiększenie skuteczności działań uninijnych mających na celu stawienie czoła wyzwaniom związanym z ochroną środowiska i klimatem na poziomie regionalnym i globalnym**

Projekt VII EAP zawiera postanowienia Rio +20<sup>7</sup> (zestaw celów zrównoważonego rozwoju - SDGs; zielona praktyka ekonomiczna) i traktuje je jako ważne narzędzie umożliwiające osiągnięcie zrównoważonego rozwoju oraz zdrowego środowiska, co zapewni bezpieczeństwo żywnościowe i zmniejszenie ubóstwa. Według projektu ustalenia Konferencji Rio +20 muszą być odzwierciedlone we wszelkich dokumentach strategii politycznej UE i jej państw członkowskich. Niektóre z celów priorytetowych VII Programu działań w zakresie środowiska mają charakter globalny (różnorodność biologiczna, zmiany klimatu, chemikalia, kwestie handlu i środowiska), toteż ich osiągnięcie nakłada na Unię i jej państwa członkowskie angażowania się w procesy międzynarodowe i regionalne oraz współpracę z partnerami UE, krajami kandydującymi i sąsiednimi. Unia powinna uczestniczyć we wszystkich, wielostronnych umowach środowiskowych i doprowadzić do ich ratyfikacji przez jej wszystkie państwa członkowskie. Jako jeden z największych rynków świata powinna także zmniejszyć wpływ konsumpcji w UE na środowisko poza jej granicami.

## **3. Zasadność tworzenia VII Programu działań na rzecz środowiska**

Po przeprowadzeniu analizy priorytetów proponowanych w VII Programie działań na rzecz środowiska powstaje pytanie, czy tworzenie kolejnych tego typu dokumentów jest niezbędne. Na forum dyskusyjnym UE pojawiły się głosy, że programy te stanowią jedynie deklaracje pewnych problemów środowiskowych, które nie są poparte właściwymi działaniami prawnymi w celu ich rozwiązania.

---

<sup>7</sup> Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (lub Rio +20) odbyła się w Rio de Janeiro w Brazylii w dniach 20-22 czerwca 2012 r.



Zdanie takie przedstawił Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii rozpoznawczej z 25 kwietnia 2012 r.<sup>8</sup> Komitet wskazał, że najważniejsze jest podjęcie wiążących decyzji, które faktycznie mogłyby wpłynąć na poprawę w zakresie problemów, które nie zostały do tej pory rozwiązane, takich jak ochrona gleby. W opinii podkreślono ponadto, że Komisja Europejska, Rada i Parlament Europejski powinny raczej skupić swe działania na realizacji inicjatywy *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* zawartej w strategii Europa 2020.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny w kolejnej opinii, z 20 marca 2013 r., odnosi się do VII EAP w sposób przychylniejszy, wskazując jednak, że program jest raczej sprawozdaniem na temat stanu środowiska niż faktycznym programem działań<sup>9</sup>. W opinii podkreślono, że program nie jest do końca precyzyjny i jasny, gdyż nie określa, jakie zmiany gospodarcze i społeczne miałyby zostać wprowadzone w celu jego realizacji. Ponadto Komitet zaznaczył, że w VII Programie powinien zostać zawarty cel dotyczący stworzenia nowej strategii zrównoważonego rozwoju.

Opinię na temat VII Programu działań na rzecz środowiska wyraził również Komitet Regionów<sup>10</sup>. W opinii położono nacisk na podkreślenie znaczenia udziału władz lokalnych w realizowaniu założeń programu. Szczegół lokalny powinien mieć większy wpływ na tworzenie, transpozycję i ocenę prawodawstwa unijnego. Co więcej, Komitet podkreślił, że UE i państwa członkowskie powinny wypracowywać instrumenty dotyczące inspekcji i nadzoru w zakresie ochrony środowiska. VII EAP powinien również wskazywać potrzebę usprawnienia procesu rozpatrywania skarg na poziomie krajowym oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości, tak by zapewnić obywatelom państw członkowskich jak najlepszą ochronę prawną. Komitet Regionów pozytywnie ocenił priorytet dotyczący dostępu do informacji o stanie środowiska, sposobów zbierania informacji i ich rozpowszechniania.

<sup>8</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska (opinia rozpoznawcza) (Dz.Urz. UE C 191 z 29.06.2012).

<sup>9</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. *Dobrze żyć w granicach naszej planety*, KOM(2012) 710 wersja ostateczna.

<sup>10</sup> Opinia Komitetu Regionów, *W kierunku siódmego programu działań w zakresie środowiska – lepsze wdrażanie prawodawstwa UE dotyczącego środowiska naturalnego* (Dz.Urz. UE C 17 z 19.01.2013).

#### 4. Znaczenie VII EAP w zarządzaniu informacją i realizacji polityki ochrony środowiska

Polityka ochrony środowiska stanowi jedną z wielu polityk publicznych realizowanych przez państwa członkowskie UE. Polityki publiczne można określić jako *zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań*<sup>11</sup>. VII EAP odpowiada wskazanej definicji. Jest on tworzony przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w oparciu o poprzednie programy oraz o specjalistyczną wiedzę. Wykonywanie programów działań na rzecz środowiska jest nadzorowane przez instytucje UE, tak by kolejne programy (w tym VII EAP) przyczyniały się do spójnej realizacji zamierzonego celu, jakim jest ochrona środowiska.

Proces zarządzania informacją został uwzględniony w VII EAP w piątym celu priorytetowym. Dotyczy on usprawnienia funkcjonowania systemu zbierania i udostępniania informacji o stanie środowiska. Poprawa w tym obszarze ma zostać osiągnięta przez:

- ◆ dalszą implementację wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)<sup>12</sup>;
- ◆ wykorzystanie zasady „produkuj raz, korzystaj często”;
- ◆ wspólnych standardów pozyskiwania i współdzielenia informacji przestrzennej ustanowionych przez systemy INSPIRE<sup>13</sup> i GMES<sup>14</sup>.

Ponadto zauważono potrzebę szerszego udostępnienia obywatelom UE gromadzonych przez państwa członkowskie danych.

Poprzez uwzględnienie w VII EAP zagadnienia systemów informacyjnych wskazuje się na potrzebę ich usprawnienia, odciążenia organów administracji publicznej poprzez umożliwienie wymiany informacji oraz informowania społeczeństwa o bieżących danych. Wymiana informacji jest

<sup>11</sup> A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 24.

<sup>12</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 23 stycznia 2008 r., *Wprowadzenie wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)*, KOM(2008) 46 wersja ostateczna.

<sup>13</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.Urz. UE L 108 z 25.04.2007).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2010 z 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (lata 2011-2013) (Dz.Urz. UE L 276 z 20.10.2010).

niezbędnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, które posiadając wiedzę na tematy istotne, może brać udział w tworzeniu aktów prawnych czy też strategii i programów działania.

Kolejnym wyzwaniem są istniejące w dalszym ciągu luki w wiedzy istotnej dla realizacji polityki ochrony środowiska. Raport wyróżnia cztery obszary, w których wiedza jest niewystarczająca:

- ◆ konsekwencje zmian zachodzących w środowisku naturalnym (zmiana klimatu, spadek bioróżnorodności);
- ◆ zrównoważona konsumpcja i wzorce produkcji, wpływ indywidualnych i społecznych zachowań na środowisko;
- ◆ wpływ mieszanek związków chemicznych, związków działających na układ hormonalny i nanomateriałów na zdrowie i środowisko;
- ◆ monitoring emisji gazów cieplarnianych.

Działania zmierzające do promowania badań we wskazanych dziedzinach mogą zostać podjęte w ramach programu *Horyzont 2020*<sup>15</sup>.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza VII Programu działań na rzecz środowiska ukazuje jak ważny i złożony jest problem ochrony środowiska. Ustawodawstwo unijne dotyczące tej dziedziny jest bardzo rozbudowane i dotyczy wielu zagadnień, które wymagają unormowania prawnego. Natomiast celem kolejnych programów działań na rzecz środowiska jest wskazywanie istniejących problemów i tworzenie podstawy dla przyszłych działań legislacyjnych.

W tym studium przypadku ukazano cele, jakie zostały wyznaczone przez VII EAP, oraz czy jego stworzenie jest w ogóle potrzebne. W naszym przekonaniu wyliczenie problemów środowiskowych zostało już w dużej mierze zrealizowane w poprzednich programach. Należy podkreślić, że zaletą VII EAP jest położenie nacisku na organizację systemów zbierania informacji.

Warto zaznaczyć również, że najnowszy program powstaje i będzie realizowany w trudnych czasach kryzysu gospodarczego, który dotknął niemalże całą Unię Europejską. W konsekwencji program powinien być wdrażany w sposób efektywny ekonomicznie. Ponadto należałoby szukać

<sup>15</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 30 listopada 2011, „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, KOM(2011) 808 wersja ostateczna.

takich sposobów działania w ramach priorytetów wyznaczonych w programie, by uwzględnić zarówno czynnik społeczny, świadomość obywateli państw członkowskich UE, postęp technologiczny, jak i zmiany w dziedzinach energii, przemysłu, rolnictwa i transportu. Przedstawione postulaty znalazły już swój wyraz w inicjatywie *Europa efektywnie wykorzystująca swoje zasoby*. Należy bowiem pamiętać, że ilość czynników wpływających na środowisko naturalne jest ogromna, a skoordynowanie działań mających na celu ochronę środowiska wymaga zarówno woli politycznej, jak i umiejętności pogodzenia wielu stanowisk.

Ważne jest, aby VII Program działań na rzecz środowiska nie stanowił jedynie pola do dialogu między państwami członkowskim, ale skutkował wiążącymi decyzjami, mającymi realny wpływ na poprawę stanu środowiska. Dla urzeczywistnienia tego celu należałoby położyć nacisk na monitorowanie realizacji programu. Komisja Europejska ma zapewniać monitorowanie wdrażania programu przy okazji oceny strategii Europa 2020. Wskaźniki wykorzystane do monitorowania postępów w realizacji celów priorytetowych mają obejmować wskaźniki stosowane przez Europejską Agencję Środowiska do monitorowania stanu środowiska oraz wskaźniki do monitorowania realizacji istniejących celów związanych z ochroną środowiska i klimatem, a także wdrażania prawodawstwa w tym zakresie.

Ochrona środowiska naturalnego wymaga wiele uwagi i zaangażowania ze strony decydentów. Myślenie perspektywiczne jest szczególnie istotne w tym obszarze, gdyż konsekwencje wynikające z jego zaniedbania mogą być bardzo dotkliwe w przyszłości. Polityka ochrony środowiska musi być realizowana w duchu zasady ostrożności i zasady zrównoważonego rozwoju, uwzględniając czynniki ekonomiczne i społeczne.

## Bibliografia

### Publikacje

Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa 2012.

### Dokumenty

Biała księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144 wersja ostateczna.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 30 listopada 2011, „*Horyzont 2020*” - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, KOM(2011) 808 wersja ostateczna.

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 23 stycznia 2008 r., *Wprowadzenie wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)*, KOM(2008) 46 wersja ostateczna.
- Ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r. *Dobrze żyć w granicach naszej planety*.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska (opinia rozpoznawcza) (Dz.Urz. UE C 191 z 29.06.2012).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. *Dobrze żyć w granicach naszej planety*, KOM(2012) 710 wersja ostateczna.
- Opinia Komitetu Regionów, *W kierunku siódmego programu działań w zakresie środowiska – lepsze wdrażanie prawodawstwa UE dotyczącego środowiska naturalnego* (Dz.Urz. UE C 17 z 19.01.2013).
- SOER, *Raport Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy*, 2010.

### **Akty prawne**

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.Urz. UE L 108 z 25.04.2007).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.Urz. UE L 285 z 31.10.2009).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010).
- Dyrektywa Rady 98/83/WE z 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. WE L 330 z 05.12.1998).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2010 z 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (lata 2011-2013) (Dz.Urz. UE L 276 z 20.10.2010).



## **Metody zarządzania informacją w zakresie jakości powietrza w Wielkiej Brytanii**

### **Wstęp**

Wizyta studyjna w Wielkiej Brytanii w dniach 20-24 maja 2013 r. miała na celu zapoznanie się z systemem instytucjonalno-prawnym ochrony środowiska. Struktura ta, podobnie jak w Polsce, jest bardzo rozbudowana i wymaga współdziałania wielu organów oraz instytucji.

W trakcie wizyty słuchacze skupili się głównie na zagadnieniach związanych z jakością powietrza. Powietrze jest tym składnikiem środowiska, które bezpośrednio wpływa na ekosystem oraz na zdrowie ludzi, dlatego też wymaga stałej kontroli i przestrzegania standardów. Standardy jakości powietrza w Wielkiej Brytanii wynikają z ustawodawstwa krajowego oraz z przepisów unijnych, które stanowią podstawę dla każdego państwa członkowskiego.

W trakcie wizyty studyjnej członkowie grupy wraz z opiekunem spotkali się z Paulem Irvingiem - z Climate Change and Energy Department w Foreign and Commonwealth Office, oraz z Laurą Newman - doradcą w zakresie polityk i strategii unijnych w Department for Environment, Food and Rural Affairs. Informacje zdobyte w trakcie tych spotkań oraz analiza brytyjskich unormowań prawnych stanowiły podstawę do sporządzenia tego studium przypadku.

## 1. System ochrony środowiska w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania jest krajem o odmiennej kulturze prawnej niż Polska. Utrudnia to w znaczący sposób zrozumienie organizacji administracji w tym państwie. Na uwagę w tym zakresie zasługują: ustrój terytorialny oraz rodzaje organów administracji publicznej.

Wielka Brytania jest państwem unitarym z zdecentralizowanymi jednostkami składowymi. Ma to swoje odzwierciedlenie w istnieniu kilku organów regulacyjnych zajmujących się ochroną środowiska.

Na system ochrony środowiska w Wielkiej Brytanii składają się ministerstwa (*ministerial departments*) oraz podległe im jednostki w formach departamentów pozaministerialnych (*non-ministerial departments*), agencji i innych. Wiele zadań przydzielonych jest również władzom lokalnym, a także podmiotom prywatnym.

W proces ochrony środowiska zaangażowane są przede wszystkim dwa ministerstwa:

- ♦ Ministerstwo ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (Department for Environment, Food and Rural Affairs);
- ♦ Ministerstwo Energii i Zmian Klimatu (Department of Energy and Climate Change).

W ramach przydzielonych im kompetencji zajmują się one prawodawstwem, edukacją, są zwierzchnikami podległych sobie jednostek i mogą wydawać im ogólne wskazówki dotyczące działania. Wydają również dokumenty strategiczne, np. krajową strategię jakości powietrza, oraz reprezentują sprawy kraju na arenie międzynarodowej.

Do agencji (urzędów) można zaliczyć:

- ♦ Environment Agency - działającą na terenie Anglii i Walii oraz jej odpowiedniki: Scottish Environmental Protection Agency (Szkocja) oraz Department of the Environment in Northern Ireland (Irlandia Północna);
- ♦ Natural England;
- ♦ inne organy, które w swoich statutach mają poboczne cele związane z ochroną środowiska, np. Water Services Regulation Authority (OFWAT).

Environment Agency jest głównym regulatorem emisji zanieczyszczeń do środowiska. Wydaje zgody i zezwolenia na użytkowanie instalacji oraz wykonywanie określonych działalności gospodarczych. W dziedzinie ochrony powietrza kontroluje ok. 3400 większych instalacji. Zajmuje się



również wsparciem ochrony wód i rzek w zakresie niezastrzeżonym dla organizacji Natural England.

Zadaniem Natural England jest doradztwo rządowi w tematach ochrony i poprawy stanu środowiska, przy jednoczesnym udostępnieniu jego zasobów mieszkańcom. Do zadań jednostki zalicza się nadawanie statusu obszaru o wyjątkowych walorach przyrodniczych, zarządzanie rezerwatami przyrody, nadzorowanie dostępu do tych miejsc, zapobieganie zmniejszaniu się bioróżnorodności, a także dbanie o przestrzeganie prawa.

Natural England nadzoruje wiele programów wsparcia finansowego dla rozwoju i ochrony przyrody, np. program *Green Farming Schemes*, w którym dopłaca się rolnikom za prowadzenie gospodarki rolnej w sposób poprawiający stan środowiska (budżet programu to 400 mln funtów).

Water Services Regulation Authority (OFWAT) jest głównie regulatorem rynku wody pitnej dostarczanej wodociągami oraz odbieranych ścieków. Do drugorzędnych celów agencji należy również udział w promocji i działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju. W tym celu agencja opracowała odpowiednią politykę, która ma na celu między innymi spowolnienie zmian klimatu oraz adaptację do zmian klimatu w obszarze działalności agencji.

Największa różnorodność zadań w zakresie ochrony środowiska przypada jednak władzom lokalnym, a dokładnie dystryktom (podjednostka administracyjna hrabstw). Podstawą prawną tych działań są głównie: The Environmental Protection Act z 1990 r. oraz The Clean Neighbourhoods and Environment Act z 2005 r.

Władze lokalne zajmują się: zarządzaniem odpadami, ochroną powietrza, czystością plaż, ochroną wybrzeży (w tym budową falochronów), zwalczaniem nadmiernego hałasu, zanieczyszczeniami gleby oraz przeciwdziałaniem zmianom klimatu. I tak na przykład dystrykt Aarun (hrabstwo West Sussex) posiada własny plan przeciwdziałania zmianom klimatu, w którym postuluje się zmniejszanie używania torfu jako opału, powiększanie obszarów zielonych, ograniczenie ruchu samochodowego oraz wspiera się efektywne energetycznie budownictwo.

Pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej emitującej do środowiska zanieczyszczenia regulowane są ustawą The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations z 2007 r. (nr 3538). Pozwolenia te podzielone są na trzy grupy: A1, A2 oraz B - w zależności od rodzaju lub ilości emisji. Przyznawanie pozwoleń z grupy A1 należy do Environment Agency, natomiast pozostałe przyznają władze lokalne. Wszystkie pozwolenia wraz z określeniem ich adresata oraz informacją, na jaką działalność zostały przyznane, są dostępne w otwartym rejestrze publi-

kowanym w internecie. Wraz z przyznaniem pozwolenia określa się również szczegółowe warunki emisji.

Przykład: pozwolenie A1 przyznawane jest dla producentów szkła w ilości większej niż 20 tys. ton rocznie, A2 to pozwolenie dla produkcji od 5 tys. do 20 tys. ton szkła, natomiast pozwolenie B otrzymuje producent do 5 tys. ton szkła rocznie. Władze lokalne przyznają pozwolenia głównie stacjom benzynowym, lokalnym tartakom, pralniom chemicznym lub innym małym zakładom przemysłowym.

## 2. Zarządzanie jakością powietrza w Wielkiej Brytanii

### 2.1. Cel i potrzeba zarządzania jakością powietrza

Celem zarządzania jakością powietrza jest zapewnienie jak najlepszej jego jakości poprzez utrzymanie poziomów substancji składowych powietrza poniżej dopuszczalnych dla nich norm lub co najmniej na tych poziomach.

Polityka ekologiczna - której zarządzanie jakością powietrza jest jednym z najważniejszych elementów składowych - każdego z państw członkowskich od wielu lat jest narzędziem ochrony środowiska w zakresie idei zrównoważonego rozwoju, stosowanym przez Unię Europejską. Wrazem tego jest powstanie wielu regulacji dotyczących tych zagadnień w prawodawstwie europejskim. Przykładem tego jest między innymi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dalej jako: dyrektywa CAFE)<sup>1</sup>, która wraz z innymi dyrektywami odnosi się do rozwiązań dotyczących drobnego pyłu zawieszzonego PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub> oraz innych substancji, takich jak: benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, ołów, tlenek węgla oraz ozon. Innym przykładem jest propozycja VII Programu działań na rzecz środowiska (Environmental Action Programme - EAP), wyznaczającego strategiczne kierunki polityki ochrony środowiska.

Jak wynika z badań jakości powietrza w Wielkiej Brytanii, zanieczyszczenie powietrza związane z ruchem ulicznym i lotniczym powoduje w tym kraju dwukrotnie więcej zgonów niż wypadki drogowe. Badacze oceniają, że zanieczyszczenie powietrza przyczynia się w sumie do 19 tys. zgonów rocznie. Przedwczesna umieralność, będąca wynikiem zanieczysz-

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008.

czenia powietrza, kosztuje Wielką Brytanię co najmniej 6 mld funtów rocznie<sup>2</sup>.

Zarządzanie jakością powietrza jest więc jedną z najważniejszych dziedzin działalności publicznej władz centralnych i lokalnych Wielkiej Brytanii.

## **2.2. System prawno-instytucjonalny zarządzania jakością powietrza w Wielkiej Brytanii**

W 1990 r. została przyjęta w Wielkiej Brytanii ustawa o ochronie środowiska (The Environmental Protection Act)<sup>3</sup>. Według przepisów tej ustawy za politykę ochrony środowiska oraz przygotowywanie aktów prawnych odpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska, Żywności oraz Obszarów Wiejskich (DEFRA)<sup>4</sup>. Może ono również określać standardy emisyjne zanieczyszczeń powietrza dotyczące wszystkich procesów i substancji. W działalności DEFRA, w zakresie zarządzania jakością powietrza, wyróżnia się dwa rodzaje aktywności:

- ♦ „działanie miękkie” – celem którego jest zwiększenie świadomości Brytyjczyków na temat negatywnego wpływu zanieczyszczenia powietrza na ich zdrowie oraz wymuszenie odpowiednich zachowań;
- ♦ „działanie twarde” – celem którego jest strukturalna walka z zanieczyszczeniem powietrza, między innymi poprzez ograniczanie emisji.

W 1995 r. na mocy powołanej wcześniej ustawy o środowisku zostały powołane Agencje Ochrony Środowiska<sup>5</sup> (The Environmental Agency). Pełnią one funkcje regulatorów prawa w zakresie:

- ♦ instalacji dopuszczonych w zintegrowanym systemie zapobiegania zanieczyszczeniom (dyrektywa IPPC i potem IED);
- ♦ handlu uprawnieniami do emisji.

---

<sup>2</sup> Według ekspertów od zanieczyszczeń z amerykańskiej uczelni Massachusetts Institute of Technology, Steve'a Yima i Stevensa Barretta, zob. [www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,389505,spaliny-bardziej-zabojcze-niz-wypadki.html](http://www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,389505,spaliny-bardziej-zabojcze-niz-wypadki.html) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>3</sup> The Environmental Protection Act 1990, [www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>4</sup> Zob. [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>5</sup> Agencja Ochrony Środowiska działa na terenie Anglii i Walii, na terenie Szkocji działa Szkocka Agencja Ochrony Środowiska, natomiast na terenie Irlandii Północnej – Ministerstwo Środowiska.

W 2008 r. uchwalona została ustawa klimatyczna (The Climate Change Act)<sup>6</sup>. Zakłada ona redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 r. Instrumentami pozwalającymi osiągnąć ten cel są, według tego aktu prawnego, między innymi ulgi: dla przedsiębiorstw, gmin i gospodarstw domowych – korzystających z odnawialnych źródeł energii.

Od 2010 r. w Wielkiej Brytanii zintegrowana została działalność rządu w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza i zmian klimatu. Związek między zmianami klimatu a zanieczyszczeniem powietrza przedstawiono w dokumencie *Air pollution: Action in changing climate*, opracowanym przez DEFRA.

### 2.3. Działania w celu poprawy jakości powietrza

Zarządzanie jakością powietrza w Wielkiej Brytanii to także działalność zmierzająca do poprawy jego jakości. Rodzaj działań w tym kierunku pokazano na przykładzie poczynań władz centrum Londynu, największego miasta Unii Europejskiej. Wśród tych działań wyróżnić można:

- 1) redukcję emisji pochodzących z transportu:
  - ustanowienie od 2008 r. stref niskiej emisji, do której wjazd mają wybrane kategorie pojazdów oraz systemu opłat za wjazd;
  - ustanowienie płatnych stref parkowania;
  - wprowadzenie systemu licencjonowania taksówek na podstawie ich wieku;
  - wprowadzenie autobusów hybrydowych do transportu miejskiego;
  - promowanie jazdy rowerem i chodzenia pieszo;
- 2) redukcję emisji pochodzących ze źródeł stacjonarnych:
  - ciśnieniowe mycie powierzchni dróg i stosowanie substancji chemicznych, tzw. wylapywaczy kurzu;
- 3) redukcję zużycia energii i poprawa efektywności energetycznej:
  - redukcja konsumpcji energii w budynkach;
  - zwiększanie świadomości pracowników w zakresie zużycia energii, odpadów;
- 4) w planowaniu przestrzennym:

---

<sup>6</sup> The Environmental Protection Act 1990, [www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents) [dostęp: 07.06.2013 r.].

- wymaganie prawidłowego opracowywania i wdrażania planów zagospodarowania przestrzennego;
  - wymaganie od budujących przedstawiania oceny wpływu budowy na sąsiednie obszary, w tym na jakość powietrza;
  - zachęcanie budujących nowe obiekty do: montowania m.in. bojlerów gazowych nowej generacji, używania odnawialnych źródeł energii, stosowania zielonych dachów i ścian oraz sadzenia drzew;
- 5) opracowanie systemu ostrzegania o poziomie zanieczyszczeń - bezpłatnego systemu ostrzegania mieszkańców (np. SMS-em)<sup>7</sup>.

### 3. Ocena jakości powietrza w Wielkiej Brytanii

Dokonywanie oceny jakości powietrza atmosferycznego jest niezbędne w celu gromadzenia informacji na temat przekroczenia dopuszczalnych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu oraz uzyskiwania miarodajnych danych w zakresie jakości powietrza. Monitoring oraz modelowanie powietrza jest prowadzone w Wielkiej Brytanii na podstawie decyzji Komisji Europejskiej nr 97/101/WE<sup>8</sup>, nakładającej obowiązek wymiany informacji dotyczących jakości powietrza.

Początki monitoringu powietrza w Wielkiej Brytanii sięgają lat 60. XX w., co było związane z problemem smogu w latach 50. i 60.<sup>9</sup> Z czasem zmiana ulegała struktura substancji, które podlegały obserwacji i pomiarom. W połowie lat 90. XX w. sieć monitoringu zaczęła rozwijać się dynamicznie z uwagi na zobowiązania względem UE i państw członkowskich, gotowość rządu do udzielania informacji o jakości powietrza obywatelom oraz wzrost świadomości społecznej dotyczącej między innymi wpływu powietrza na zdrowie.

Obecnie Wielka Brytania jest podzielona na 43 strefy służące ocenie jakości powietrza. Wśród nich istnieje 28 stref aglomeracyjnych (duże obszary miejskie) oraz 15 stref nieaglomeracyjnych<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> M. Sakowicz (red.), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych*, Warszawa 2011, s. 229.

<sup>8</sup> Decyzja Komisji z 17 października 2001 r. zmieniająca załącznik do decyzji Rady 97/101/WE ustanawiającej system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w Państwach Członkowskich (Dz.Urz. WE L 282 z 26.10.2001).

<sup>9</sup> National Environment Technology Center, *UK Air Pollution Report 2004*.

<sup>10</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Air Pollution in the UK 2011 -*

Instytucje odpowiedzialne za prowadzenie działań w zakresie ochrony jakości powietrza zostały już opisane w poprzednich rozdziałach niniejszego studium przypadku. Należą do nich: DEFRA, organy władz lokalnych oraz The Environment Agency, a w szczególności Air Quality Modelling and Assessment Unit (AQMAU). AQMAU, odpowiedzialne za modelowanie i ocenę skutków oddziaływania na środowisko, wypracowało narzędzie służące lepszemu wykorzystaniu informacji zebranych przez stacje pomiarowe. Specjalna aplikacja Excel ma za zadanie uprościć i usprawnić proces tworzenia grafów i wykresów, ukazujących wpływ wiatru w danej porze konkretnego dnia na obszary o skoncentrowanym zanieczyszczeniu powietrza. Narzędzie to może być używane na przykład do oceny wpływu zanieczyszczenia na środowisko i ludzi.

Dane dotyczące jakości powietrza gromadzone są dzięki zautomatyzowanym i manualnym sieciom monitoringu. Duże sieci zautomatyzowane stanowią podstawę całego systemu. Pomiary automatyczne wykonywane są z dużą częstotliwością, z reguły co godzinę. Działające na terenie Wielkiej Brytanii sieci automatyczne to: Automatic Urban and Rural Network (AURN), Automatic Hydrocarbon Network i Automatic London Network. Największa z nich - AURN, dostarcza większość danych niezbędnych do monitorowania poziomu zanieczyszczeń, reagowania na przekroczenia standardów i tworzenia odpowiednich raportów dla Komisji Europejskiej. Automatyczne stacje AURN mierzą poziom koncentracji tlenków azotu ( $\text{NO}_x$ ), dwutlenku siarki ( $\text{SO}_2$ ), tlenku węgla ( $\text{CO}$ ), ozonu ( $\text{O}_3$ ) i zanieczyszczeń pyłowych ( $\text{PM}_{2,5}$  i  $\text{PM}_{10}$ ).

Obecnie sieć AURN tworzy 128 stacji pomiarowych. DEFRA zleca ich obsługę i utrzymanie prywatnym przedsiębiorstwom, z którymi podpisuje odpowiednie umowy. Samymi stacjami zajmuje się spółka Bureau Veritas, a infrastrukturę dla danych z całej sieci utrzymuje prywatna spółka - Ricardo-AEA Ltd.

Pozyskanie danych z sieci nieautomatycznych wymaga zebrania odpowiednich próbek i ich analizy. W zależności od rodzaju mierzonych stężeń dane zbierane manualnie dostarczane są raz dziennie, raz na tydzień lub raz na miesiąc. Sieci nieautomatyczne wykorzystywane są do monitorowania poziomów zakwaszenia, aerozoli związków azotu, chloru, siarki, metali ciężkich, dwutlenku siarki, węglowodorów, pyłów węglowych (czarnego dymu) oraz wielu innych związków. Sieci te zarządzane są przez różne podmioty, między innymi: National Physical Laboratory (NPL), Centre for Ecology and Hydrology (CEH), władze lokalne, spółka Ricardo-AEA i inne.

W Wielkiej Brytanii istotną rolę w systemie zarządzania jakością powietrza odgrywają - obok sieci monitoringu - narzędzia modelowania. Są to matematyczne modele, które wykorzystując odpowiednie dane, szacują stężenia niektórych związków w powietrzu oraz ich rozprzestrzenianie. Modele - zgodnie z wymogami UE - uzupełniają, a w niektórych przypadkach zastępują, monitoring w obszarze oceny zgodności z ustanowionymi w dyrektywach wymogami odnośnie do jakości powietrza. DEFRA szacuje, że wykorzystanie modeli może przynieść do 2 mln funtów oszczędności każdego roku.

Modelowanie prowadzi się w celu określenia miejsc koncentracji oraz osadzania się zanieczyszczeń. Istnieje wiele modeli, które są używane zarówno w małej, lokalnej skali (<20 km), jak i większej, regionalnej lub transgranicznej (>50 km). Dane, które są niezbędne do tworzenia modeli, to głównie dane meteorologiczne, dane o emisji zanieczyszczeń oraz dane terenowe.

DEFRA wykorzystuje modele w ramach tak zwanego zintegrowanego modelowania oceny (Integrated Assessment Modeling - IAM) - systemu modelowania wykorzystywanego do tworzenia polityki ochrony środowiska. Wersja brytyjska (United Kingdom IAM, UKIAM) wykorzystuje dwa nieskomplikowane, rozwijane ze środków DEFRA modele: liniowy Fine Resolution Atmospheric Multi-pollutant Exchange (FRAME) i szacujący zanieczyszczenia tła w obszarach zurbanizowanych Background Road and Urban Transport model of Air quality Limit values (BRUTAL). Inne przykładowe modele wykorzystywane przez administrację Wielkiej Brytanii to:

- ◆ Pollution Climate Mapping Model;
- ◆ PCM - częściowo empiryczny model oparty na danych National Atmospheric Emissions Inventory, zarządzany przez Ricardo-AEA; służy do szacowania tła w okolicach źródeł zanieczyszczeń. PCM wykorzystywany jest do celów sprawozdawczości zgodnej z wymogami dyrektywy CAFE;
- ◆ Atmospheric Dispersion Modelling Software;
- ◆ ADMS - model rozwijany przez Cambridge Environmental Research Consultants; co godzinę szacuje zanieczyszczenia ze źródeł punktowych, obszarowych i liniowych oraz ich rozprzestrzenianie;
- ◆ zestaw narzędzi ERG - rozwijany przez King's College London (KCL) model wykorzystywany na obszarze Londynu.

#### 4. Zarządzanie danymi dotyczącymi jakości powietrza w Wielkiej Brytanii

Dane są podstawowym produktem wszystkich systemów monitoringu środowiska, w tym monitoringu jakości powietrza. Spółka Ricardo-AEA, która zarządza siecią AURN, stwierdza, że zapewnienie sprawnego, zintegrowanego systemu gromadzenia i przepływu danych dotyczących jakości powietrza jest niezbędne ze względu na potencjalne korzyści dla wszystkich interesariuszy, w tym rządu i administracji, organizacji pozarządowych oraz obywateli, prawne wymogi odnośnie do jednolitych standardów danych, zwiększenia ich dostępności i zapewnienia możliwości ponownego wykorzystania. Wymogi te nakreślone zostały między innymi w dyrektywach: o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, CAFE i INSPIRE<sup>11</sup>.

Tabela 1

Zestawienie najważniejszych zbiorów danych wraz z formatami, w jakich są dostępne

Zbiór danych	Administrator	Umiejscowienie	Format
NAEI	Ricardo-AEA	serwery Ricardo-AEA, w tym <a href="http://www.naei.org.uk">www.naei.org.uk</a>	MS Excel i MS Access
PCM	Ricardo-AEA	serwery Ricardo-AEA	pliki CSV, MS Excel, ESRI ArcGIS
AURN - dane surowe	Bureau Veritas	<a href="http://www.bv-aurnsiteinfo.co.uk">www.bv-aurnsiteinfo.co.uk</a> (wysyłane do <a href="http://www.airquality.co.uk">www.airquality.co.uk</a> )	pliki komercyjnego pakietu Indic AirViro
AURN - dane po walidacji i sprawdzeniu	Ricardo-AEA	serwery Ricardo-AEA <a href="http://www.airquality.co.uk">www.airquality.co.uk</a>	komercyjne oprogramowanie oparte na technologii <i>open source</i> , w tym bazie MySQL
LAQN	KCL	<a href="http://www.londonair.org.uk">www.londonair.org.uk</a>	SQL Server 2005
sieci nie-automatyczne	NPL	<a href="http://www.airquality.co.uk">www.airquality.co.uk</a>	MS Excel
<b>Dane z sieci monitoringu administracji terenowych</b>			
Szkocja	Ricardo-AEA	serwery Ricardo-AEA <a href="http://www.scottishair-quality.co.uk">www.scottishair-quality.co.uk</a>	komercyjne oprogramowanie oparte na technologii <i>open source</i> , w tym bazie MySQL

<sup>11</sup> A. Monteith [et al.], *Air Quality Data Management and Integration System: Scoping Study*, 2010, s. 12.



Walia	Ricardo-AEA	serwery Ricardo-AEA www.welshairquality.co.uk	komercyjne oprogramowanie oparte na technologii <i>open source</i> , w tym bazie MySQL
Irlandia Północna	Ricardo-AEA	serwery AEA www.airqualityni.co.uk	komercyjne oprogramowanie oparte na technologii <i>open source</i> , w tym bazie MySQL

Źródło: A. Monteith [et al.], *Air Quality Data Management and Integration System: Scoping Study*, 2010, s. 21.

#### 4.1. Przepływ danych dotyczących jakości powietrza w Wielkiej Brytanii

Dane pozyskiwane przez opisane w poprzednim rozdziale sieci monitoringu trafiają do różnych baz i w różnym stopniu poddawane są obróbce, integracji i przetworzeniu w dostępną dla użytkowników końcowych informację na temat jakości powietrza. Istotną częścią infrastruktury AURN są serwery administrowane i utrzymywane przez spółkę Ricardo-AEA. Pozostałe zbiory danych, ważne z punktu widzenia zarządzania jakością powietrza, to:

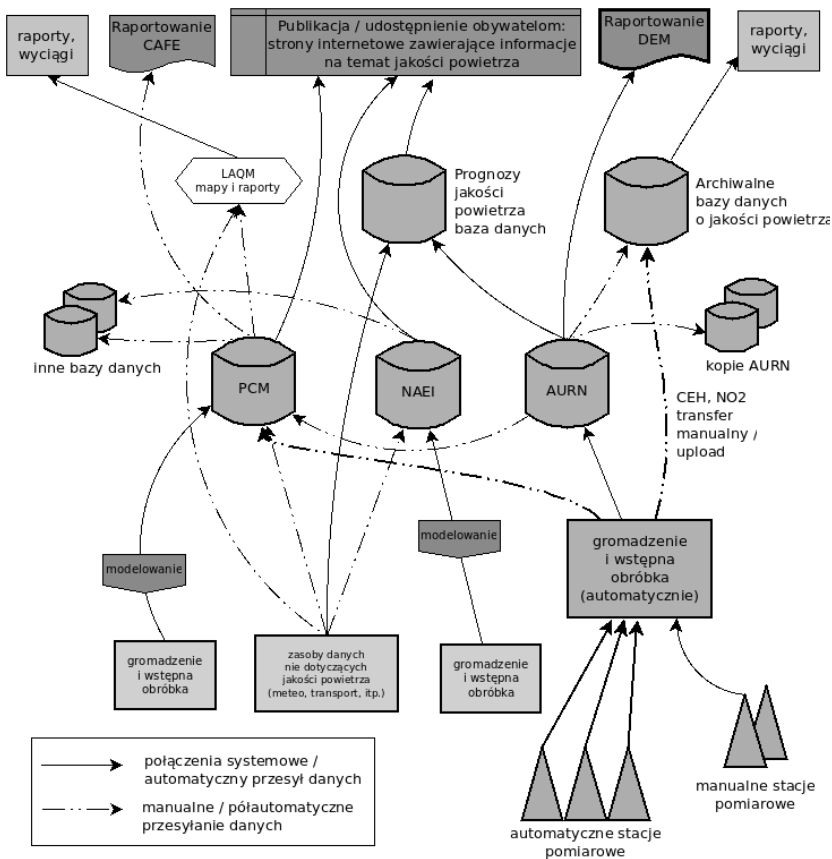
- ◆ National Atmospheric Emissions Inventory (NAEI) - utrzymywany przez DEFRA i administracje terenowe (Devolved Administrations) Szkocji, Walii i Irlandii Północnej;
- ◆ Pollution Climate Mapping (PCM) - zawierają mapy koncentracji zanieczyszczeń tła i okolic dróg; ponadto baza ta zawiera statystyki przekroczeń limitów ustalonych w Strategii Jakości Powietrza oraz celów/limitów unijnych; w ramach PCM tworzone są modele wykorzystujące różne rodzaje danych, w tym dane z systemów monitoringu;
- ◆ The London Air Quality Network (LAQN) - sieć monitoringu powietrza finansowana przez poszczególne dzielnice Londynu;
- ◆ sieci nieautomatyzowane - utrzymywane dla pomiarów pyłów węglowych (czarnego dymu), węglowodorów i metali ciężkich;
- ◆ dane z systemów administracji terenowych - dane ze zautomatyzowanych sieci monitoringu (odpowiedników AURN) utrzymywanych przez administracje terenowe.

Systemów gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących jakości powietrza w Wielkiej Brytanii dotyczą problemy występujące w większości państw członkowskich. Przede wszystkim brakuje jednej

spójnej architektury całego systemu złożonego ze wskazanych powyżej zestawień danych. Ponadto zastawienia te wykorzystują różnorodne, nie zawsze kompatybilne formaty, co utrudnia konsolidację gromadzonych danych. Ostatnim problemem jest brak lub niespójność metadanych, które stanowią opis zgromadzonych danych i znacznie ułatwiają ich wyszukiwanie i wykorzystanie<sup>12</sup>. System przepływu danych dotyczących jakości powietrza w Wielkiej Brytanii ilustruje rys. 1.

Rysunek 1

Schemat przepływu danych w brytyjskim systemie monitorowania jakości powietrza



Źródło: opracowano na podstawie: A. Monteith [et al.], *Air Quality Data Management and Integration System: Scoping Study*, 2010, s. 27.

<sup>12</sup> Tamże, s. 26.

## 4.2. Narzędzia informatyczne wykorzystujące dane o jakości powietrza

Podstawowym odbiorcą narzędzi opartych na danych dotyczących jakości powietrza jest brytyjska administracja. W chwili obecnej podstawowym narzędziem wykorzystywanym do tworzenia narodowych ocen jakości powietrza (National Air Quality Assessment) jest opisany w poprzednim rozdziale model PCM zarządzany przez firmę AEA na podstawie kontraktu udzielonego przez DEFRA i administracje terenowe.

W Wielkiej Brytanii dostępnych jest również wiele narzędzi oferujących wszystkim zainteresowanym wysokiej jakości informacje o stanie powietrza. Na stronie internetowej DEFRA znajdują się specjalne mapy przedstawiające rozmieszczenie obiektów, które są przeznaczone do prowadzenia obserwacji jakości powietrza<sup>13</sup>. Dane uzyskane dzięki automatycznym stacjom monitoringowym oraz te udostępniane codziennie w tak zwanej prognozie zanieczyszczeń (*pollution forecast*)<sup>14</sup> są dostępne dla obywateli poprzez internet, telefon, telewizję.

Wspomniana prognoza zanieczyszczeń ma formę interaktywnej mapy obejmującej 16 obszarów miejskich oraz 19 regionów brytyjskich. Jest tworzona przez DEFRA w oparciu o indeks miar wskazany przez Komitet Medycznych Skutków Substancji Zanieczyszczających Powietrze (Committee on Medical Effects of Air Pollutants - COMEAP). Jest to wskaźnik o skali od 1 do 10 (Daily Air Quality Index), gdzie 1 oznacza niskie zanieczyszczenie powietrza, a 10 bardzo wysokie.

Kolejnym sposobem udostępniania informacji o jakości powietrza jest System Informacji o Zanieczyszczeniu Powietrza (Air Pollution Information System - APIS)<sup>15</sup>. System ten został stworzony w partnerstwie z między innymi: agencjami do spraw środowiska oraz Centrum Ekologii i Hydrologii (Centre for Ecology and Hydrology), Natural England. System APIS stanowi wsparcie dla wymienionych podmiotów, władz lokalnych oraz dla przemysłu w procesie określania wpływu zanieczyszczeń powietrza na środowisko i ekosystem, ilości oraz źródła substancji powodujących zanieczyszczenie.

Dokładne dane dla obywateli Szkocji, Irlandii Północnej i Walii dostępne są odpowiednio na stronach internetowych: [www.scotshairquality.co.uk](http://www.scotshairquality.co.uk), [www.airqualityni.co.uk](http://www.airqualityni.co.uk) i [www.welshairquality.co.uk](http://www.welshairquality.co.uk). Serwisy te dostępne są również pod postacią aplikacji mobilnych.

<sup>13</sup> Zob. [www.uk-air.defra.gov.uk/interactive-map](http://www.uk-air.defra.gov.uk/interactive-map) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>14</sup> Zob. [www.uk-air.defra.gov.uk/forecasting](http://www.uk-air.defra.gov.uk/forecasting) [dostęp: 07.06.2013 r.].

<sup>15</sup> Zob. [www.apis.ac.uk](http://www.apis.ac.uk) [dostęp: 07.06.2013 r.].

## 5. Podsumowanie i wnioski

Brytyjski system zarządzania jakością powietrza jest dość złożony. W jego utrzymaniu udział bierze znaczna liczba podmiotów. Jego funkcjonowanie wymaga przede wszystkim współpracy kilku administracji, bowiem zarówno Szkocja, Walia, jak i Irlandia Północna utrzymują własne stacje pomiarowe i laboratoria, które stanowią podstawę całego systemu. Również władze lokalne dysponują kompetencjami w dziedzinie monitorowania środowiska, w związku z czym posiadają na przykład własne stacje pomiarowe. Ponadto wiele funkcji systemu (np. utrzymywanie stacji automatycznych, administracja sieciami danych) wykonywanych jest przez prywatne przedsiębiorstwa na podstawie zlecenia udzielonego przez DEFRA lub administrację terenową.

Istotną cechą tego systemu jest bardzo szerokie wykorzystanie modeli oceny jakości powietrza. DEFRA i administracje terenowe bezpośrednio lub pośrednio (poprzez finansowanie) rozwijają kilkanaście różnych narzędzi modelowania zanieczyszczeń powietrza, które stają się coraz bardziej dokładne i zapewniają efektywną i tańszą alternatywę dla rozbudowanych sieci monitoringu.

Mimo tej złożoności brytyjska administracja jest w stanie zapewnić wysokiej jakości narzędzia swoim *policy makers*, dostarczając im niezbędnej bazy dowodowej dla podejmowanych działań. Dodatkowo informacje zbierane i przetwarzane w ramach systemu są łatwo i praktycznie natychmiastowo dostępne dla naukowców, obywateli i organizacji pozarządowych. Na uwagę zasługuje fakt, że wiele z tych danych można pobierać w formie surowej, co jest istotne zwłaszcza dla podmiotów potrzebujących dużych zestawień (instytucje naukowe) i zamierzających dalej te dane przetwarzać oraz ponownie wykorzystywać.

System ten nie jest jednak idealny. Należy krytycznie spojrzeć na brak spójnej architektury, dublowanie się niektórych funkcji, różnorodność formatów danych, które utrudniają ich integrację oraz automatyzację ich przepływu i przetwarzania.

## Bibliografia

### Publikacje

Monteith A. [et al.], *Air Quality Data Management and Integration System: Scoping Study*, 2010.

Sakowicz M. (red.), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych*, Warszawa 2011.

### **Dokumenty**

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Air pollution: Action in changing climate*.

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Air Pollution in the UK 2011 - Compliance Assessment Summary*.

National Environment Technology Center, *UK Air Pollution Report 2004*.

### **Akty prawne**

Decyzja Komisji z 17 października 2001 r. zmieniająca załącznik do decyzji Rady 97/101/WE ustanawiającej system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w Państwach Członkowskich (Dz.Urz. WE L 282 z 26.10.2001).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE), (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008).

The Environmental Protection Act 1990, [www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/-contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/-contents).

### **Źródła internetowe**

[www.apis.ac.uk](http://www.apis.ac.uk)

[www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk)

[www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,389505,spaliny-bardziej-zabojcze-niz-wypadki.html](http://www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,389505,spaliny-bardziej-zabojcze-niz-wypadki.html)

[www.uk-air.defra.gov.uk/forecasting](http://www.uk-air.defra.gov.uk/forecasting)

[www.uk-air.defra.gov.uk/interactive-map](http://www.uk-air.defra.gov.uk/interactive-map)



## **Metody zarządzania informacją w zakresie jakości powietrza w Niemczech na przykładzie Berlina**

### **Wstęp**

Celem niniejszego studium przypadku jest przedstawienie systemu i metod zarządzania informacją w zakresie jakości powietrza na terenie Niemiec, a także przedstawienie narzędzi służących ochronie powietrza w mieście.

Poziom świadomości ekologicznej w społeczeństwie niemieckim jest wysoki. Niemal połowa Niemców uważa ochronę środowiska za bardzo ważną, natomiast ponad połowa wymaga od rządu federalnego aktywnego i efektywnego zaangażowania w tej dziedzinie<sup>1</sup>. Również konieczność zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym swojego kraju społeczeństwo uznaje za ważne zadanie dla przyszłości Niemiec.

Studium opracowane zostało na podstawie informacji zdobytych w trakcie spotkań z ekspertami: Meike Söker – z Ministerstwa Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Reaktorów, oraz Andreasem Kerschbaumerem – przedstawicielem Senatu Berlina, pracownikiem Departamentu

---

<sup>1</sup> Na podstawie: *Spoleczeństwo niemieckie wobec ochrony środowiska i zmian*, [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Analizy\\_Opinie/Nr%209%20\\_Spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20niemieckie%20wobec%20ochrony%20%C5%9Brodowis.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Analizy_Opinie/Nr%209%20_Spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20niemieckie%20wobec%20ochrony%20%C5%9Brodowis.pdf) [dostęp: 30.09.2013 r.].

Rozwoju Miasta i Środowiska. Niniejsza praca została uzupełniona przez analizę dokumentów i materiałów pochodzących ze stron internetowych.

## 1. System ochrony środowiska w Niemczech

Republika Federalna Niemiec - jako członek Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Grupy G8 - jest jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo krajów na świecie. To największa potęga gospodarcza w Unii Europejskiej i czwarty pod względem rozwoju gospodarczego kraj na świecie. Znaki jakości niemieckich produktów z napisem „made in Germany” stanowią symbol innowacyjności i wysokiej jakości.

Niemcy są federalnym państwem związkowym, składającym się z 16 krajów związkowych, z których każdy posiada własną konstytucję, parlament i rząd. Najwyższą władzę państwową sprawują władze federalne, zgodnie z prawem uchwalanym przez Bundestag.

Kraje związkowe są reprezentowane na płaszczyźnie federalnej w Bundesracie (wyższej izbie parlamentu Niemiec). System i politykę ochrony środowiska Niemiec, oprócz ustawodawstwa krajowego, kształtują również międzynarodowe i unijne akty prawne.

Do najważniejszych instytucji federalnych z dziedziny ochrony środowiska w Niemczech należą:

- ♦ Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów;
- ♦ Federalny Urząd Ochrony Przyrody;
- ♦ Federalny Urząd ds. Środowiska.

Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* - BMU) utworzone zostało w 1986 r., kilka tygodni po katastrofie atomowej w Czarnobylu. Ministerstwo posiada dwie siedziby - w Bonn i Berlinie.

Federalny Urząd Ochrony Przyrody (*Bundesamt für Naturschutz* - BN)<sup>2</sup> to jednostka organizacyjna, do której głównych zadań należy między innymi: doradztwo na rzecz Federalnego Ministerstwa Środowiska w kwestiach ochrony przyrody i zachowania krajobrazu; wspieranie projektów z zakresu ochrony przyrody; pilotowanie przedsięwzięć badawczych

---

<sup>2</sup> Na podstawie: [www.bfn.de/](http://www.bfn.de/) [dostęp: 08.10.2013 r.].



oraz udzielanie zezwoleń na wwóz i wywóz znajdujących się pod ochroną gatunków zwierząt i roślin.

Federalny Urząd ds. Środowiska (Umweltbundesamt – UBA)<sup>3</sup> jest placówką naukową zajmującą się ustalaniem, opisem i oceną stanu środowiska. Przeprowadzone przez urząd analizy są podstawą do zaleceń i opinii przedstawianych Federalnemu Ministerstwu Środowiska, a tym samym są pomocne przy podejmowaniu decyzji politycznych.

Oprócz urzędów federalnych w systemie ochrony środowiska Niemiec funkcjonują urzędy krajowe. Na przykład w kraju związkowym Brandenburgia (otaczającym Berlin) są to:

- ♦ Ministerstwo Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów – najwyższy urząd krajowy;
- ♦ Krajowy Urząd ds. Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów – wyższy urząd krajowy.

Celem działania tych urzędów jest między innymi ochrona przed zanieczyszczeniem powietrza (imisją) poprzez kontrolę jakości powietrza, jak również udzielanie zezwoleń na budowę instalacji przemysłowych i ich monitoring, a także dbanie o oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz ochronę środowiska naturalnego.

W 2011 Niemcy r. podjęły decyzję o rezygnacji z wykorzystywania energii jądowej. Decyzją niemieckiego parlamentu wszystkie reaktory atomowe mają zostać wygaszone do 2022 r. U podstaw tej decyzji leży katastrofa w elektrowni atomowej w Fukushima w Japonii. Rząd federalny Niemiec aktywnie angażuje się na rzecz ochrony środowiska, przyjaznych dla klimatu strategii rozwoju oraz międzynarodowej współpracy energetycznej. System ochrony środowiska w Niemczech wspomaga rozwój gospodarki zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. W ramach walki z zanieczyszczaniem powietrza Niemcy promują w swoim kraju oraz za granicą zielone technologie. Przewiduje się, że ich udział w niemieckim PKB wzrośnie w 2025 r. z obecnych 11% do 15%<sup>4</sup>.

Niemiecki system ochrony środowiska zakłada również redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w porównaniu z rokiem 1990<sup>5</sup> (to więcej niż zakładane 20% w unijnym programie *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego*

---

<sup>3</sup> Na podstawie: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de) [dostęp: 08.10.2013].

<sup>4</sup> Na podstawie: [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji) [dostęp: 08.10.2013 r.].

<sup>5</sup> Na podstawie: [www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/srodowisko-klimat-energia/start-seite-klima/w-kierunku-nowoczesnej-i-zrownowazonej-polityki-klim](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/srodowisko-klimat-energia/start-seite-klima/w-kierunku-nowoczesnej-i-zrownowazonej-polityki-klim) [dostęp: 08.10.2013 r.].

włączeniu społecznemu). Niemcy są również państwem-stroną w prawie 30 międzynarodowych umowach i programach, których głównym celem jest ochrona przyrody.

## 2. Problemy w zakresie ochrony powietrza w Niemczech

Republika Federalna Niemiec to najludniejszy kraj Unii Europejskiej, liczący ponad 80 mln ludzi. W Berlinie na powierzchni 892 km<sup>2</sup> żyje 3,5 mln mieszkańców. W Niemczech na 1 tysiąc mieszkańców przypada 340 samochodów osobowych<sup>6</sup>. Ogromna liczba pojazdów samochodowych na terenie kraju i w samym Berlinie stanowi jedno z głównych źródeł zanieczyszczenia powietrza i hałasu. Należy zwrócić uwagę na to, że zanieczyszczenie powietrza powodowane przez nowe samochody jest o 74-99% niższe niż w przypadku aut starszych, a spalanie paliwa oraz emisja CO<sub>2</sub> w przypadku aut nowych są średnio o 20% niższe niż w samochodach przez nie zastąpionych<sup>7</sup>.

Zanieczyszczenia emitowane przez pojazdy nie tylko bezpośrednio pogarszają jakość powietrza w rejonach z intensywnym ruchem drogowym, ale biorą też udział w reakcjach fotochemicznych tlenków azotu i lotnych związków organicznych zachodzących w atmosferze, wpływając na wzrost stężeń ozonu w warstwie przyziemnej, co jest szkodliwe dla roślin i ludzi. Biorąc to pod uwagę, w Berlinie wprowadzono specjalne strefy niskiej emisji (*Umweltzone*), mające usunąć z jego centrum pojazdy najbardziej zanieczyszczające powietrze.

Mimo że strefy okazały się skutecznym sposobem redukcji emisji, to przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń pyłów zawieszonych (PM10) i dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>), związane z dużym natężeniem ruchu ulicznego, nadal pozostają najpoważniejszym problemem jakości powietrza w Berlinie.

Do największych źródeł zanieczyszczenia powietrza obok transportu należą: przemysł, rolnictwo, gospodarka odpadami oraz gospodarstwa domowe, szczególnie w okresie grzewczym. Niemcy i Polska przodują wśród krajów Unii Europejskiej pod względem zanieczyszczania środowiska naturalnego przez przemysł.

---

<sup>6</sup> Na podstawie: <http://skay.eu/niemcy-informacje-ogolne/> [dostęp: 30.09.2013 r.].

<sup>7</sup> Na podstawie: [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/panstwo\\_wobec\\_zawodnosci.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/panstwo_wobec_zawodnosci.pdf) [dostęp: 30.09.2013 r.].

Powietrze zanieczyszczane jest głównie przez związki powstałe w wyniku spalania różnego rodzaju paliw. Należy podkreślić fakt, że poziom zanieczyszczenia powietrza jest inny na różnych obszarach<sup>8</sup>. I tak:

- ♦ ok. 60% emisji tlenków siarki ma swoje źródło w obszarach wytwarzania i dystrybucji energii;
- ♦ ok. 90% emisji amoniaku pochodzi z obszarów rolniczych;
- ♦ metan generowany jest głównie przez składowiska odpadów oraz na obszarach rolniczych;
- ♦ 40% emisji tlenków azotu oraz 40% pierwotnej emisji PM<sub>2,5</sub> pochodzi z transportu;
- ♦ połowa emisji PM<sub>2,5</sub> oraz tlenku węgla pochodzi z gospodarstw domowych i obiektów użyteczności publicznej.

### **3. Działania i narzędzia polityki ochrony powietrza w Berlinie**

#### **3.1. Monitoring jakości powietrza**

Podstawowym narzędziem władz Berlina i wykorzystywanym do poprawy jakości powietrza w tym mieście jest system monitoringu jakości powietrza. Celem prowadzenia monitoringu jest dostarczenie wysokiej jakości pomiarów zanieczyszczeń oraz określanie ich skali, a także zmian w danej jednostce czasu. Uzyskane informacje służą do informowania opinii publicznej, analiz statystycznych, tworzenia raportów i zestawień oraz planowania działań mających na celu poprawę jakości powietrza.

Dane na temat jakości powietrza na terenie Berlina pozyskiwane są głównie za pomocą automatycznej sieci monitoringu (BLUME), która składa się z 16 stałych automatycznych stacji pomiarowych oraz jednej stacji meteorologicznej i jednej mobilnej jednostki pomiarowej - „autobusu pomiarowego”. Stacje wykonują pomiary tlenków azotu (NO<sub>x</sub>), dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>), pyłów zawieszonych (PM<sub>10</sub>), tlenku węgla (CO), benzenu oraz ozonu (O<sub>3</sub>). Położenie stacji dobrane jest w sposób mający umożliwić ocenę emisji zanieczyszczeń pochodzących z różnych źródeł. Przy ulicach o dużym natężeniu ruchu znajduje się 6 stacji, 5 stacji umieszczono w ścisłym centrum miasta, a pozostałe są ulokowane na jego peryferiach.

---

<sup>8</sup> Zob. [www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2013/artykuly/powietrze-w-europie-dzisiaj](http://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2013/artykuly/powietrze-w-europie-dzisiaj) [dostęp: 30.09.2013 r.].

Każda ze stacji dostarcza pomiarów w czasie rzeczywistym, w pięciominutowych odstępach. Wyniki tych pomiarów są przesyłane do Centrum Kontroli przy Brückenstrasse w dzielnicy Mitte. Tam wyliczane są wartości półgodzinne, godzinne i dzienne, które następnie wykorzystywane są do tworzenia zestawień statystycznych i oceny jakości powietrza. Dane są również co godzinę wysyłane do Wolnego Uniwersytetu Berlina (Freie Universität Berlin).

Wyniki pomiarów automatycznych uzupełniane są o 23 małe urządzenia pomiarowe (sieć pomiarowa RUBIS), które gromadzą próbki. Te poddawane są analizie w laboratorium. Sieć RUBIS przeznaczona jest do badania stężeń benzenu, sadzy oraz wykonywania pasywnych pomiarów stężeń tlenków azotu. Wyniki tych pomiarów służą do uzupełnienia danych do obliczeń średnich rocznych stężeń tych związków publikowanych w corocznych raportach.

Opisane powyżej sposoby prowadzenia pomiarów substancji zanieczyszczających powietrze w Berlinie mogłyby zostać również uzupełnione o jednorazowe kampanie monitoringowe, w trakcie których dokonuje się pomiarów w danym obszarze, np. w okolicach lotniska czy na obwodnicy miasta. Akcje takie są charakterystyczne dla francuskiego regionu Île-de-France<sup>9</sup>. Są one prowadzone przez AIRPARIF - organizację pozarządową mającą na celu monitorowanie jakości powietrza, dokonywanie analiz oraz informowanie społeczeństwa o wynikach pomiarów.

Celem kampanii monitoringowych prowadzonych w Paryżu jest zbadanie zanieczyszczenia spowodowanego przez konkretną substancję w danym miejscu i w danym czasie (np. godziny szczytu). Pomiar taki ma pokazać, jaki wpływ o danej porze dnia ma dana substancja na jakość powietrza, a w konsekwencji na zdrowie ludzi.

Monitoring powietrza w Berlinie pozwala na zebranie danych o jakości powietrza oraz na przekazanie ich mieszkańcom oraz organizacjom pozarządowym między innymi poprzez media. Dane z poprzedniego dnia roboczego wysyłane są do biura prasowego Departamentu Zdrowia, Środowiska i Ochrony Konsumentów Senatu Berlina oraz do mediów, w celu zapewnienia obywatelom możliwie szerokiego do nich dostępu. Dodatkowo wszelkie dostępne informacje o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza w Niemczech są publikowane na stronie internetowej Federalnego Urzędu ds. Środowiska. Znajdują się tam między innymi mapy ze wskaza-

---

<sup>9</sup> Informacje uzyskane podczas spotkania z Amelie Fritz, pracownicą AIRPARIF, Paryż, 24 września 2013 r.

niem obszarów o podwyższonej koncentracji substancji zanieczyszczających oraz mapy ukazujące lokalizacje stacji pomiarowych<sup>10</sup>.

### 3.2. Strefa Niskiej Emisji w Berlinie

Charakterystycznym dla Berlina działaniem służącym poprawie jakości powietrza jest wprowadzenie tzw. *Umweltzone*, czyli strefy niskiej emisji<sup>11</sup>. W całej Europie w 2012 r. istniało ok. 235 takich stref, z czego 53 mieściły się w Niemczech. Pierwsze niemieckie strefy zostały wytyczone na początku 2008 r. w Berlinie, Kolonii i Hanowerze<sup>12</sup>.

#### Rysunek 2

Strefa Niskiej Emisji w Berlinie



Źródło: [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/en/luftreinhalteplan/umweltzone\\_allgemeines.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/en/luftreinhalteplan/umweltzone_allgemeines.shtml) [dostęp: 08.10.2013].

<sup>10</sup> Zob. [www.uba.de/en/data/current-concentrations-of-air-pollutants-in-germany](http://www.uba.de/en/data/current-concentrations-of-air-pollutants-in-germany) [dostęp: 30.09.2013 r.].

<sup>11</sup> Zob. [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinhalteplan/download/touristeninfo\\_pl.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinhalteplan/download/touristeninfo_pl.pdf) [dostęp: 30.09.2013 r.].





<sup>12</sup> Zob. [www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd\\_strefy\\_niskiej\\_emisji.pdf](http://www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd_strefy_niskiej_emisji.pdf) [dostęp: 30.09.2013 r.].

Strefa niskiej emisji to obszar, na który mogą wjeżdżać jedynie pojazdy spełniające określone standardy emisji spalin. W praktyce oznacza to, że emitujące najwięcej zanieczyszczeń pojazdy z silnikami Diesla są utrzymywane poza centrum miasta. Właściciele samochodów niespełniających norm zmuszeni są do ich dostosowania do obowiązujących restrykcji lub zmiany rodzaju środka transportu.

Kontrolę pojazdów wjeżdżających do strefy umożliwia system oznaczeń umieszczanych na przedniej szybie samochodów. Samochody spełniające najlepszą normę (Euro 4) są oznakowane plaketką w kolorze zielonym. Pojazdy spełniające normę Euro 3 otrzymują żółtą plaketkę, a normę Euro 2 - czerwoną plaketkę. Pojazdy o najgorszej normie - Euro 1, nie otrzymują żadnej plaketki. Czynniki mające wpływ na rodzaj plaketki to głównie: rodzaj silnika, wiek pojazdu (uwzględnia się datę rejestracji) oraz rodzaj pojazdu (zob. tab. 1).

Tabela 1

**System przyznawania plaketek autom w zależności od czynników spełniających określone warunki techniczne**

Norma spalinowa (Euro)	Grupa zanieczyszczeń	Pierwsza rejestracja Samochód osobowy	Pierwsza rejestracja Pojazd użytkowy > 3,5 t	Plakietka
<b>Silnik wysokoprężny</b>				
Euro 1 lub starsza	1	Przed 01.01.1997	Przed 01.10.1996	<b>Brak</b>
Euro 2/Euro 1 + filtr	2	Od 01.01.1997 do 31.12.2000	Od 01.10.1996 do 30.09.2001	
Euro 3/Euro 2 + filtr	3	Od 01.01.2001 do 31.12.2005	Od 01.10.2001 do 30.09.2006	
Euro 4/Euro 3 + filtr	4	Od 01.01.2006	Od 01.10.2006	
<b>Silnik benzynowy</b>				
Przed Euro 1	1	Przed 01.01.1993	Przed 01.01.1993	
Euro 1 i nowsza	4	Od 01.01.1993	Od 01.01.1993	

Źródło: [www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd\\_strefy\\_niskiej\\_emisji.pdf](http://www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd_strefy_niskiej_emisji.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

Należy zaznaczyć, że wpływ na sukces Strefy Niskiej Emisji w Berlinie ma szereg czynników, w tym: wielkość strefy (88 km<sup>2</sup> z 1 mln mieszkańców z 3,4 mln wszystkich mieszkańców miasta<sup>13</sup>), modernizacja środ-

<sup>13</sup> Zob. [www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd\\_strefy\\_niskiej\\_emisji.pdf](http://www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd_strefy_niskiej_emisji.pdf) [dostęp:

ków transportu publicznego, udzielanie przez państwo dotacji na modernizację samochodów z silnikiem Diesla oraz odpowiednia kampania informacyjna. Konsultacje z obywatelami Berlina związane z problemami i rozwiązaniami dotyczącymi *Umweltzone* zapewniły powszechną akceptację projektu. Należy uznać to za sukces, bowiem przystosowanie samochodów do jazdy w strefie niskich emisji wiąże się z kosztami. Warto dodać, że Senat Berlina tworzył również informatory dla turystów, w których objaśniono zasady, na jakich działa strefa, oraz warunki, jakie należy spełnić, by zdobyć plaketkę.

Eksperti Verkhersclub Deutschland wskazują, że stężenia pyłu w powietrzu związane z ruchem drogowym zostały zmniejszone o 50% z 5,4 na 2,6  $\mu\text{m}/\text{m}^3$ . W 2010 r. było wyemitowane 164 ton pyłu mniej, niż oczekiwano. Już w pierwszym roku Strefy Niskiej Emisji, kiedy tylko pojazdy z silnikiem Diesla bez plaketki zostały objęte wykluczeniem, odnotowano spadek emisji cząstek stałych związanych z ruchem samochodów o jedną czwartą. Stężenie  $\text{PM}_{10}$  w powietrzu spadło w 2010 r. o 10%, a liczba dni przekroczenia – w których wartość graniczna została przekroczona – zmniejszyła się o dziesięć<sup>14</sup>.

Przytoczone wskaźniki jednoznacznie potwierdzają, że wprowadzenie strefy niskich emisji ma znaczący wpływ na poprawę jakości powietrza w Berlinie. Należy przyznać, że Berlin podejmuje efektywne działania na rzecz utrzymania odpowiedniej jakości powietrza. Pozytywny wpływ na sytuację w Berlinie mają również następujące czynniki: położenie geograficzne miasta, jego przestronność, otoczenie obszarami wiejskimi oraz brak przemysłu ciężkiego w pobliżu granic administracyjnych Berlina.

### 3.3. Wykorzystanie modelowania dla wsparcia polityki ochrony powietrza w Berlinie

IMMIS to powszechnie wykorzystywany w niemieckiej administracji modułowy system modelowania wspomagający proces planowania działań w zakresie ochrony powietrza. IMMIS stanowi uzupełnienie sieci stacji pomiarowych o matematyczne modele emisji, których źródłem jest transport. Używany w Berlinie system IMMISmt korzysta z różnych modeli zapewniających możliwość monitorowania zanieczyszczenia powietrza i poziomu hałasu w czasie rzeczywistym<sup>15</sup>.

Do obliczeń wykorzystywane są dane o rodzaju i natężeniu ruchu, pomiary z sieci monitoringu i dane meteorologiczne. Zamieszczony poni-

30.09.2013 r.].

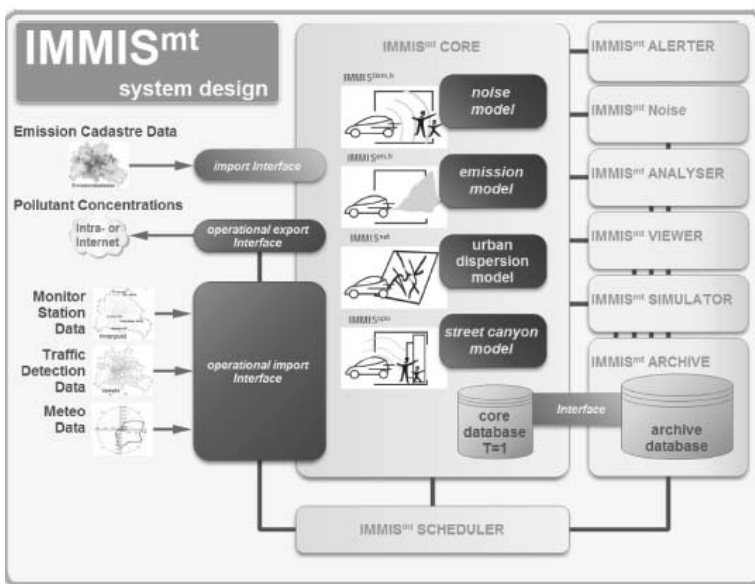
<sup>14</sup> Zob. [www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd\\_strefy\\_niskiej\\_emisji.pdf](http://www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd_strefy_niskiej_emisji.pdf) [dostęp: 30.09.2013 r.].

<sup>15</sup> Zob. [www.ivu-umwelt.de/front\\_content.php?idcat=112](http://www.ivu-umwelt.de/front_content.php?idcat=112) [dostęp: 30.09.2013 r.].

żej schemat (rys. 2) w uproszczeniu przedstawia strukturę systemu. Dane poprzez pozwalający na ich import interfejs trafiają do systemu, gdzie na ich podstawie na bieżąco tworzone są modele stężeń zanieczyszczeń. Kolumna po prawej stronie zawiera zaś moduły z dodatkowymi narzędziami. System IMMIS ma możliwość integracji z ArcGISem - popularnym systemem informacji przestrzennej, a także wizualizacji danych w formie wykresów i szeregów. Informacje na temat stężeń zanieczyszczeń mogą być również wyeksportowane oraz udostępnione obywatelom (w Berlinie ta możliwość nie jest jeszcze dostępna) i decydom<sup>16</sup>.

Rysunek 3

Struktura systemu IMMIS



Źródło: [www.ivu-umwelt.de/upload/download/publikationen/2010\\_TAP/075\\_TAP2010\\_Monitoring\\_Poster\\_IVU.pdf](http://www.ivu-umwelt.de/upload/download/publikationen/2010_TAP/075_TAP2010_Monitoring_Poster_IVU.pdf) [dostęp: 08.10.2013 r.].

Wyniki modelowania wykazują relatywnie dużą trafność. Błąd modelu w stosunku do rzeczywistych poziomów stężeń PM10 wynosi 5-7% (stężenia są nieco zawyżone), a dla NO<sub>x</sub> do 35% (stężenia są niedoszacowane)<sup>17</sup>. Pozwala to na zachowanie efektywnego, wysokiej jakości systemu monitoringu przy niższych kosztach w stosunku do tych, jakie należałoby ponieść dla pozyskania tych samych informacji jedynie przy wykorzysta-

<sup>16</sup> Zob. [www.ivu-umwelt.de/front\\_content.php?idcat=119](http://www.ivu-umwelt.de/front_content.php?idcat=119) [dostęp: 30.09.2013 r.].  
<sup>17</sup> Zob. [www.ivu-umwelt.de/front\\_content.php?idcat=119](http://www.ivu-umwelt.de/front_content.php?idcat=119) [dostęp: 30.09.2013 r.].



niu stacji pomiarowych. IMMIS może być dodatkowo wykorzystywany jako narzędzie optymalizacji ruchu w mieście, z uwzględnieniem przekierowania go z obszarów szczególnie wrażliwych na przekroczenia. System może monitorować skutki podjętych działań dla całego miejskiego systemu komunikacji drogowej.

## Podsumowanie

Analiza organizacji systemu ochrony powietrza w Berlinie pokazuje, jak ważne przy wdrażaniu reform ekologicznych jest świadome i odpowiedzialne społeczeństwo. Szczególnie istotną rolę w tym zakresie odgrywa skuteczny monitoring i systematyczne informowanie mediów o jakości powietrza w mieście. Przekazywanie informacji społeczeństwu oraz prowadzenie konsultacji społecznych umożliwia przeprowadzanie nawet daleko idących i kosztownych reform.

Władze Berlina wykorzystują szereg narzędzi zarządzania jakością powietrza, takich jak opisana strefa niskiej emisji czy system monitoringu. Konsekwentne stosowanie tych narzędzi okazuje się skuteczne, co potwierdza dobra jakość powietrza w tym mieście na tle innych miast europejskich. Uzyskanie dobrych efektów możliwe jest głównie dzięki całkowitemu wyeliminowaniu węgla jako paliwa w ciepłownictwie. Należy również podkreślić, że w Berlinie stale odnotowuje się spadek substancji zanieczyszczających pochodzących z transportu samochodowego. Duży odsetek mieszkańców korzysta z bardzo dobrze zorganizowanego transportu publicznego oraz z rowerów.

Nie bez znaczenia jest również korzystne geograficzne usytuowanie miasta, gdzie dominują wiatry zachodnie (z czystszych obszarów Europy) oraz brak przedmieść, charakterystycznych dla innych metropolii. Warto też podkreślić, że w Berlinie nie znajduje się żaden ośrodek przemysłu ciężkiego, a gałęzią gospodarki, która rozwija się tu najprężniej, jest sektor usług oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że narzędzia służące poprawie jakości powietrza stosowane przez władze Berlina są skuteczne i modelowe.

## Bibliografia

### Źródła internetowe

[http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Analizy\\_Opinie/Nr%209%20\\_Spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20niemieckie%20wobec%20ochrony-%20%C5%9Brodowis.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Analizy_Opinie/Nr%209%20_Spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20niemieckie%20wobec%20ochrony-%20%C5%9Brodowis.pdf).

<http://skay.eu/niemcy-informacje-ogolne/http://www.bfn.de/>.

[www.eea.europa.eu/pl/sygnal42y/sygnaly-2013/artykuly/powietrze-w-europie-dzisiaj](http://www.eea.europa.eu/pl/sygnal42y/sygnaly-2013/artykuly/powietrze-w-europie-dzisiaj).

[www.ivu-umwelt.de/upload/download/publikationen/](http://www.ivu-umwelt.de/upload/download/publikationen/).

[www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/panstwo\\_wobec\\_zawodnosci.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/panstwo_wobec_zawodnosci.pdf).

[www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-04-05/ochrona-klimatu-specjalnosc-niemieckiego-eksportu-i-dyplomacji).

[www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinalteplan/download/touristeninfo\\_pl.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinalteplan/download/touristeninfo_pl.pdf).

[www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/srodowisko-klimat-energia/startseite-klima/w-kierunku-nowoczesnej-i-zrownowazonej-polityki-klim](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/srodowisko-klimat-energia/startseite-klima/w-kierunku-nowoczesnej-i-zrownowazonej-polityki-klim).

[www.uba.de/en/data/current-concentrations-of-air-pollutants-in-germany](http://www.uba.de/en/data/current-concentrations-of-air-pollutants-in-germany).

[www.umweltbundesamt.de/](http://www.umweltbundesamt.de/).

[www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd\\_strefy\\_niskiej\\_emisji.pdf](http://www.zm.org.pl/download/adm/20110120-vcd_strefy_niskiej_emisji.pdf).

[www.ivu-umwelt.de/front\\_content.php?idcat=119](http://www.ivu-umwelt.de/front_content.php?idcat=119).

## **Analiza systemu ochrony środowiska w Polsce. Rola informacji o środowisku**

### **Wstęp**

Celem niniejszej pracy analitycznej jest dokonanie analizy funkcjonowania systemu ochrony środowiska w Polsce, w tym wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, oraz zaprezentowanie sposobów gromadzenia informacji o środowisku naturalnym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony jakości powietrza.

Powietrze jest tym składnikiem środowiska naturalnego, które ma bezpośredni wpływ na zdrowie i życie ludzkie. Przekonali się o tym na przykład mieszkańcy Londynu w 1952 r., a także niemieckich miast w 1979 r., którzy w wyniku smogu chorowali i umierali w następstwie niewydolności oddechowej.

W związku z powyższym istotne jest, aby organy administracji publicznej, odpowiedzialne za realizowanie polityki ochrony środowiska, były w stanie jak najefektywniej monitorować jakość powietrza, analizować zebrane dane oraz prezentować je społeczeństwu.

Sprawne prowadzenie polityki ekologicznej państwa, będącej gwarancją zachowania środowiska naturalnego, wymaga efektywnego wykorzystania następujących elementów:

- ♦ narzędzia prawne i administracyjne;

- ◆ instrumenty ekologiczne, w tym system monitoringu;
- ◆ edukacja ekologiczna;
- ◆ badania naukowe.

Prowadzenie polityki ekologicznej państwa polegającej na racjonalnym użytkowaniu zasobów i walorów środowiska przyrodniczego oraz jego właściwej ochronie możliwe jest również dzięki zdobytej i umiejętnie wykorzystywanej informacji. Dostęp do informacji oraz procesy związane z zarządzaniem informacją w różnych jej postaciach (np. elektroniczny system zarządzania) nie tylko uporządkowują zagadnienia związane z dostępem do informacji, ale przede wszystkim usprawniają funkcjonowanie organów administracji publicznej. Działania poszczególnych instytucji administracji, dzięki umiejętnościom wykorzystywania informacji i odpowiednich narzędzi realizacji polityki w obszarze ochrony środowiska, powinny być zgodne z polityką ochrony środowiska Unii Europejskiej, zakładającej między innymi:

- ◆ działania na rzecz zapewnienia realizacji ekorozwoju;
- ◆ przystosowanie do zmian klimatu;
- ◆ ochronę różnorodności biologicznej.

Niniejsza praca powstała na podstawie analizy odpowiednich aktów prawa krajowego i unijnego oraz rozmów przeprowadzonych z ekspertami: Andrzejem Jagusiewiczem - głównym inspektorem ochrony środowiska; Janem Szyszko - posłem na Sejm RP, profesorem Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego i byłym ministrem środowiska; Szymonem Tumielewiczem - zastępcą dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju w Ministerstwie Środowiska; Romanem Głazem - zastępcą dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza w Ministerstwie Środowiska.

## **1. Opis systemu ochrony środowiska w Polsce**

System ochrony środowiska w Polsce opiera się na dużej liczbie aktów prawnych dotyczących poszczególnych elementów środowiska naturalnego oraz wielu podmiotach realizujących zadania wyznaczone przez ustawodawstwo. Opisując funkcjonujący obecnie system ochrony środowiska, należy zwrócić uwagę na różnorodność dziedzin ochrony środowiska wraz z gospodarką wodną. Każda z tych dziedzin jest realizowana przez właściwe organy administracji publicznej.

Jedną z ważniejszych dziedzin ochrony środowiska jest przyroda. Kwestie dotyczące jej ochrony zostały uregulowane w ustawie z 16 kwiet-

nia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup>. W ustawie tej określono cele, zasady i formy ochrony przyrody ożywionej i nieożywionej oraz krajobrazu. Jako podstawowe cele ochrony przyrody wskazano między innymi: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów oraz zachowanie różnorodności biologicznej.

Ustawodawca wytyczył trzy kierunki ochrony przyrody: ochrona obszarowa, obiektowa oraz gatunkowa. Ochrona obszarowa dotyczy takich form ochrony, jak: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000. Ochrona obiektowa obejmuje pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Przedmiotem ochrony gatunkowej są natomiast dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby.

Zadania związane z ochroną przyrody są wykonywane przez organy administracji rządowej oraz samorządowej. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy organami ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta oraz wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Kolejną dziedziną ochrony środowiska jest ochrona powierzchni ziemi, mająca swoją podstawę prawną w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>. Działania podejmowane w celu ochrony powierzchni ziemi polegają na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości, między innymi poprzez utrzymanie jakości gleby i ziemi powyżej lub co najmniej na poziomie wymaganych standardów. Standardy te są określane w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska.

Z zagadnieniem ochrony powierzchni ziemi wiąże się również kwestia gospodarki odpadami regulowana m.in. w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>3</sup>. Ustawa ta określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi. W ustawie wskazano także sposób klasyfikacji odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych) oraz hierarchię sposobów postępowania z odpadami (np. zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku, unieszkodliwianie). Ustawa o odpadach reguluje również obowiązki wytwórców, posiadaczy i sprzedawców odpadów oraz posiadaczy w obrocie odpadami, a także organów administracji publicznej.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 627 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. 2013, poz. 21 z późn. zm.

Zagadnienia ochrony środowiska związane z geologią zostały uregulowane w ustawie z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze<sup>4</sup>. W tym akcie prawnym określono zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów. Instrumentem prawnym dla ww. działań jest koncesja wydawana przez ministra właściwego do spraw środowiska, marszałka województwa lub starostę. Organy te wykonują swoje zadania za pośrednictwem Głównego Geologa Kraju, geologa wojewódzkiego oraz powiatowego. Rolę państwowej służby geologicznej odgrywa Państwowy Instytut Geologiczny. Funkcjonują również organy nadzoru geologicznego: Prezes Wyższego Urzędu Geologicznego, dyrektorzy okręgowych urzędów geologicznych oraz Dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Podobnie rozbudowany system specjalistycznych organów administracji publicznej pojawia się w dziedzinie gospodarki wodnej. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>5</sup> reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Organami odpowiedzialnymi za prowadzenie gospodarki wodnej są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda, organy jednostek samorządu terytorialnego. Zażyłość zarządzania różnymi dziedzinami ochrony środowiska przedstawia tabela 1.

Ustawa o ochronie środowiska reguluje również kwestie związane z ochroną powietrza. Ochrona powietrza, tak jak pozostałe dziedziny ochrony środowiska, jest realizowana w zgodzie z prawem unijnym<sup>6</sup>.

Na system zarządzania jakością powietrza w Polsce składa się kilka elementów. Główny z nich to system oceny jakości powietrza, funkcjonujący w oparciu o państwowy monitoring środowiska prowadzony przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Na podstawie wyników pomiarów prowadzonych w ramach monitoringu ustala się przekroczenia poziomów dopuszczalnych danych substancji, klasyfikuje się strefy i ustala się wymagane prawem programy naprawcze, mające na celu poprawę jakości powietrza. Minister właściwy do spraw środowiska posiada również

<sup>4</sup> Dz.U. nr 163, poz. 981 z późn. zm.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 145 z późn. zm.

<sup>6</sup> Podstawowym aktem unijnym regulującym kwestie jakości powietrza jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dalej jako: dyrektywa CAFE - *Clean Air for Europe*).

uprawnienie do opracowania krajowego programu ochrony powietrza w sytuacji, gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju.

Tabela 1

### Obowiązki podmiotów gospodarczych i organy właściwe w ich zakresie

Obowiązek podmiotu gospodarczego	Właściwa instytucja
pozwolenia zintegrowane i/lub pozwolenia sektorowe	marszałek województwa lub starosta (RDOŚ dla terenów zamkniętych)
udział w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	marszałek województwa lub starosta, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE)
kontrole podmiotów gospodarczych	Inspekcja Ochrony Środowiska
proces inwestycyjny - uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DOŚU)	wójt, burmistrz lub prezydent miasta; regionalna dyrekcja ochrony środowiska; starosta
sprawozdawczość statystyczna	urzędy statystyczne
raporty Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR)	Inspekcja Ochrony Środowiska
opłaty środowiskowe wraz z raportowaniem	marszałek województwa
kary pieniężne	Inspekcja Ochrony Środowiska
raporty emisyjne KOBiZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE)

Źródło: Atmoterm SA, *Diagnoza funkcjonowania ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 47.

Kolejnym elementem systemu zarządzania jakością powietrza w Polsce są pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym pozwolenia zintegrowane.

Do innych elementów systemu zarządzania jakością powietrza należą: oceny oddziaływania na środowisko, ustalanie standardów emisji z instalacji, postępowania kompensacyjne, obowiązek wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń, opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza oraz administracyjne kary pieniężne.

W ramach państwowego monitoringu środowiska dokonuje się również oceny stanu akustycznego środowiska. Działania podejmowane w przypadku hałasu są analogiczne do działań podejmowanych w związku z ochroną powietrza.

### **1.1. System zarządzania w ochronie środowiska**

System zarządzania w ochronie środowiska w Polsce składa się z różnych procesów i instrumentów prawnych. Mają one zapewnić sprawne realizowanie polityki ochrony środowiska oraz regulować działanie podmiotów mających wpływ na środowisko. Poszczególne elementy systemu zarządzania ochroną środowiska zostały opisane poniżej.

- ***System opłat za korzystanie ze środowiska***

Prawo ochrony środowiska określa za co, w jakiej wysokości i komu podmioty korzystające ze środowiska wnoszą opłaty. Równolegle z opłatami podmioty składają marszałkom województwa sprawozdania dotyczące zakresu korzystania ze środowiska. Wysokość opłat za korzystanie ze środowiska związana jest z koncentracją przemysłu na danym terenie (duże emisje i duża odpadowość produkcji). Problemy systemu polegają głównie na niekompatybilności Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń z Europejskim Rejestrem Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (European Pollutant Release and Transfer Register - E-PRTR)<sup>7</sup>. Klasyfikacja emitowanych substancji w obu systemach nie jest wzajemnie jednoznaczna.

- ***Ocena skutków regulacji***

W Polsce system oceny skutków regulacji (OSR) wprowadzono zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów<sup>8</sup>. Wyniki OSR stanowią część uzasadniająca do aktów normatywnych. System OSR zapewnia ocenę przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) nowej regulacji prawnej. Pomimo wieloletniego funkcjonowania OSR w polskim systemie prawnym nadal istnieją w niej niedoskonałości. Specyficzne znaczenie ma system OSR w dziedzinie środowiska, gdzie wprowadzanie nowych regulacji prawnych z jednej strony ma istotne skutki społeczno-gospodarcze, a z drugiej strony trudne do oceny korzyści wynikające z tej regulacji. Proponowane kierunki działań to przygotowanie odpowiedniej standardowej metodologii i procedur OSR dla działań w dziedzinie środowiska. Ocena skutków regulacji powinna być dokonana z perspektywy całego państwa (a nie sektorów) i powinna uwzględniać tak zwane koszty ze-

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33 z 04.02.2006).

<sup>8</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221 z późn. zm.).



wewnętrzne, które dotyczą różnych dziedzin i resortów. Nowa metodologia powinna włączać również do OSR model symulujący skutki społeczno-ekonomiczne nowej regulacji prawnej.

- ***System ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ)***

Procesy zarządzania w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska i dotyczące systemu ocen oddziaływania na środowisko w polskim ustawodawstwie reguluje ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup>. Ustawa ta wprowadza między innymi: regulacje prawne w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, które wynikają z aktów prawa wspólnotowego<sup>10</sup>, określa zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko, a także wskazuje organy administracji właściwe w sprawach OOŚ. Strategiczna OOŚ wymagana jest między innymi dla: dokumentów dotyczących koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r.<sup>11</sup> rozróżnia się: przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (wymagające zawsze przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko) oraz przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

- ***System pozwoleń na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii***

Aktualna procedura postępowania w sprawie wydawania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii<sup>12</sup> wymagana jest dla instalacji powodujących wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub do ziemi oraz dla instalacji wytwarzających odpady. Właściwe organy (starosta, marszałek województwa, regionalny dyrektor ochrony środowiska) wydają następujące pozwolenia: zintegrowane, pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wodno-

<sup>9</sup> Dz.U. nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dyrektywy: 85/337/EWG, 92/43/EWG, 2001/42/WE, 2003/4/WE, 2003/35/WE, 2008/1/WE.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Dział IV ustawy - Prawo ochrony środowiska.

prawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

- **System egzekucji prawa**

Nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska oraz egzekwowaniem prawa w dziedzinie badań i oceny stanu środowiska czuwa Inspekcja Ochrony Środowiska (dalej jako: Inspekcja)<sup>13</sup>. Organami Inspekcji Ochrony Środowiska są: Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (WIOŚ).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra środowiska, powoływanym i odwoływanym przez prezesa Rady Ministrów. Kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska. Główny Inspektor wykonuje zadania za pomocą Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

Poza Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska zadania Inspekcji wykonuje również 16 wojewodów z pomocą 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, wchodzących w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. W imieniu wojewodów zadania Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska jako kierownicy wojewódzkich inspekcji ochrony środowiska. Wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Według projektu ustawy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji mają być utworzone wojewódzkie centra usług wspólnych<sup>14</sup>. Konsekwencją tego będzie włączenie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w struktury urzędu wojewódzkiego, a także likwidacja regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Takie rozwiązanie może nie przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania służb ochrony środowiska.

---

<sup>13</sup> Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 686 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Na podstawie: [www.sluzbacywilna.info.pl/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=771:wojewodzkie-centra-usug-wspolnych-moe-w-2014-r&catid=2:aktualnosci&Itemid=7](http://www.sluzbacywilna.info.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=771:wojewodzkie-centra-usug-wspolnych-moe-w-2014-r&catid=2:aktualnosci&Itemid=7) [dostęp: 10.10.2013 r.] - przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r.

## 2. Systemy informatyczne i monitoring na przykładzie ochrony jakości powietrza

### 2.1. Ochrona i monitoring powietrza

Zanieczyszczenie powietrza stało się od niedawna ważnym tematem dialogu publicznego. Społeczeństwo jest coraz bardziej świadome złego stanu powietrza w swoich miejscach zamieszkania. Znane są również konsekwencje życia w środowisku o przekroczonych stężeniach związków siarki, azotu czy o podwyższonym zapyleniu. Ochrona powietrza wkracza również do agendy polityki na poziomie województwa, a presja tworzona przez organizacje (m.in. Krakowski Alarm Smogowy) wyraźnie uświadamiają samorządowcom znaczenie tego problemu.

Uwrażliwienie społeczeństwa (a w dalszej kolejności decydentów) na problem stanu powietrza jest jednym z efektów prowadzenia monitoringu powietrza i publicznego udostępniania jego wyników. Możliwość okresowego sprawdzenia poziomu zanieczyszczeń wzmacnia świadomość obywateli, przez co wzrasta presja na zmianę zastanego stanu rzeczy. Odbiorcami wyników monitoringu są organy administracji publicznej, którym są one niezbędne do prowadzenia opartej na dowodach oraz efektywnej i skutecznej polityki. Podstawę prawną dla ochrony i monitoringu powietrza stanowią między innymi:

- ◆ ustawa z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - w art. 25-29 (państwowy monitoring środowiska), art. 85-96a (ochrona powietrza);
- ◆ ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska - w art. 2 (monitoring jako jedno z głównych zadań Inspekcji);
- ◆ rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>15</sup>;
- ◆ rozporządzenie Ministra Środowiska z 3 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu<sup>16</sup>;
- ◆ rozporządzenie Ministra Środowiska z 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu<sup>17</sup>;

---

<sup>15</sup> Dz.U. poz. 1031.

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 1032.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 16, poz. 87.

- ♦ rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza<sup>18</sup>;
- ♦ rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych<sup>19</sup>.

Celem prowadzenia ochrony powietrza jest zapewnienie jego jak najlepszej jakości poprzez doprowadzenie stężenia substancji szkodliwych w powietrzu co najmniej do poziomu poniżej dopuszczalnego. Corocznie do 30 kwietnia wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska dokonują oceny jakości powietrza w strefach. Na podstawie wyników strefie przydziela się odpowiednią klasę: A (przekroczenia nie występują), B lub C (poziom choćby jednej substancji jest przekroczony ponad wartość dopuszczalną i margines). W przypadku wyodrębnienia strefy C sejmik województwa zobowiązany jest do przyjęcia programu ochrony powietrza i wprowadzenia go w życie w ciągu 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny. Program ten przygotowany jest przez zarząd województwa i wymaga zaopiniowania przez organy wykonawcze gmin z terenu województwa (art. 91 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

W ocenach prowadzonych pod kątem spełnienia kryteriów ustanowionych w celu ochrony zdrowia ludzi obecnie uwzględnia się: dwutlenek siarki (SO<sub>2</sub>), dwutlenek azotu (NO<sub>2</sub>), tlenek węgla (CO), benzen (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>), ozon (O<sub>3</sub>), pył PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>, metale ciężkie: ołów (Pb), arsen (As), kadm (Cd) i nikiel (Ni) w pyłe PM<sub>10</sub> oraz benzo(a)piren (B(a)P) w pyłe PM<sub>10</sub>. Szkodliwość zanieczyszczenia powietrza bywa bagatelizowana przez wiele podmiotów, w tym przez polityków, jednak badania potwierdzają negatywny wpływ zanieczyszczeń na środowisko i zdrowie ludzi. Twierdzi się, że wzrost zanieczyszczenia powietrza pyłem zwiększa liczbę przypadków chronicznego kaszlu, przewlekłego zapalenia oskrzeli, niewydolności płuc, astmy oraz innych schorzeń<sup>20</sup> i przekłada się na długość życia.

Strefy oceny jakości powietrza wyznaczone są rozporządzeniem Ministra Środowiska<sup>21</sup>. Rozporządzenie wydawane jest zgodnie z wytycznymi zawartymi w ustawie - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tą ustawą szczególny nacisk kładziony jest na badanie stanu powietrza w aglomeracjach. W każdym województwie oddzielne strefy stanowią:

---

<sup>18</sup> Dz.U. poz. 914.

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 1028.

<sup>20</sup> Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie, [www.krakow.pios.gov.pl/-ispra/wnioski.htm#ZDROWIE](http://www.krakow.pios.gov.pl/-ispra/wnioski.htm#ZDROWIE) [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>21</sup> Ostatnie to powołane już rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. poz. 914).

aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców, miasta powyżej 100 tys. mieszkańców oraz pozostała część województwa (jako jedna strefa).

## 2.2. Państwowy Monitoring Środowiska

- ***Budowa systemu Państwowego Monitoringu Środowiska***

System pomiarów, ocen i prognoz oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku to Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ). Jego głównym celem jest ocena stanu środowiska poprzez gromadzenie danych dotyczących stanu poszczególnych elementów środowiska oraz ich interpretacje. Dane te wraz z wynikającą z nich wiedzą są niezbędne dla funkcjonowania całego systemu ochrony środowiska. Wykorzystywane są przede wszystkim w procesach planowania strategicznego oraz operacyjnego zarządzania środowiskiem, w tym wydawania pozwoleń emisyjnych. Stanowią także podstawę do sporządzania ocen oddziaływania na środowisko, w tym ocen strategicznych.

Efektywność monitoringu ma duże znaczenie dla jakości działania całego systemu ochrony środowiska. Jednocześnie aktualna sytuacja ekonomiczna zmusza administracje krajów europejskich do szukania tańszych alternatyw dla dość kosztownych w utrzymaniu sieci stacji pomiarowych. Monitoring środowiska w coraz większym stopniu wspierany jest nowoczesnymi narzędziami modelowania komputerowego.

Struktura PMŚ oparta jest na strukturze DPSIR (*driving force* - czynniki sprawcze, *pressures* - presje, *state* - stan, *impact* - oddziaływanie, *response* - środki przeciwdziałania) i składa się z 3 bloków, z których każdy służy pozyskaniu innego rodzaju informacji. System monitoringu nie zajmuje się czynnikami sprawczymi oraz środkami przeciwdziałania. Wchodzące w jego skład bloki to: stan, presje oraz oceny i prognozy. W tej analizie skupimy się na najistotniejszym w naszej opinii oraz najbardziej rozbudowanym bloku - stan, realizującym najważniejsze z punktu widzenia niniejszej analizy funkcje pozyskiwania, gromadzenia i analizowania danych oraz ich oceny<sup>22</sup>.

Funkcjonalnie blok ten podzielony jest na 7 podsystemów, które odpowiadają: jakości powietrza, jakości wód, jakości gleby i ziemi, przyrody, hałasu, pól elektromagnetycznych i promieniowania jonizującego. W naszej analizie ograniczamy się głównie do opisu funkcjonowania podsystemu monitoringu jakości powietrza, który charakteryzuje się rozbudowaną

<sup>22</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015*, Warszawa 2012, s. 9.

strukturą oraz wykorzystaniem różnorodnych narzędzi pozyskiwania i przetwarzania danych<sup>23</sup>.

Instytucjonalnie za system monitoringu w Polsce odpowiada Inspekcja Ochrony Środowiska. Informacje wytwarzane przez system muszą spełniać wymogi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (dalej jako: dyrektywa INSPIRE)<sup>24</sup>. Za pomiary (pozyskiwanie danych) odpowiedzialni są wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz podmioty wskazane przez nich w wojewódzkich programach ochrony środowiska. WIOŚ utrzymują również odpowiednie bazy danych na poziomie wojewódzkim, natomiast na poziomie krajowym jest to zadanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Po odpowiedniej obróbce dane te, jako informacja o środowisku, są udostępniane społeczeństwu. WIOŚ publikują komunikaty, raporty tematyczne, informacje na swoich stronach internetowych.

Główny Inspektor utrzymuje portal internetowy zawierający informacje na temat jakości powietrza w Polsce. Portal prezentuje informacje o jakości powietrza w układzie stref, wyniki pomiarów, wyniki prognoz i oceny jakości powietrza. Główny Inspektor wydaje również publikacje na temat zanieczyszczenia powietrza w Polsce. System wykorzystuje różnego rodzaju dane, z których sam wytwarza najważniejsze z nich - wyniki pomiarów. Do poprawnego działania niezbędne są również dane meteorologiczne oraz dane na temat źródeł zanieczyszczeń, które pochodzą od innych podmiotów.

- ***Ekoinfonet***

Wdrażany obecnie system informatyczny Inspekcji - Ekoinfonet, ma zapewniać informatyczną obsługę procesu monitoringu środowiska. Jego planowana struktura odzwierciedla więc w znacznym stopniu strukturę systemu monitoringu środowiska. Koncepcja systemu Ekoinfonet zakłada podział na podsystemy działające na poszczególnych etapach procesu monitoringu. Główne podsystemy Ekoinfonetu to: podsystem zbierania i archiwizacji danych, podsystem przetwarzania danych oraz podsystem udostępniania informacji<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 16n.

<sup>24</sup> Dz.Urz. L 108 z 25.04.2007.

<sup>25</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015...*, s. 97. Por. też Załącznik 7.1 do ogłoszenia o przetargu nieograniczonym *Implementacja i wdrożenie Systemu informatycznego Państwowego Monitoringu Środowiska - Ekoinfonet II etap*, [www.gios.gov.pl/bip/zamowienie\\_publiczne.php?id=84](http://www.gios.gov.pl/bip/zamowienie_publiczne.php?id=84) [dostęp:

Podsystem zbierania i archiwizacji danych zawiera elektroniczne bazy danych zbieranych przez Inspekcję. W skład podsystemu mają w pierwszej kolejności wejść tematyczne bazy danych:

- ◆ JPOAT - dane dotyczące jakości powietrza atmosferycznego;
- ◆ JWODA - dane dotyczące jakości wód;
- ◆ EHAŁAS - dane dotyczące poziomów hałasu;
- ◆ JELMAG - dane dotyczące promieniowania niejonizującego i pól elektromagnetycznych.

Bazy danych mają utworzyć Krajowe Repozytorium Danych o Stanie i Ochronie Środowiska (Krajowe Repozytorium), które ma być podstawowym źródłem informacji na temat stanu środowiska. Użytkownikami baz mają być wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska - operatorzy i administratorzy wojewódzcy, oraz GIOŚ - administrator krajowy<sup>26</sup>.

Dane, które znajdują się w bazach Ekoinfonetu, to: wyniki pomiarów, metainformacje dotyczące sieci pomiarowych oraz informacje o zastosowanych metodach i instrumentach pomiarowych. Ekoinfonet ma być również wyposażony w aplikacje pomocnicze, hurtownię danych (repozytorium danych historycznych, niepodlegających już zmianom) oraz moduł eksportu pozwalający na eksporty manualne i automatyczne do różnych formatów (np. eksport w formacie XML do Europejskiej Agencji Środowiska)<sup>27</sup>.

Ekoinfonet ma docelowo wspomagać wymianę danych ze źródłami zewnętrznymi poprzez usługi tak zwanej szyny integracyjnej. Udostępnienie natomiast ma się odbywać poprzez Portal i Geoportal Inspekcji. Nowe bazy danych mają być oparte na technologiach Oracle 11 g<sup>28</sup>.

W chwili obecnej systemy pozyskiwania i gromadzenia informacji w ramach systemu monitoringu środowiska nie są jednolite. Rodzaje i technologie wykorzystywanych baz danych różnią się w poszczególnych województwach. Mechanizmy technologii gromadzenia i przetwarzania danych znacznie różnią się dla poszczególnych podsystemów tematycznych:

- ◆ monitoring jakości powietrza - WIOŚ korzystają z wojewódzkich baz danych JPOAT 1.5 (które mają być zastąpione bazami JPOAT 2.0) oraz różnych systemów akwizycji danych, np. CS5 (województwo mazowieckie) i XR (województwo

---

01.10.2013 r.]

<sup>26</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015...*, s. 97.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Tamże, s. 99.

małopolskie); dodatkowo w niektórych WIOŚ funkcjonują bazy: PA - baza przekroczeń poziomów alarmowych, OR - klasyfikacje stref i oceny roczne, bazy emisji; dane z automatycznych stacji pomiarowych trafiają najpierw do systemu CS5, a po walidacji do wojewódzkiej bazy JPOAT, gdzie spływają również dane pochodzące z pomiarów manualnych i pasywnych; po weryfikacji dane te przekazywane są do krajowej bazy JPOAT utrzymywanej przez GIOŚ; z bazy krajowej są automatycznie wysyłane do europejskiej sieci AIRBASE<sup>29</sup>;

- ♦ monitoring wód powierzchniowych - dane zawierające wyniki badań rzek i zbiorników wodnych gromadzone są razem z informacjami na temat punktów pomiarowych w arkuszach programu Excel, zgodnie ze wzorem GIOŚ; wprowadzanie odbywa się w cyklach rocznych; funkcje archiwizacyjne i wspomagające pełnią w niektórych województwach następujące bazy: JAWO (województwo podlaskie), RZEKI (województwo mazowieckie) BDMW 2010 (województwo małopolskie), JEZIORA (województwo warmińsko-mazurskie, województwo mazowieckie)<sup>30</sup>;
- ♦ monitoring hałasu - funkcjonują bazy OPH (ochrona przed hałasem) - pełniące funkcję rejestru informacji o stanie akustycznym środowiska; gromadzą wyniki pomiarów, informacje na temat punktu pomiaru, warunków atmosferycznych, charakterystyki źródeł hałasu przemysłowego; wszystko wprowadzane w cyklach rocznych;
- ♦ monitoring pola elektromagnetycznego - arkusze Excel zawierające wyniki pomiarów i metadane dotyczące punktu pomiarowego, źródeł emisji pola, przyrządu użytego do wykonania pomiaru.

Dodatkowo wykorzystywane są bazy danych dotyczące składowisk (karta składowiska), oczyszczalni, spalarni, bazy danych biologicznych, bazy prowadzone na podstawie wykazów od podmiotów korzystających ze środowiska.

Zgodnie z dyrektywą INSPIRE oraz transponującą ją ustawą informację o środowisku powinny być prezentowane w układzie przestrzennym.

---

<sup>29</sup> Załącznik 7.1 do ogłoszenia o przetargu nieograniczonym *Implementacja i wdrożenie Systemu Informatycznego Państwowego Monitoringu Środowiska - Ekoinfonet II etap*, s. 19n.

<sup>30</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015...*; zob. też wojewódzkie programy Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015.



Do tego jednak niezbędne są ujednolicone zbiory danych w jednej, centralnej bazie danych. Obecnie systemem takim na poziomie regionalnym dysponuje województwo zachodniopomorskie. GEOPOMERANIA składa się z dwóch repozytoriów danych, ponad 500 zbiorów danych, katalogu metadanych oraz internetowego interfejsu pod postacią portalu mapowego<sup>31</sup>.

- *Narzędzia modelowania*

Narzędzia modelowania wykorzystywane są do wspomaganie i optymalizacji procesu pozyskiwania danych, opartego głównie na sieciach pomiarowych. Modelowanie matematyczne wykorzystywane jest obecnie, przede wszystkim, do tworzenia prognoz krótkoterminowych poziomów stężeń zanieczyszczeń. Krajowy Program Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015 oraz programy dla poszczególnych województw zakładają wzmacnianie tej formy pozyskiwania danych. Modelowanie obecnie wykonywane jest przez podmioty zewnętrzne. Na przykład wojewódzki inspektorat w Katowicach zleca modelowanie katowickiemu zakładowi krakowskiego oddziału IMGW. Większość wojewódzkich inspektoratów planuje w latach 2013–2015 poszerzyć zakres wykorzystania narzędzi modelowania<sup>32</sup>.

Pomimo iż większość danych gromadzona jest w sposób ustandaryzowany zgodnie z wytycznymi GIOŚ, to systemy bazodanowe Inspekcji wydają się wysoce nieefektywne. Problemem jest brak kompatybilności pomiędzy podsystemami tematycznymi oraz różnice w infrastrukturze obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi regionami. Realizacja pierwszego etapu projektu Ekoinfonet stworzyła założenia nowoczesnego systemu teleinformatycznego dopasowanego do potrzeb Inspekcji, jednak system ten nadal nie uzyskał zadowalającego poziomu funkcjonalności. Pełne wdrożenie Ekoinfonetu znacznie usprawniłoby funkcjonowanie PMŚ, a co za tym idzie, całego systemu ochrony środowiska.

Główną przeszkodą w realizacji projektu (jego założenia zostały przygotowane w 2010 r.) jest brak funduszy. Rozproszenie finansowania PMŚ utrudnia stosowanie globalnych rozwiązań, z których mogłyby korzystać wszystkie jednostki Inspekcji. Ekoinfonet to projekt realizowany i finansowany przez GIOŚ.

---

<sup>31</sup> Zob. [www.geopomerania.pl/](http://www.geopomerania.pl/) [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>32</sup> Por. wojewódzkie programy Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013–2015.

### 3. Ocena funkcjonowania Inspekcji Ochrony Środowiska - propozycje usprawnienia

Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska zorganizowana jest dwustopniowo. Organem wyższego stopnia jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) z siedzibą w Warszawie. Jest on centralnym organem administracji rządowej. Organami terenowymi są wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (WIOŚ), będący organami rządowej administracji zespolonej w województwie.

Można wyróżnić dwa centra kierownicze w stosunku do WIOŚ. Na podstawie art. 4a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska kieruje Inspekcją. Ustala jej ogólne kierunki działania, określa sposób postępowania w trakcie realizacji kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, może wydawać polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać informacji o zakresie i wynikach działania WIOŚ. GIOŚ opracowuje również wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska oraz sporządza roczne sprawozdanie z działalności Inspekcji. Niedostatkim GIOŚ jest jednak brak instrumentów prawnych pozwalających na skuteczny nadzór nad wykonywaniem przez WIOŚ ich ustawowych zadań<sup>33</sup>.

Drugim podmiotem kierującym Inspekcją jest wojewoda. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>34</sup> Inspekcja (jako element administracji zespolonej w województwie) jest narzędziem, za pomocą którego wojewoda wykonuje swoje zadania (art. 13 ustawy o wojewodzie). W związku z tym kieruje nią i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Założeniem dla takiego umiejscowienia Inspekcji w administracji terenowej jest ustanowienie jednego organu odpowiedzialnego za ochronę środowiska na danym terenie. Należy pamiętać, że tym organem nie jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, lecz właśnie wojewoda (art. 376 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Wiele zadań wykonywanych przez Inspekcję ma charakter ponadregionalny. Jednym z tych zadań jest prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (PMS), w szczególności:

- ♦ gromadzenie i przetwarzanie informacji oraz opracowywanie raportów o stanie środowiska;

---

<sup>33</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska*, nr ewid. 36/2009/P/08/113/KSR, Warszawa 2009, s. 9 i 35.

<sup>34</sup> Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.

- ♦ wykonywanie zadań związanych ze zbieraniem danych do Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz prowadzeniem Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń;
- ♦ wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku;
- ♦ prowadzenie badań referencyjnych i porównawczych.

Na finansowanie zadań związanych z monitoringiem budżety WIOŚ wydają poważną część środków, co nie zawsze znajduje uznanie w oczach wojewody, będącego dysponentem środków budżetowych w województwie.

Do 2010 r. średnie roczne koszty realizacji zadań z zakresu PMŚ wynosiły w skali kraju ok. 110-115 mln zł (bez środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) z czego ok. 80% to koszty pokrywane przez jednostki WIOŚ. Na tę kwotę składają się:

- ♦ obsługa sieci monitoringu, poboru prób i wykonywania analiz laboratoryjnych;
- ♦ prowadzenie wojewódzkich baz danych i przetwarzania danych na poziomie wojewódzkim i lokalnym;
- ♦ zapewnienie odpowiedniej jakości pomiarów oraz zakupu urządzeń pomiarowych i aparatury laboratoryjnej;
- ♦ specjalistyczne przygotowania pracowników<sup>35</sup>.

Aby zrozumieć złożoność organizacji Inspekcji, należy poznać również system jej finansowania. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska są jednostkami budżetowymi. Nie posiadają osobowości prawnej i finansowane są bezpośrednio z budżetu, do którego wpłacają wszystkie dochody. Jest to tak zwana metoda finansowania brutto. W budżecie państwa środki przeznaczone na finansowanie Inspekcji znajdują się w dwóch miejscach. Po pierwsze, w części 41 budżetu zatytułowanej *Środowisko*, dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziale 90014 *Inspekcja Ochrony Środowiska*. Dysponentem tej części budżetowej jest minister środowiska<sup>36</sup>. Środki te przeznaczane są między innymi na GIOŚ. Finansowanie WIOŚ rozdzielone jest na części odpowiednich województw, którymi dysponują wojewodowie i finansują nimi Inspekcje w swoich województwach.

<sup>35</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2007-2009*, Warszawa 2006; tenże, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2010-2012*, Warszawa 2009.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. nr 248, poz. 1493 z późn. zm.).

W systemie finansowania Inspekcji na poziomie województwa włączone są również fundusze ochrony środowiska. Program priorytetowy NFOŚiGW *Wspieranie działalności monitoringu środowiska* przewiduje na lata 2013–2016 dofinansowanie zadań bieżących z zakresu monitoringu w wysokości 138 mln zł, a więc jedynie ok. 30% szacowanych kosztów. Istotnym wsparciem finansowym dla WIOŚ mogłyby być dochody własne (w 2010 r. wyniosły dla wszystkich WIOŚ ponad 15 mln zł, czyli 12% wszystkich dochodów)<sup>37</sup>, jednak ich uzyskiwanie jest obecnie utrudnione.

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli kontrolowała Inspekcję w zakresie wykonywania przez jej organy zadań z zakresu PMŚ w latach 2006–2008. Mimo ogólnej pozytywnej oceny wywiązywania się organów Inspekcji z ich zadań finansowanie PMŚ i nadzór nad ich wykonywaniem zostały ocenione negatywnie. NIK wskazała, że w kilku przypadkach plany monitoringu musiały zostać ograniczone, tak by dostosować je do realnych możliwości finansowych. Należy zaznaczyć, że sytuacje te nie były wynikiem błędnego planowania czy niedoszacowania kosztów, lecz konsekwencją faktu, iż zadania PMŚ zaledwie w 55,2% finansowane są budżetu. Aż 42,8% kosztów monitoringu pokrywanych było z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Według NIK taki stan rzeczy w połączeniu z procedurą aplikowania o dotacje z funduszy ochrony środowiska, która nie daje pewności uzyskania odpowiednich środków, jest poważnym zagrożeniem dla ciągłości wykonywania zadań PMŚ<sup>38</sup>.

Reasumując, taki system finansowania Inspekcji powoduje istotne problemy:

- ♦ wojewódzcy inspektorzy nie są pewni przyznanych im środków, w związku z czym wiele energii muszą poświęcać na ich zdobywanie, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska;
- ♦ finansowanie z budżetów wojewodów obarczone jest dużym ryzykiem ograniczenia środków finansowych; w przypadku cięcia kosztów finansowanie ochrony środowiska często jest ograniczane w pierwszej kolejności;
- ♦ niemożliwe jest dokonywanie wspólnych zakupów dla Inspekcji, co mogłoby przynieść istotne oszczędności oraz ujednoczyć posiadany sprzęt używany w krajowym systemie monitoringu i badania prób;

<sup>37</sup> Załącznik nr 2 do Uchwały 8/36/27/2013 zarządu NFOŚiGW z 12 lipca 2013 r. – *Program priorytetowy*.

<sup>38</sup> Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt., s. 42–44.

- ◆ ze środków przeznaczanych na Inspekcję na szczeblu wojewódzkim finansowany jest państwowy monitoring środowiska - działalność, która powinna być harmonizowana pod każdym względem na poziomie krajowym;
- ◆ WIOŚ mają problem z obsadą stanowisk merytorycznych ze względu na brak możliwości dopasowania zarobków do wymaganych kwalifikacji i oczekiwań kandydatów; brak pracowników o odpowiednich kwalifikacjach niejednokrotnie uniemożliwił w przeszłości wykonanie wszystkich zaplanowanych przez WIOŚ i GIOŚ zadań<sup>39</sup>;
- ◆ uniemożliwia skuteczne kierowanie Inspekcją z poziomu GIOŚ w przypadku braku odpowiednich środków finansowych w regionach; budżety WIOŚ nie są konsultowane z GIOŚ i planowane są na linii minister właściwy do spraw administracji a wojewodowie.

Dodatkowo istnienie dwóch ośrodków kierujących Inspekcją oraz finansowanie części tylko ze strony województwa powoduje dalsze problemy w działalności Inspekcji, np. może wywoływać rozbieżność interesów z punktu widzenia państwa oraz województwa, szczególnie w przypadku decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska.

Problemem jest również zbyt duża liczba laboratoriów i/lub inspektoratów oraz ich delegatur. Obecnie działają 44 laboratoria wyposażone w specjalistyczny sprzęt, który dodatkowo należy utrzymywać technicznie oraz formalnie (opłacanie akredytacji). Wydaje się, że konieczna jest reorganizacja sieci laboratoriów przez ich istotne ograniczenie oraz specjalizację i racjonalną lokalizację. Zmniejszona siatka laboratoriów pozwoli na zmniejszenie kosztów ich działalności oraz ujednoczenie posiadanego sprzętu, a tym samym osiąganych wyników pomiarów. W przypadku sprzętu szczególnie drogiego w eksploatacji możliwe jest ograniczenie jego posiadania do kilku laboratoriów na terenie całego kraju (jeżeli okaże się to ekonomiczne przy uwzględnieniu kosztów dowozu prób). Reorganizacja z poziomu województwa jest trudniejsza ze względu na bezpośrednie naciski ze strony WIOŚ oraz burmistrzów/prezydentów miast i starostów powiatów, dla których istnienie laboratoriów jest elementem podnoszenia rangi swojego terenu. Możliwe są dwa scenariusze usprawnienia działania Inspekcji Ochrony Środowiska.

---

<sup>39</sup> Por. tamże, s. 8.

### **3.1. Wariant 1. Utworzenie centrów usług wspólnych w urzędach wojewódzkich**

Administracja zespolona może być organizowana w ramach urzędu wojewódzkiego lub też w osobnych jednostkach typu inspektoraty, stacje i komendy. Organizacja w osobnych jednostkach powoduje konieczność zatrudniania osób do ich obsługi, takich jak: pracownicy obsługi kadrowej, prawnicy, pracownicy informatyczno-techniczni czy osoby sprzątające. W ostatnim czasie pojawił się rządowy projekt ustawy przewidującej włączenie jednostek administracji zespolonej (w tym WIOŚ) do urzędu wojewódzkiego i utworzenie tak zwanych wojewódzkich centrów usług wspólnych, które zajęłyby się zadaniami Inspekcji i straży niewymagających specjalistycznej wiedzy<sup>40</sup>. Ponadto autorzy projektu chcą zespolenia regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i włączenia ich w struktury urzędów wojewódzkich.

Autorzy projektu szacują, że jego realizacja umożliwi redukcję liczby pracowników obsługowych zatrudnionych w jednostkach administracji zespolonej w województwie o 49%. Zgodnie z założeniami projekt ma w pełni realizować ideę zespolenia, która w stanie obecnym przejawia się jedynie podwójnym podporządkowaniem organów administracji zespolonej i finansowaniem ich z części budżetu, której dysponentem jest właściwy wojewoda.

### **3.2. Wariant 2. Odziespolenie Inspekcji**

Wariant ten przewiduje wyłączenie WIOŚ z administracji zespolonej oraz podporządkowanie ich organowi centralnemu – GIOŚ. W związku z tym nie istniałaby zależność między Inspekcją a wojewodami. System Inspekcji działałby w sposób bardziej spójny na terenie całego kraju, co zwiększyłoby efektywność realizacji zadań w skali kraju, zwłaszcza działalności Inspekcji w zakresie monitoringu środowiska.

Bezpośrednie podporządkowanie organowi centralnemu oraz finansowanie z części GIOŚ, zamiast właściwego wojewody, pomogłoby wzmocnić skuteczność działań Inspekcji, uniezależnić ją, ujednoczyć metody badań, a więc poprawić monitoring środowiska oraz uelastyczyć możliwość zarządzania. Umożliwiłoby również prowadzenie centralnych przetargów, pozwalających na zakup lepszych usług po niższej cenie oraz zachowywać jednolite techniczne standardy w ramach całej Inspekcji. Dużo łatwiejsze byłoby wtedy utworzenie jednolitego systemu baz danych

---

<sup>40</sup> Założenia projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz zmianie niektórych ustaw, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r229,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-utworzeniu-wojewodzkih-centrow-uslug-wspolnych-o.html> [dostęp: 01.10.2013 r.].

(które w obecnym stanie są różne w każdym województwie) i zakończenie tworzenia jednolitego systemu zarządzania danymi Inspekcji (Ekoinfonet). Pomysł ten stanowiłby jednak odstępstwo od zasady zespolenia administracji w województwie, dlatego wydaje się trudny do przeprowadzenia z powodów politycznych.

Uzasadnieniem dla tego działania jest jednak charakter zadań wychodzących poza granice województw oraz prowadzenie przez Inspekcję monitoringu środowiska. Przykładem takiego rozwiązania może być obecnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska z podległymi mu dyrektorami regionalnymi. W dalszej perspektywie rozważyć można połączenie obu struktur i skupienie operacyjnych kompetencji z zakresu ochrony środowiska w ramach jednego organu centralnego oraz podległych mu organów terenowych.

Kosztowa efektywność opisanego powyżej rozwiązania mogłaby zostać zwiększona przez skupienie części zadań organizacyjno-administracyjnych, wykonywanych obecnie w wojewódzkich inspektoratach, na poziomie generalnego inspektoratu w Warszawie (gdzie utworzono by swego rodzaju centrum usług wspólnych), a pozostawienie zadań merytorycznych w jednostkach terenowych. Należy zaznaczyć, że przy obecnej kulturze organizacyjnej (wymagane dokumenty papierowe i podpisy) nie wydaje się jednak możliwe skoncentrowanie całości spraw administracyjnych w jednym miejscu Polski, tak jak działa to w przedsiębiorstwach prywatnych.

W celu porównania wariantów przeprowadzono uproszczoną analizę potencjalnych kosztów funkcjonowania Inspekcji w każdym z opisanych wariantów. Wynika z niej, że propozycja utworzenia wojewódzkich centrów usług wspólnych przyniosłaby prawdopodobnie mniejsze niż przewidziane przez projektodawcę oszczędności. Nie uchylając założenia projektodawcy o redukcji 49% etatów obsługowych, realizacja tego projektu w formie, w jakiej skierowany został on do konsultacji<sup>41</sup>, przyniosłaby (w odniesieniu jedynie do WIOŚ) po 10 latach 98 406 tys. zł skumulowanych oszczędności (bez uwzględnienia początkowych kosztów i walooryzacji wynagrodzeń).

Przeniesienie części zadań obsługowych na poziom Głównego Inspektoratu mogłaby przynieść podobne rezultaty. Założyliśmy jednak, że skupienie wszystkich zadań obsługowych w urzędzie centralnym umiejscowionym w Warszawie byłoby trudniejsze niż skupienie ich w urzędach wojewódzkich. W związku z tym oszczędności dla budżetu są mniejsze niż dla poprzedniego wariantu i według naszych szacunków po

<sup>41</sup> Projekt zakłada włączenie aparatów pomocniczych WIOŚ do urzędów wojewódzkich.

10 latach wyniosłyby 60 309 tys. zł. Dodatkowo jednak wdrożenie drugiego wariantu przyniosłoby trudniejsze do oszacowania oszczędności związane z centralizacją przetargów.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Główny problem przedstawiony w niniejszym raporcie dotyczy sposobu organizacji oraz funkcjonowania wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w Polsce. W trakcie przeprowadzania analizy położono nacisk na zbadanie oraz przedstawienie systemu zbierania informacji o środowisku jako podstawowego narzędzia prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce. Doświadczenia zdobyte podczas wizyt studyjnych w Brukseli, Londynie, Paryżu i Berlinie pokazały, że obywatele chcą być informowani o stanie środowiska naturalnego. Dzięki możliwości dostępu do informacji o stanie poszczególnych elementów środowiska (szczególnie jakości powietrza) mają oni szansę budować swoją świadomość ekologiczną oraz prowadzić zdrowszy tryb życia, a także wpływać na decyzje władz w zakresie ochrony środowiska.

Przeprowadzona analiza funkcjonowania wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) system ochrony środowiska w Polsce składa się z wielu organów, pomiędzy którymi występuje siatka skomplikowanych powiązań instytucjonalnych i organizacyjnych. Złożoność tego systemu wpływa negatywnie na przejrzystość podejmowanych decyzji oraz na ustalenie odpowiedzialności za poszczególne działania. Organy ochrony środowiska muszą realizować liczne obowiązki wynikające ze skomplikowanego prawa. Szczególnie dużo zaangażowania wymaga obowiązek raportowania nakładany na odpowiednie organy przez liczne przepisy;
- 2) w przypadku funkcjonowania wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska pojawia się problem o charakterze ustrojowym, wynikający z podwójnego zwierzchnictwa nad tymi jednostkami organizacyjnymi: merytorycznym - sprawowanym przez GIOŚ, oraz organizacyjnym i finansowym - sprawowanym przez wojewodów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest znaczące osłabienie efektywności działań podejmowanych przez Inspekcję;



- 3) brak efektywności działania wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska ma również wpływ na skuteczność i jakość gromadzenia informacji oraz prezentowania ich społeczeństwu. Każdy wojewódzki inspektorat tworzy własne bazy danych. Może to skutkować brakiem jednorodności gromadzonych informacji oraz sposobu ich prezentowania. Wpływa to niekorzystnie na możliwość porównywania informacji oraz dokonywania analiz na poziomie centralnym. W konsekwencji uniemożliwia to przeprowadzenie rzetelnej analizy, bez której nie można opracować odpowiednich zaleceń lub programów działań właściwych dla sytuacji w całym państwie.

W związku z powyższym rekomendujemy reorganizację Inspekcji Ochrony Środowiska. Z możliwych wariantów zmiany organizacji Inspekcji, opisanych w poprzednim rozdziale, włączenie Inspekcji w struktury urzędów wojewódzkich może przynieść znacząco wyższe oszczędności, jednakże nie rozwiązuje żadnego z przedstawionych problemów funkcjonalnych. Może wręcz pogłębić nieefektywność działania WIOŚ zarówno w obszarze zadań z zakresu inspekcji, jak i monitoringu środowiska.

Proponujemy więc rozwiązanie wyłączające WIOŚ ze struktur administracji zespolonej w województwie i pełne organizacyjne podporządkowanie ich Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Skłaniamy się ku tezie, że charakter zadań Inspekcji Ochrony Środowiska sprawia, że istnieją również formalne przesłanki odziespolenia WIOŚ. Taka reforma pozwoliłaby również na dalsze uproszczenie systemu ochrony środowiska, np. poprzez połączenie struktur Inspekcji i Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz dostosowanie terytorialnej właściwości organów ochrony środowiska w terenie do wykonywanych zadań, a nie jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

Rozwiązanie takie sprzyjałoby również możliwości ujednoczenia sposobu zbierania danych o środowisku naturalnym oraz tworzenia spójnej i jednolitej bazy danych. Ponadto łatwiej byłoby również ustalać standardy, według których informacje są udostępniane obywatelom, np. w postaci tabel czy map interaktywnych wskazujących nadchodzące zanieczyszczenie powietrza.

Warto również zastanowić się, czy należałoby dokonać jedynie reorganizacji Inspekcji, czy również całego systemu ochrony środowiska. W obecnym stanie prawnym organy odpowiedzialne za kształtowanie polityki ekologicznej nie są w stanie działać efektywnie. Rozbudowane prawodawstwo unijne i krajowe wpływa na przeciążenie organów właściwych. Należałoby zatem dokonać analizy prawa unijnego pod kątem wy-

tyczenia odpowiedzialności podmiotów administrujących za realizację konkretnych działań.

Celem reformy systemu ochrony środowiska (w tym wojewódzkich inspekcji) powinna być zatem optymalizacja działań organów, usprawnienie systemu zbierania informacji oraz ich przekazywania jednostkom zainteresowanym w celu budowania społeczeństwa świadomego ekologicznie. Ważne jest, by planując reformę systemu ochrony środowiska, uwzględnić koncepcję zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa ekologicznego.

## Bibliografia

### Dokumenty i raporty

- Atmoterm SA, *Diagnoza funkcjonowania ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska*, nr ewid. 36/2009/P/08/113/KSR, Warszawa 2009.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2007-2009*, Warszawa 2006.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2010-2012*, Warszawa 2009.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015*, Warszawa 2012.
- Załącznik 7.1 do ogłoszenia o przetargu nieograniczonym *Implementacja i wdrożenie Systemu Informatycznego Państwowego Monitoringu Środowiska - Ekofonet II etap*, [www.gios.gov.pl/bip/zamowienie\\_publiczne.php?id=84](http://www.gios.gov.pl/bip/zamowienie_publiczne.php?id=84).
- Załącznik nr 2 do Uchwały 8/36/27/2013 zarządu NFOŚiGW z 12 lipca 2013 r. - *Program priorytetowy*.
- Założenia projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz zmianie niektórych ustaw, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r229-Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-utworzeniu-wojewodzkich-centrow-uslug-wspolnych-o.html>.

### Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), (Dz.Urz. UE L 108 z 25.04.2007).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE), (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008).

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. nr 16, poz. 87).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. poz. 1028).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1032).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. poz. 914).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33 z 04.02.2006).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. nr 248, poz. 1493 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 686 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 145 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981 z późn. zm.).
- Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013, poz. 21 z późn. zm.).

### **Źródła internetowe**

[www.geopomerania.pl](http://www.geopomerania.pl)

[www.krakow.pios.gov.pl](http://www.krakow.pios.gov.pl)

[www.sluzbacywilna.info.pl](http://www.sluzbacywilna.info.pl)

## Załącznik 1

ZESTAWIENIE NIEKTÓRYCH ELEMENTÓW FINANSOWANIA WIOŚ<sup>42</sup>

## Zatrudnienie WIOŚ

Obszar zatrudnienia	Osoby	Etaty
Inspekcja	706	695
Monitoring	257	252
Laboratoria	851	842
Etaty merytoryczne w sumie	1814	1789
Księgowość	112	110
Kadry	30	29
Administracja	290	269
Pozostałe stanowiska	183	161
Stanowiska obsługowe w sumie	614	569
Wszystkich etatów	2428	2358

Etaty obsługowe stanowią 24,1% wszystkich etatów WIOŚ. Nieznacznie więcej niż we wszystkich jednostkach administracji zespolonej (21,2%).

## Finansowanie i wydatki WIOŚ (w tys. zł)

<b>Środki budżetowe, w tym:</b>	<b>129 214</b>	<b>75,68%</b>
wynagrodzenia	92 358	54,09%
pochodne od wynagrodzeń	16 152	9,46%
pozostałe wydatki bieżące	17 511	10,26%
wydatki inwestycyjne	3193	1,87%
<b>Środki pozabudżetowe, w tym:</b>	<b>41 532</b>	<b>24,32%</b>
dochody własne	15 368	9,00%
Fundusze Ochrony Środowiska	22 572	13,22%
fundusze UE	3407	2,00%
inne źródła	186	0,11%
<b>Wszystkie dostępne środki</b>	<b>170 746</b>	<b>100%</b>

<sup>42</sup> Na podstawie danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

**Finanse WIOŚ jako odsetek finansów województw (w tys. zł)**

dolnośląskie	1 945 368	10 607	0,55%
kujawsko-pomorskie	1 609 401	7165	0,45%
lubelskie	1 853 312	8704	0,47%
lubuskie	931 744	4649	0,50%
łódzkie	1 686 073	10 669	0,63%
małopolskie	2 523 936	10 867	0,43%
mazowieckie	3 038 716	14 500	0,48%
opolskie	778 747	3156	0,41%
podkarpackie	2 208 405	10 032	0,45%
podlaskie	973 779	6579	0,68%
pomorskie	1 591 847	6725	0,42%
śląskie	2 523 102	8873	0,35%
świętokrzyskie	1 306 489	3733	0,29%
warmińsko-mazurskie	1 381 143	6360	0,46%
wielkopolskie	2 285 283	13 741	0,60%
zachodniopomorskie	1 384 371	6894	0,50%
Razem	2 618 595	133 254	0,48%

## PRZEWIDYWANE SKUTKI FINANSOWE WSKAZANYCH WARIANTÓW ZMIAN STRUKTURALNYCH

Przyjmując założenie zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów wspólnych oraz zmianie niektórych innych ustaw, że przeniesienie funkcji obsługowych jednostek administracji zespolonej bezpośrednio do urzędów wojewódzkich pozwoli ograniczyć liczbę etatów o 49%<sup>43</sup>, co w przypadku WIOŚ daje w zaokrągleniu 279 etatów - projektodawca założył też, że wynagrodzenia pracowników obsługowych są równe wynagrodzeniom pracowników merytorycznych; mimo że z dostępnych danych wynika, że średnie wynagrodzenie na etacie wspomagającym wynosi ok. 0,85 ogólnego średniego wynagrodzenia pracowników WIOŚ. Różnicę tę uwzględniliśmy w naszej analizie oszczędności wynikających z ograniczenia kosztów osobowych, które z kolei wynikają z ograniczenia zatrudnienia oraz kosztów związanych z wypłaceniem należnych odpraw. Analiza nie uwzględnia natomiast wzrostu płac związanego z inflacją.

W przypadku przeniesienia części zadań obsługowych na poziom centralny proponowanego dla wariantu 2 przewidujemy możliwość ograniczenia liczby etatów obsługowych o nie więcej niż 30%, a więc 171 etatów.

Dodatkowym kosztem obu reform jest zakup i wdrożenie odpowiednich systemów informatycznych umożliwiających przeniesienie i optymalizację części zadań z zakresu obsługi księgowo-kadrowej. Szacujemy, że koszty te byłyby w przybliżeniu podobne dla obu wariantów, pomijamy je więc w zestawieniu, porównując jedynie koszty wynikające z odpraw dla zwalnianych pracowników. Projekt ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów wspólnych szacuje koszt tych systemów dla wszystkich województw na 59 021 tys. zł<sup>44</sup>. Proporcjonalnie (na podstawie proporcji liczby pracowników WIOŚ do całości administracji zespolonej) dla samych WIOŚ koszt ten wyniósłby ok. 10 600 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenia:

Wojewódzka administracja zespolona: 3621 zł

Stanowiska wspomagające: 3141 zł

Średnie wynagrodzenie w WIOŚ: 3842 zł

<sup>43</sup> Założenia projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz zmianie niektórych ustaw, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r229,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-utworzeniu-wojewodzkih-centrow-uslug-wspolnych-o.html> [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>44</sup> Tamże.

**Koszty odpraw dla pracowników (w tys. zł)**

Wariant 1	Wariant 2	Różnica
1924	1189	735

**Skumulowane oszczędności w ciągu 10 lat (w tys. zł)**

Rok	Wariant 1	Wariant 2	Różnica
1	Brak	Brak	-
2	10 934	6701	4233
3	21 868	13 402	8466
4	32 802	20 103	12 699
5	43 736	26 804	16 932
6	54 670	33 505	21 165
7	65 604	40 206	25 398
8	76 538	46 907	29 631
9	87 472	53 608	33 864
10	98 406	60 309	38 097



## Część IV

# Polityka podatkowa

Paweł Bieńkowski, Michał Horoszko,  
Wojciech Kaczor, Paulina Szafałowicz, Michał Szermer,  
Agata Świdorska, Paweł Witkowski

*Opiekun grupy:* Marcin Ciemniowski



## **Narzędzia wymiany informacji podatkowej na szczeblu Unii Europejskiej**

### **Wstęp**

Wydajny i maksymalnie skuteczny pobór należności podatkowych staje się coraz pilniejszą kwestią dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Konieczność finansowania licznych zadań publicznych wymusza na decydentach wzmożony wysiłek w zakresie uszczelniania swoich systemów podatkowych. Współpraca na forum unijnym jest jedną z form tak rozumianego zabezpieczania źródeł dochodów budżetów państw.

Niniejszy dokument stanowi studium przypadku opracowane na podstawie wizyty grupy słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Brukseli. Zaprezentowane w dalszej części pracy wyniki badań opisują stopień wykorzystania narzędzi IT w procesie gromadzenia, wymiany i wykorzystywania informacji niezbędnych do prowadzenia skoordynowanej polityki na szczeblu Unii Europejskiej. Podstawowym zadaniem autorów było zbadanie zakresu działań prowadzonych z wykorzystaniem tychże narzędzi, w szczególności tych dotyczących podatku VAT, a także roli UE w polityce podatkowej państw członkowskich.

W celu lepszego zrozumienia badanego zagadnienia grupa warsztatowa spotkała się w Brukseli z osobami związanymi, w różnym zakresie, z projektowaniem rozwiązań w tak zwanej e-administracji w polityce podatkowej. W Komisji Europejskiej odbyły się łącznie trzy spotkania

z kierownikami odpowiednich wydziałów. Ponadto w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej odbyło się spotkanie z Adamem Siekierskim, pełniącym funkcję pierwszego radcy i zajmującym się w Brukseli podatkami pośrednimi (pełny wykaz spotkań zawiera załącznik 2).

W pierwszym rozdziale niniejszej pracy przedstawiona została rola Unii Europejskiej w polityce podatkowej państw członkowskich. Zaprezentowane w nim zostały również założenia i cele unijnych projektów w tej dziedzinie.

Rozdział drugi zawiera podstawy prawne działalności Unii Europejskiej w tym zakresie.

W kolejnym rozdziale przedstawiono narzędzia wykorzystywane w ramach współpracy poszczególnych administracji podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem programu Fiscalis i współpracy w dziedzinie podatku VAT. Zagadnienia związane z podatkiem akcyzowym zostały pominięte ze względu na ograniczenie zainteresowań autorów do podatku VAT i podatków pośrednich.

W rozdziale czwartym autorzy przedstawiają procedury bieżącej i okresowej kontroli nad funkcjonalnością przyjętych w UE narzędzi. Przedstawione w nim zostały także podstawy prawne oraz cele tego wymiaru współpracy.

W końcowej części zaprezentowane zostały wnioski wynikające z poczynionych w trakcie spotkań z pracownikami Komisji Europejskiej obserwacji. Grupa warsztatowa przedstawiła tu swoje sugestie odnośnie do obszarów czekających na dalsze usprawnienia.

## **1. Rola Unii Europejskiej w kształtowaniu polityki podatkowej**

Unia Europejska odgrywa w polityce podatkowej państw członkowskich rolę szczególną. Podejmowane przez nią działania mają służyć przede wszystkim harmonizacji systemów podatkowych państw członkowskich, a także ułatwieniu i koordynacji współpracy pomiędzy tymi państwami, w szczególności w zakresie przepływu informacji. Unia Europejska stanowi swoistego rodzaju łącznik pomiędzy państwami członkowskimi oraz forum wymiany informacji o dobrych praktykach w systemach podatkowych, a także umożliwia współpracę w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości podatkowej.

Harmonizacja systemów podatkowych nie jest jednak celem samym w sobie. Ma ona przede wszystkim służyć ustanowieniu i zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i swobody przepływu towarów, usług, osób, kapitału i prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu ingerencja Unii Europejskiej i stopień harmonizacji ograniczony jest tylko do zakresu niezbędnego dla zapewnienia realizacji tych postulatów. Opiera się ona przede wszystkim na zagwarantowaniu równej pozycji i równych praw wszystkich podmiotów rynku. Rola podatków jest w tym procesie bardzo doniosła. Podmioty na rynku wewnętrznym konkurują przede wszystkim walorami ekonomicznymi swoich produktów. Dlatego istotne jest, aby podatki (w tym podatek akcyzowy i podatek VAT) były skonstruowane w sposób zapewniający neutralność zarówno dla nabywcy, jak i sprzedawcy - i to niezależnie od tego, czy transakcja zawierana jest w ramach jednego, dwóch lub więcej państw członkowskich UE.

Pełna harmonizacja systemów podatkowych budzi wiele kontrowersji. Pomimo licznych korzyści, jakie mogłyby z niej płynąć (np. uproszczenie ewidencji, przeciwdziałanie przestępstwom podatkowym, efektywniejsze funkcjonowanie wspólnego rynku), pomysł ten wciąż spotyka się z dużym oporem państw członkowskich. Obawiają się one utraty suwerenności w zakresie polityki podatkowej, która jest ważnym elementem realizacji ich partykularnych interesów społecznych i gospodarczych. W związku z powyższym Unia Europejska napotyka wiele ograniczeń przy planowaniu polityki podatkowej, np. nie posiada uprawnień do gromadzenia informacji o podatnikach i tworzenia na ich podstawie własnych baz danych. Do kompetencji Unii Europejskiej nie należy także odgórne ustalanie stawek podatkowych dla poszczególnych podatków. Może ona jedynie określać stawki minimalne (np. w podatku VAT).

Obecnie można więc mówić jedynie o częściowej harmonizacji systemów podatkowych i ograniczeniu roli Unii Europejskiej wyłącznie do pozycji koordynatora w procesie wymiany informacji. Unia Europejska nie ingeruje w kształt rozwiązań podatkowych państw członkowskich tak długo, jak nie naruszają one swobody działania rynku wewnętrznego i praw podmiotów w krajach członkowskich. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest podatek VAT. Ze względu na fakt, że jest to podatek kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania wspomnianych swobód, Unia Europejska dość ściśle określiła zasady, którym powinny odpowiadać wewnętrzne regulacje w tym zakresie. Można więc powiedzieć, że VAT w skali UE jest zharmonizowany, ale jest to harmonizacja odseparowanych systemów krajowych.

## 2. Podstawy prawne

### 2.1. Prawo pierwotne

Podstawowym źródłem uprawnień regulacyjnych Unii Europejskiej w zakresie podatków jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>1</sup>. Część z nich znajduje się w tytule VII, rozdziale drugim Traktatu, mówiącym o postanowieniach podatkowych. Najistotniejszym przepisem tego rozdziału jest art. 113, który wskazuje na cel, jakiemu służyć ma harmonizacja przepisów o podatkach pośrednich, oraz stanowi podstawę prawną do działań Unii Europejskiej w tym zakresie. Zgodnie z przepisem tego artykułu Rada może uchwalić przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. Wynikiem tego była między innymi harmonizacja podatku VAT, niezbędna do rzeczywistego wprowadzenia w życie postulatów wspólnego rynku.

Traktat nie daje jednak tak jasnych uprawnień do harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie unijnym. Harmonizacja tych podatków może przebiegać na podstawie art. 115 TFUE, który stwierdza, że Rada może uchwalić dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Harmonizacja, która ma miejsce przy użyciu tego przepisu, nie jest niezbędna dla neutralności rynków wewnętrznych krajów członkowskich. Jednakże może ona być elementem dalszej unifikacji procesów makroekonomicznych na poziomie unijnym.

Ponadto oddziaływanie Unii Europejskiej na kształt krajowego prawa podatkowego państw członkowskich przejawia się także w przepisach Traktatu odnoszących się do:

- ♦ zakazu dyskryminacji towarów, usług, pracowników, kapitału oraz przedsiębiorstw pochodzących z innych państw członkowskich;
- ♦ zasad udzielania pomocy publicznej i uczciwej konkurencji;
- ♦ ustanowienia rynku wewnętrznego;
- ♦ swobody przepływu towarów, osób, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, swobody przepływu kapitału.

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

## 2.2. Prawo pochodne

Na podstawie upoważnień traktatowych państwa członkowskie uchwały szereg przepisów odnoszących się do opodatkowania. Ich zadaniem jest realizacja założeń wspólnego rynku oraz, co mieści się także w jego zakresie, walka z unikaniem opodatkowania i przestępstwami podatkowymi.

Najważniejsze z nich to:

- ♦ dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>2</sup>;
- ♦ dyrektywa Rady 2011/96/UE z 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (*Parent-Subsidiary Directive*)<sup>3</sup>;
- ♦ dyrektywa Rady 2003/48/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (*Savings Directive*)<sup>4</sup>;
- ♦ dyrektywa Rady 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek i należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich (*Interest & Royalties Directive*)<sup>5</sup>;
- ♦ dyrektywa 2005/56/WE z 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek<sup>6</sup>.

Ponadto Unia Europejska przyjęła przepisy obligujące państwa członkowskie do wzajemnej współpracy, szczególnie w dziedzinie wymiany informacji istotnych do administrowania i egzekwowania przepisów krajowych w dziedzinie opodatkowania. Na spotkaniach warsztatowych z przedstawicielami Komisji Europejskiej w Brukseli zostały przedstawione trzy główne akty prawne w tej dziedzinie: dyrektywa Rady 2011/16/UE<sup>7</sup>, rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010<sup>8</sup> oraz decyzja nr 1482/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca program Fiscalis<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 347 z 11.12.2006.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 345 z 29.12.2011.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 157 z 26.06.2003.

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L 157 z 26.06.2003.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 310 z 25.11.2005.

<sup>7</sup> Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z 11.03.2011).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współ-

Powyższe akty prawne są szczególnie interesujące ze względu na wykorzystywane narzędzia informatyczne we współpracy administracyjnej w zakresie podatków. Dyrektywa 2011/16/UE ustanawia jasne i precyzyjne przepisy dotyczące współpracy administracyjnej w Unii Europejskiej pomiędzy państwami członkowskimi. Ma ona zastosowanie do podatków bezpośrednich oraz podatków pośrednich (takich jak VAT, akcyza i in.), które nie są jeszcze objęte innymi przepisami UE. Analogiczna regulacja prawna w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw istnieje w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Jest to rozporządzenie Rady nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Rozporządzenie ustanawia zasady i wspólne procedury dla współpracy administracyjnej i wymiany informacji pomiędzy właściwymi władzami krajowymi w celu właściwego stosowania podatku od wartości dodanej (VAT) oraz zwalczania oszustw. Poniżej zostaną przedstawione narzędzia wynikające z tych aktów prawnych.

### 3. Narzędzia i schemat działania

#### 3.1. Program Fiscalis

Najważniejszym narzędziem służącym wymianie informacji podatkowych pomiędzy państwami członkowskimi jest program Fiscalis 2013 (2008–2013). Jak już zaznaczono w poprzednim rozdziale, został wprowadzony decyzją nr 1482/2007/WE. Funkcjonuje od 1998 r. i obecnie realizowana jest jego kolejna edycja. Celem programu jest poprawa skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym UE poprzez rozwijanie współpracy pomiędzy uczestniczącymi w nim krajami. Wśród podstawowych celów znajdują się:

- ♦ zapewnienie sprawnej, skutecznej, szeroko zakrojonej współpracy administracyjnej i wymiany informacji wśród państw członkowskich oraz między programem a Komisją Europejską;
- ♦ umożliwienie urzędnikom osiągnięcia wyższego wspólnego standardu zrozumienia prawodawstwa unijnego i jego stosowania w państwach członkowskich;

---

pracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 268 z 12.10.2010).

<sup>9</sup> Decyzja nr 1482/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 grudnia 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2013) i uchylająca decyzję nr 2235/2002/WE (Dz.Urz. UE L330 z 15.12.2007).



- ♦ zapewnienie ciągłego usprawniania procedur administracyjnych w aspekcie potrzeb administracji i podatników poprzez rozwój i upowszechnienie dobrych praktyk administracyjnych.

Realizacja tych celów odbywa się poprzez następujące działania:

- ♦ zapewnienie funkcjonowania systemów łączności i wymiany informacji;
- ♦ kontrole wielostronne;
- ♦ seminaria i grupy projektowe;
- ♦ wizyty robocze w administracjach podatkowych państw członkowskich;
- ♦ szkolenia zawodowe i językowe.

Około 75% środków przewidzianych w programie przeznaczonych jest na finansowanie systemów łączności i wymiany informacji, 20% na działania służące wymianie dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi, natomiast 5% na kursy i szkolenia, w tym szkolenia e-learningowe.

- ***System Wymiany Informacji o podatku VAT  
(VAT Information Exchange System - VIES)***

Głównym instrumentem funkcjonującym w ramach programu Fiscalis i służącym zapewnieniu wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi jest system VIES umożliwiający przepływ informacji o podatnikach podatku VAT pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Działa od 1 stycznia 1993 r. i był warunkiem koniecznym utworzenia wspólnego rynku. Celem utworzenia systemu było zapewnienie obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej bezpieczeństwa przy dokonywaniu międzynarodowych transakcji. Z czasem stał się on także jednym z podstawowych narzędzi walki z przestępczością podatkową, w szczególności w zakresie wyłudzenia podatku VAT (poprzez między innymi przestępstwa karuzelowe).

Ze względu na silny opór państw członkowskich przed uprawnieniem Komisji Europejskiej do gromadzenia danych osobowych podatników system nie został skonstruowany jako baza danych. Umożliwia on jedynie przepływ informacji pomiędzy krajami członkowskimi i przesył danych zawartych w krajowych bazach danych, a także bezpośredni wgląd w krajowe bazy danych dla uprawnionych organów innych państw członkowskich. System składa się z tak zwanej domeny wspólnej, w całości finansowanej przez UE (wspólna sieć łączności/wspólny interfejs - CCN/CSI,

umożliwiający przepływ danych oraz połączenie z krajowymi bazami danych, tzw. *gateways*) i domen krajowych (krajowe bazy danych o podatnikach VAT), zarządzanie którymi należy wyłącznie do kompetencji państw członkowskich.

Na administracji podatkowej wszystkich państw członkowskich spoczywa obowiązek utrzymywania krajowych baz danych w taki sposób, aby były one spójne z rozwiązaniami przyjętymi przez Unię Europejską i umożliwiały szybką wymianę informacji. Ponadto wszystkie państwa kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej zobowiązane są do stworzenia odpowiednich warunków do funkcjonowania systemu VIES przed dniem przystąpienia. Ich działanie bada i potwierdza Komisja.

Dostęp do informacji przekazywanych przez system VIES mają wszyscy zainteresowani poprzez stronę internetową Komisji Europejskiej (*National Access Mechanism*). Po wpisaniu numeru identyfikacji podatnika VAT można uzyskać informację, czy jest on nadal zarejestrowanym przedsiębiorcą (*valid/invalid VAT number*), oraz potwierdzenie jego danych.

### **3.2. Wymiana informacji na podstawie dyrektywy 2011/16/UE i rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010**

Współpraca administracyjna państw członkowskich w zakresie podatków opiera się także na dyrektywie 2011/16/UE (w zakresie podatków bezpośrednich) i rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010 (w zakresie podatku VAT). Oba akty prawne wymieniają zasady i procedury, zgodnie z którymi państwa członkowskie współpracują ze sobą w celu wymiany informacji. Są one również istotne do celów stosowania i egzekwowania nie tylko unijnych, ale też krajowych przepisów podatkowych. Powyższe akty prawne zawierają ponadto przepisy dotyczące wymiany tych informacji drogą elektroniczną.

Zarówno opisywana dyrektywa, jak i rozporządzenie wprowadzają szereg podobnych narzędzi wymiany informacji. Dlatego też w niniejszym rozdziale zostaną przedstawione narzędzia przewidziane w dyrektywie, z uwzględnieniem modyfikacji zawartych w rozporządzeniu.

- ***Wymiana informacji na wniosek***

Na wniosek organu wnioskującego organ współpracujący przekazuje temu pierwszemu wszelkie informacje znajdujące się w jego posiadaniu lub uzyskane przez niego w wyniku postępowania administracyjnego. Najważniejszym osiągnięciem opisywanej dyrektywy jest ustalenie termi-

nów, w trakcie których wymagana informacja miałaby być przesłana między państwami.

- ***Obowiązkowa automatyczna wymiana informacji***

Od 1 stycznia 2014 r. właściwy organ każdego z państw członkowskich będzie przekazywał w drodze automatycznej wymiany właściwemu organowi któregośkolwiek z pozostałych państw członkowskich informacje obejmujące okresy rozliczeniowe, którymi dysponuje w odniesieniu do osób zamieszkałych w tym państwie członkowskim, dotyczące szczególnych kategorii dochodu i kapitału. Informacje będą przekazywane co najmniej raz w roku, w ciągu 6 miesięcy od zakończenia w państwie członkowskim roku podatkowego, w którym informacje stały się dostępne.

- ***Spontaniczna wymiana informacji***

Polega na tym, że właściwy organ jednego państwa członkowskiego przekazuje właściwemu organowi z innego państwa członkowskiego między innymi informacje, co do których ma podstawy, aby przypuszczać, że może dojść do strat podatkowych w innym państwie członkowskim lub gdy dana oszczędność podatkowa może wynikać z fikcyjnych transferów zysków wewnątrz grupy przedsiębiorstw oraz gdy uzyskano informacje, które mogą być istotne do określenia obowiązku podatkowego w tym drugim państwie członkowskim.

- ***Kontrole jednoczesne***

Mamy z nimi do czynienia, gdy co najmniej dwa państwa członkowskie uzgadniają przeprowadzenie na swoich terytoriach jednoczesnych kontroli jednej lub większej liczby osób będących przedmiotem wspólnego lub uzupełniającego zainteresowania, w celu wymiany uzyskanych w ten sposób informacji.

- ***Obecność w urzędach administracyjnych oraz udział w postępowaniu administracyjnym***

W drodze porozumienia między organem wnioskującym i organem współpracującym oraz na warunkach ustalonych przez organ współpracujący urzędnicy upoważnieni przez organ wnioskujący mogą w celu wymiany informacji podatkowych:

- ♦ przebywać w urzędach, w których wykonują swoje obowiązki organy administracyjne współpracującego państwa członkowskiego;
- ♦ być obecni podczas postępowania administracyjnego prowadzonego na terytorium współpracującego państwa członkowskiego.

- ***Wniosek o doręczenie***

Na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego właściwy organ innego państwa członkowskiego doręcza adresatowi - zgodnie z przepisami dotyczącymi doręczania podobnych środków we współpracującym państwie członkowskim - wszelkie środki i decyzje wydane przez organy administracyjne wnioskującego państwa członkowskiego i związane ze stosowaniem na jego terytorium przepisów dotyczących podatków objętych niniejszą dyrektywą.

- ***Informacje zwrotne***

Służą promowaniu wymiany informacji między państwami oraz sprawdzeniu, czy przesyłane informacje były potrzebne organowi wnioskującemu, a także dają możliwość ulepszania tego mechanizmu.

- ***Wymiana najlepszych praktyk i doświadczeń***

Oznacza, że państwa członkowskie wspólnie z Komisją Europejską analizują i oceniają współpracę administracyjną przewidzianą w niniejszej dyrektywie i wymieniają swoje doświadczenia w celu poprawy tej współpracy oraz opracowania przepisów w stosownych obszarach.

Rozporządzenie regulujące wymianę informacji w zakresie podatku VAT modyfikuje te narzędzia jedynie w odniesieniu do terminów, w jakich informacje mają być przekazywane.

W obu aktach prawnych ustalono, że informacje mają być przekazywane najszybciej, jak to możliwe. Maksymalny termin w przypadku wymiany informacji na wniosek wynosi 3 miesiące (rozporządzenie) lub 6 miesięcy (dyrektywa) od daty otrzymania wniosku. Ponadto w przypadku innych narzędzi obie regulacje wprowadzają różne terminy.

Rozwiązaniem występującym jedynie w rozporządzeniu nr 904/2010 jest tzw. Eurofisc. Jest to sieć służąca sprawnej wymianie ukierunkowanych

informacji między państwami członkowskimi. W ramach Eurofisc państwa członkowskie ustanawiają wielostronny mechanizm wczesnego ostrzegania w zakresie zwalczania oszustw w dziedzinie VAT, koordynują sprawną wielostronną wymianę ukierunkowanych informacji w tematycznych obszarach działalności i koordynują prace urzędników łącznikowych Eurofisc z uczestniczących państw członkowskich dotyczące otrzymanych ostrzeżeń.

Opisane narzędzia są obsługiwane przez upoważnione jednostki, tak zwanych *competent officials*, którymi mogą być organy wyznaczone przez państwo członkowskie, np. centralne biuro łącznikowe, łącznikowy organ administracyjny lub też właściwy urzędnik. Ma to służyć szybszej i bardziej bezpośredniej wymianie informacji. Co do zasady wnioski, odpowiedzi na takie wnioski, potwierdzenia odbioru, oświadczenia o niemożności udzielenia informacji itp. przesyła się, jeśli tylko to możliwe, przy użyciu standardowego formularza elektronicznego przyjętego przez Komisję Europejską. Ponadto, w celu przyspieszenia wymiany informacji i funkcjonowania wymienionych narzędzi, przygotowano we wszystkich językach państw członkowskich opracowanie około stu najczęściej zadawanych pytań.

Należy też wspomnieć, że za rozwijanie obydwu systemów odpowiedzialne są Komisja Europejska oraz państwa członkowskie.

#### 4. Monitoring i ewaluacja

Obowiązek ciągłego monitorowania oraz sporządzania bieżącej (*mid-term*) i końcowej (*final*) ewaluacji programu Fiscalis 2013 został zapisany we wspomnianej wcześniej decyzji, inicjującej ten program<sup>10</sup>. Monitoring funkcjonowania tej inicjatywy dokonuje się na bieżąco, a dane gromadzone i analizowane są przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD). Przykładowo, zgodnie z informacjami uzyskanymi w Wydziale Informacji i Zarządzania Programami tejże Dyrekcyj, oszacowano, że system VIES umożliwia europejskim podatnikom przesłanie od kilku do kilkunastu milionów zapytań każdego miesiąca. Informacje tego typu umożliwiają odpowiednim jednostkom dogłębny wgląd w mechanizmy działania programu i skutkują między innymi pewnymi modyfikacjami wdrażanymi w jego trakcie.

Monitorowanie programu daje także sposobność do przybliżonego estymowania ponoszonych kosztów i korzyści z niego czerpanych. Paul-Herve Theunissen, kierownik Wydziału Systemów Podatkowych i Inter-

<sup>10</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1482/2007/WE z 11 grudnia 2007 r.

operacyjności Systemów IT w DG TAXUD, oszacował, że przy rocznych kosztach 15-20 mln euro funkcjonowania samego systemu VIES korzyści z niego płynące wynoszą czterokrotność poniesionych nakładów.

Ewaluacja końcowa, sporządzenie której - zgodnie ze wspomnianą decyzją - ma mieć miejsce przed końcem marca 2014 r., ma na celu zmierzenie skuteczności i wydajności całego programu Fiscalis. Ewaluacja bieżąca natomiast, przygotowana w 2011 r. przez firmę Ramboll Management Consulting, miała za zadanie przede wszystkim ocenę postępów poczynionych od rozpoczęcia programu w 2008 r. oraz odpowiedź na pytanie o zgodność między postawionymi wówczas celami programu a aktualnymi i faktycznymi potrzebami zgłaszanymi przez państwa członkowskie<sup>11</sup>. Ponadto, opierając się na zawartych w niej rekomendacjach, DG TAXUD mogła zweryfikować niektóre z rozwiązań przyjętych w programie Fiscalis 2013 oraz uwzględnić część z postulatów wynikających z ewaluacji w pracy nad przyszłą edycją programu - Fiscalis 2020.

Program oceniany był na podstawie czterech kryteriów: zgodności z założeniami, skuteczności, efektywności oraz wytworzonej wartości dodanej (synergia) na poziomie całej Unii. Jego autorzy wykazali, że Fiscalis 2013 w sposób „znaczny i pozytywny” przyczynił się do usprawnienia funkcjonowania systemów podatkowych państw korzystających z rynku wewnętrznego UE. Pomimo faktu wskazania na pewne niedoskonałości (np. niezadawalająca liczba twardych dowodów wpływu znacznej poprawy operacyjności kooperacji administracyjnej na poprawę funkcjonowania samych systemów podatkowych) wydźwięk całego dokumentu jest zdecydowanie korzystny.

System wymiany informacji VIES w decydującym stopniu przyczynił się do tak pozytywnej oceny. Zdaniem autorów wpłynął on na znaczną poprawę w wymianie informacji między poszczególnymi interesariuszami programu oraz na redukcję oszustw podatkowych mających miejsce w sferze podatku VAT. W związku z tym zasugerowano Komisji Europejskiej, aby ta dołożyła wszelkich starań w zapewnianiu maksymalnie pełnego wykorzystania systemu oraz ulepszaniu go w odpowiedzi na potrzeby zgłaszane przez odpowiednie organy podatkowe. To ostatnie osiągnięte zostać może między innymi poprzez ewentualne zwiększenie interoperacyjności systemów informatycznych poszczególnych krajów i Komisji oraz zaostrenie obowiązujących procedur jakościowych.

---

<sup>11</sup> K. Attström [et al.], *Mid-Term Evaluation of Fiscalis 2013. Final Report*, Ramboll Management Consulting, lipiec 2011.

Powyższe wnioski i rekomendacje znajdują swoje częściowe uzasadnienie w wynikach ankiet rozdystrybuowanych pośród uczestników Fiscalis 2013:

- ♦ 58% uczestników programu zgadza się w pełni ze stwierdzeniem, że VIES umożliwia łatwy dostęp do przydatnych informacji (34% zgadza się z tym stwierdzeniem częściowo);
- ♦ uczestnicy zgadzają się ze stwierdzeniem, że VIES zapewnia informacje aktualne (30% w pełni, 50% częściowo) oraz wysokiej jakości (32% w pełni, 53% częściowo);
- ♦ 81% uczestników jest przekonanych o tym, że brak systemu VIES wymusiłby szybkie stworzenie narzędzia o tych samych funkcjach;
- ♦ większość ankietowanych ekspertów podatkowych zajmujących się podatkiem VAT uważa, że możliwość efektywnej, skutecznej i możliwie szeroko zakrojonej wymiany informacji stanowi najistotniejszy aspekt całego programu.

Odnotować należy fakt, że poza zobowiązaniami sprawozdawczości i wymiany informacji w ramach programu Fiscalis 2013 ewaluacja skoordynowanych działań państw członkowskich Unii Europejskiej opisana została także we wspomnianych już wcześniej aktach prawnych: dyrektywie Rady 2011/16/UE oraz rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010. Nakładają one na państwa członkowskie obowiązek przedkładania Komisji Europejskiej statystyk dotyczących wymiany informacji oraz informacji dotyczących administracyjnych i wszelkich innych istotnych kosztów i korzyści związanych z dokonaną wymianą informacji oraz informacje na temat wszelkich ewentualnych zmian zarówno dla administracji podatkowych, jak i stron trzecich. Po otrzymaniu tych informacji Komisja Europejska przedstawia ogólny zarys oraz ocenę otrzymanych statystyk i informacji dotyczących takich kwestii, jak: koszty administracyjne i inne istotne koszty, korzyści wynikające z funkcjonowania wymiany informacji, jak również praktyczne aspekty z tym związane.

## 5. Wnioski

Podsumowując, główną rolą Komisji Europejskiej w polityce podatkowej jest zachęcanie państw członkowskich do współpracy w dziedzinie podatków i zapewnienie odpowiednich dla tej współpracy narzędzi. Unia Europejska pełni wyłącznie funkcję koordynatora i propagatora dobrych praktyk w tej dziedzinie. Celem nadrzędnym dla wszystkich

działań w tym zakresie jest natomiast zapewnienie funkcjonowania wspólnego rynku i realizacja swobód wymienionych w traktatach.

W czasie trwającego od 2008 r. kryzysu finansowego państwa na dużą skalę stosują dostępne narzędzia krajowe i unijne (w tym podatkowe), aby wpływać na przebieg wewnętrznych procesów gospodarczych. Nie powinna być zatem zaskoczeniem ich niechęć do wyzbywania się przysługujących im prerogatyw w zakresie polityki podatkowej na rzecz Unii Europejskiej.

Istniejące w dziedzinie podatków rozwiązania informatyczne są najbardziej zaawansowane w zakresie podatku VAT, co wynika z jego szczególnego znaczenia dla realizacji zasad wspólnego rynku. Narzędzia te nie są jednak w pełni wykorzystywane w walce z zakłóceniami funkcjonowania rynku unijnego związanymi z przestępstwami podatkowymi. Komisja Europejska nie posiada również informacji o wpływie tych systemów na rynki państw członkowskich i wynikających z tego oszczędnościach.

Eksperti unijni w trakcie rozmów wielokrotnie zaznaczali, że brak jest woli politycznej ze strony państw członkowskich do rozwijania i pogłębiania harmonizacji, wymiany informacji czy też głębszej współpracy w dziedzinie podatków. Unia Europejska uczestniczy w tych procesach jedynie na poziomie operacyjnym. Udostępnia państwom członkowskim narzędzia prawne i elektroniczne oraz swoje know-how, ale działanie tych narzędzi opiera się głównie na dobrej woli pracowników administracji krajowych poszczególnych krajów członkowskich.

Istniejąca wymiana informacji opiera się głównie na bilateralnych umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania między państwami członkowskimi, co – jak wyraźnie pokazała sprawa Cypru – nie jest w pełni efektywne. Ponadto wypracowane już na poziomie unijnym rozwiązania nie są odpowiednio wykorzystywane lub jest ono kłopotliwe dla przedsiębiorców (np. problemy ze stosowaniem dyrektywy w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek i należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich).

Nasi rozmówcy podkreślali, że Unia Europejska nadal posiada potencjał i możliwości do wprowadzania rozwiązań bardziej zaawansowanych lub nowych, jednak decydujący głos w tej kwestii mają państwa członkowskie. Sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że decyzja o przyznaniu Unii Europejskiej nowych lub szerszych kompetencji musi być podjęta jednogłośnie.

Funkcjonujące obecnie narzędzia są jednak nieustannie ulepszone przez Komisję Europejską w granicach jej kompetencji. Regularnie podlegają one ewaluacji, czego najlepszym przykładem jest program Fiscalis.



W 2014 r. wejdzie w życie już czwarta jego edycja, co świadczy o jego dużej przydatności i ciągłej potrzebie istnienia tego rodzaju instrumentów na poziomie Unii Europejskiej.

## Bibliografia

### Raporty

K. Attström [et al.], *Mid-Term Evaluation of Fiscalis 2013. Final Report*, Ramboll Management Consulting, lipiec 2011.

### Akty prawne

Decyzja nr 1482/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 grudnia 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2013) i uchylająca decyzję nr 2235/2002/WE (Dz.Urz. UE L330 z 15.12. 2007).

Dyrektywa Rady 2003/48/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (*Savings Directive*) (Dz.Urz. WE L 157 z 26.06.2003).

Dyrektywa Rady 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek i należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich (*Interest & Royalties Directive*) (Dz.Urz. WE L 157 z 26.06.2003).

Dyrektywa 2005/56/WE z 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek (Dz.Urz. UE L 310 z 25.11.2005).

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. L 347 z 11.12. 2006).

Dyrektywa Rady 2011/96/UE z 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (*Parent-Subsidiary Directive*) (Dz.Urz. UE L 345 z 29.12.2011).

Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z 11.03.2011).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 268 z 12.10.2010).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

**ZAKRES ZAGADNIEŃ PORUSZANYCH NA SPOTKANIACH  
Z PRZEDSTAWICIELAMI KOMISJI EUROPEJSKIEJ**

- 1) Współpraca administracyjna pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie podatku VAT (procedury, planowane ulepszenia, wykorzystywane technologie, silne strony współpracy i obszary z potencjałem rozwojowym).
- 2) Walka przeciwko przestępstwom podatkowym i uchylaniu się od płacenia podatków (procedury i instytucje, wymiana informacji, narzędzia IT).
- 3) Wspólne dla krajów członkowskich narzędzia informatyczne, służące sprawozdawczości podatku VAT (plany nowych narzędzi/systemów, monitorowanie przepływu dóbr w obrębie UE).
- 4) Analiza efektywności systemów informatycznych służących zwalczaniu uchylania się od płacenia podatków (potencjalne oszczędności, mierzalność tych oszczędności).
- 5) Wpływ, jaki na system podatkowy UE/narodowe systemy podatkowe/podatników ma program Fiscalis.
- 6) Procedury wymiany informacji bilateralnych na podstawie Double Taxation Treaties.
- 7) Podejmowanie działań w celu ujednoczenia CIT.

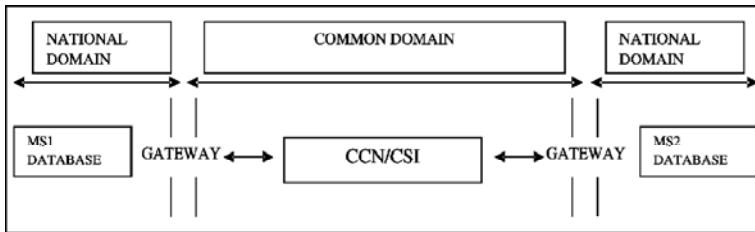
**LISTA SPOTKAŃ**

- Iosif Dascalu, kierownik Wydziału Informacji i Zarządzania Programami w Komisji Europejskiej, Bruksela, 8 kwietnia 2013 r.
- Terhi Punto-Niskanen, kierownik Wydziału Współpracy Administracyjnej w zakresie podatków bezpośrednich w Komisji Europejskiej, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.
- Adam Siekierski, pierwszy radca w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, Bruksela, 11 kwietnia 2013 r.
- Paul-Herve Theunissen, kierownik Wydziału Systemów Podatkowych i Interoperacyjności Systemów IT, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.
- Ivan Van de Vyver, kierownik Wydziału Współpracy Administracyjnej w zakresie podatku VAT w Komisji Europejskiej, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.

SCHEMATY FUNKCJONOWANIA NIEKTÓRYCH METOD WYMIANY INFORMACJI

Rysunek 1

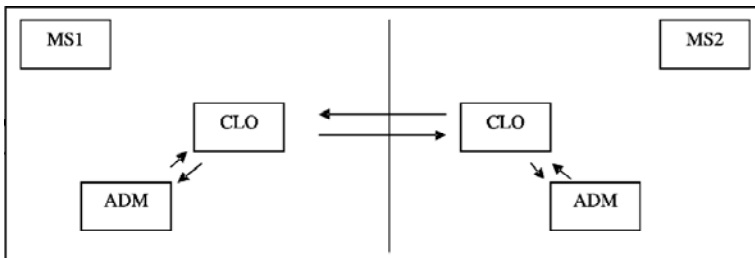
Funkcjonowanie Systemu Wymiany Informacji o Podatku VAT (VIES)



Oznaczenia: Common domain - domena wspólna; National domain - domena krajowa; MS1/2 database - baza danych państwa członkowskiego; Gateway - połączenie bazy danych ze wspólną siecią łączności; CCN (Common Communications Network) - wspólna sieć łączności; CSI (Common Systems Interface) - wspólny interfejs.

Rysunek 2

Funkcjonowanie wymiany informacji podatkowej na wniosek, w myśl zapisów dyrektywy 2011/16/UE



Gdzie: CLO (Central Liaison Office) - upoważniony organ w państwie członkowskim; ADM - administracja państwa członkowskiego; MS - member state.

## **Wybrane elementy procesu tworzenia prawa i podatkowe narzędzia informatyczne w Wielkiej Brytanii**

### **Wstęp**

W trakcie wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii, będącej częścią szerszego projektu warsztatów problemowych, koncentrujących się na analizie zagadnienia zarządzania informacją oraz narzędzi wykorzystywanych w realizacji polityki podatkowej, słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zapoznali się z rozwiązaniami przyjmowanymi przez Brytyjczyków w celu tworzenia przyjaznej administracji publicznej na przykładzie administracji podatkowej.

Poniższe opracowanie opiera się na informacjach uzyskanych podczas spotkań z przedstawicielami różnych szczebli administracji, a także na analizie publikowanych przez poszczególne instytucje dokumentów.

W pierwszym rozdziale przybliżona została procedura tworzenia prawa podatkowego. Ponadto opisano relacje pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską, która poprzez akty prawa unijnego ma bezpośredni wpływ na przyjmowane rozwiązania krajowe.

W drugim rozdziale scharakteryzowano główną instytucję odpowiedzialną za realizację polityki podatkowej państwa, a także opisano naj-

ważniejsze systemy informatyczne wykorzystywane przy realizacji zadań związanych z gromadzeniem podatków.

Na zakończenie zostały zaprezentowane wnioski słuchaczy, wynikające z obserwacji poczynionych w trakcie spotkań w Londynie i podczas analizy wymienionych w spisie aktów prawnych.

## 1. Proces legislacyjny

Szczególne znaczenie dla procesu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii mają działania na rzecz uproszczenia systemu prawnego i ograniczenia liczby istniejących regulacji. Cechą wyróżniającą brytyjski system legislacyjny jest powołanie wyspecjalizowanych instytucji odpowiedzialnych za weryfikację powstających regulacji pod kątem ich jakości i obciążeń, jakie niosą dla obywateli.

Poniżej szczegółowo opisano Department for Business, Innovation and Skills (BIS), który słuchacze mieli okazję odwiedzić i zapoznać się z jego działalnością. BIS działa na rzecz korzystnych dla przedsiębiorstw regulacji oraz tworzenia zrozumiałego dla obywateli systemu prawnego. Następnie przedstawiono przebieg procesu prawodawczego w Parlamencie Brytyjskim.

Choć rozdział ten nie dotyczy bezpośrednio prawa podatkowego, uważamy, że prezentuje on podejście brytyjskiego legislatora do procesu nakładania na obywateli obowiązków. To podejście - bardzo ostrożne - przekłada się później na tworzenie przez administrację narzędzi, które mają być dogodne dla obywateli i podmiotów gospodarczych.

### 1.1. Działania na rzecz usprawnienia procesu legislacyjnego w zakresie prawa podatkowego

Department for Business, Innovation and Skills (BIS) nie jest właściwy w sprawach z zakresu polityki podatkowej - organem tym jest Her Majesty's Revenue and Custom (HMRC), o którym będzie mowa w dalszej części pracy; jednak jego aktywność na rzecz usprawniania legislacji i upraszczania otoczenia prawnego ma znaczny wpływ na interesujące nas zagadnienie. Działalność BIS stanowi przykład oryginalnego podejścia do szeroko rozumianej deregulacji, które może być wzorem dla administracji publicznych innych państw. Spójny i przejrzysty system prawa jest bez wątpienia środkiem do stworzenia sprawniejszej i jednocześnie bardziej przyjaznej dla podatników administracji podatkowej.

BIS jest właściwy w sprawach z zakresu gospodarki i szkolnictwa wyższego. Dla zrozumienia jego roli ważniejsze niż wymienienie działów administracji, które obejmuje, jest jednak wskazanie głównego celu jego działania, jakim jest wspieranie wzrostu gospodarczego. BIS realizuje to zadanie na dwa sposoby. Pierwszy z nich to promowanie innowacji przez zacieśnianie współpracy między sferą biznesu a uczelniami wyższymi, wspieranie badań naukowych, wreszcie ułatwianie zakładania nowych przedsiębiorstw<sup>1</sup>. Drugim sposobem jest oddziaływanie na proces legislacyjny w ramach programu *Better Regulation*<sup>2</sup>. BIS, realizując program, współpracuje z Reducing Regulation Committee (komitet ograniczania regulacji), który weryfikuje, czy projekty aktów prawnych nie przewidują nadmiernej obciążenia obywateli i czy nie wprowadzają zbędnych regulacji.

Celem rządowego programu *Better Regulation* jest ograniczenie liczby aktów prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii. Podstawą tych działań jest założenie, że nadmiar regulacji powoduje zbyt wysokie koszty dla przedsiębiorców, a niejasny i skomplikowany system prawny staje się nieefektywny<sup>3</sup>.

BIS podejmuje liczne działania na rzecz zrealizowania celów wspomnianego programu. Najważniejszym z nich jest stosowanie reguły *One-in, Two-out*. Zakłada ona, że za każdym razem, gdy prawodawca przedstawia projekt aktu prawnego, który wprowadza dodatkowe obowiązki administracyjne niosące ze sobą koszty dla obywateli, musi jednocześnie przedstawić projekt zmiany obowiązującego prawa w taki sposób, by dwa inne, analogiczne lub powiązane obowiązki administracyjne, zostały znacznie ograniczone – na przykład poprzez zastąpienie ich prostym narzędziem informatycznym<sup>4</sup>. Należy podkreślić, że reguła *one-in, two-out* nie ma zastosowania do spraw podatkowych. Stanowi jednak przykład sposobu na ograniczenie nadmiaru prawa, który – gdyby został przyjęty w Polsce – mógłby przyczynić się do stworzenia bardziej przyjaznego dla podatnika systemu prawa podatkowego.

Kolejnym działaniem na rzecz ulepszenia systemu prawnego jest wprowadzony w kwietniu 2011 r. program *Red Tape Challenge*, który przewiduje przegląd aktów prawnych pod względem ich przydatności

<sup>1</sup> Zob. [www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills/about](http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills/about) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>2</sup> Zob. [www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business](http://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>3</sup> Zob. [www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business](http://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>4</sup> Her Majesty's Government, *The Coalition: our programme for government*, London 2010, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition-programme\\_for\\_government.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition-programme_for_government.pdf) [dostęp: 01.05.2013 r.].

i jakości. *Red Tape Challenge* jest także przykładem skutecznego zastosowania narzędzi IT w administracji publicznej. Istotną częścią programu jest platforma internetowa, która pozwala obywatelom zgłaszać zastrzeżenia do aktów prawnych i sugerować ich zmiany<sup>5</sup>.

Przeгляд aktów prawnych w ramach *Red Tape Challenge* odbywa się w podziale na 26 grup tematycznych. Wśród nich żaden nie jest jednak poświęcony kwestiom podatkowym. Jest to przykład świadczący o tym, że główny organ podatkowy - HMRC, zachowuje daleko idącą niezależność od pozostałych organów administracji rządowej Wielkiej Brytanii. Nie oznacza to, że *Red Tape Challenge* pozostaje bez wpływu na system prawa podatkowego. Podatnicy mogą bowiem zgłaszać swoje uwagi w dziale ogólnym. Jednak to, w jakim zakresie zostaną one uwzględnione, zależy już od HMRC i ministra skarbu.

Według danych BIS program *Red Tape Challenge* pozwala oszczędzić ponad 155 mln funtów rocznie. O sukcesie zastosowanych rozwiązań IT świadczy to, że od uruchomienia programu ponad 227 tys. obywateli odwiedziło jego stronę internetową, pozostawiając prawie 29 tys. komentarzy dotyczących aktów prawnych<sup>6</sup>.

Analizując rolę BIS w procesie legislacyjnym, warto podkreślić, że dążeniu do ograniczenia liczby regulacji prawnych towarzyszy zwiększenie nacisku na przestrzeganie postanowień tych aktów prawnych, które mają największe znaczenie. Polityka *Focus on Enforcement* jest zaprzeczeniem biurokratycznego, skrupulatnego weryfikowania, czy przedsiębiorstwo dopełniło wszystkich możliwych formalności. Ma ona za zadanie doprowadzić do przestrzegania prawa przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia przedsiębiorców biurokratycznymi metodami. Te bowiem często osiągają skutek przeciwny niż zwiększenie poszanowania prawa<sup>7</sup>.

Decydujące znaczenie dla każdego procesu legislacyjnego ma ocena skutków regulacji. BIS, podobnie jak inne organy administracji rządowej Wielkiej Brytanii, jest zobowiązany przeprowadzać oceny skutków zgłaszanych przez siebie projektów aktów prawnych i ogłaszać je publicznie. Oceny skutków regulacji przeprowadzane przez BIS są następnie weryfikowane przez Reducing Regulations Committee<sup>8</sup>. Nacisk na jawność oceny skutków regulacji jest kolejnym przykładem dążenia do zapewnienia dostępu obywateli do informacji o stanie prawnym i umożliwienia im przystosowania się do wprowadzanych zmian.

<sup>5</sup> Zob. [www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/how-it-works/](http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/how-it-works/) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>6</sup> Dane uzyskane na spotkaniu z przedstawicielami BIS w dniu 22 maja 2013 r.

<sup>7</sup> Zob. [www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business/supporting-pages/improving-enforcement-of-government-regulations](http://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business/supporting-pages/improving-enforcement-of-government-regulations) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>8</sup> Zob. tamże.



Opis procesu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii byłby niekompletny bez analizy oddziaływania rządu brytyjskiego na proces legislacyjny w Unii Europejskiej. Opisane wcześniej działania na rzecz uproszczenia systemu prawnego dotyczą jedynie prawa krajowego, a ponad połowa aktów prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii to prawo powstałe na podstawie prawa unijnego<sup>9</sup>. Kształt brytyjskiego systemu prawnego zależy więc w znacznym stopniu od działań rządu podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej.

Zasady udziału Wielkiej Brytanii w stanowieniu prawa unijnego zostały szczegółowo określone w dokumencie *Guiding Principles for EU Legislation*<sup>10</sup>. Wprowadza on zasadę wczesnego oddziaływania (*principle of early influencing*), która zakłada możliwie najwcześniejsze angażowanie się w europejski proces legislacyjny w celu zwiększenia wpływu na prace legislacyjne<sup>11</sup>. Przedstawiciele rządu Wielkiej Brytanii zobowiązani są do włączania się w proces legislacyjny już na etapie prac w grupach roboczych, zanim powstaną projekty na poziomie Komisji.

Warte uwagi są postanowienia dokumentu dotyczące procesu transpozycji prawa europejskiego. Przewidują one stosowanie najbardziej korzystnych metod transpozycji, unikanie implementacji przed terminem, a także dążenie do tego, by nie miała ona niekorzystnego wpływu na brytyjskie przedsiębiorstwa<sup>12</sup>. Wszystkie akty implementujące prawo UE muszą przed skierowaniem do dalszych prac zostać zaakceptowane przez Reducing Regulations Committee oraz Regulatory Policy Committee (komitet polityki legislacyjnej), który weryfikuje je pod kątem jakości<sup>13</sup>.

Istotną rolę w procesie legislacji na poziomie europejskim odgrywa działający w BIS Europe and International Team. Jego rolą jest zachęcanie innych ministerstw do promowania zasad *Better Regulation*, a także lobbowanie przed Komisją Europejską na rzecz upraszczania prawa oraz promowania małych i średnich przedsiębiorstw (zasada *think small first*).

## 1.2. Procedura parlamentarna tworzenia prawa

Rok podatkowy w Wielkiej Brytanii rozpoczyna się 6 kwietnia, a kończy 5 kwietnia roku następnego.

<sup>9</sup> Dane uzyskane podczas spotkania z przedstawicielami BIS w dniu 22 maja 2013 r.

<sup>10</sup> Her Majesty's Government, *Guiding Principles for EU Legislation*, London 2013, s. 1, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78800/Guiding\\_-\\_Principles\\_for\\_EU\\_legislation.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78800/Guiding_-_Principles_for_EU_legislation.pdf) [dostęp: 01.05.2013].

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

Formalnie procedura ustawodawcza projektów ustaw o charakterze finansowym, zwłaszcza dotycząca podatków oraz wydatków z funduszy publicznych, musi rozpocząć się w Izbie Gmin, gdyż całkowitą kontrolę nad ustawami finansowymi, polityką podatkową oraz stanowieniem budżetu sprawuje właśnie ta Izba.

Propozycje zmian w zakresie systemu podatkowego są wnoszone do parlamentu za pośrednictwem ministra skarbu (Chancellor of the Exchequer) w jego przemówieniu budżetowym przed parlamentem, które ma miejsce w marcu danego roku podatkowego. Do czasu następnego przemówienia budżetowego - w kolejnym roku - odbywają się szerokie konsultacje oraz powstaje projekt regulacji. Urzędnicy z centralnego organu podatkowego, jakim jest HM Revenue and Customs we współpracy z HM Treasury, czyli Ministerstwem Skarbu, prowadzą dyskusję zarówno między sobą, jak i ze specjalistami podatkowymi, przedsiębiorcami oraz opinią publiczną, tak aby proponowane przez rząd zmiany były w pełni skonsultowane.

Projektowany akt przechodzi przez kolejne etapy procesu legislacyjnego najpierw w Izbie Gmin, a następnie jest akceptowany przez Izbę Lordów, która ma tylko jeden dzień na prace nad projektem i nie posiada prawa uchwalania poprawek. Może więc ona odpowiednio projekty jedynie zatwierdzić lub odrzucić. W drugim przypadku projekt wraca do Izby Gmin. Cały proces kończy królewska zgoda, czyli podpis królowej.

Procedura zmiany prawa podatkowego standardowo trwa około 15 miesięcy, jednak w szczególnych przypadkach może ona zostać skrócona do 5 miesięcy<sup>14</sup>.

### 1.3. Relacje z Unią Europejską

Zjednoczone Królestwo należy do jednych z najbardziej eurosceptycznych krajów Unii Europejskiej. Podobnie jak Dania i Szwecja, nie jest członkiem strefy euro, pozostaje więc poza procedurami decyzyjnymi krajów eurogrupy. Jak zostało to przedstawione w trakcie wizyty w Londynie, w interesie Wielkiej Brytanii nie jest ujednoczenie europejskiej polityki fiskalnej i budżetowej.

Wielka Brytania stoi na stanowisku, że europeizacja standardów niemiecko-francuskich we wspomnianym zakresie, czyli rozciągnięcie ich na pozostałe kraje UE w charakterze norm unijnych, tłumilaby konkurencyjność gospodarek państw nieposiadających waluty euro. Wielka Brytania,

---

<sup>14</sup> Dane uzyskane podczas spotkania z Johnem Whitingiem w Chartered Institute of Taxation w dniu 23 maja 2013 r.

podobnie jak wiele innych krajów, obawia się utraty swojej suwerenności w zakresie polityki podatkowej na rzecz ponadnarodowego organu.

Unia Europejska nie ingeruje w kształt rozwiązań podatkowych państw członkowskich tak długo, jak nie naruszają one swobody działania rynku wewnętrznego i praw podmiotów w krajach członkowskich, ograniczając swoje działania do wprowadzania ogólnoeuropejskich rozwiązań i wytycznych. Szczegółowe działania Unii Europejskiej w zakresie prawa podatkowego zostały przedstawione w studium przypadku po wizycie w Brukseli (vide *Narzędzia wymiany informacji podatkowej na szczeblu Unii Europejskiej*).

## 2. Organy tworzące brytyjski system podatkowy oraz narzędzia IT przez nie wykorzystywane

Brytyjski system podatkowy jest jednym z pierwszych, jaki został uruchomiony w Europie. Doświadczenia z zakresu funkcjonowania systemu podatkowego i tworzenia polityk podatkowych, gromadzone od tak wielu lat, wpłynęły na to, że system ten wydaje się dobrze dopasowany do potrzeb zarówno państwa (czyli gwarantujący wysoką ścigalność), jak i podatnika (czyli przejrzysty i prosty).

### 2.1. Her Majesty's Revenue and Custom

Her Majesty's Revenue and Custom (HMRC) została utworzona 18 kwietnia 2005 r. na mocy ustawy Commissioners for Revenue and Customs Act<sup>15</sup>, która połączyła dotychczas odrębne organy - Inland Revenue i HM Customs and Excise - w jedną instytucję. Podkreślenia wymaga fakt, że HMRC jest jedną z 19 instytucji niemającą charakteru ministerialnego<sup>16</sup>. Wykonując swoje ustawowe zadania, korzysta ze wsparcia dwóch agencji: wykonawczej - Valuation Office Agency, a także mającej charakter bezstronnego arbitra, w sprawach dotyczących skarg na działanie HMRC - The Adjudicator's Office<sup>17</sup>.

Głównym zadaniem stojącym przed HMRC jest zapewnienie środków finansowych umożliwiających realizację polityki rządu w zakresie świadczenia usług publicznych.

<sup>15</sup> Zob. [www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>16</sup> Zob. [www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs](http://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>17</sup> Więcej informacji można uzyskać ze stron internetowych: [www.adjudicatorsoffice.gov.uk/](http://www.adjudicatorsoffice.gov.uk/) i [www.voa.gov.uk](http://www.voa.gov.uk) [dostęp: 01.05.2013 r.].

Działalność HMRC jest niejako nadzorowana przez brytyjski parlament i ministra skarbu, ponieważ za jego pośrednictwem przekazywane jest do parlamentu sprawozdanie z działalności instytucji.

Minister skarbu Wielkiej Brytanii to organ, z którym również prowadzona jest ścisła współpraca, jest on bowiem odpowiedzialny za wyznaczanie strategii i rozwój polityki podatkowej, natomiast HMRC odpowiedzialne jest za utrzymanie i wprowadzanie w życie tejsze polityki, co przyjęło się określać jako „partnerstwo polityk”.

HMRC zarządzana jest przez dyrektora naczelnego w randze sekretarza, którego głównym obowiązkiem jest realizacja strategii podatkowej i nadzorowanie funkcjonowania instytucji. Struktura HMRC obejmuje szereg merytorycznych komisji, do których w szczególności należą: Komisja Wykonawcza, Komisja Wprowadzania Zmian, Komisja Podatkowa oraz Komisja Audytu i Ryzyka<sup>18</sup>.

Powyższe działy wspólnie działają na rzecz jak najlepszego wykonania postawionych przed HMRC zadań, a trzeba przyznać, że zakres odpowiedzialności i kompetencji, jaki pozostaje we właściwości HMRC, jest bardzo szeroki. Na główne obowiązki składają się: gromadzenie i przekazywanie do Skarbu Państwa podatku dochodowego, podatku od osób prawnych, podatku od zysków kapitałowych, podatku od spadków, podatku od składek ubezpieczeniowych, opłat za znaki skarbowe, podatku lądowego i paliwowego, podatków środowiskowych, VAT, akcyzy, egzekwowanie Krajowej Płacy Minimalnej, a także odzyskiwanie spłat kredytów studenckich.

Powyższe działania HMRC realizuje w oparciu o wizję organizacji, która zakłada, że w ramach systemu likwidowane będą luki prawne, klienci będą czuli, że system jest prosty i przyjazny, a sama organizacja działa w sposób profesjonalny i skuteczny.

Obecnie realizowanych jest 6 działań priorytetowych stanowiących cele strategiczne. Składają się na nie:

- 1) maksymalizacja przychodów pochodzących z podatków;
- 2) poprawa obsługi klienta – zarówno indywidualnego, jak i biznesowego – poprzez uproszczenie procesów i tworzenie jednoznacznych procedur;
- 3) dostarczanie nieobciążających podatnika efektywnych usług;
- 4) tworzenie pozytywnego wizerunku HMRC jako przyjaznego środowiska pracy;

---

<sup>18</sup> Pełen wykaz Komisji można odnaleźć na stronie urzędu: [www.hmrc.gov.uk](http://www.hmrc.gov.uk) [dostęp: 01.05.2013 r.].

- 5) profesjonalny i rzetelny obraz HMRC;
- 6) wykorzystywanie narzędzi informatycznych przy zapewnieniu bezpieczeństwa danych.

Nawiązując do wcześniej opisywanej drogi uchwalania prawa podatkowego, która jest wykonywana i realizowana przez HMRC, należy zwrócić uwagę na fakt, że podatnicy mogą podważać opinie HMRC w sądach. Jeśli udowodnią swoje racje, rząd musi zmienić wadliwe prawo. Sytuacje takie miały już miejsce, przez co zdarzały się zmiany prawa obowiązujące z mocą wsteczną, jednak tego rodzaju retrospekcja występuje bardzo rzadko.

## 2.2. Systemy informatyczne wykorzystywane w Wielkiej Brytanii

Brytyjski system podatkowy opiera się w znacznej mierze na narzędziach IT usprawniających zarówno pobór, jak i kontrolę zobowiązań jednostek wobec państwa. Łącznie istnieje ponad 650 programów funkcjonujących w ramach administracji podatkowej<sup>19</sup>. Spośród tych narzędzi na szczególną uwagę zasługują: PAYE online, VAT online oraz format iXBRL. Ważną rolę w systemie podatkowym odgrywa również system Connect, który stanowi podstawowe narzędzie kontroli skarbowej.

- **PAYE online**

PAYE online (*Pay As You Earn*) jest systemem odprowadzającym zobowiązania z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz podatku dochodowego pracownika przez jego pracodawcę. Program pobiera zobowiązanie bezpośrednio od przedsiębiorstwa, które odejmuje tę kwotę od wielkości wynagrodzenia przekazanego pracownikowi. W rezultacie podatnik nie musi sam obliczać ani przekazywać HMRC należnego podatku. Wadą takiego rozwiązania jest jego niekompatybilność z sytuacjami, w których podatnik posiada więcej niż jednego pracodawcę lub ma niestałe źródło dochodu. HMRC często nie jest w stanie poprzez system PAYE poprawnie wyliczyć wielkość zobowiązania. W takim przypadku podatnik dodatkowo wylicza wysokość swojego podatku i wypełnia deklarację. Szacuje się, że ok. 10 mln podatników składa takie oświadczenia (z czego ponad 80% w formie elektronicznej)<sup>20</sup>. W celu zmniejszenia nieprawidłowości przy

<sup>19</sup> Dane uzyskane podczas spotkania z Johnem Whitingiem w Chartered Institute of Taxation w dniu 23 maja 2013 r.

<sup>20</sup> Zachętą do korzystania z formy elektronicznej jest przedłużony o 3 miesiące termin złożenia deklaracji.

wyliczaniu zobowiązań przez pracodawcę powstał system PAYE Anytime, za pomocą którego podatnik może aktualizować swoje dane dotyczące dochodu.

Obecnie program PAYE jest modernizowany poprzez wprowadzenie narzędzia RTI (*Real Time Information*) w ramach projektu NPS (*New PAYE System*). Wadą dotychczasowego funkcjonującego narzędzia IT była zbyt rzadka aktualizacja danych pracownika. Od kwietnia 2013 r. pracodawcy są zobowiązani do jednoczesnego informowania HMRC o każdorazowej wypłacie wynagrodzenia dla pracowników. W ramach modernizacji poprawiona została również zdolność systemu PAYE do obliczania zobowiązań w przypadku wielu źródeł dochodu.

- **VAT online**

VAT online to narzędzie umożliwiające składanie deklaracji o zwrot podatku VAT w formie elektronicznej. Od kwietnia 2010 r. niemal wszystkie firmy odliczające VAT są zobowiązane do składania deklaracji w ten sposób. Formularz podania o zwrot VAT składa się z 9 interaktywnych okienek i jest maksymalnie uproszczony<sup>21</sup>. Automatyczna kontrola zgodności danych zawartych w deklaracji zmniejsza ryzyko błędnego wypełnienia zeznania. VAT online jest również w stanie, za pomocą automatycznie wysyłanej wiadomości, powiadomić przedsiębiorstwo o należnych zwrotach i zobowiązaniach z tytułu VAT.

- **Format Inline XBRL**

Inline XBRL (*Extensible Business Reporting Language*) to specjalny format sprawozdań finansowych wypełnianych przez przedsiębiorstwa w celu obliczenia wysokości podatku dochodowego. Łączy on cechy HTML (możliwość odczytania sprawozdania w przeglądarce internetowej) ze standardem specyfikacji XBRL, zaprojektowanym do wymiany informacji finansowych. Pozwala on również na oznaczenie konkretnych danych znacznikami (*Tags*), co umożliwia efektywne przetwarzanie informacji przez HMRC w ramach innych systemów obsługujących ten sam format<sup>22</sup>. Zaletą zastosowanego rozwiązania jest także możliwość zmiany rodzaju danych wymagających znacznika. Pozwala to na łatwe dostosowanie tworzonych sprawozdań do zmiennych potrzeb organów skarbowych. Od

---

<sup>21</sup> Dane uzyskane podczas spotkania z Johnem Whitingiem w Chartered Institute of Taxation w dniu 23 maja 2013 r.

<sup>22</sup> *XBRL Guide for UK business*, London 2011, [www.hmrc.gov.uk/ct/ct-online/file-return/-xbrl-guide.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/ct/ct-online/file-return/-xbrl-guide.pdf) [dostęp: 01.05.2013 r.].

marca 2011 r. istnieje obowiązek składania przez przedsiębiorstwa deklaracji elektronicznych dotyczących CIT w formie iXBRL.

- *System Connect*

System Connect jest najbardziej rozbudowanym narzędziem IT wykorzystywanym obecnie przez HMRC. Jego zadaniem jest przetwarzanie informacji pobieranych z ponad 30 baz danych w celu znalezienia powiązań sugerujących potencjalne nieprawidłowości w płaceniu podatków. Dane do systemu są pobierane nie tylko na podstawie deklaracji złożonych organom podatkowym, lecz także z innych źródeł, takich jak organy państwowe czy podmioty prywatne. System Connect porównuje następnie zgromadzone informacje i odnosi je do podmiotów o podobnej charakterystyce (*Benchmarking*). Wyznacza również pracowników HMRC do przeprowadzenia szczegółowej analizy podmiotów, u których wykryto anomalie. Analitycy HMRC posiadają w ramach systemu Connect narzędzia pozwalające na obliczenie rzeczywistego poziomu dochodów i wydatków danego podmiotu. Wszelkie informacje ustalone w trakcie dochodzeń kontroli skarbowej są wprowadzane do systemu, który ponownie analizuje dostępne dane.

Wraz z rozbudową systemu Connect podjęto szereg działań mających zwiększyć jego efektywność. Stworzono specjalne jednostki wewnątrz HMRC w celu przeciwdziałania określonym rodzajom nieprawidłowości w sferze płacenia podatków. Dzięki specjalnej jednostce zajmującej się kontaktami z zagranicą udało się, za pomocą systemu Connect, wykryć wiele przypadków zatajenia dochodów, co w rezultacie zwiększyło przychód z podatków o ponad 600 mln funtów<sup>23</sup>. Stworzono także zespół zajmujący się śledzeniem nieprawidłowości wśród 5 tys. najbogatszych brytyjskich obywateli, dzięki któremu odzyskano kolejne 500 mln funtów. Podpisano również porozumienia dotyczące wymiany informacji pomiędzy HRMC a organami podatkowymi Szwajcarii oraz Liechtensteinu.

System Connect pozwolił dotychczas odzyskać 2 mld funtów dochodu z podatków. Zwiększył również skuteczność kontroli skarbowej (ok. 400 postępowań sądowych w 2012 r.) przy jednoczesnym ograniczeniu zatrudnienia w jednostkach kontroli skarbowej HMRC<sup>24</sup>. System uzyskał wiele nagród, między innymi „Projekt Outsourcingowy IT roku” i „Duży Projekt Przetwarzaniach Danych Roku”.

<sup>23</sup> *Closing in on Tax Evasion, HMRC's Approach*, London 2012, [www.hmrc.gov.uk/budget-updates/march2012/tax-evasion-report.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/budget-updates/march2012/tax-evasion-report.pdf) [dostęp: 01.05.2013 r.].

<sup>24</sup> Tamże.

### 3. Wnioski

- 1) Rząd Wielkiej Brytanii dąży do ulepszenia prawa w taki sposób, by było ono możliwie najmniej uciążliwe dla przedsiębiorców i nie hamowało rozwoju gospodarczego. Szczególną rolę odgrywa w tym procesie Department for Business, Innovation and Skills (BIS). Wśród wyróżniających się rozwiązań należy wymienić regułę *one-in, two-out* oraz program Red Tape Challenge. Podkreślić należy także ograniczenie biurokratycznego podejścia do egzekwowania prawa i nacisk na dostępność ocen skutków regulacji. Wśród rozwiązań IT na uwagę zasługuje strona internetowa programu Red Tape Challenge pozwalająca na masowy udział społeczeństwa w procesie legislacyjnym. Także w zakresie tworzenia prawa podatkowego BIS promuje jak najdogodniejsze dla podatników rozwiązania.
- 2) Brytyjska administracja podatkowa w znacznym stopniu wykorzystuje systemy informatyczne zarówno przy przyjmowaniu deklaracji od podatników, pobieraniu zobowiązań, jak i wykrywaniu nieprawidłowości w zakresie płacenia podatków. Wykorzystywanie programów IT pozwoliło na redukcję zatrudnienia w HMRC o 40% przy jednoczesnym uproszczeniu systemu, obniżeniu kosztu poboru podatku i zwiększeniu wykrywalności przestępstw skarbowych<sup>25</sup>. Narzędzia informatyczne dla brytyjskiej administracji podatkowej są opracowywane przede wszystkim pod kątem skuteczności, oszczędności, przejrzystości oraz wygody obywateli.
- 3) Analizując rolę, zadania oraz funkcjonowanie brytyjskiego Urzędu Skarbowego i Celnego, można dojść do wniosku, że działa on w sposób, który gwarantuje efektywność, przy jednoczesnym byciu prostym dla ostatecznego odbiorcy w osobie podatnika. Działalność tego organu jest bardzo przejrzysta, bowiem wszystkie informacje są upublicznione na stronie internetowej urzędu. Jest on także otwarty na uwagi i słowa krytyki ze strony podatników. Prowadzi także kampanie skierowane do dzieci i młodzieży, aby jak najwcześniej wyposażać je w wiedzę z zakresu podatków. Kluczem do tak dobrej organizacji wydaje się być wysokiej samodzielności urzędu poprzez wyłączenie go ze struktury ministerialnej. Dzięki temu jego

---

<sup>25</sup> Dane uzyskane podczas spotkania z Johnem Whitingiem w Chartered Institute of Taxation w dniu 23 maja 2013 r.



działanie skupia się na ostatecznym efekcie i pozostaje ponad politycznymi naciskami.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

Commissioners for Revenue and Customs Act 2005, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents).

Her Majesty's Government, *The Coalition: our programme for government*, London 2010, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf).

Her Majesty's Government, *Guiding Principles for EU Legislation*, London 2013, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78800/Guiding\\_Principles\\_for\\_EU\\_legislation.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78800/Guiding_Principles_for_EU_legislation.pdf).

### **Spotkania konsultacyjne**

Gemma Cook, Department for Business, Innovation and Skills.

Helen McColm, Department for Business, Innovation and Skills.

Jack Moretonburt, Department for Business, Innovation and Skills.

John Whiting, Tax Policy Director of Chartered Institute of Taxation.



## **Narzędzia informatyczne stosowane przez administrację podatkową Republiki Federalnej Niemiec**

### **Wstęp**

Niniejsza praca stanowi studium przypadku po wizycie studyjnej słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Paryżu i Berlinie. Celem wizyty było zbadanie sposobów zarządzania informacją i realizacji wybranych polityk publicznych przez administracje francuską i niemiecką. Podczas wizyty słuchacze wzięli udział w spotkaniach z pracownikami administracji obu krajów oraz z przedstawicielami École Nationale d'Administration (ENA) w Paryżu oraz Akademii Administracji (Verwaltungsakademie) w Berlinie. Wizyta była elementem realizacji projektu warsztatów problemowych, koncentrujących się na analizie zarządzania informacją oraz narzędzi wykorzystywanych w realizacji polityki podatkowej. W dalszej części zaprezentowane zostaną obserwacje dotyczące wykorzystania narzędzi IT przez niemiecką administrację podatkową.

Usprawnianie działania administracji i ułatwianie obywatelom kontaktów z nią jest jednym z postulatów formułowanych przez Komisję Europejską, wskazywanych zarówno w strategiach rozwoju Unii Europejskiej, jak i w kolejnych perspektywach finansowych. Podstawową metodą osiągnięcia tych celów ma być cyfryzacja usług publicznych poprzez tworzenie elektronicznych platform obsługi obywateli oraz systemów umożliwiają-

cych przepływ danych o obywatelach pomiędzy różnymi organami administracji. Można powiedzieć, że dla państw członkowskich Unii Europejskiej informatyzacja stanowi obowiązek, którego realizacja przełoży się na podniesienie jakości życia obywateli. Republika Federalna Niemiec proces informatyzacji administracji podatkowej rozpoczęła ponad 10 lat temu. Jej doświadczenia w zakresie wdrażania i wykorzystania narzędzi elektronicznych mogą stanowić ważne odniesienie dla administracji polskiej, która jest właśnie w trakcie wdrażania kluczowego dla tego obszaru narzędzia, jakim jest program e-Podatki.

W celu poznania omawianego zagadnienia grupa warsztatowa wzięła udział w spotkaniu z przedstawicielami Senatsverwaltung für Finanzen w Berlinie - organizacyjnie wyodrębnionej jednostce Ministerstwa Landu Berlin do spraw finansów. Spotkanie prowadzili Ulrike Fischer z Wydziału ds. Zwalczenia Oszustw Związanych z Podatkiem Obrotowym oraz Torsten Görisch z Wydziału Informatyzacji.

W pierwszym rozdziale pracy przybliżony został system niemieckiej administracji podatkowej. Wskazanie specyfiki i złożoności jej funkcjonowania (podział na administrację federalną i kraje związkowe) jest istotne z punktu widzenia odniesień do administracji polskiej.

W drugim rozdziale scharakteryzowano narzędzia informatyczne wykorzystywane przez niemiecką administrację podatkową do kontaktów z podatnikiem oraz planowania kontroli podatkowej i analizy posiadanych danych.

Trzeci rozdział opisuje narzędzia i metodykę wykrywania oszustw podatkowych oraz zapobiegania im. W największym stopniu wykorzystywane są one w zakresie podatku obrotowego.

Na zakończenie przedstawiono wnioski słuchaczy na temat zaprezentowanych na spotkaniu rozwiązań oraz procesu cyfryzacji niemieckiej administracji podatkowej, z uwzględnieniem uwag istotnych z punktu widzenia polskich planów cyfryzacji.

## **1. System administracji podatkowej Republiki Federalnej Niemiec**

Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec w istotnym stopniu wpływa na strukturę niemieckiej administracji podatkowej. Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec rozkłada kompetencje podatkowe pomiędzy dwoma szczeblami władzy: Republiki oraz 16 krajów związkowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 105-108 ustawy zasadniczej RFN z 23 maja 1949 r. (Grundgesetz) z późn. zm.,

W myśl art. 108 ustawy zasadniczej władze centralne zajmują się między innymi podatkami pośrednimi, regulowanymi w ustawach federalnych (np. akcyza, VAT od importu), cłami oraz monopolami skarbowymi. Kraje związkowe obsługują natomiast podatki będące wyłącznym źródłem dochodów landów i wchodzących w ich skład gmin. Są to: podatki dochodowe, podatki od majątku, podatki od spadków, podatki od pojazdów mechanicznych i inne. Zgodnie z art. 108 ust. 4 konstytucji podział zadań w ramach systemu może ulec zmianie. Przekazanie kompetencji odbywa się w drodze ustawy i jest możliwe tylko wtedy, gdy proponowane rozwiązanie przyczyni się do ułatwienia i zwiększenia efektywności wykonywania ustaw podatkowych.

Tabela 1

## Niemiecka administracja podatkowa

	Federalna administracja podatkowa	Administracja podatkowa krajów związkowych
Organy naczelne	Federalny Minister Finansów	Minister finansów kraju związkowego
	Federalny Centralny Urząd Podatkowy Federalny Urząd Monopolowy ds. Alkoholu	Centra rachunkowe
Organy średniego szczebla	Naczelne dyrekcje finansów (izby skarbowe)	
	Wydział cel i podatków konsumpcyjnych	Wydział podatków majątkowych i obrotowych
Organy podstawowe (terenowe)	Główne urzędy celne (lokalne urzędy celne, komisariaty celne)	Urzędy skarbowe

Źródło: K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 380.

W niemieckiej administracji podatkowej obowiązuje trójstopniowa hierarchiczna struktura zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów związkowych. Dzieli się ona na najwyższe organy kierownicze (naczelne), organy nadzorcze średniego szczebla oraz organy wykonawcze (terenowe)<sup>2</sup>.

BGBl 1949 I.

<sup>2</sup> K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 379.

Na poziomie federalnym rolę organu kierującego (naczelnego) odgrywa Federalny Minister Finansów, na szczeblu landów - ministrowie (senatorzy) finansów krajów związkowych. Organy te przede wszystkim przygotowują projekty ustaw podatkowych, wydają zalecenia stosowania przepisów podatkowych na określonym obszarze oraz organizują administrację<sup>3</sup>.

Urzędami naczelnymi na poziomie krajowym są Federalny Centralny Urząd Podatkowy oraz Federalny Urząd Monopolowy ds. Alkoholu. W krajach związkowych funkcjonują natomiast centra rachunkowe<sup>4</sup>. Na szczeblu centralnym funkcjonuje także Federalny Urząd Finansowy, który koordynuje kontrole podatkowe przeprowadzane w kilku krajach związkowych jednocześnie, udziela informacji podatkowych organom innych państw oraz wydaje numery identyfikacyjne podatnikom VAT<sup>5</sup>. Został on utworzony na mocy wspomnianego wyżej upoważnienia konstytucyjnego.

Organami średniego szczebla w Niemczech są federalne i landowe naczelne dyrekcje finansowe, będące odpowiednikami polskich izb skarbowych. Dzielą się one na wydziały federalne (tj. ceł i podatków konsumpcyjnych oraz wydział administracji majątkiem federalnym) i wydziały krajów związkowych (wydział podatków majątkowych i obrotowych oraz wydział administracji majątkiem krajowym i budowlany)<sup>6</sup>.

Na najniższym szczeblu niemieckiej administracji podatkowej funkcjonują urzędy skarbowe (w krajach związkowych) oraz federalne główne urzędy celne<sup>7</sup>. Te pierwsze odpowiedzialne są za zarządzanie i nadzorowanie podatkami dochodowymi i pośrednimi, które to daniny, częściowo lub w całości, zasilają budżet centralny. Ponadto urzędy skarbowe ustalają wymiar podatków stanowiących dochody samych krajów związkowych. Główne urzędy celne zajmują się, poza realizacją założeń wspólnej polityki celnej Unii Europejskiej, poborem określonych podatków (m.in. drogowego od transportu towarowego, od pojazdów, podatku akcyzowego)<sup>8</sup>.

Ze względu na dużą autonomię krajów związkowych brak w Niemczech jednolitych reguł poboru podatków. W ustawie budżetowej przewidziany jest poziom dochodu, jaki powinien osiągnąć każdy z landów. Decyzja o sposobie jego wypracowania leży jednak po stronie administra-

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 380.

<sup>4</sup> § 6 ustawy z 16 marca 1976 r. - Ordynacja podatkowa (Abgabenordnung), BGBl 1976 I.

<sup>5</sup> K. Teszner, dz. cyt., s. 379.

<sup>6</sup> Tamże, s. 381.

<sup>7</sup> Tamże, s. 381-382.

<sup>8</sup> Tamże, s. 382.

cji krajów związkowych. Autonomia ta w bardzo istotnym zakresie wpływa na zróżnicowanie stosowanych przez landy narzędzi informatycznych.

## 2. Narzędzia IT wykorzystywane przez niemiecką administrację podatkową

Pomimo dość szerokiego zakresu decentralizacji kompetencji w zakresie poboru podatków w Niemczech podejmowane są działania zmierzające do ujednoczenia narzędzi wykorzystywanych do deklarowania dochodów, gromadzenia informacji oraz analizy danych udostępnionych przez podatników. Organy podatkowe Senatsverwaltung Berlin, działające w ramach kompetencji landów z zakresu administracji podatkowej, korzystają z następujących narzędzi informatycznych:

### 1) ELSTER (*Die bundeseinheitliche elektronische Steuererklärung*)

Jest to system służący do składania elektronicznych deklaracji podatkowych, który został wdrożony w 1999 r. W ELSTER za pomocą interaktywnych formularzy udostępniono wszystkie rodzaje oświadczeń wymaganych od obywateli. System staje się coraz popularniejszy wśród podatników – w 2012 r. za jego pośrednictwem przesłano ponad 12 mln deklaracji podatkowych, co stanowi wzrost o 26% w porównaniu z rokiem 2011<sup>9</sup>. Jest to spowodowane nie tylko preferencjami płatników. Administracja niemiecka systematycznie wprowadza obowiązek przesyłania zeznań podatkowych drogą elektroniczną (np. deklaracje VAT lub zeznania dotyczące podatku dochodowego rzemieślników i przedstawicieli wolnych zawodów). Dane zawarte w przesyłanych za pośrednictwem systemu ELSTER deklaracjach wymagają autoryzacji. Płatnik może je potwierdzić, przesyłając dodatkowo podpisane zeznanie podatkowe pocztą lub wykorzystując kartę sygnaturową wraz z kodem PIN (bezpieczny podpis elektroniczny). Funkcje karty sygnaturowej posiadają od 2010 r. dowody osobiste wydawane w Niemczech<sup>10</sup>.

System ELSTER jest także bazą danych, do której dostęp posiada szereg organów podatkowych. Dane z ELSTER są przekazywane pomiędzy krajami związkowymi w celu zapobiegania nadużyciom podatkowym. Jedynym krajem związkowym nieobjętym systemem jest Nadrenia Północna-Westfalia, która posiada narzędzie o podobnej funkcjonalności.

<sup>9</sup> Zob. [www.epractice.eu/files/documents/workshops/13771-1227801288.pdf](http://www.epractice.eu/files/documents/workshops/13771-1227801288.pdf) [dostęp: 05.10.2013 r.].

<sup>10</sup> Zob. [www.bundesdruckerei.de/en/714-new-german-id-card](http://www.bundesdruckerei.de/en/714-new-german-id-card) [dostęp: 05.10.2013 r.].

**2) ZAUBER (*Zentrale Datenbank zur Speicherung Und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen*)**

Jest to scentralizowana baza danych płatników stworzona w celu wykrywania oszustw z zakresu podatku VAT. Dzięki korzystaniu z tego narzędzia wiedza o podmiotach oraz metodach dokonywania oszustw podatkowych jest jednolita wśród organów podatkowych wszystkich landów. Administracja krajów związkowych ma obowiązek rejestrowania w systemie ZAUBER każdego toczącego się postępowania związanego z nieprawidłowościami w tym zakresie. Zgromadzone dane tworzą tak zwane profile wysokiego ryzyka - obszary, w których istnieje wysokie zagrożenie możliwością występowania nadużyć (np. handel samochodami). System ZAUBER analizuje dostępne dane i selekcjonuje podmioty, w których potencjalnie mogą pojawić się nieprawidłowości<sup>11</sup>.

**3) LUNA (*Länderumfassende Namensanfrage*)**

Jest to scentralizowana na poziomie federalnym baza danych zawierająca podstawowe dane o podatnikach. System jest udostępniony dla organów podatkowych landów i pozwala na zasięgnięcie informacji o dowolnym zarejestrowanym niemieckim podatniku przez każdy organ podatkowy.

**4) USLO (*UmsatzSteuer - Länder - Online*)**

System ten służy wymianie informacji dotyczących podatku VAT na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Wraz z powstaniem rynku wewnętrznego i zlikwidowaniem kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej przestano także pobierać na nich importowy podatek VAT. Został on zastąpiony przez podatek od nabycia wewnątrzspółnotowego. W celu zabezpieczenia wpływów podatkowych poszczególne państwa Unii Europejskiej stworzyły własne systemy informatyczne. Niemiecki system USLO pozwala na dostęp do podstawowych informacji dotyczących towarów objętych podatkiem od nabycia wewnątrzspółnotowego. Opiera się on na wymianie informacji między landami, jest jednak koordynowany przez Bundeszentralamt für Steuern (Federalny Centralny Urząd Podatkowy). Urząd ten wykorzystuje także dane zebrane przez system do celów kontroli.

**5) OZEAN (*Online - Zugriff der Finanzämter auf ATLAS - Einfuhr - und Ausfuhrdaten*)**

Jest to podsystem systemu ATLAS (*Automatisiertes Tarif-und Lokales Zoll-Abwicklungs-System*), który pełni funkcję bazy danych o towarach wwożonych i wywożonych z Niemiec. System OZEAN jest skorelowany z syste-

---

<sup>11</sup> Zob. [www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/sonderberichte/dateien/joint-report-of-the-sais-of-germany-belgium-and-the-netherlands-on-intra-community-vat-fraud](http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/sonderberichte/dateien/joint-report-of-the-sais-of-germany-belgium-and-the-netherlands-on-intra-community-vat-fraud) [dostęp: 05.10.2013 r.].



mem ATLAS w taki sposób, by umożliwić urzędom podatkowym dostęp do zebranych w nim informacji. Stosowany jest przede wszystkim do weryfikowania, czy określony towar faktycznie znajduje się na terytorium Unii Europejskiej, oraz do monitorowania zwrotów towarów. OZEAN jest nadal rozwijany i nie funkcjonuje jeszcze w pełni.

#### 6) IDEA (*Interactive Data Extraction and Analysis*)

IDEA to stosowany w 90 krajach świata i używany w wielu branżach program służący porównywaniu danych. System pozwala na łączenie danych, prowadzenie obliczeń oraz tworzenie modeli. Stworzony został w 1987 r. przez kanadyjską izbę obrachunkową i wciąż jest rozwijany. IDEA pozwala między innymi na pobieranie, łączenie i porównywanie danych, prowadzenie obliczeń, tworzenie modeli, wyszukiwanie nieregularności w danych oraz automatyzację czynności. W administracji podatkowej w Niemczech - zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie landów - używanych jest 14 tys. licencji tego programu. Sam tylko Senatsverwaltung für Finanzen dysponuje tysiącem licencji tego programu, przy czym każdy pracownik dysponuje jedną licencją.

### 3. Przeciwdziałanie nadużyciom podatkowym

Głównym celem wprowadzenia w niemieckiej administracji podatkowej opisanych wyżej narzędzi informatycznych jest walka z oszustwami podatkowymi, w szczególności w zakresie podatku obrotowego (*Umsatzsteuer*).

W Niemczech podatek obrotowy nakładany jest, gdy obroty podatnika w poprzednim roku podatkowym przekraczają 17,5 tys. euro. W przypadku przedsiębiorców kryterium dotyczy obrotów powyżej 7,5 tys. euro w miesiącu podatkowym.

Podatek obrotowy nakładany jest na dostawy i usługi wprowadzane przez przedsiębiorców na rynek wewnętrzny. Do najczęstszych metod unikania podatku obrotowego należy zakładanie pozornych firm i wystawianie przez nie rachunków za niewykonane usługi oraz przestępstwa karuzelowe z wykorzystaniem mechanizmu *missing trader*.

Punktem wyjścia do zwalczania przestępstw podatkowych jest zidentyfikowanie obszarów ryzyka i analiza danych. Dlatego też wykorzystywane są w tym zakresie narzędzia informatyczne, które oferują znacznie większe możliwości analityczne niż tradycyjne metody analizy informacji.

Narzędzia informatyczne stosowane w niemieckiej administracji podatkowej pozwalają na zastosowanie wyczerpujących kryteriów do kon-

troli podatkowej. System ELSTER pozwala na łatwy dostęp do informacji zawartych w deklaracjach podatkowych. Możliwość zweryfikowania najważniejszych danych identyfikujących podatników oferuje z kolei system LUNA. Systemy USLO i OZEAN służą monitorowaniu opodatkowania towarów eksportowanych i importowanych. ZAUBER zaś, umożliwiając wymianę posiadanych przez landy informacji o oszustwach podatkowych, jest systemem podnoszącym jakość zarządzania wiedzą.

Dzięki tym systemom możliwe jest zbieranie informacji o podatnikach, kontrola oraz zapobieganie przestępstwom podatkowym.

Istotne znaczenie w zakresie zwalczania oszustw podatkowych ma także współpraca międzynarodowa między krajami Unii Europejskiej w ramach Eurofisc oraz programu FISCALIS.

Eurofisc jest ogólnoeuropejskim systemem wczesnego ostrzeżenia o oszustwach dotyczących podatku VAT. Obejmuje współpracę w czterech zakresach: oszustw z wykorzystaniem mechanizmu *missing trader*, handlu samochodami, łodziami i samolotami, postępowań celnych oraz przewidywaniem innych kierunków nielegalnej działalności. Niemcy nie dołączyły do współpracy dotyczącej postępowań celnych.

FISCALIS to unijny program wymiany informacji mający na celu ulepszenie systemu podatkowego na rynku wewnętrznym. W ramach programu, poza wymianą informacji, odbywają się spotkania grup pracujących nad wspólnymi projektami, szkolenia oraz wizyty robocze. Choć przedstawiciele niemieckiej administracji podatkowej działanie programu oceniają co do zasady dobrze, niedostateczna pozostaje współpraca w zakresie postępowania celnego.

#### **4. Wnioski**

Proces informatyzacji niemieckiej administracji podatkowej trwa już od ponad 10 lat. Jest to przedsięwzięcie trudne ze względu na złożoną strukturę organów podatkowych i bardzo daleko posuniętą autonomię krajów związkowych, w szczególności w zakresie wyboru metod poboru podatków. Do tej pory stworzono wiele systemów służących gromadzeniu danych o podatnikach i ich analizie, a także pozwalających dokonywać rozliczeń podatkowych drogą elektroniczną oraz przewidywać nadużycia podatkowe i im przeciwdziałać. Mimo dążeń do centralizacji (np. systemy ELSTER i ZAUBER), systemy wykorzystywane przez poszczególne kraje związkowe wciąż różnią się jednak od siebie, a wymiana danych pomiędzy nimi nadal bywa utrudniona.

Wprowadzając nowe rozwiązania informatyczne, niemiecka administracja podatkowa skupia się przede wszystkim na podniesieniu efektywności i usprawnianiu pracy urzędników, by największe korzyści z wprowadzania narzędzi IT nie wynikały z oszczędności uzyskanych poprzez zmniejszenie zatrudnienia, ale ze zwiększonych wpływów podatkowych i zmniejszonej skali nadużyć. Nie oznacza to jednak, że samo stosowanie narzędzi informatycznych nie przynosi oszczędności i nie czyni poboru podatku mniej kosztownym. Korzystanie z samego systemu ELSTER to przede wszystkim znaczna oszczędność czasu urzędników (wyceniana na ok. 60 mln euro rocznie). Czas oszczędzają także przedsiębiorcy (ok. 40% w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami). System ELSTER to także oszczędności wynikające ze zmniejszonego zużycia papieru (ok. 70 mln euro rocznie). Najistotniejsze wydaje się jednak bardziej efektywne wykorzystanie czasu pracy urzędników, którzy mogą zająć się pełną i kompleksową obsługą obywateli<sup>12</sup>.

Spółeczeństwo niemieckie wykorzystuje dostępne narzędzia informatyczne w ograniczonym stopniu. W Berlinie ok. 50% rocznych zeznań podatkowych wciąż składanych jest drogą konwencjonalną. Wprowadzane ułatwienia, np. w postaci nadania dowodom osobistym funkcji karty sygnaturowej, wpływają w niewielkim stopniu na poprawę tego stanu. Z rozmowy z berlińskimi urzędnikami wynika jednak, że jest to wynik zadowolający.

Doświadczenie Republiki Federalnej Niemiec pokazuje, że informatyzacja administracji podatkowej jest właściwym kierunkiem, przynoszącym wiele korzyści finansowych i wizerunkowych zarówno po stronie administracji, jak i podmiotów prywatnych. W celu dalszego podnoszenia efektywności i zwiększania korzyści należy jednak dążyć do ujednolicenia wprowadzanych i funkcjonujących narzędzi elektronicznych. Współpraca i sprawny przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi organami podatkowymi wydają się kluczowe zarówno dla satysfakcjonującej obsługi obywateli, jak i zwiększenia wpływów podatkowych do budżetu państwa.

## Bibliografia

### Publikacje

Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.

---

<sup>12</sup> Zob. [www.epractice.eu/files/documents/workshops/13771-1227801288.pdf](http://www.epractice.eu/files/documents/workshops/13771-1227801288.pdf) [dostęp: 05.10.2013 r.].

### **Akty prawne**

Ustawa z 16 marca 1976 r. - Ordynacja podatkowa (Abgabenordnung), BGBl 1976 I.

Ustawa zasadnicza RFN z 23 maja 1949 r. (Grundgesetz), BGBl 1949 I.

### **Źródła internetowe**

[www.bundesdruckerei.de/en/714-new-german-id-card](http://www.bundesdruckerei.de/en/714-new-german-id-card)

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

[www.epractice.eu](http://www.epractice.eu)

## **Zarządzanie informacją przy użyciu narzędzi informatycznych w polskiej administracji podatkowej**

### **Wstęp**

Wysoka jakość zarządzania informacją jest warunkiem istnienia sprawnej administracji podatkowej. To informacja leży u podstaw dobrze działającego organu podatkowego, czytelnego dla podatnika sposobu rozliczania, wreszcie skutecznego egzekwowania zobowiązań podatkowych. Szansą na zmiany w jakości zarządzania informacją jest wprowadzenie nowoczesnych narzędzi informatycznych w czterech najważniejszych kategoriach zarządzania informacją w administracji podatkowej.

Pierwsza z nich obejmuje komunikację z podatnikami. Narzędzia informatyczne pozwalają z jednej strony uprościć składanie deklaracji oraz innej korespondencji w sprawach podatkowych, z drugiej zaś dają administracji podatkowej możliwość sprawniejszego udzielania informacji podatnikom.

Kolejna kategoria to zarządzanie danymi. Skuteczne systemy informatyczne i współdziałające ze sobą bazy danych są jednocześnie warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania procesów rejestracji i ewidencji oraz kontroli podatników.

Z zarządzaniem danymi powiązana jest ich analiza. Dzięki stosowaniu narzędzi informatycznych istotne ulepszenia mogą zostać wprowadzone w zakresie kontroli i monitoringu. Systemy informatyczne pozwalają na skuteczniejsze zbieranie danych dotyczących administracji podatkowej i co za tym idzie, na bardziej rzetelną ocenę jej funkcjonowania jako całości.

Narzędzia informatyczne pozwalają także na zmiany w zakresie zarządzania wiedzą, czyli wykorzystywania informacji i zdobytych doświadczeń do usprawniania administracji oraz podnoszenia poziomu wiedzy podatników. Dzięki informatyzacji szkolenia dla pracowników mogłyby być prowadzone na platformach internetowych, przez co stałyby się bardziej dostępne i efektywne niż obecnie, a wymiana doświadczeń w zakresie dobrych praktyk odbywałaby się na portalach skupiających w jednym miejscu rozproszoną dotychczas wiedzę. Oferując łatwy dostęp do danych i duże możliwości analityczne, narzędzia informatyczne mogą ponadto zostać wykorzystane do tworzenia modeli zachowań podatników i przewidywania ich przyszłych działań.

Celem naszej pracy jest analiza oraz ocena systemów informatycznych funkcjonujących w polskiej administracji podatkowej. Według wskazanych wyżej kategorii zarządzania informacją będziemy przedstawiać kolejne narzędzia informatyczne stosowane w polskiej administracji podatkowej lub dopiero do niej wdrażane. W oparciu o uzyskane informacje postaramy się przeanalizować, czy wykorzystują one potencjał, jaki niesie ze sobą informatyzacja, oraz odwołamy się do przykładowych rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej.

Dobrze funkcjonujący system podatkowy powinien zapewniać realizację uniwersalnych zasad podatkowych, sformułowanych przez Adama Smitha i do dziś uznawanych przez doktrynę. Należą do nich: sprawiedliwość opodatkowania, pewność, dogodność dla podatnika i taniość poboru podatku. Zasady te będą stanowić punkt odniesienia w ocenie skuteczności stosowanych przez administrację podatkową narzędzi. Pozwoli to wskazać obszary, które wymagają usprawnienia, oraz będzie stanowić punkt wyjścia do przedstawienia rekomendacji i zaproponowania działań, dzięki którym narzędzia informatyczne w większym stopniu przyczynią się do usprawnienia systemu podatkowego.

Zakres niniejszej pracy nie obejmuje oceny polityki podatkowej. Decyzje o jej kształcie pozostają bowiem poza właściwością administracji podatkowej – są podejmowane przez parlament. Administracja pełni natomiast funkcję wykonawczą. Jej zadaniem jest sprawne realizowanie ustalonej przez rząd polityki podatkowej. Skuteczność administracji w coraz więk-

szym stopniu zależy od stosowania narzędzi informatycznych. Analizując narzędzia informatyczne, chcemy odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób mogą one zmienić polską administrację podatkową oraz efektywnie realizować wyznaczone przez politykę podatkową cele.

## 1. Program e-Podatki

### 1.1. Koncepcja opracowania programu e-Podatki

Odpowiadając na zmiany, jakie zachodziły w polskim społeczeństwie i życiu gospodarczym, w szczególności związane z postępem technologicznym i ze zwiększającym się dostępem do internetu, oraz mając na uwadze jego rosnące znaczenie jako narzędzia komunikacji, Sejm RP 14 lipca 2000 r. podjął uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego<sup>1</sup>. Obejmowała ona zagadnienia dotyczące między innymi: powszechnego dostępu i wykorzystywania internetu, plany i priorytety dotyczące rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, a także opis systemów bezpieczeństwa chroniących przed nadużyciami i przestępstwami w sieci, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości udziału przedstawicieli Polski w międzynarodowych działaniach standaryzujących zasady gospodarki elektronicznej. Zadania realizowane przez administrację podatkową również znajdowały się w obszarze zainteresowań tworzonego projektu.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej skutkowało ponadto koniecznością dostosowania polskich przepisów o postępowaniu podatkowym do przyjętych w Europie rozwiązań w zakresie cyfryzacji. 29 października 2004 r. do Sejmu trafił rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Wprowadzał on między innymi możliwość składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, określał warunki wykorzystywania podpisu elektronicznego oraz dokonywał zmian w zakresie doręczeń drogą elektroniczną. Nowelizacja ustawy była również uzasadniona potrzebą zwiększenia dogodności systemu dla podatników, którzy w składanych deklaracjach często popełniają proste błędy arytmetyczne. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że błędy te są łatwe do automatycznego wykrycia przy wykorzystaniu platformy elektronicznej<sup>3</sup>. Działania podejmowane na

<sup>1</sup> Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. nr 22, poz. 448).

<sup>2</sup> Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 143, poz. 1199).

<sup>3</sup> Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 3417.

szczeblu rządowym spotkały się z aprobatą Krajowej Rady Doradców Podatkowych, która 9 listopada 2005 r. wyraziła swoje przychylne stanowisko do wprowadzanych zmian i zadeklarowała chęć współpracy przy rozwijaniu platformy elektronicznej.

Zmiany w polskim ustawodawstwie nie ograniczyły się jedynie do nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa. Objęły one także szereg innych ustaw i aktów wykonawczych wymienionych w wykazie aktów prawnych zamieszczonym w tej pracy, które dotychczas regulowały omawiane zagadnienia.

Kolejnym etapem prowadzącym do opracowania rozwoju programów informatycznych było przyjęcie w 2005 r. przez Komisję Europejską strategii *i2010: Europejskie społeczeństwo informacyjne 2010*, której integralną częścią był plan działania na rzecz administracji elektronicznej<sup>4</sup>. Perspektywa finansowa na lata 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka przewidywała środki finansowe na działanie programu *Spółczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji*, w ramach którego postulowano stworzenie platformy usług elektronicznych oraz dostosowanie istniejących baz danych i systemów elektronicznych do współdziałania. W to działanie został wpisany program e-Podatki.

Należy jednak mieć na uwadze fakt, że narzędzia informatyczne były wykorzystywane w polskiej administracji podatkowej już od początku lat 90. XX w. Był to przede wszystkim system POLTAX, który w zmienionej formie funkcjonuje do dziś.

## 1.2. Cele i założenia programu e-Podatki

Głównym celem wprowadzenia programu e-Podatki jest usprawnienie polskiej administracji podatkowej i wyposażenie jej w nowoczesne narzędzia zarządzania informacją. Jak twierdzi wiceminister finansów Jacek Kapica: „to nie jest tylko projekt informatyczny, to nie jest dostarczenie narzędzi. To jest jeden z elementów wspomagających, początkowo również determinujących transformację i rozwój administracji podatkowej”<sup>5</sup>.

Program e-Podatki jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 i stanowi kompleksowe przedsięwzięcie obejmujące realizację trzech projektów: e-Deklaracje 2, e-Podatki i e-Rejestracja, które będą realizowane w latach 2013-2015 i zastąpią stosowany obecnie system POLTAX.

---

<sup>4</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *A Step Change in Tax Transparency: OECD Report for the G8 Summit Lough Erne*, Enniskillen, czerwiec 2013.

<sup>5</sup> Wypowiedź Jacka Kapicy, wiceministra finansów, z dnia 17 września 2013 r.



Celami strategicznymi poszczególnych projektów programu są:

- ♦ e-Deklaracje 2 - usprawnienie procesów wymiany informacji między administracją podatkową a jej interesariuszami;
- ♦ e-Podatki - uproszczenie systemu poboru podatków poprzez usprawnienie wewnętrznych procesów administracji podatkowej;
- ♦ e-Rejestracja - usprawnienie procesów rejestracji i ewidencjonowania podatników i płatników<sup>6</sup>.

Jeszcze przed rozpoczęciem realizacji projektu pojawiły się pewne trudności. Jak twierdzi Piotr Romanowski, główny specjalista w Wydziale Wdrażania 7 Osi Priorytetowej PO IG Departamentu Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, wyłonienie zwycięzcy przetargu nie było łatwe, a problem przedłużającej się procedury przetargowej znacznie opóźnił rozpoczęcie prac nad programem. Umowa z wykonawcą, firmą Sygnity SA, została podpisana 1 lutego 2013 r. i od tej pory jej realizacja przebiega bez opóźnień<sup>7</sup>. Obowiązuje ona do 2018 r., a w jej wykonanie - oprócz Ministerstwa Finansów (beneficjenta) wraz z izbami skarbowymi - zaangażowane są także Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (instytucja zarządzająca) i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (instytucja pośrednicząca, koordynująca prace beneficjenta).

Większość usług w ramach programu e-Podatki ma zostać uruchomiona 31 marca 2015 r.<sup>8</sup> Z tego powodu o zastosowanych rozwiązaniach można mówić wyłącznie w oparciu o założenia zawarte w koncepcji transformacji Polskiej Administracji Podatkowej<sup>9</sup> oraz po części w oparciu o już uruchomione i funkcjonujące moduły.

W ramach poszczególnych elementów programu zostaną stworzone między innymi następujące narzędzia i moduły:

- ♦ e-Podatki - Scentralizowany System Poboru, Centralna Baza Danych, System Wymiany Informacji Wewnętrznej, System Zarządzania IT i System Obsługi Spraw i Procesów Pracy. Produkty te będą obejmowały systemy informatyczne oraz opracowania analityczne dotyczące zmian w organizacji działania administracji podatkowej;

<sup>6</sup> Zob. [www.epodatki.mf.gov.pl](http://www.epodatki.mf.gov.pl) [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>7</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

<sup>8</sup> Zob. [www.epodatki.mf.gov.pl/images/Zestawienie%20us%C5%82ug%20Projektu%20e-Podatki.pdf](http://www.epodatki.mf.gov.pl/images/Zestawienie%20us%C5%82ug%20Projektu%20e-Podatki.pdf) [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>9</sup> Ministerstwo Finansów, *Raport podsumowujący model docelowy polskiej administracji podatkowej w ramach prac nad szczegółową koncepcją transformacji polskiej administracji podatkowej w ramach programu e-Podatki*, 2012.

- ♦ e-Rejestracja - System Informatyczny Krajowej Ewidencji Podatników oraz służące jego realizacji opracowania koncepcyjne i zmiany prawne w zakresie Ordynacji podatkowej. Uruchomiona zostanie usługa integracji oraz przetwarzania danych rejestracyjnych/identyfikacyjnych. Umożliwi to wymianę danych pozwalających ustalić tożsamość obywatela lub firmy z innymi rejestrami publicznymi;
- ♦ e-Deklaracje 2 - system analityczno-sprawozdawczy składający się z hurtowni danych podatkowych oraz analityki biznesowej. Deklaracje podatkowe zostaną uproszczone i skonsolidowane, a do ich wypełnienia nie będzie wymagany kwalifikowany podpis elektroniczny.

Kolejnym planowanym rozwiązaniem w ramach programu e-Podatki jest także uruchomienie portalu podatkowego służącego do upowszechniania informacji podatkowych oraz kontaktowania się organów podatkowych z podatnikami i płatnikami. W ramach portalu będą utworzone profile podatników, na których będą znajdowały się wszelkie informacje o kontaktach podatnika z administracją (rozliczenia, decyzje, interpretacje podatkowe). Poprzez profil będzie także prowadzona korespondencja z podatnikiem/płatnikiem. W przeciwieństwie do POLTAX-u nie ma on działać lokalnie, w obrębie poszczególnych urzędów skarbowych, ale pełnić funkcję kanału dostępu do scentralizowanego systemu poboru podatków i wymiany informacji o wszystkich podatnikach w kraju. Przyjęcie takiego rozwiązania jest zgodne z oczekiwaniami przedsiębiorców. Taką potrzebę zaznaczali przedstawiciele Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan<sup>10</sup>, wskazując, że obecnie komunikacja podatnika z urzędem jest często utrudniona.

### 1.3. Skutki programu e-Podatki

Twórcy projektu e-Podatki przewidują, że liczba użytkowników objętych dostępem do e-usług w ramach programu wyniesie 15 mln osób na ok. 25 mln podatników (co jest według nas ambitnym założeniem, biorąc pod uwagę fakt, że w Niemczech 50% podatników korzysta z konwencjonalnej formy rozliczeń<sup>11</sup>). Zgodnie z ich założeniami transformacja polskiej administracji podatkowej przyniesie korzyści zarówno obywatelom, jak i samej administracji.

---

<sup>10</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania z przedstawicielami Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan.

<sup>11</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Senatsverwaltung für Finanzen w Berlinie.

Do korzyści społecznych należy zaliczyć podniesienie jakości obsługi podatników. Przyczyni się do tego wdrożenie centralnego systemu rozliczeń podatkowych. Usprawnienie wymiany informacji między podmiotami publicznymi zmniejszy zakres obowiązków informacyjnych ciążyących na obywatelach. Uproszczenie i skonsolidowanie formularzy deklaracji podatkowych i zwolnienie niektórych podatników z obowiązku ich wypełniania przełoży się na oszczędność środków finansowych przeznaczonych do tej pory na zapewnienie profesjonalnej pomocy podatkowej. Przedstawione rozwiązania w połączeniu ze zwolnieniem z obowiązku rejestracyjnego w rejestrach PESEL i Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) pozwolą przede wszystkim na znaczącą oszczędność czasu.

Korzyści dla administracji podatkowej to przede wszystkim zmniejszenie kosztów poboru podatków, wynikające głównie z pełnej cyfryzacji dokumentacji podatkowej, elektronizacji prowadzenia spraw i obsługi procesów pracy. Oszczędności przedstawione w aktualizowanym studium wykonalności projektu są szacowane na kwotę 676 mln zł. Przewiduje się także zmniejszenie liczby dokumentów składanych na papierze z 54 mln sztuk do 47 mln sztuk. O jeden milion zmniejszyć się ma liczba zeznań PIT składanych osobiście<sup>12</sup>, a także liczba wydawanych zaświadczeń. Oszczędność czasu wynikająca z powyższych rozwiązań została oszacowana przez autorów projektu na 1,2 mld złotych.

Ponadto scalenie rejestrów podmiotów oraz zastąpienie „ręcznych” czynności sprawdzających i typowania do kontroli dwustopniowym, zautomatyzowanym systemem analizy ryzyka, wykorzystującym dane zgromadzone o podatniku, wpłynie pozytywnie na proces przygotowania kontroli oraz pozwoli na skuteczniejszą egzekucję zobowiązań.

Wprowadzenie programu e-Podatki może także nieść ze sobą zmianę w strukturze organów podatkowych. Autorzy projektu wskazują na centralizację niektórych procesów biznesowych i dążenie do specjalizacji jednostek administracji podatkowej, obejmujące również tworzenie centrów usług wspólnych. Jednym z następstw programu ma być także zniesienie właściwości miejscowej urzędów skarbowych<sup>13</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast na możliwe, dalej posunięte i dużo bardziej szczegółowe rozwiązania, takie jak:

- ♦ ustanowienie dyrektora izby skarbowej organem podatkowym I instancji w województwie;

<sup>12</sup> Ministerstwo Finansów, *Studium wykonalności Projektu „e-Deklaracje 2”*, Warszawa 2010.

<sup>13</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Warszawskiej Izbie Skarbowej.

- ♦ przypisanie dyrektorom izb skarbowych kompetencji do prowadzenia w I instancji drobnych spraw podatników (niezależnie od ich siedziby lub miejsca zamieszkania);
- ♦ pozbawienie naczelników urzędów skarbowych statusu organów podatkowych;
- ♦ utworzenie lokalnych delegatur izb skarbowych (z wykorzystaniem infrastruktury i zasobów kadrowych urzędów skarbowych);
- ♦ przyznanie delegaturom uprawnień do załatwiania spraw w imieniu<sup>14</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że przewidywane zmiany mogą korzystnie wpłynąć na strukturę zatrudnienia w administracji podatkowej, ponieważ zwiększą elastyczność zasobów kadrowych i umożliwią przesuwanie pracowników między jednostkami w zależności od potrzeb. Z drugiej strony również często podnoszona jest obawa, że zbyt daleko posunięta informatyzacja wywoła konieczność znacznej redukcji zatrudnienia, tak jak miało to miejsce w Wielkiej Brytanii<sup>15</sup>. Według pracowników Warszawskiej Izby Skarbowej są to jednak obawy niesłuszne, gdyż w kompetencji urzędów skarbowych wciąż pozostanie tak wiele zadań, że konieczne będzie utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia<sup>16</sup>. Nie rozstrzygając w tym miejscu o kierunku i skali zmian w strukturze administracji podatkowej wywołanych informatyzacją, należy podkreślić, że są one wysoce prawdopodobne.

Wprowadzenie programu e-Podatki będzie wiązało się także z koniecznością wielu zmian w przepisach zarówno prawa materialnego, jak i proceduralnego. Będą one wdrażane stopniowo wraz z uruchamianiem kolejnych modułów programu. Niektóre z przewidywanych zmian już wywołują wiele kontrowersji ze względu na ich potencjalną niekonstytucyjność. Choć rozważania na ten temat wykraczają poza zakres raportu, ich zasygnalizowanie wydaje się istotne z punktu widzenia ryzyk, z jakimi wiąże się implementacja programu.

#### **1.4. Podsumowanie**

Narzędzia informatyczne są opracowywane przede wszystkim pod kątem skuteczności, oszczędności, przejrzystości oraz wygody obywateli. Jeżeli wszystkie urzędy i izby skarbowe będą pracowały w jednym scentra-

---

<sup>14</sup> K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.

<sup>15</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Chartered Institute of Taxation.

<sup>16</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Warszawskiej Izbie Skarbowej.

lizowanym systemie e-Podatki, zostanie osiągnięta poprawa efektywności wymiaru, poboru oraz dystrybucji podatków przy jednoczesnym uproszczeniu systemu, obniżeniu kosztu poboru podatku i zwiększeniu wykrywalności przestępstw skarbowych.

Z raportu za pierwsze półrocze 2013 r.<sup>17</sup> wynika, że sukces projektu e-Podatki może być większy, niż zakładali jego autorzy. W tym okresie bowiem przesłano za pośrednictwem aplikacji ponad 13 mln różnych deklaracji, z czego deklarację PIT-37 – czyli najpopularniejszego formularza wykorzystywanego do rozliczenia się osób uzyskujących dochód ze stosunku pracy – przesłało ponad 2,6 mln obywateli, co jest wynikiem dwukrotnie lepszym od zakładanego.

Wdrażając tak kompleksowy program zmian w funkcjonowaniu administracji skarbowej, decydenci powinni równoległe analizować możliwe scenariusze i projekty zmian w strukturze tej administracji, by szybko dostosować ją do możliwości i wyzwań technologicznych, a jednocześnie zapobiec potencjalnym problemom społecznym (zwolnienia). Ponadto realizacja programu obarczona jest dość wysokim poziomem ryzyka ze względu na niezwykle rozległy zakres zmian koniecznych w systemie prawnym.

Niezależnie od potencjalnych zagrożeń i mogących się pojawić problemów stosowanie rozwiązań informatycznych w administracji jest pożądanym kierunkiem zmian, odpowiadającym na potrzeby współczesnego podatnika oraz realizującym podstawowe zasady opodatkowania i znacząco wpływającym na jakość życia społeczeństwa.

## **2. Narzędzia informatyczne wykorzystywane w polskiej administracji podatkowej**

Kluczowymi obszarami zarządzania informacją podatkową spośród czterech wymienionych na wstępie jest sprawozdawczość oraz kontrole podatkowe i skarbowe. Administracja podatkowa stworzyła do tej pory szereg narzędzi informatycznych służących komunikacji z podatnikiem i ułatwieniu sprawozdawczości oraz wspomagających planowanie i przeprowadzanie kontroli. Możemy je podzielić na trzy główne kategorie:

- ◆ narzędzia służące składaniu zeznań podatkowych;
- ◆ narzędzia do gromadzenia danych podatników;
- ◆ narzędzia analityczne.

---

<sup>17</sup> Zob. [www.epodatki.mf.gov.pl/images/ststystyka/Statystyka%20deklaracji%202013%20-%20eDekpapier%20-%20czerwiec.pdf](http://www.epodatki.mf.gov.pl/images/ststystyka/Statystyka%20deklaracji%202013%20-%20eDekpapier%20-%20czerwiec.pdf) [dostęp: 01.10.2013 r.].

Obecnie wykorzystywane przez administrację podatkową narzędzia informatyczne zostaną prawdopodobnie zachowane lub w ograniczonym stopniu zmodyfikowane i scalone w ramach projektu e-Podatki.

Przy omawianiu nowych programów informatycznych nie można pominąć kwestii wrażliwości wykorzystywanych danych (dane osobowe, dane finansowe), ich gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie wymaga umocowania ustawowego oraz podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do zapewnienia ochrony utrzymywanych baz danych i akt podatkowych. Szczegółowe wytyczne dotyczące bezpieczeństwa danych określa przede wszystkim ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>18</sup>. Ponadto informacje gromadzone przez organy administracji podatkowej mają status tajemnicy skarbowej.

## 2.1. Narzędzia służące składaniu zeznań podatkowych

Istnieje szereg narzędzi służących do elektronicznego przekazywania organom podatkowym informacji przez podatników. Zakres przekazywanych danych jest określony rozporządzeniem Ministra Finansów z 5 czerwca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>19</sup>. Rozporządzenie zakłada przesyłanie administracji podatkowej za pomocą środków komunikacji elektronicznej 85 różnych rodzajów deklaracji z zakresu zeznań PIT, CIT oraz VAT.

Narzędzia dostępne dla podatników można podzielić na dwie zasadnicze kategorie. Różnią się one metodami autoryzacji składanych elektronicznie zeznań:

- 1) narzędzia dla deklaracji niewymagających podpisu kwalifikowanego:
  - e-Deklaracje,
  - ePUAP;
- 2) narzędzia dla zeznań wymagających podpisu kwalifikowanego:
  - część zeznań w aplikacji e-Deklaracje (np. deklaracje CIT),
  - interaktywne formularze udostępnione przez Ministerstwo Finansów,
  - oprogramowanie do składania zeznań oferowane przez sektor prywatny.

---

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 669.

Narzędzia e-Deklaracje i ePUAP pozwalają na proste i szybkie składanie zeznań podatkowych w formie elektronicznej oraz umożliwiają kontakt z administracją podatkową bez ponoszenia dodatkowych nakładów (na podstawie wprowadzenia danych dostępnych tylko dla podatnika, np. kwota ubiegłorocznego przychodu). Pozostałe rodzaje deklaracji wymagają jednak korzystania z podpisu kwalifikowanego (tzw. bezpieczny podpis elektroniczny). Do złożenia podpisu elektronicznego potrzebna jest specjalna karta procesorowa lub token USB wraz ze specjalnym oprogramowaniem. Obecnie istnieje 5 podmiotów uprawnionych do sprzedawania usług certyfikacyjnych (urzędzeń i oprogramowania) w zakresie podpisu elektronicznego<sup>20</sup>.

- ***Aplikacja e-Deklaracje***

Aplikacja jest skierowana przede wszystkim do osób fizycznych oraz przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Umożliwia złożenie zeznań z zakresu podatków: PIT, CIT i VAT.

- ***Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP)***

Platforma ePUAP jest narzędziem umożliwiającym kontakt elektroniczny obywatela z administracją, w tym z organami podatkowymi. Za pośrednictwem systemu ePUAP podatnik może wypełnić formularze dotyczące rozliczenia PIT, CIT, VAT, podatku rolnego, podatku od nieruchomości, podatku akcyzowego oraz podatku od środków transportowych. Korzystanie z platformy ePUAP wymaga jednorazowego stawienia się w urzędzie w celu potwierdzenia tożsamości.

Obecnie działająca platforma ePUAP jest nieczytelna dla podatnika, powinno się uporządkować znajdujące się tam informacje i ujednoczyć formularze oraz procedury w całym kraju.

- ***Interaktywne formularze podatkowe***

Dostępne na stronie Ministerstwa Finansów interaktywne formularze podatkowe obejmują wszystkie rodzaje deklaracji udostępnionych przez administrację podatkową do przesłania w formie elektronicznej. Przesłanie deklaracji w tej formie wymaga, aby podatnik posiadał podpis

---

<sup>20</sup> Zob. [www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+e-przedsiębiorczosc/Podpis+elektroniczny](http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+e-przedsiębiorczosc/Podpis+elektroniczny) [dostęp: 01.10.2013 r.].

kwalfikowany. Formularz za pomocą zawartych formuł dokonuje samodzielnych wyliczeń kwoty podatku na podstawie wprowadzanych danych<sup>21</sup>.

- ***Prywatne oprogramowanie***

Prywatne oprogramowanie umożliwiające elektroniczne składanie deklaracji podatkowych jest wykorzystywane przeważnie w średnich i dużych przedsiębiorstwach. Przykładem takich systemów jest Quatra Expanso oferowany przez firmę Sygnity czy Comarch ERP Optima (moduł księga handlowa). Aplikacje te służą do prowadzenia księgowości firmy, wytworzenia poprawnych zeznań podatkowych, a także do wypełniania niezbędnych dokumentów kadrowych i płacowych. Niektóre programy (jak ERP Optima) umożliwiają także uzyskanie urzędowego potwierdzenia odbioru - wiążącej gwarancji, że dokument elektroniczny trafił do organów podatkowych.

- ***Problemy związane ze składaniem zeznań w formie elektronicznej***

Oprócz niekwestionowanych zalet elektronicznego składania deklaracji podatkowych należy także wskazać pewne wady przyjętych rozwiązań. Zróżnicowanie oferowanych programów skutkuje czasami trudnościami z formatowaniem danych. Powoduje to także wydłużenie kontroli podatkowych i skarbowych ze względu na konieczność przystosowania udostępnionych przez podatnika danych do programów będących w posiadaniu administracji podatkowej. Podstawową wadą dostępnych obecnie rozwiązań jest jednak wymóg posiadania (dla określonej grupy zeznań podatkowych) bezpiecznego podpisu elektronicznego. W opinii przedstawicieli Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan konieczność nabycia specjalnych urządzeń oraz oprogramowania powoduje, że mimo sukcesu systemu elektronicznych deklaracji zainteresowanie korzystaniem z narzędzi wymagających podpisu kwalifikowanego jest nadal niskie<sup>22</sup>.

## **2.2. Gromadzenie danych podatników**

Kompletna i rzetelna informacja jest podstawą każdej kontroli. Wszelkie informacje na temat podatnika (przekazane przez niego w formie deklaracji podatkowych lub na żądanie organów oraz pozyskane przez

---

<sup>21</sup> Zob. [www.finanse.mf.gov.pl/en/systemy-informatyczne/e-deklaracje/formularze](http://www.finanse.mf.gov.pl/en/systemy-informatyczne/e-deklaracje/formularze) [dostęp: 01.10.2013 r.].

<sup>22</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania z przedstawicielami Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan.



organy samodzielnie) są gromadzone w wewnętrznych bazach danych i wykorzystywane podczas planowania kontroli oraz analizowane w jej toku. Do podstawowych wewnętrznych baz danych należą:

- ♦ baza danych systemu POLTAX – gromadzi informacje uzyskane od podatnika i przez organy administracji podatkowej; nie jest to baza scentralizowana, ale wykorzystywana jest przez wszystkie urzędy skarbowe w Polsce;
- ♦ hurtownie danych – w zagregowany sposób udostępniają informacje z różnych źródeł, takich jak: WHTAX (dotyczy podatników podatku CIT) i SPR (dotyczy podatników podatków PIT i VAT);
- ♦ Baza Podmiotów Szczególnych – zawiera informacje na temat podmiotów wymagających szczególnej uwagi ze strony organów podatkowych z podziałem według obszarów ryzyka (sfery działalności gospodarczej charakteryzujące się wysokim odsetkiem wykrytych nieprawidłowości w płaceniu podatków).

Lokalne organy podatkowe mają dużą swobodę w tworzeniu własnych rozwiązań. Prowadzi to do istotnej rozbieżności pomiędzy zakresem oraz formatem gromadzonych danych i utrudnia ich przepływ pomiędzy poszczególnymi urzędami. Na wymianę informacji negatywnie wpływa również brak centralizacji systemu POLTAX. Problem ten ma zostać rozwiązany przez projekt e-Podatki.

Organy administracji podatkowej, planując i przygotowując kontrolę, korzystają także z informacji zgromadzonych w zewnętrznych rejestrach i bazach danych. Są to:

- ♦ Rejestr PESEL – dostęp do danych w nim zawartych przez organy podatkowe możliwy jest nieodpłatnie na podstawie ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>23</sup>;
- ♦ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) – na podstawie ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>24</sup> dane w zawarte w ewidencji są jawne;
- ♦ Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) – informacje zawarte w KRS są jawne i dostępne nieodpłatnie, co reguluje ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 139, poz. 993 z późn. zm.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 672 z późn. zm.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 168, poz. 1186 z późn. zm.

Obecnie korzystanie z tych rejestrów odbywa się poprzez złożenie odpowiedniego wniosku, co istotnie wydłuża prowadzone postępowanie. Korzystanie z rejestrów jawnych wymusza natomiast na organach konieczność samodzielnego (ręcznego) kopiowania danych do wewnętrznych baz danych. W przyszłości planowane jest połączenie wykorzystywanych rejestrów z systemem e-Podatki, co powinno pozytywnie wpłynąć na szybkość postępowań podatkowych i skarbowych.

Istotnym utrudnieniem dla efektywnej wymiany danych pomiędzy organami podatkowymi jest też brak skonsolidowanych źródeł informacji o podatnikach. Korzystanie z lokalnych baz danych utrudnia niedostateczna przepustowość infrastruktury informatycznej. Źródła informacji są rozlokowane w poszczególnych urzędach skarbowych. Uzyskanie dostępu do tych danych przez inny organ podatkowy wymaga zdalnego korzystania z serwerów danego urzędu, co jednocześnie ogranicza dostęp do systemu dla pracowników tej jednostki. Działaniem na rzecz rozwiązania tego problemu jest budowa centrów przetwarzania danych, które mają za zadanie dokonać konsolidacji hurtowni danych w jednym miejscu.

### 2.3. Narzędzia analityczne

Pomimo odmiennego charakteru kontroli przeprowadzanych przez urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe obie instytucje korzystają często z tych samych instrumentów. Organy podatkowe dysponują szeregiem programów analitycznych służących wykrywaniu nieprawidłowości przy płaceniu podatku. Jak już wspomniano przy narzędziach służących gromadzeniu danych, również w dziedzinie analizowania zgromadzonych informacji organy podatkowe posiadają duży stopień niezależności w kwestii doboru systemów wspomagających kontrolę.

Wykorzystywane narzędzia IT bazują zarówno na komercyjnych programach analitycznych, jak i systemach stworzonych od podstaw wyłącznie w celu wspomagania pracy organów podatkowych. Poniżej przedstawione narzędzia analityczne stanowią najważniejsze instrumenty usprawniające wykrywanie nieprawidłowości przez organy podatkowe:

- ♦ **Podsystem KONTROLA** (moduł systemu POLTAX) - program wspomagający przebieg etapów kontroli takich jak: planowanie kontroli, typowanie podmiotów do kontroli, obsługa i dokumentowanie postępowania kontrolnego oraz sprawozdawczość. Selekcjonowanie podmiotów do kontroli odbywa się poprzez wykorzystanie modułu analizy grupowej, która umożliwi wytypowanie podmiotów na podstawie wprowadzonych kryteriów. Podsystem KONTROLA jest częścią programu POLTAX, co

pozwała bezpośrednio analizować dane umieszczone w systemie. Istotną wadą systemu jest ograniczenie jego zastosowania tylko do lokalnej bazy POLTAX, dla której dana izba skarbo- wa jest organem właściwym;

- ♦ **PASW Modeler** (dawniej: *Clementine*) - komercyjny system służący do wyszukiwania trendów i powiązań w danych (*data mining*). Służy do analizy danych przez pracowników urzędów kontroli skarbowej. Dzięki kojarzeniu informacji system tworzy model sieci potencjalnych powiązań między zbiorami danych podatników i przepływami podatkowymi. Te powiązania są następnie analizowane przez pracowników pod kątem występowania nieprawidłowości;
- ♦ **ACL** - komercyjny program wykorzystywany do audytu oraz analizy danych. Narzędzie to jest używane zarówno przez izby skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej w procesie e-kontroli. Dzięki ACL organy podatkowe mogą analizować dane dotyczące działalności finansowej firmy dostarczone w wersji elektronicznej przez płatnika. Program jest dostosowany do większości formatów aplikacji wykorzystywanych do sprawozdawczości finansowej. Pozwala na skuteczniejsze wykrywanie nieprawidłowości, zwłaszcza w przypadku dużych przedsiębiorstw. Programem podobnym do ACL jest system IDEA, który jest jednak wykorzystywany w Polsce przez nieliczne jednostki administracji podatkowej. Spowodowane jest to wspomnianym już brakiem centralizacji systemów i możliwością wyboru przez pojedyncze organy podatkowe różnych programów;
- ♦ **Program Allekontrola** - komercyjne narzędzie opracowane pod kątem monitorowania transakcji zawieranych przez portal aukcyjny Allegro. Organ podatkowe zakwalifikowały wymianę handlową odbywającą się za pośrednictwem portali aukcyjnych jako jeden z obszarów ryzyka, w których występują nieprawidłowości w płaceniu podatków. Program porównuje obroty danych użytkowników Allegro z dostępnymi danymi na temat podatnika. Urzędy kontroli skarbowej oraz izby skarbowe wykorzystują narzędzie do wykrywania przypadków niezarejestrowanych podmiotów gospodarczych oraz płatników uchylających się od płacenia należnych kwot podatku;
- ♦ **Program Dochody i Wydatki (DWP)** - to aplikacja wykorzystywana przez urzędy skarbowe do porównywania wysokości

dochodu danego podatnika z zarejestrowanymi przez administrację publiczną wydatkami. Pozwala to na uzyskanie przejrzystego obrazu sytuacji majątkowej danego płatnika i wytypowanie podmiotów (u których istnieje znacząca nadwyżka wydatków nad dochodami) do rozpoznania w zakresie potencjalnie nieujawnionych źródeł przychodu.

Oprócz wymienionych narzędzi istnieje szereg pomniejszych aplikacji wykorzystywanych do analizy, takich jak: program ALINA – System Analizy Zgłoszeń Celných, czy program KRET – Kontrola Raportowania Eksportu Towarów. Są one jednak wykorzystywane na znacznie mniejszą skalę niż wyżej opisane systemy analityczne.

Długoterminowym celem administracji podatkowej jest ujednoczenie narzędzi IT o charakterze analitycznym wykorzystywanych podczas kontroli podatników. Są również czynione starania w kierunku utworzenia formatu jednolitego pliku audytowego (w oparciu o standardy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD). Opracowanie takiego rozwiązania skróciłoby czas poświęcony na analizę danych, co umożliwiłoby znaczące przyspieszenie oraz zwiększenie efektywności procesu kontroli z korzyścią zarówno dla administracji, jak i podatników.

Efektywne wykorzystanie elektronicznych narzędzi analitycznych przez organy podatkowe jest ograniczone przez niedostateczną liczbę licencji i szkoleń. W opinii pracowników warszawskiego Urzędu Kontroli Skarbowej oraz izb skarbowych<sup>26</sup> taka sytuacja uniemożliwia pełne wykorzystanie dostępnych rozwiązań. Liczba aplikacji często bezpośrednio przekłada się na liczbę pracowników uprawnionych do ich obsługi (wymogi licencyjne pozwalają na korzystanie z każdej licencji programu tylko przez jednego użytkownika). Ponadto efektywne korzystanie z dostępnych narzędzi IT wymaga szkoleń, które są zbyt rzadko organizowane<sup>27</sup>.

#### **2.4. Ocena efektywności narzędzi IT wykorzystywanych przez administrację podatkową**

Wykorzystywane w administracji podatkowej rozwiązania informatyczne przyczyniają się do znacznej oszczędności czasu i pieniędzy. Ponadto – jak pokazuje doświadczenie – wpływają pozytywnie na poziom bezpieczeństwa danych osobowych i podatkowych gromadzonych przez administrację podatkową<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Warszawskiej Izbie Skarbowej.

<sup>27</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie.

<sup>28</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania z przedstawicielami Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan.

Nadal istnieje jednak wiele niedociągnięć, które ograniczają zarówno potencjał posiadanych narzędzi, jak i wynikających z nich korzyści. Wymóg podpisu elektronicznego, brak scentralizowanych baz danych, niekompatybilność lokalnych systemów IT, niska przepustowość czy niewystarczająca liczba licencji i szkoleń to obszary, które wymagają nowych rozwiązań ze strony organów podatkowych. Pomimo poczynionych postępów potencjał dostępnych programów oraz aplikacji wciąż nie jest w pełni wykorzystywany. Zakłada się, że realizacja projektu e-Podatki i ujednoczenie wykorzystywanych narzędzi przyczynią się do poprawienia tej sytuacji. Trudno przewidzieć jednak, czy spodziewane korzyści nie są przeszacowane, w szczególności w sytuacji utrzymania swobody wyboru i tworzenia narzędzi informatycznych na szczeblu terenowym.

### 3. Współpraca międzynarodowa

Ze względu na postępujący proces globalizacji i wzrastającą mobilność podatników konieczna stała się ściślejsza współpraca poszczególnych administracji podatkowych. Muszą one odpowiadać na zmieniającą się nieustannie rzeczywistość gospodarczą i wprowadzać rozwiązania dostosowane do potrzeb podatników oraz skutecznie zapobiegać nadużyciom podatkowym. Z tego względu w realizacji polityki podatkowej niezbędna jest szybka transgraniczna wymiana informacji o podatnikach. Jest ona podstawowym warunkiem skutecznego poboru podatków.

#### 3.1. Wymiana informacji w ramach Unii Europejskiej

- *Fiscalis 2013*

Unia Europejska, realizując idee harmonizacji i rynku wewnętrznego, wprowadziła szereg inicjatyw służących wymianie informacji podatkowych pomiędzy państwami członkowskimi. Ich finansowanie i koordynacja odbywa się obecnie w ramach programu Fiscalis 2013. Ma on na celu poprawę skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym UE poprzez rozwijanie współpracy pomiędzy krajami w nim uczestniczącymi. Ponadto służy on odpowiedniemu przygotowaniu urzędników państwowych do realizacji zadań wynikających z prawa unijnego oraz zapewnieniu ciągłego usprawniania procedur administracyjnych poprzez rozwój i upowszechnienie dobrych praktyk administracyjnych. Realizacja tych celów odbywa się przez stworzenie i zapewnienie funkcjonowania systemów łączności i wymiany informacji, kontrole wielostronne, seminaria, wizyty robocze, szkolenia zawodowe i językowe.

W ramach programu funkcjonują następujące systemy łączności i wymiany informacji podatkowej:

- ♦ Bazy danych *Taxes in Europe - Tax reforms* - zawierają informacje o podatkach funkcjonujących w państwach członkowskich, specyfice systemów podatkowych oraz planowanych reformach;
- ♦ TIC on Europa (*Taxation Information and Communication*) - dostarcza podstawowych informacji o podatku VAT w poszczególnych państwach członkowskich (zasady księgowania, sprawozdawczości i zwrotu oraz stawki);
- ♦ TIN on Europa (*Taxation Identification Number*) - pozwala na identyfikację podatników na podstawie numeru identyfikacji podatkowej (NIP);
- ♦ VIES (*VAT Information Exchange System*) - pozwala na identyfikację europejskich podatników podatku VAT.

Najistotniejszym narzędziem z punktu widzenia wymiany informacji podatkowych w Unii Europejskiej oraz zapobiegania przestępstwom podatkowym jest system VIES. Umożliwia on przepływ danych o podatnikach podatku VAT pomiędzy państwami członkowskimi, a także bezpośredni wgląd w krajowe bazy danych przez uprawnione organy innych państw członkowskich. Dostęp do systemu VIES odbywać się może na różnych poziomach. Każdy zainteresowany przedsiębiorca poprzez stronę internetową Komisji Europejskiej może uzyskać informację o swoim unijnym kontrahencie (ogólny poziom dostępu). Organy podatkowe korzystają natomiast z szerszego zakresu uprawnień, który pozwala im na wygenerowanie zestawienia transakcji wewnątrzspółnotowych wybranego podmiotu, co wspomaga wykrywanie nieprawidłowości (np. przestępstwa karuzelowe).

- ***Pozostałe rozwiązania stosowane w ramach Unii Europejskiej***

Współpraca administracji podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się także na dyrektywie Rady 2011/16/UE<sup>29</sup> i rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010<sup>30</sup>. Określają one zasady i procedury

---

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z 11.03.2011).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej

współpracy organów podatkowych przy wymianie informacji. Przepływ danych pomiędzy poszczególnymi krajami odbywa się drogą elektroniczną. Podstawową formą współpracy jest wymiana informacji na wniosek zainteresowanego organu. Wprowadzone zostały ponadto rozwiązania służące przyspieszeniu procedur ukierunkowanych na zapobieganie nadużyciom podatkowym (wymiana spontaniczna i automatyczna). Ponadto w ramach Unii Europejskiej uruchomiona została sieć Eurofisc stanowiąca swoisty mechanizm wczesnego ostrzegania o możliwych przestępstwach w sferze podatku VAT.

Również ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>31</sup> reguluje procedurę wymiany informacji podatkowych pomiędzy Polską a państwami członkowskimi UE. Przekazywane w ramach tej procedury informacje mają na celu prawidłowe określenie podstawy opodatkowania i wysokości zobowiązania podatkowego. Dostęp do takich informacji możliwy jest co do zasady na wniosek zainteresowanego organu, a wymiana odbywa się drogą konwencjonalną. Uzyskane przez polską administrację informacje mogą być przekazane innym państwom jedynie za zgodą państwa udostępniającego. Możliwe jest też zawieranie dodatkowych porozumień i ustalenie bardziej szczegółowych zasad wymiany informacji, np. wprowadzenie wymiany elektronicznej.

### 3.2. Współpraca poza Unią Europejską

Poza Unią Europejską współpraca w dziedzinie podatków odbywa się przede wszystkim na podstawie umów bilateralnych. Należą do nich między innymi umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych (TIEA, oparte na *Modelowej umowie o wymianie informacji podatkowych*, wypracowanej przez OECD), które są istotne głównie z punktu widzenia kontroli podatkowej/skarbowej. Do tej pory podpisano 11 umów z krajami należącymi do grupy tak zwanych rajów podatkowych. Wymiana informacji na podstawie tych umów co do zasady nie odbywa się drogą elektroniczną. Szczegółowość procedur jest zróżnicowana, w większości pozwalają one jednak na dodatkowe porozumienia dotyczące innych form kontaktów pomiędzy państwami niż te wskazane w umowie. Klauzule o wymianie informacji znajdują się również w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Międzynarodowa współpraca administracyjna odbywa się także na podstawie Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych (dalej jako: Konwencja). Konwencja została podpisana lub

---

(Dz.Urz. UE L 268 z 12.10.2010).

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 749 z późn. zm.

ratyfikowana przez 43 państwa z całego świata. Przewiduje rozwiązania zbliżone do stosowanych w ramach Unii Europejskiej.

### **3.3. Efektywność transgranicznej wymiany informacji podatkowej**

Transgraniczna wymiana informacji podatkowych jest kwestią wrażliwą ze względu na znaczenie wpływów podatkowych dla budżetów państw oraz ochronę obywateli. Jednocześnie coraz silniejsza jest świadomość decydentów o potrzebie usprawniania i ułatwiania tych procedur ze względu na ich kluczowe znaczenie w walce z przestępczością podatkową oraz unikaniem lub uchylaniem się od opodatkowania.

Szczególne znaczenie ma wymiana informacji w ramach Unii Europejskiej. Rynek wewnętrzny i swoboda przepływu towarów znacznie utrudniają kontrole poszczególnych administracji podatkowych nad legalnością dokonywanych transakcji. W tym zakresie należy podkreślić przede wszystkim znaczenie systemu VIES. Jak wynika z informacji prezentowanych przez przedstawicieli Komisji Europejskiej<sup>32</sup>, rocznie kierowanych jest do systemu około miliarda zapytań. Kwota transakcji, których dotyczą, wynosi 15–20 mln euro rocznie, przy koszcie utrzymania systemu rzędu 1–2 mln euro. Według opinii ekspertów, inwestując 1 euro w ten program, powstają oszczędności dla administracji i przedsiębiorców w wysokości ok. 4 euro<sup>33</sup>. Polska administracja podatkowa korzysta z systemu VIES także w procesie planowania i przeprowadzania kontroli. Choć system przedstawiany jest często jako podstawowe narzędzie walki z nadużyciami podatkowymi, nie istnieją jednak raporty o skali odzyskanych środków lub powstrzymanych nadużyciach. Komisja Europejska dostrzega potrzebę rozwijania systemu i obszary, w których współpraca powinna być bliższa<sup>34</sup>. Zmiany w tym zakresie wymagają jednak jednomyślności wszystkich państw członkowskich. Z uwagi na ich indywidualne interesy taka zgoda jest trudna do osiągnięcia.

Ze względu na niewielką liczbę podpisanych umów bilateralnych (pomijając umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania) oraz państw-sygnatariuszy Konwencji wymiana informacji podatkowych z krajami spoza Unii Europejskiej odbywa się na niezbyt dużą skalę. Trudno ocenić jej efektywność, gdyż nie powstają raporty wskazujące na wysokość oszczędności wynikających z tej współpracy. Raporty o sprawności funkcjo-

---

<sup>32</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Taxation and Customs Union.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Komisja Europejska, DG TAXUD, *Mid Term Evaluation Fiscalis 2013: Final Report*, lipiec 2011, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_mid\\_term\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf) [dostęp: 01.10.2013 r.].



nowania wymiany informacji cyklicznie publikuje OECD. Ostatni publikowany raport nie uwzględniał jednak wymiany z Polską<sup>35</sup>.

## 4. Zarządzanie wiedzą w administracji podatkowej

### 4.1. Szkolenia i wymiana dobrych praktyk

Zarządzanie wiedzą jest jednym z elementów zarządzania informacją. Obecnie wiedza również postrzegana jest jako czynnik produkcji, którego właściwe wykorzystanie prowadzić może nie tylko do wzrostu wpływów budżetowych lub zwiększania oszczędności, ale przede wszystkim do rozwoju organizacji. Zarządzanie wiedzą może dotyczyć nie tylko wiedzy posiadanej przez daną organizację, ale również pozyskiwania wiedzy z innych organizacji i wykorzystywania jej do własnych potrzeb.

W polityce podatkowej wyróżnić można kilka aspektów zarządzania wiedzą, które realizowane są zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Podstawowym aspektem są szkolenia pracowników administracji podatkowej. Jak podkreślają pracownicy Warszawskiej Izby Skarbowej<sup>36</sup>, właściwe przygotowanie kontrolerów ma kluczowe znaczenie dla efektywności przeprowadzanych kontroli. Istotna jest nie tylko umiejętność korzystania z dostępnych narzędzi informatycznych, ale również sama metodologia przeprowadzania kontroli, która może być udoskonalana dzięki wymianie doświadczeń. Szkolenia wielokrotnie mają charakter międzynarodowy, co pozwala na wymianę dobrych praktyk z administracjami podatkowymi innych krajów.

Wymiana dobrych praktyk to kolejny istotny aspekt procesu zarządzania wiedzą. Najważniejszym dla Polski forum wymiany informacji o systemach podatkowych jest Unia Europejska i przedsięwzięcia realizowane w ramach programu Fiscalis 2013. Są to: szkolenia, wizyty robocze, możliwość udziału w postępowaniach podatkowych. We współpracę tę zaangażowane są bezpośrednio izby skarbowe, których przedstawiciele biorą udział w wizytach roboczych i szkoleniach oraz przyjmują delegacje innych państw członkowskich.

Ponadto w ramach programu Fiscalis działa baza danych Taxes in Europe, która stanowi zbiór informacji o systemowych rozwiązaniach przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Wszelkie podejmowane inicjatywy Komisja Europejska poddaje ocenie pod kątem adekwatności i efektywności.

<sup>35</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), dz. cyt.

<sup>36</sup> Informacje uzyskane podczas spotkania w Warszawskiej Izbie Skarbowej.

Szczególną rolę w procesie zarządzania wiedzą odgrywa także wykorzystanie informacji dostarczanych przez OECD. Jako podmiot, którego celem jest dążenie do dobrobytu wszystkich państw-członków, OECD zwraca uwagę na pewne aspekty polityki podatkowej, które mają znaczący wpływ na rozwój gospodarczy. Jest nim między innymi transgraniczna wymiana informacji, dla której organizacja wyznaczyła standardy (szybkość, bezpieczeństwo) i której przeglądu cyklicznie dokonuje. W ramach OECD istotne znaczenie ma także działalność Forum on Tax Administration, które umożliwia wymianę doświadczeń z zakresu stosunków z przedsiębiorcami międzynarodowymi oraz sektorem małych i średnich przedsiębiorstw.

Ważnym forum wymiany informacji o obowiązujących systemach podatkowych w Europie jest także Intra-European Organisation of Tax Administration (IOTA), która skupia wszystkie państwa europejskie i Federację Rosyjską. Jej zadaniem jest promocja współpracy administracji podatkowych poprzez wymianę wiedzy i doświadczeń w celu wzmocnienia zdolności państw członkowskich do poboru podatków i zapewnienia usług podatkowych na najwyższym poziomie. Efektem jej prac są bazy wiedzy, raporty o funkcjonowaniu administracji podatkowych, analizy oraz inne publikacje o systemach podatkowych państw europejskich i współpracy w zakresie administracji podatkowej.

Istotnym aspektem zarządzania wiedzą jest także komunikacja administracji z podatnikiem i zapewnienie mu dostępu do jak najszerszej i najbardziej rzetelnej informacji podatkowej. Rozwiązaniem, które mogłoby efektywnie realizować ten postulat, jest planowany w ramach programu e-Podatki profil podatnika. Wzbogacenie go o bazę wiedzy zawierającą orzecznictwo sądów, interpretacje podatkowe i informacje o najnowszych zmianach w prawie w dużym stopniu ułatwiłoby podatnikom dostęp do informacji i zwiększało ich świadomość podatkową.

Niezwykle istotnym elementem zarządzania wiedzą jest także analiza danych posiadanych przez administrację i na jej podstawie wnioskowanie na przyszłość. W urzędach administracji podatkowej powoływane są specjalne zespoły zajmujące się analizą ryzyka (np. analiza ustaw pod kątem możliwości dokonania naruszeń), planowaniem strategii działania oraz proponowaniem rozwiązań odpowiednich do zaistniałych zdarzeń. Warto zwrócić uwagę także na Bazę Podmiotów Szczególnych, która jest ciekawym przykładem wykorzystania wiedzy posiadanej o podatnikach w celu wcześniejszego wykrywania nadużyć podatkowych.

## 5. Wnioski

Spojrzenie na informatyzację polskiej administracji podatkowej z wielu różnych perspektyw pozwala na odkrycie pewnych, często nieuchwytnych przy pobieżnej analizie, prawidłowości. Proces ten, realizowany na przestrzeni wielu lat, zawiera w sobie zarówno elementy pozytywne, stwarzające szansę na usprawnienie funkcjonowania administracji, jak i ryzyka, często wspólne także dla innych obszarów działalności państwa.

Istotnym kryterium oceny przedstawionych narzędzi i systemów informatycznych jest stopień realizacji podstawowych zasad podatkowych sformułowanych przez Adama Smitha. Wdrażany obecnie program e-Podatki oraz istniejące już narzędzia niewątpliwie wpływają na pełniejszą realizację tych zasad.

Zagrożeniem dla wypełnienia pierwszej zasady wymienionej przez Smitha, zasady sprawiedliwości, są przestępstwa podatkowe oraz uchylanie się od opodatkowania. Narzędzia informatyczne wykorzystywane w kontroli podatkowej pozwalają ograniczyć te negatywne zjawiska. Ponadto automatyzacja wielu czynności przyczynia się do zmniejszenia uznaniowości decyzji podatkowych.

Wprowadzenie w ramach programu e-Podatki portalu podatkowego pozwala realizować wymogi zasady pewności. Dzięki portalowi podatnicy będą mogli w jednym miejscu odnaleźć wszystkie informacje dotyczące ich obowiązków podatkowych.

Zgodnie z zasadą dogodności dla podatnika system poboru podatków ma być dla niego możliwie najmniej uciążliwy. Zasada ta realizowana jest przez narzędzia informatyczne służące sprawozdawczości. Umożliwiają one rozliczenie zobowiązania podatkowego bez konieczności wizyty w urzędzie skarbowym. Stosowanie wyżej wymienionych narzędzi informatycznych jest także szansą na realizację wymogów zasady taniaści. Narzędzia podatkowe pozwalają obniżyć koszty poboru podatków i zapobiec sytuacji, w której zbyt duża część zysków z podatków pochłaniana jest przez rozbudowaną administrację.

Pomimo istotnych korzyści wynikających z wprowadzania narzędzi informatycznych do administracji podatkowej należy mieć na uwadze także zagrożenia i ograniczenia tego procesu. Administracja podatkowa jest obszarem, w którym wykorzystanie najnowszych rozwiązań technologicznych może przynieść wymierne efekty, pod warunkiem że dostępne programy komputerowe będą obsługiwane przez odpowiednio liczną i kompetentną kadrę pracowniczą. Zaniedbanie szkoleń i szeroko pojmowanego

zarządzania wiedzą w administracji podatkowej może udaremnić nawet najlepiej zaprojektowany proces informatyzacji.

O istnieniu zagrożeń związanych z informatyzacją administracji podatkowej mówiła większość rozmówców grupy warsztatowej, zarówno krajowych, jak i reprezentujących Komisję Europejską lub administracje podatkowe Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemiec. Jako jedno z podstawowych wskazywano kwestię bezpieczeństwa danych wrażliwych. Centralizacja wszelkich informacji o zarobkach, innych źródłach dochodu oraz o ulgach i zwolnieniach podatkowych może w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której administracja państwowa będzie musiała ponosić znaczne nakłady finansowe na ich odpowiednie zabezpieczenie. W obliczu szybkiego rozwoju cyberprzestępczości należy zastanowić się nie tylko nad informatyzacją sfery fiskalnej, ale także nad zapewnieniem niezbędnych i adekwatnych dla jej charakteru zabezpieczeń.

Przywołane w pracy analitycznej przykłady rozwiązań, takich jak Allekontrola czy Baza Podmiotów Szczególnych, prowadzą do wniosku, że narzędzia zaprojektowane pod kątem jasno zdefiniowanych obszarów ryzyka będą w przyszłości głównym sposobem zapewnienia ściągalności środków publicznych. Aby tak się stało, niezbędne jest zapewnienie ścisłej współpracy interesariuszy, którymi są urzędy kontroli skarbowej i organy terenowe administracji podatkowej (reprezentowane przez kontrolerów i informatyków), Ministerstwo Finansów (jako podmiot inicjujący nową legislację oraz obecny przy uchwalaniu prawa Unii Europejskiej) oraz partnerzy społeczni (np. przedstawiciele zrzeszeń przedsiębiorców - podatników). Konieczna jest także systematyczna analiza obszarów ryzyka. Należy pamiętać w niej o wciąż zmieniającym się otoczeniu społeczno-gospodarczym (np. coraz więcej form uchylania się od opodatkowania), prawnym czy też technologicznym. Mimo że działania administracji podatkowej będą miały zawsze charakter responsywny, wskazane jest podejmowanie inicjatyw zmierzających do ograniczania tej zasady.

Do innych istotnych wyzwań w procesie wdrażania wszystkich wymienionych narzędzi IT należy zakwalifikować między innymi:

- ♦ obawy pracowników administracji podatkowej - według szacunków Ministerstwa Finansów w branży tej zatrudnionych jest łącznie ok. 48,6 tys. osób<sup>37</sup>, spośród których część odpowiada za czynności mechaniczne, które w pierwszej kolejności poddane zostaną automatyzacji. Wprowadzenie narzędzi IT będzie wymagało prowadzenia odpowiedniej polityki kadro-

---

<sup>37</sup> *Urzędnik skarbowy kosztuje 6 tys. złotych*, [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl) [dostęp: 01.10.2013 r.].

wej, tak aby wykorzystać doświadczenie i umiejętności tych pracowników w innych obszarach administracji podatkowej. Niewłaściwa polityka kadrowa, skutkująca niedoborem pracowników lub nieodpowiednią alokacją zasobów oraz brakiem pracowników wyspecjalizowanych, może z kolei utrudnić ukończenie realizowanych obecnie projektów, co – jak wynika z opinii osób, z którymi prowadzono rozmowy<sup>38</sup> – ma już miejsce w przypadku programu e-Podatki;

- ◆ kwestia zapewnienia dostępności usług dla grona osób e-wykluczonych – według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2012 r. w Polsce żyło ponad 13,7 mln osób powyżej 50. roku życia. Biorąc pod uwagę także fakt, że poziom dostępności do internetu jest wciąż w pewnych regionach kraju niesatysfakcjonujący (w 2012 r. dostęp do internetu posiadało 70,5% gospodarstw domowych<sup>39</sup>), należy zastanowić się nad możliwością zapewnienia powszechnej dostępności do e-administracji.

Przedstawione w pracy istniejące i projektowane rozwiązania informatyczne stanowią istotny element reformy administracji podatkowej. Tworzone systemy, w szczególności program e-Podatki, są szansą na bardziej efektywne i przyjazne podatnikowi działanie administracji podatkowej, ale mogą także stanowić pewne zagrożenia i napotykać istotne ograniczenia. Nie ulega wątpliwości, że podejmowane działania są słuszne i odpowiadają zmieniającej się rzeczywistości oraz oczekiwaniom podatników.

## 6. Rekomendacje

1. Od momentu wprowadzenia programu e-Podatki zmienia się zakres czynności wykonywanych przez administrację podatkową. Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno uwzględniać nowe zadania oraz przewidywać możliwe sytuacje, w których do obsługi narzędzi informatycznych niezbędni będą wykwalifikowani pracownicy.

2. Zmniejszeniu kosztów działania administracji podatkowej może służyć wydzielenie pobocznych obszarów działalności i przekazanie tych zadań innym podmiotom (*outsourcing*).

3. Poprawie działalności administracji podatkowej może służyć ustanowienie stałego, międzyinstytucjonalnego forum koordynacji progra-

<sup>38</sup> Informacje uzyskane w trakcie spotkania w Ministerstwie Finansów.

<sup>39</sup> Główny Urząd Statystyczny – Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce*, Szczecin 2012, s. 10.

mu e-Podatki. Mogłoby ono zresztać specjalistów ze wszystkich podmiotów uczestniczących we wdrażaniu programu, jak również przedstawicieli jego przyszłych odbiorców - podatników. Ciało to byłoby centrum zarządzania wiedzą, doświadczeniami i oczekiwaniami. Argumenty wniesione możliwie wcześniej na jego posiedzeniach pomogłyby w uniknięciu błędów i nieporozumień w trakcie działania programu e-Podatki.

4. Po uruchomieniu portalu podatnika należy dbać o aktualność zamieszczanych informacji. Mieści się w tym także umieszczanie w nim aktualnych wyroków, komentarzy i interpretacji dotyczących prawa podatkowego. Ponadto portal powinien być przejrzysty organizacyjnie.

5. W przypadku działań administracji podatkowej, które mają charakter responsywny, należy tworzyć programy odpowiadające zapotrzebowaniu i obejmujące nowe obszary działalności (np. Allekontrola) i identyfikować nowe obszary ryzyka w obszarze naruszeń prawa podatkowego.

6. Wskazane jest dążenie do dalszej konsolidacji rozproszonych baz danych, obejmujących informacje o wszystkich podatnikach, z różnymi poziomami dostępu dla pracowników administracji.

7. W celu podniesienia efektywności kontroli warto zapewnić szerszy dostęp do programów, np. Amadeus (obecnie korzysta z niego jedynie Ministerstwo Finansów), oraz monitorować światowy rynek oprogramowania przydatnego w administracji podatkowej.

8. Pod rozwagę można poddać stworzenie przez Ministerstwo Finansów darmowego programu dla MŚP, który standaryzowałby ich rozliczenia, rachunkowość i uprościł prowadzenie firmy. Skorzystają też na tym urzędy kontroli, które będą miały dostęp do jednolitych informacji.

9. Dobrym rozwiązaniem, na wzór funkcjonującego już w krajach skandynawskich systemu, byłoby stworzenie stanowiska doradcy/asystenta prawnopodatkowego przedsiębiorcy, który będzie udzielał darmowych porad i wspierał przedsiębiorcę w pierwszym roku prowadzenia działalności gospodarczej.

10. Konieczne jest wspieranie automatycznej wymiany informacji z innymi krajami. Polska powinna działać na forum międzynarodowym (m.in. w OECD) na rzecz wymiany i ujednoczenia procedur, ponieważ coraz większą rolę odgrywają transakcje międzynarodowe.

11. Ograniczeniu nadużyć związanych z podatkiem VAT służyłoby stworzenie e-systemu, który w czasie rzeczywistym rejestrowałby wszystkie transakcje VAT. Rozwiązanie takie funkcjonuje już między innymi w Grecji.

12. Warto rozważyć stworzenie portalu, na którym podatnicy mogliby umieszczać sugestie dotyczące zmian w prawie podatkowym (podobnie jak w Wielkiej Brytanii lub Szwecji, gdzie funkcjonuje ujednoczony osobisty rachunek podatnika).

13. Istotnym uproszczeniem dla niektórych podatników byłoby utworzenie programu, który łączyłby oprogramowanie księgowe ze zgłoszeniem elektronicznym (taki jak australijski e-bilans lub maltański TIFD). Pozwoliłoby to na automatyczną rejestrację otrzymywanych danych o podatnikach w ujednoczonym standardzie i przy małych kosztach.

14. Należy sformułować kryteria monitoringu i dokonywać okresowych przeglądów stosowanych narzędzi w celu szybkiej identyfikacji obszarów do poprawy. Ważna jest także ocena efektywności narzędzi poprzez porównywanie kosztów funkcjonowania z korzyściami finansowymi.

15. Należy podejmować działania zwiększające świadomość prawną i podatkową społeczeństwa poprzez inicjatywy takie jak: akcje informacyjne, kursy, szkolenia.

## Bibliografia

### Publikacje i artykuły prasowe

*Polska: podatników jest mniej, ale płacą więcej*, [www.wprost.pl/ar/348807/Polska-podatnikow-jest-mniej-ale-placa-wiecej/](http://www.wprost.pl/ar/348807/Polska-podatnikow-jest-mniej-ale-placa-wiecej/).

Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 2007.

Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbową w Polsce*, Warszawa 2012.

*Urzędnik skarbowy kosztuje 6 tys. złotych*, [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl).

### Akty prawne

Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z 11.03.2011).

Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu 25 stycznia 1988 r. (Dz.U. nr 141, poz. 913).

Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 czerwca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 669).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 268 z 12.10.2010).

- Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. nr 22, poz. 448).
- Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 139, poz. 993 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 749 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.).
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 672 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 143, poz. 1199).

### **Raporty i dokumenty**

- Główny Urząd Statystyczny - Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Spółczeństwo informacyjne w Polsce*, Szczecin, październik 2012.
- Komisja Europejska, DG TAXUD, *Mid Term Evaluation Fiscalis 2013: Final Report*, lipiec 2011, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/-common/publications/studies/fiscalis2013\\_mid\\_term\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/-common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf).
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Raport Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, 2012.
- Ministerstwo Finansów, *Studium wykonalności Projektu „e-Deklaracje 2”*, październik 2010.
- Ministerstwo Finansów, *Raport podsumowujący model docelowy polskiej administracji podatkowej w ramach prac nad szczegółową koncepcją transformacji polskiej administracji podatkowej w ramach programu e-Podatki*, 2012.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *A Step Change in Tax Transparency: OECD Report for the G8 Summit Lough Erne*, Enniskillen, czerwiec 2013.
- Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 3417.

### **Źródła internetowe**

- [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- [www.epodatki.mf.gov.pl](http://www.epodatki.mf.gov.pl)
- [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl)



## **Spotkania konsultacyjne**

### **Polska**

- Rafał Iniewski, szef Komisji Prawniczej Rady Podatkowej Lewiatan, Warszawa, 9 września 2013 r.
- Grażyna Kuśmirek, naczelnik Wydziału Informatyki w Warszawskiej Izbie Skarbowej, Warszawa, 5 września 2013 r.
- Katarzyna Leja, kierownik Oddziału Kadr w Warszawskiej Izbie Skarbowej, Warszawa, 5 września 2013 r.
- Monika Makowska, p.o. kierownika Oddziału Pomocy Informatycznej w Warszawskiej Izbie Skarbowej, Warszawa, 5 września 2013 r.
- Andrzej Niedziałek, kierownik Oddziału Informatyki w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie, Warszawa, 6 września 2013 r.
- Andrzej Nikończyk, przewodniczący Rady Podatkowej Lewiatan, Warszawa, 9 września 2013 r.
- Przemysław Pruszyński, Sekretarz Rady - Rada Podatkowa Lewiatan, Warszawa, 9 września 2013 r.
- Piotr Romanowski, główny specjalista w Wydziale Wdrażania 7 Osi Priorytetowej PO IG, Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, Warszawa, 30 lipca 2013 r.
- Jarosław Wyszyński, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów, Warszawa, 4 kwietnia 2013 r.

### **Wielka Brytania**

- Gemma Cook, Department for Business, Innovation and Skills.
- Helen McColm, Department for Business, Innovation and Skills.
- Jack Moretonburt, Department for Business, Innovation and Skills.
- John Whiting, Tax Policy Director, Chartered Institute of Taxation.

### **Niemcy**

- Ulrike Fischer, Senatsverwaltung für Finanzen w Berlinie.

### **Francja**

- Artur Borzeda, Head of Department of International Relations.
- Karine Peuvrier, Head of Department for External Communication, Department for Legal and Administrative Information of the Services of the Prime Minister.

## **Belgia**

Iosif Dascalu, kierownik Wydziału Informacji i Zarządzania Programami w Komisji Europejskiej, Bruksela, 8 kwietnia 2013 r.

Terhi Punto-Niskan, kierownik Wydziału Współpracy Administracyjnej w zakresie podatków bezpośrednich w Komisji Europejskiej, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.

Adam Siekierski, pierwszy radca w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, Bruksela, 11 kwietnia 2013 r.

Paul-Herve Theunissen, kierownik Wydziału Systemów Podatkowych i Interoperacyjności Systemów IT, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.

Ivan Van de Vyver, kierownik Wydziału Współpracy Administracyjnej w zakresie podatku VAT w Komisji Europejskiej, Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.

## **Załączniki**

Statystyka Deklaracji 2013.

## STATYSTYKA DEKLARACJI 2013

Rok 2013					
Kod	e-Deklaracje w okresie 1.01 - 30.06.2013			Papierowe w okresie 1.01. - 30.06.	Ogółem
	Podpis kwalifikowany	Dane autoryzujące	Razem		
CIT-10R	5	0	5	141	146
CIT-10Z	1 849	0	1 849	7 626	9 475
CIT-6AR	1	0	1	13	14
CIT-6R	619	0	619	5 814	6 433
CIT-8	42 988	0	42 988	457 204	500 192
CIT-D	2	0	2	16 587	16 589
CIT-ST	6 859	0	6 859	32 251	39 110
IFT-1/IFT-1R	17 129	0	17 129	35 236	52 365
IFT-2/IFT-2R	9 990	0	9 990	59 484	69 474
IFT-3/IFT-3R	18 964	0	18 964	14 904	33 868
ORD-TK	47	0	47	2 283	2 330
ORD-U	4 271	0	4 271	10 665	14 936
ORD-W1	19	0	19	447	466
PCC-2	48	0	48	14 908	14 956
PCC-3	21 320	8 490	29 810	792 552	822 362
PIT-11	6 050 911	0	6 050 911	10 771 321	16 822 232
PIT-14	3	0	3	226	229
PIT-16	9	64	73	7 307	7 380
PIT-16A	557	3 425	3 982	111 057	115 039
PIT-16Z	1	5	6	1 394	1 400
PIT-19A	22	906	928	20 929	21 857
PIT-23	6	0	6	6 298	6 304
PIT-28	23 154	114 410	137 564	884 340	1 021 904
PIT-36	45 979	511 185	557 164	1 666 260	2 223 424
PIT-36L	34 090	114 624	148 714	369 917	518 631
PIT-37	10 583	2 666 079	2 676 662	10 386 330	13 062 992
PIT-38	1 772	92 070	93 842	290 024	383 866
PIT-39	258	9 680	9 938	72 414	82 352
PIT-40	83 206	0	83 206	286 796	370 002
PIT-4R	211 210	0	211 210	880 720	1 091 930
PIT-6/PIT-6L	18	0	18	3 532	3 550
PIT-8AR	17 096	0	17 096	84 952	102 048
PIT-8C	294 612	0	294 612	663 810	958 422
PIT-8S	31	0	31	197	228
PIT-R	11 643	0	11 643	122 150	133 793
SD-2	8	0	8	10 565	10 573
SD-3	19	0	19	68 924	68 943
SD-Z2	274	0	274	287 201	287 475

Rok 2013					
Kod	e-Deklaracje w okresie 1.01 - 30.06.2013			Papierowe w okresie 1.01. - 30.06.	Ogółem
	Podpis kwalifikowany	Dane autoryzujące	Razem		
VAP-1	822	0	822	800	1 622
VAT-10	1	0	1	371	372
VAT-12	351	0	351	3 648	3 999
VAT-13	1	0	1	4	5
VAT-23	102	0	102	12 793	12 895
VAT-24	66	0	66	197 674	197 740
VAT-7	2 240 445	183 505	2 423 950	6 149 981	8 573 931
VAT-7D	4 170	77	4 247	10 392	14 639
VAT-7K	139 973	13 924	53 897	358 709	512 606
VAT-8	583	0	583	5 659	6 242
VAT-9	3	0	3	180	183
VAT-9M	641	0	641	3 088	3 729
VAT-R	7 601	0	7 601		7 601
VAT-REF	46 821	0	46 821		46 821
VAT-UE	288 048	0	288 048		288 048
VAT-UEK	49 320	0	49 320		49 320
VAT-Z	1 763	0	1 763		1 763
WZP-1K	3	0	3	21	24
WZP-1M	8	0	8	106	114
WZP-1R	2	0	2	41	43
WZS-1K	11	0	11	139	150
WZS-1M	30	0	30	347	377
WZS-1R	11	0	11	126	137
ZAW-E2	27	0	27		27
	9 690 376	3 718 444	13 408 820	35 190 858	48 599 678

Część V

## Polityka migracyjna

Magdalena Acewicz, Magdalena Albrycht,  
Martyna Bildziukiewicz, Michał Giergoń,  
Marcin Kaczmarczyk, Katarzyna Kalisz,  
Justyna Sobkiewicz, Małgorzata Ziółkowska

*Opiekun grupy:* prof. Krystyna Iglicka



## Polityka azylowa Unii Europejskiej

### Wstęp

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Europie dał się zaobserwować wyraźny wzrost liczby wniosków o udzielenie azylu. Większość z nich skierowana była do tak zwanych starych państw Unii Europejskiej (dalej jako: UE-15). Z danych statystycznych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) wynika, że liczba wniosków o azyl składanych w państwach UE-15 w okresie 1980-2003 wzrosła trzykrotnie, z 540 tys. do 1,5 mln<sup>1</sup>. Znaczący napływ ludności wnioskującej o azyl wywołał gorące debaty polityczne w wielu państwach członkowskich, skłaniając tym samym Unię do podjęcia działań zapewniających z jednej strony bezpieczny i efektywny rozwój społeczno-gospodarczy dla jej obywateli, z drugiej - ochronę życia i godności uchodźców.

Przez wiele lat funkcjonowania Wspólnoty i Unii Europejskiej państwa członkowskie nie widziały potrzeby pogłębiania integracji w zakresie polityki azylowej. Wszystkie związane były postanowieniami konwencji geneńskiej z 28 lipca 1951 r. Jej podpisanie wynikało przede wszystkim z masowych przemieszczeń ludności w czasie II wojny światowej, jej głównym celem zaś było rozwiązanie problemu setek tysięcy uchodźców, którzy w wyniku jałtańskiego podziału Europy nie chcieli lub

---

<sup>1</sup> Zob. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) [dostęp: 20.04.2013 r.].

nie mogli wrócić do państw pochodzenia<sup>2</sup>. Ponieważ konwencja ograniczała zakres swojego oddziaływania do wydarzeń, które miały miejsce przed 1 stycznia 1951 r., bardzo szybko pojawiły się grupy nowych uchodźców, którzy nie mogli liczyć na ochronę prawną. W dniu 31 stycznia 1967 r. podpisano w Nowym Jorku protokół do konwencji genewskiej, który znosił jej ograniczenia czasowe i geograficzne.

Rozwój unijnej polityki azylowej związany był w dużej mierze z zawarciem porozumień z Schengen w 1985 r., które znosiły kontrole osób przekraczających granice między państwami członkowskimi. Stworzenie strefy wolnego ruchu wewnątrz UE zmusiło państwa do stworzenia wspólnych przepisów i procedur dotyczących ruchu obywateli państw trzecich. Już w Konwencji wykonawczej do układu z Schengen znalazły się odniesienia do zagadnienia azylu. Strony zobowiązały się w niej do przeprowadzania postępowania azylowego w sprawie każdego złożonego wniosku, ustalony został także sposób ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku<sup>3</sup>. Zapisy te uszczegółowiono w tak zwanej konwencji dublińskiej z 1990 r., będącej pierwszym dokumentem na poziomie UE całkowicie poświęconym problematyce azylowej. Konwencja zawierała szereg kryteriów określających właściwość państwa do rozpatrywania wniosku o azyl. Warto zauważyć, że weszła ona w życie dopiero w 1997 r.

Pomimo tego, że państwa członkowskie zauważyły istnienie konieczności podejmowania wspólnych działań w zakresie polityki azylowej, ciągle traktowana była ona jako element suwerennej władzy krajowej. Z tego też powodu polityka azylowa (obok migracyjnej) znalazła się w trzecim, międzyrządowym filarze Unii Europejskiej, utworzonej w 1992 r. na mocy traktatu z Maastricht. Rozwiązania konstytucyjne stworzone dla trzeciego filaru okazały się zbyt skomplikowane, aby można było budować jednolitą europejską politykę azylową. Dopiero traktat amsterdamski z 1997 r. spowodował przesunięcie polityki azylowej (i migracyjnej) do pierwszego, wspólnotowego filaru. Miało to ogromne znaczenie praktyczne, zainicjowało proces tworzenia wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej. Obecnie cele polityki azylowej UE obejmują opracowanie wspólnych procedur państw członkowskich w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej.

---

<sup>2</sup> T.J. Hatton, *European Asylum Policy*, „Discussion Paper No 1721”, Australian National University, University of Essex and IZA Bonn, sierpień 2005, s. 4.

<sup>3</sup> J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012, s. 162.



# 1. Rozwój polityki azylowej od traktatu amsterdamskiego do programu haskiego

## 1.1. Pierwsze regulacje polityki azylowej

Kwestia azylu została uregulowana w zapisach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE (art. 61-63). Na jego mocy polityka azylowa zyskała charakter wspólnotowy, a UE otrzymała istotne kompetencje w przedmiotowej dziedzinie<sup>4</sup>. Traktat określił przede wszystkim kategorie spraw w obszarze polityki azylowej podlegające regulacjom wspólnotowym<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 63 TWE Rada, w ciągu pięciu lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, została zobowiązana do przyjęcia środków określających między innymi kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl złożony przez obywatela państwa trzeciego w jednym z państw członkowskich oraz minimalne normy przyjmowania w państwach członkowskich osób ubiegających się o azyl, procedur przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

Ustanowienie wiążących, minimalnych zasad w zakresie polityki azylowej w wyniku przyjęcia traktatu amsterdamskiego zapoczątkowało nowy etap jej rozwoju w Europie<sup>6</sup>. Podczas szczytu Rady Europejskiej 15 i 16 października 1999 r. w Tampere podjęto decyzję o utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Określenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich minimalnych warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl miało stanowić zasadniczy element systemu<sup>7</sup>. W konkluzjach Rady Europejskiej wskazano, iż system powinien obejmować mechanizm pozwalający na wyznaczanie kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie podania o azyl. W perspektywie krótkoterminowej przewidywano również określenie wspólnych standardów przejrzystych i skutecznych procedur azylowych oraz propozycje zbliżania reguł, na podstawie których następuje przyznanie oraz określenie statusu uchodźcy. Natomiast w dłuższym okresie wskazano, iż powinny zostać ustanowione wspólnotowe reguły zakładające przyjęcie takich samych procedur azylowych oraz

<sup>4</sup> Ch. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001, s. 220.

<sup>5</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002, s. 168.

<sup>6</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Broken promises – Forgotten principles: An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection*, [www.ecre.org/component/downloads/.../63.html](http://www.ecre.org/component/downloads/.../63.html), s. 7 [dostęp: 27.04.2013 r.].

<sup>7</sup> Z. Brodecki [et al.], *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 272.

przyznawanie jednolitego statusu tym, którzy otrzymali azyl, jaki obowiązywałby w całej Unii<sup>8</sup>.

## 1.2. Szczyty Rady Europejskiej w Nicei, Laeken i Sewilli

Podczas spotkania Rady Europejskiej (RE) w Nicei w dniach 7-9 grudnia 2000 r. odnotowano postęp we wszystkich aspektach polityki ustalonej na spotkaniu w Tampere. Obejmowała ona partnerstwo z krajami pochodzenia, integrację obywateli krajów trzecich i kontrolę przepływów migracyjnych. Podczas tego szczytu RE przyjęła też do wiadomości dwie informacje Komisji Europejskiej na temat polityki imigracyjnej i wspólnej procedury azylowej.

Wśród niewątpliwych sukcesów posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, które odbyło się w dniach 14-15 grudnia 2001 r., znalazły się: Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, a także rozporządzenie w sprawie Eurodac (bazy odcisków palców osób ubiegających się o azyl) i dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Ponadto Rada Europejska zobowiązała się do jak najszybszego uchwalenia (na podstawie wniosków z Tampere) wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. Zgodzono się na:

- ♦ ustalenie instrumentów integracji polityki dotyczącej przepływów migrującej ludności z polityką zagraniczną Unii Europejskiej (w szczególności umów o readmisji);
- ♦ opracowanie europejskiego systemu wymiany informacji w sprawie azylu, imigracji i krajów pochodzenia;
- ♦ ustanowienie wspólnych standardów w zakresie procedur udzielania azylu, przyjmowania uchodźców i łączenia rodzin, włącznie z postępowaniem w trybie przyspieszonym;
- ♦ przyjęcie specjalnych programów, mających na celu walkę z dyskryminacją i rasizmem.

W Sewilli w dniach 21-22 czerwca 2002 r. Rada Europejska wskazała na potrzebę opracowania wspólnej polityki Unii Europejskiej w oddzielnych, ale ściśle powiązanych ze sobą dziedzinach azylu i imigracji. Z zadowoleniem przyjęto więc dyrektywę ustalającą minimalne standardy przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Rada Europejska zalecała też Radzie Unii Europejskiej przyjęcie rozporządzenia Dublin II, minimalnych standardów kwalifikowania i nadawania statusu uchodźców oraz postanowienia o łączeniu rodzin i statusie

---

<sup>8</sup> Parlament Europejski, *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) [dostęp: 20.04.2013 r.].

długoterminowych, stałych mieszkańców, a także wspólne standardy procedur udzielania azylu.

### 1.3. Rozporządzenie Dublin II i program haski

18 lutego 2003 r. Rada wydała rozporządzenie nr 343/2003, ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (dalej jako: rozporządzenie Dublin II)<sup>9</sup>. Akt wprowadził istotne zmiany w polityce azylowej Unii Europejskiej, jednocześnie zastępując konwencję dublińską. Umowa ta regulowała kryteria określania państwa odpowiadającego za rozpatrzenie wniosku azylowego, a także tryb wymiany informacji (a w szczególności danych osób wnioskujących o azyl) pomiędzy państwami-sygnatariuszami. Normy konwencji (zastąpionej rozporządzeniem) stały się częścią wtórnego prawa unijnego, podlegającego (na zasadzie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) bezpośredniemu stosowaniu w państwach członkowskich, a także w Norwegii, Islandii, Księstwie Liechtensteinu oraz Szwajcarii.

Najważniejszą zmianą w polityce azylowej, wprowadzoną rozporządzeniem Dublin II, jest nałożenie na konkretne państwo członkowskie odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosku obywatela państwa trzeciego o azyl. Istotą wprowadzenia takiej regulacji jest próba zapobiegnięcia dwóm negatywnym zjawiskom. Po pierwsze, ogranicza ona państwom członkowskim możliwość ciągłego odsyłania wnioskodawców z jednego państwa do drugiego. Po drugie, praktycznie uniemożliwia ona osobom ubiegającym się o azyl praktykowania tak zwanej turystyki azylowej, tj. składania wniosków o udzielenie azylu w wielu krajach członkowskich UE<sup>10</sup>. Rozporządzenie wprowadza szereg kryteriów pozwalających ustalić państwo odpowiedzialne. Wśród nich najważniejsze to kryterium jedności rodziny (art. 6) oraz kryterium właściwości wizowej (art. 9)<sup>11</sup>. Ponadto rozporządzenie szczegółowo reguluje zasady przekazywania osoby ubiegającej się o status uchodźcy państwu odpowiedzialnemu za wniosek – państwo to musi wnioskodawcę przyjąć oraz rozpatrzyć jego prośbę o udzielenie azylu.

<sup>9</sup> Dz.Urz. UE L 50 z 25.02.2003.

<sup>10</sup> Jest to o tyle istotne, że dotychczas państwa członkowskie wprowadzały różne kryteria co do statusu uchodźcy – pozwalało to osobom ubiegającym się o azyl poszukiwania państwa, w którym wniosek ten miałby największe szanse powodzenia.

<sup>11</sup> Ponadto rozporządzenie w art. 7-8 oraz art. 10-14 wskazuje inne kryteria. Należy jednak podkreślić, iż co do zasady są one zbieżne z kryteriami wymienionymi w konwencji dublińskiej.

Pomimo że rozporządzenie Dublin II w znacznym stopniu porządkuje politykę azylową Unii Europejskiej, jest ono krytykowane przez organizacje międzynarodowe udzielające pomocy uchodźcom. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wielokrotnie wskazywał, iż praktyka rozpatrywania tak zwanych wniosków dublińskich jest różna w poszczególnych krajach członkowskich. W szczególności, zdaniem UNHCR, łamane jest prawo do informacji osób ubiegających się o azyl<sup>12</sup> w zakresie dostępności poszczególnych wersji językowych, sposobu ich redagowania czy braku jednolitości w oficjalnych materiałach<sup>13</sup>. Ponadto UNHCR zarzucał, iż odwołanie od decyzji państwa, które uznało się za niewłaściwe w sprawie rozpatrzenia wniosku azylowego, nie ma charakteru suspensywnego. Dla osoby ubiegającej się o azyl oznacza to praktycznie niemożność dochodzenia swoich praw, gdyż bardzo często państwo po wydaniu stosownej decyzji w ciągu od jednej do dwóch dób przekazuje daną osobę państwu, które uzna za odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl<sup>14</sup>.

Należy przyznać, że rozporządzenie Dublin II jest istotnym elementem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Po ponad dekadzie od wejścia w życie akt nie stracił na aktualności. Ze względu jednak na coraz większą liczbę osób ubiegających się o azyl wymaga on zmian, które pozwolą na sprostanie wyzwaniom wynikającym na przykład z tak zwanej arabskiej wiosny czy rosnącego zagrożenia terroryzmem. Zasadne wydaje się także dalsze ujednocnianie procedur, zgodnie z sugestiami wyżej wymienionych organizacji.

W listopadzie 2004 r. Rada Europejska rozpoczęła pracę nad tak zwanym programem *haskim*, mającym na celu wzmocnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Inicjatywa ta wskazuje 10 priorytetów, na których powinna skupić się Unia Europejska. Zaproponowano tam oparcie polityki azylowej na zasadzie solidarności oraz równej odpowiedzialności, w tym również finansowej<sup>15</sup>. Podkreślono też potrzebę utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Powrotu oraz Specjalnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Readmisji. W programie *haskim* wyraźnie podkreślono, że celem wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno być ustanowienie jednolitej procedury azylowej oraz równego

---

<sup>12</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Dublin II Regulation: A UNHCR Discussion Paper*, kwiecień 2006, [www.refworld.org/docid/4445fe344.html](http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html) [dostęp: 26.04.2013 r.].

<sup>13</sup> Na przykład w Finlandii każdy komisariat policji tworzy własne broszury dotyczące praw i obowiązków osoby ubiegającej się o azyl.

<sup>14</sup> Tamże, s. 20.

<sup>15</sup> M. Krystyniak, *Program haski - implikacje dla Polski*, Biuletyn PISM nr 55(243), [www.pism.pl/index/?id=43fa7f58b7eac7ac872209342e62e8f1#](http://www.pism.pl/index/?id=43fa7f58b7eac7ac872209342e62e8f1#) [dostęp: 26.04.2013 r.].

statusu osób, którym udzielono azylu lub innej formy ochrony. Ponadto w dokumencie postulowano, aby system azylowy Unii Europejskiej został tak zmieniony, by w pełni odpowiadał normom zawartym w konwencji genewskiej i innych istotnych umowach międzynarodowych.

## 2. Polityka azylowa po traktacie lizbońskim

### 2.1. Traktat z Lizbony

Traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany do działań podejmowanych w zakresie azylu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Ramy prawne polityki azylowej UE tworzą art. 67 ust. 2 i art. 78 TFUE oraz art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. To w nim po raz pierwszy pojawiają się regulacje prawne mające na celu zharmonizowanie procedur azylowych państw członkowskich poprzez wprowadzenie wspólnego systemu azylowego.

W traktacie zostały wyznaczone cele rozwoju systemu azylowego Unii, które obejmują wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej. Ma ona na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*<sup>16</sup>. Należy dodać, że terminy „azyl” i „uchodźca” nie zostały zdefiniowane ani w traktacie, ani w karcie. Oba dokumenty wyraźnie odsyłają do konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. i do protokołu z 31 stycznia 1967 r.

Celem wspólnej polityki Unii Europejskiej w zakresie azylu jest ograniczenie znacznych rozbieżności w zakresie wyników rozpatrywania wniosków o azyl składanych w poszczególnych państwach UE oraz zapewnienie jednolitego zestawu praw proceduralnych i materialnych. Elementami tworzącymi wspólny europejski system azylowy, obejmujący jednolite statusy i procedury, powinny być:

- ◆ jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
- ◆ jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;
- ◆ wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;

<sup>16</sup> Zasada ta stanowi, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do kraju, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania.

- ◆ wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- ◆ kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego, odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- ◆ normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- ◆ partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą albo tymczasową<sup>17</sup>.

Szczegółowe postanowienia dotyczące wprowadzenia traktatu w życie zawiera program sztokholmski na lata 2010-2014, przyjęty przez Radę Europejską 10 grudnia 2009 r.

## 2.2. Europejski Pakt o Imigracji i Azylu

Europejski Pakt o Imigracji i Azylu, przyjęty przez Radę Europejską 16 października 2008 r., był impulsem do opracowania wspólnej polityki UE obejmującej swoim zakresem 5 zobowiązań: organizację legalnej imigracji, zwalczanie nielegalnej imigracji, zwiększenie skuteczności kontroli granicznych, stworzenie systemu azylowego UE oraz stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz migracji i rozwoju. Pakt jest dokumentem o charakterze politycznym, jego założenia stanowiły wytyczne dla kolejnego programu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Jednym z głównych założeń paktu jest budowa do końca 2012 r. wspólnego systemu europejskiego azylu, opartego na jednolitych standardach ochrony. W dokumencie Rada wskazuje, że w ciągu ostatnich kilku lat osiągnięto postępy we wprowadzaniu w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego dzięki wprowadzeniu minimalnych wspólnych norm dotyczących wspólnej polityki azylowej. Zaznaczyła jednak, że z powodu istniejących różnic między państwami członkowskimi w zakresie przyznawania ochrony i formy, jakie ta pomoc przybiera, konieczne jest prowadzenie dalszych działań harmonizacyjnych, aby w pełni wprowadzić wspólny system azylowy.

W dokumencie znajdują się postulaty zakończenia wprowadzania wspólnego europejskiego systemu azylowego przewidzianego w programie haskim poprzez ostateczne ujednoczenie procedury przyznawania ochrony, a zwłaszcza statusu uchodźcy, zapewniając w ten sposób wyższy poziom ochrony. W dokumencie podkreślono wagę dialogu z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców. Rada Europejska podkreśliła, że niezbędne

---

<sup>17</sup> Art. 78 TFUE.

wzmocnienie kontroli na granicach europejskich nie może utrudniać dostępu do systemów ochrony osobom, które mają prawo z nich korzystać.

### 2.3. Program sztokholmski

Kolejnym kluczowym dokumentem dla polityki azylowej UE jest program sztokholmski - strategia działań w przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na lata 2010-2014. Punktem wyjścia do jej stworzenia w zakresie, który dotyczy polityki azylowej, były zarówno pięcioletnie doświadczenia z realizacji programu haskiego i zmieniające się warunki traktatowe, jak też obserwacje rzeczywistych napływów migracyjnych do Europy w ostatnich latach. Strategia miała być odpowiedzią na rosnącą w szybkim tempie liczbę składanych w państwach członkowskich wniosków azylowych i pogarszającą się sytuację południowych krajów Unii, które stały się celem exodusu z północnej Afryki. Jednak program nie wprowadza istotnych, rewolucyjnych zmian w podejściu Unii do tematu azylu. Zauważalna jest spora ostrożność Rady Europejskiej w kształtowaniu zapisów strategii, co w praktyce powoduje powtórzenie wielu postulatów prezentowanych wcześniej w ramach programu haskiego i agendy z Tampere. Podejście to można tłumaczyć politycznym charakterem programu, co oznacza poszukiwanie konsensusu wspólnego dla wszystkich krajów członkowskich oraz chęć uniknięcia niewygodnych i kontrowersyjnych kwestii, takich jak postulat reformy systemu dublińskiego czy rozwiązanie sytuacji obywateli państw trzecich niemogących wrócić do kraju pochodzenia<sup>18</sup>.

Nie oznacza to, że strategia nie wnosi żadnych nowych treści w tematykę azylu unijnego. Mając na uwadze problemy demograficzne, z jakimi borykają się aktualnie kraje członkowskie, zwrócono tu szczególną uwagę na ekonomiczne korzyści, jakie mogą płynąć z elastycznej polityki migracyjnej. Przyszły rozwój gospodarczy Unii uzależniony jest bowiem od równowagi na rynku pracy, a szacowany w dłuższym okresie wzrost popytu na pracę w Europie może stać się zagrożeniem dla prężnego rozwoju ekonomicznego. Ponadto w programie zwrócono uwagę na spoczywającą na Unii Europejskiej odpowiedzialność za zapewnienie obywatelom krajów trzecich należytej ochrony prawnej oraz na zasadę solidarności, na której powinna opierać się polityka migracyjna Unii. Nie zmienia to jednak wcześniejszych konkluzji Rady Europejskiej z 2009 r., które wskazują potrzebę wzmocnienia ochrony granic przed rosnącą presją nielegalnych

<sup>18</sup> I. Wróbel, *Polityka azylowa i imigracyjna Unii Europejskiej w założeniach Programu Sztokholmskiego*, [w:] A. Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski - implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010, [www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN\\_MatRob\\_16.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf), s. 58 [dostęp: 27.04.2013 r.].

przepływów migracyjnych. Podkreśla się więc wolę prowadzenia solidarnej, lecz kontrolowanej polityki zarządzania wahaniami przepływów migracyjnych, w której integracja imigrantów odgrywać ma kluczową rolę. Położony został nacisk na potrzebę stworzenia odpowiednich narzędzi do walki z nielegalną imigracją. Wymienia się tu między innymi:

- ♦ mechanizmy dobrowolnego powrotu, w tym przez opracowanie systemu zachęt, szkoleń, reintegracji i subsydiów;
- ♦ usprawnienia wymiany informacji dotyczących wydarzeń na poziomie krajowym w obszarze legalizacji pobytu;
- ♦ konieczność pełnego wdrożenia przez wszystkie kraje członkowskie UE przepisów, na mocy których decyzja o powrocie wydana przez jedno państwo członkowskie ma zastosowanie w całej Unii;
- ♦ skuteczne stosowanie zasady wzajemnego uznawania decyzji o powrocie za pomocą rejestrowania zakazów wjazdu w systemie SIS.

Jak zaznaczono w dokumencie, jednym z kluczowych celów polityki Unii jest ustanowienie do 2012 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego, zakładającego wyższy niż obecny stopień harmonizacji prawa państw członkowskich. Instytucją kluczową w tym procesie ma być nowo utworzony Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office - EASO), który powinien przyczynić się do wzmocnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz koordynacji działań służących budowie europejskiego systemu azylowego. Jego zadaniem jest także odgrywanie roli platformy edukacyjnej z zakresu azylu dla narodowych pracowników administracji. Głębsza harmonizacja na tym polu ma zapewnić równe traktowanie (w zakresie procedury przyznania pozwolenia na pobyt oraz przyznawanego później statusu) wszystkim osobom z państw trzecich, niezależnie od kraju, w którym złożyły one wniosek o azyl. W tym celu Rada Europejska wzywa Komisję do rozważenia możliwości utworzenia ram przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej, kiedy korzystają one z nabytych praw pobytu na mocy prawa unijnego, a także do zbadania możliwości wykorzystania istniejącej już bazy danych Eurodac (bazy odcisków palców i innych danych osobistych obywateli państw trzecich) na potrzeby wszystkich kategorii spraw azylowych, do których ma zastosowanie prawo europejskie (całego wspólnego systemu azylowego)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Tamże, s. 43.



### 3. Konkluzje

Mimo ram czasowych nałożonych przez program sztokholmski wspólny system azylowy nie został całkowicie wdrożony do końca 2012 r. Obecnie (stan na 27 kwietnia 2013 r.) kwestia jego funkcjonowania w nowych ramach funkcjonalnych rozpatrywana jest przez Parlament Europejski. Rozpoczęcie działania systemu przewiduje się na koniec 2013 r.

Polityka azylowa Unii Europejskiej jest tematem, który w dalszym ciągu wywołuje kontrowersje. Choć państwa członkowskie już w traktacie z Amsterdamu uznały, że ponoszą zarówno indywidualną, jak i grupową odpowiedzialność za losy uchodźców przebywających na terenie Unii Europejskiej, do dnia dzisiejszego nie udało im się stworzyć planowanej od kilkunastu lat spójnej i sprawiedliwej polityki w tym zakresie. Obserwowany w ostatnich latach masowy napływ uchodźców do państw basenu Morza Śródziemnego, związany przede wszystkim z wydarzeniami tak zwanej arabskiej wiosny, wyraźnie ukazał, że państwa członkowskie posiadają różne wizje funkcjonowania tej polityki. Głównym problemem w przypadku uchodźców z Afryki Północnej okazał się przepis rozporządzenia Dublin II, nakazujący prowadzenie postępowania azylowego, a co za tym idzie, opieki nad uchodźcami, temu państwu, przez którego terytorium uchodźcy wkroczyli na teren Unii. Takie państwa, jak: Grecja, Włochy czy Hiszpania, będące najczęściej (z racji swojego położenia geograficznego) państwami „pierwszego kontaktu” uchodźców z Unią Europejską, zaczęły domagać się zmiany dotychczasowych regulacji. Przeciwnie takiemu rozwiązaniu są między innymi: Niemcy, Szwecja czy Wielka Brytania, które obawiają się, że przyzwolenie na ubieganie się o azyl w dowolnym państwie członkowskim sprawi, iż zostaną one nadmiernie obciążone kosztami związanymi z prowadzeniem tego rodzaju postępowania. Stanowisko tych państw oddaje najlepiej wypowiedź ministra spraw wewnętrznych Szwecji Tobiasa Billströma z października 2012 r.: „Dziewięć z dwudziestu siedmiu państw członkowskich przyjmuje obecnie ponad 90% uchodźców przedostających się do Unii Europejskiej. Taka sytuacja wymaga głębszego zaangażowania ze strony innych państw”<sup>20</sup>. Postanowienia rozporządzenia Dublin II zostały skrytykowane także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uznał, iż zmuszanie uchodźców do ubiegania się o azyl w państwie, przez którego terytorium weszli do Unii Europejskiej, jest niehumanitarne<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Deutsche Welle, *Still no sign of a common asylum policy in the UE*, [www.dw.de/still-no-sign-of-a-common-asylum-policy-in-the-eu/a-16512690](http://www.dw.de/still-no-sign-of-a-common-asylum-policy-in-the-eu/a-16512690) [dostęp: 25.04.2013 r.].

<sup>21</sup> Deutsche Welle, *Human rights court slams UE asylum policy as inhumane*, [www.dw.de/human-rights-court-slams-eu-asylum-policy-as-inhumane/a-14778111-1](http://www.dw.de/human-rights-court-slams-eu-asylum-policy-as-inhumane/a-14778111-1) [dostęp: 25.04.2013 r.].

Po ponad dekadzie, jaka upłynęła od włączenia polityki azylowej do obszaru aktywności Unii Europejskiej, bez zbytniego ryzyka można stwierdzić, że działania podejmowane przez państwa członkowskie w zakresie harmonizacji procedury i przepisów związanych z przyznawaniem azylu nie doprowadziły do powstania jednolitej i sprawiedliwej polityki azylowej. Wiele problemów pozostaje nierozwiązanych; jednym z największych wydają się na chwilę obecną odrębne sposoby organizacji przyjmowania uchodźców pomiędzy państwami członkowskimi. Unia Europejska zdaje się dostrzegać przeszkody na drodze do utworzenia wspólnej polityki w zakresie azylu, podejmuje także nowe inicjatywy, mające przyspieszyć realizację zamierzonych celów. Wydaje się jednak, iż w tym zakresie partykularne interesy poszczególnych państw nadal biorą górę nad interesem unijnym.

## Bibliografia

### Publikacje i raporty

- Balicki J., *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki migracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012.
- Brodecki Z. [et al.], *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Deutsche Welle, *Human rights court slams UE asylum policy as inhumane*, [www.dw.de/human-rights-court-slams-eu-asylum-policy-as-inhumane/a-14778111-1](http://www.dw.de/human-rights-court-slams-eu-asylum-policy-as-inhumane/a-14778111-1).
- Deutsche Welle, *Still no sign of a common asylum policy in the UE*, [www.dw.de/still-no-sign-of-a-common-asylum-policy-in-the-eu/a-16512690](http://www.dw.de/still-no-sign-of-a-common-asylum-policy-in-the-eu/a-16512690).
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Broken promises - Forgotten principles: An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection*, [www.ecre.org/component/downloads/.../63.html](http://www.ecre.org/component/downloads/.../63.html).
- Hatton T.J., *European Asylum Policy*, „Discussion Paper No 1721”, Australian National University, University of Essex and IZA Bonn, sierpień 2005.
- Krystyniak M., *Program haski - implikacje dla Polski*, Biuletyn PISM nr 55(243), [www.pism.pl/index/?id=43fa7f58b7eac7ac872209342e62e8f1#](http://www.pism.pl/index/?id=43fa7f58b7eac7ac872209342e62e8f1#).
- Parlament Europejski, *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Dublin II Regulation: A UNHCR Discussion Paper*, kwiecień 2006, [www.refworld.org/docid/4445fe344.html](http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html).
- Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002.

Wróbel I., *Polityka azylowa i migracyjna Unii Europejskiej w założeniach Programu Sztokholmskiego*, [w:] A. Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski - implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010, [www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN\\_MatRob\\_16.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf).

Zacker Ch., Wernicke S., *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001.

### **Źródła internetowe**

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.natolin.edu.pl](http://www.natolin.edu.pl)

[www.refworld.org](http://www.refworld.org)

[www.dw.de](http://www.dw.de)

[www.ecre.org](http://www.ecre.org)

[www.pism.pl](http://www.pism.pl)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)



## **Polityka wobec studentów zagranicznych w Wielkiej Brytanii**

### **Wstęp**

Problematyka imigracji w Wielkiej Brytanii jest stale obecna w publicznym dyskursie. Charakteryzuje się też dużym zainteresowaniem opinii publicznej, na co wskazują między innymi wyniki ankiet firmy MORI, według których polityka migracyjna należy do trzech najważniejszych zagadnień w Wielkiej Brytanii, zwłaszcza po bezprecedensowej fali migracji zarobkowej po 2004 r. z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Jako kraj postkolonialny Wielka Brytania zawsze prowadziła politykę otwartych granic. Korzystają z tego nie tylko mieszkańcy państw tradycyjnie z nią związanych (np. Indii), lecz również obywatele Unii Europejskiej - szczególnie krajów tak zwanej nowej UE, dla których brytyjski rynek pracy został otwarty w 2004 r. Jednak rosnący napływ cudzoziemców oraz kryzys gospodarczy znacząco przyczyniły się do zmiany sposobu postrzegania imigrantów. Ich konkurencyjność na rynku pracy w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz zależność części z nich od systemu zabezpieczeń społecznych spowodowała wzrost niechęci obywateli brytyjskich, przejawiającej się między innymi w rosnącej liczbie przestępstw na tle rasowym, etnicznym oraz narodowościowym. Powyższe fakty, w połączeniu

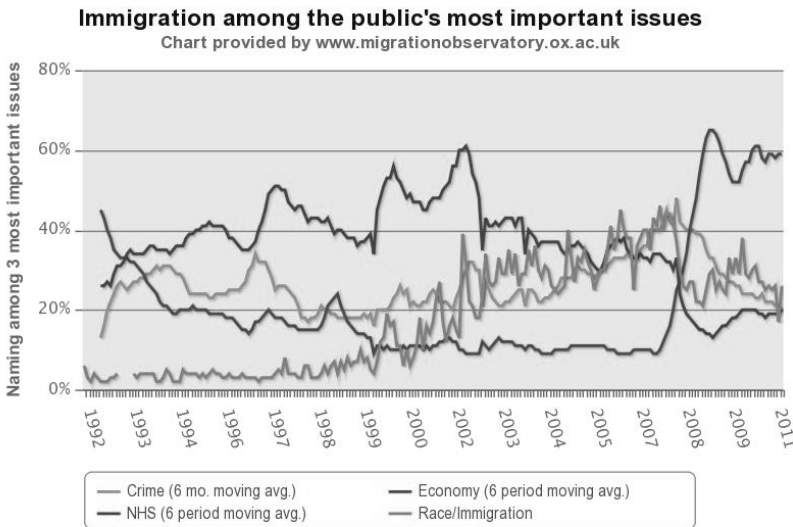
---

<sup>1</sup> Por. B. Page, *British Attitudes to Immigration in the 21<sup>st</sup> Century*, Transatlantic Council on Migration, 2009.

z negatywną postawą niektórych grup imigrantów wobec integracji, tworzeniem się zamkniętych społeczności bądź gett, wytworzyło presję na decydentów, by zmienić prowadzoną dotychczas politykę.

#### Rysunek 4

#### Postrzeganie migracji jako problemu publicznego w latach 1992–2011



Source : Ipsos-MORI Issue Index

Źródło: [www.migrationobservatory.ox.ac.uk](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk) [dostęp: 03.06.2013].

W 2010 r. wybory parlamentarne wygrała Partia Torysów, która skonstruowała rząd w koalicji z ugrupowaniem Liberalnych Demokratów. Zagadnienie polityki imigracyjnej było podnoszone już w trakcie kampanii wyborczej, stając się jednym ze sztandarowych działań późniejszego rządu koalicyjnego. Fakt ten nie dziwi wobec panujących nastrojów społecznych, które ujawniły, że 75% społeczeństwa uważa napływ pracowników za problem, a 57% popiera pomysł wprowadzenia kwoty rocznej<sup>2</sup>. W pierwszym rocznym programie prac rządu, przedstawionym przez królową Elżbietę II 25 maja 2010 r., mówiono o zamiarze ograniczenia liczby imigrantów ekonomicznych spoza Unii Europejskiej. Premier David Cameron określił ramowy cel nowego podejścia jako redukcję z setek tysięcy do dziesiątek tysięcy imigrantów<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ipsos MORI, *Strong support for a cap on immigration amidst economic concern*, luty 2011.

<sup>3</sup> Zob. [www.conservatives.com/Policy/Where\\_we\\_stand/Immigration.aspx](http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Immigration.aspx) [dostęp: 28.05.2013 r.].

Głównym założeniem nowej polityki jest lepsza kontrola przepływu osób przez brytyjskie granice oraz uproszczenie i poprawa prawa imigracyjnego w celu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności oraz efektywności systemu wizowego. Największą grupę imigrantów stanowią studenci zagraniczni (tj. wszyscy studenci przybywający do Wielkiej Brytanii spoza Unii Europejskiej). Według danych przytaczanych przez Migration Observatory, działające przy Uniwersytecie w Oksfordzie, w 2011 r. liczba studentów przybyłych do Wielkiej Brytanii wyniosła ok. 232 tys. osób, co stanowi 41% wszystkich imigrantów<sup>4</sup>. Według danych Home Office w tym samym okresie zostało przedłużonych 120 tys. wiz studenckich. Wobec powyższego studenci zagraniczni są jednymi z najważniejszych adresatów polityki imigracyjnej. Działania rządu mają skutkować obniżeniem liczby osób posiadających wizę studencką o ok. 70 tys. rocznie.

## **1. Rozwój brytyjskiej polityki migracyjnej i ogólna charakterystyka przepływów imigrantów**

### **1.1. Rozwój polityki migracyjnej w Wielkiej Brytanii**

Specyfika Wielkiej Brytanii dostarcza pewnych wyzwań w definiowaniu polityki migracyjnej. Nie tylko ze względu na cel przybycia na terytorium Wielkiej Brytanii, ale również ze względu na kraj pochodzenia. Zarówno dziedzictwo postkolonialne, jak i funkcjonowanie w strukturach Unii Europejskiej stawia władze brytyjskie wobec wielkiej grupy uprzywilejowanych osób.

Przez wiele lat sytuacja geopolityczna pozwalała zwiększyć wolność poruszania się mieszkańców Wielkiej Brytanii i Irlandii. W procesie rozszerzenia Unii Europejskiej i obowiązujących w niej swobód, w tym swobody osiedlania się i podejmowania zatrudnienia, obywatele coraz to nowszych państw europejskich nabywali prawa do udziału w brytyjskim rynku pracy. Z drugiej strony Wielka Brytania starała się stopniowo zmniejszać prawa obywateli byłych kolonii (np. Indii czy Jamajki).

Powojenna polityka migracyjna kształtowała się w latach 1962–1976, kiedy to wprowadzono trzy restrykcyjne akty prawne dotyczące ograniczania imigracji (1962, 1968, 1971) oraz kolejne trzy dotyczące kwestii integracji i antydyskryminacji (1965, 1968, 1976). Z jednej strony

---

<sup>4</sup> C. Vargas-Silva, *Long-Term International Migration Flows to and from the UK*, The Migration Observatory, 8 stycznia 2013, [www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Long%20Term%20Migration%20Flows%20to%20and%20from%20the%20UK\\_0.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Long%20Term%20Migration%20Flows%20to%20and%20from%20the%20UK_0.pdf) [dostęp: 03.06.2013 r.].

prowadzono politykę zerowej migracji, z drugiej – aktywnie zwalczano wszelkie akty dyskryminacji. Z tego względu można mówić o dwutorowej polityce migracyjnej. Ograniczanie imigracji wynikało ze znacznych napływów obywateli byłych kolonii, kwestie integracji wyrosły natomiast na fali ruchów obywatelskich działających w Stanach Zjednoczonych.

Okres rządów partii konserwatywnej (1976–1997) był kontynuacją polityki zmniejszania napływu migrantów, skupiającej się głównie na ograniczaniu napływu osób poszukujących azylu. Do końca lat 80. główną grupą docelową byli mieszkańcy byłych kolonii. Od końca lat 80. można zauważyć ukierunkowanie na osoby poszukujące azylu.

Partia Pracy, która przejęła władzę w 1997 r., zmieniła w znaczny sposób prowadzoną politykę migracyjną. Stała się ona bardziej ukierunkowana na korzyści makroekonomiczne płynące z napływu zasobów ludzkich, nie likwidowała jednak ograniczeń dotyczących możliwości migracyjnych. Nielegalna imigracja (szacowana w raporcie z 2005 r. na ok. 500 tys.) spowodowała również przesunięcie uwagi rządu w kierunku bardziej skutecznej kontroli granicznej. Jednocześnie dalej ograniczano dostępność prawa azylu (wprowadzenie kontroli i systemu wydawania wiz w kraju pochodzenia, podniesienia kar dla osób transportujących poszukujących azylu, zmniejszenie dostępności świadczeń społecznych).

Lata 2001–2003 przyniosły rewolucję w dwóch aspektach: po pierwsze, zerwano z prowadzoną od 1962 r. polityką ograniczania napływu, dając prymat migracji ekonomicznej (selektywność polityki migracyjnej stanowiła zaczątek systemu punktowego, który został wprowadzony w 2008 r.); po drugie, wprowadzono politykę aktywnego zarządzania migracją. Preferencja wobec zagranicznej siły roboczej odnosiła się zarówno do wysoko, jak i nisko wykwalifikowanych pracowników. Z powyższego wynikało między innymi otwarcie dostępu do brytyjskiego rynku pracy dla nowych krajów członkowskich UE w 2004 r. (w tym przypadku celem rządu było sprowadzenie nisko wykwalifikowanej siły roboczej).

Szczególnym elementem było połączenie wizy studenckiej z pozwoleniem na pracę w Wielkiej Brytanii, co spowodowało znaczny wzrost studentów zagranicznych za kadencji Tony’ego Blaira. Z drugiej strony wysoko wykwalifikowana siła robocza mogła uzyskać wizę i dostęp do rynku pracy bez potrzeby posiadania oferty, a jedynie na podstawie kwalifikacji.

Na fali krytyki publicznej w 2008 r. wprowadzono system punktowy (*point-based system* – PBS) kategoryzujący przyjeżdżających na:



- 1) wysoko wykwalifikowanych - ubiegający się nie potrzebują oferty pracy, są oceniani na podstawie posiadanych umiejętności i kwalifikacji;
- 2) wykwalifikowanych - wymagana jest oferta pracy w sektorach, gdzie istnieją niedostatki, a więc kategoria ta stanowi uzupełnienie krajowej siły roboczej (sektory są wskazywane przez Migration Advisory Committee - niezależny organ doradczy);
- 3) nisko wykwalifikowaną siłę roboczą - zawieszona ze względu na znaczące ruchy migracyjne wewnątrz UE;
- 4) studentów - do otrzymania wizey niezbędny jest tak zwany sponsor - uniwersytet lub inna jednostka edukacyjna posiadająca licencję państwową i przejmująca odpowiedzialność za przybywającego;
- 5) uczestników różnego rodzaju programów wymiennych.

Jedynie osoby z dwóch pierwszych z wymienionych kategorii miały możliwość osiedlenia się na stałe. Zastosowany system licencji i kontroli państwowej przesunął ciężar sterowania ruchami migracyjnymi z rynku na władze.

Obecna polityka imigracyjna określona jest hasłem: *Bezpieczne granice i redukcja wielkości imigracji*. Rząd podkreśla profity płynące z imigracji (bogactwo kulturowe oraz siła gospodarki), zwraca jednak uwagę na potrzebę kontroli migracji oraz przewozu towarów dla dobra społecznego. Prawo wymaga uproszczenia w taki sposób, aby Wielka Brytania nie straciła swej międzynarodowej pozycji konkurencyjnej, zachowując wydajny i sprawny system organów wykonawczych, w tym kontrolnych, wobec migrantów<sup>5</sup>.

Zapowiedziana w 2009 r. nowa strategia migracyjna ma na celu zniesienie 5 kategorii i zastąpienie ich jedną, wprowadzenie tymczasowego prawa pobytu, zunifikowanie procedur deportacji oraz uproszczenie procedur azylowych<sup>6</sup>.

Charakteryzując brytyjską politykę migracyjną, warto podkreślić duży stopień autonomii lokalnych szczebli administracji publicznej w kwestii polityki imigracyjnej. Przykład Urzędu Miasta w Liverpoolu (Liverpool City Council) pokazuje niezależność w ocenie sytuacji imigrantów i dobór środków oraz działań w zależności od potrzeb. Wskazana jed-

---

<sup>5</sup> Zob. [www.gov.uk/government/policies/securing-borders-and-reducing-immigration](http://www.gov.uk/government/policies/securing-borders-and-reducing-immigration) [dostęp: 30.05.2013 r.].

<sup>6</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *International Migration Outlook*, 2010, s. 248-250.

nostka prowadzi szereg działań mających na celu angażowanie imigrantów w aktywność miasta oraz ich integrację z lokalną społecznością. Autonomia lokalna w tym zakresie wynika z brytyjskiego systemu dewolucji i decentralizacji, pokazuje również problem koordynacji działań między poziomami - krajowym i lokalnym.

## 1.2. Charakterystyka przepływów migrantów

Rozwój polityki migracyjnej w Wielkiej Brytanii następował stopniowo i odpowiadał na rzeczywistą sytuację gospodarczą oraz geopolityczną, a przede wszystkim na ruchy migracyjne.

Lata powojenne charakteryzowały się znacznym napływem z kolonii lub byłych kolonii, napływem poszukujących azylu (w 1956 r. z Węgier, w latach 60. i 70. ze Wschodniej Afryki) oraz z Irlandii. Stąd wynikała restrykcyjna polityka.

Mimo że Wielka Brytania od wielu lat jest świadkiem ruchów migracyjnych, zaskakujący może być fakt, że dopiero w połowie lat 80. migracja netto była pozytywna. Wynikało to z restrykcyjnej polityki migracyjnej, sytuacji geopolitycznej i stanu gospodarki brytyjskiej. Zapoczątkowany trend pozytywnego salda migracji utrzymał się do chwili obecnej i stał się przyczyną zmiany kierunku polityki przez rząd koalicyjny.

Jednakże ostatnie lata pokazały, jak ruchy migracyjne potrafią zaskoczyć badaczy oraz władze. Nie tylko liczba przybywających, ale i ich charakterystyka świadczą o wielkiej dynamice zjawiska. Obecnie migranci są dużo bardziej zdywersyfikowani pod każdym względem: wieku, pochodzenia, wykształcenia, celu przybycia oraz innych<sup>7</sup>.

Ponadto dostępne dane nie są pełne. Problem z mierzaniem wielkości przepływów migracyjnych nie wynika zatem jedynie z nielegalnej migracji (uwarunkowania geograficzne Wielkiej Brytanii i tak stawiają ją w dość dobrej pozycji w kwestii kontroli granic). Statystyki bazują na źródłach, których wyniki znacznie różnią się między sobą. Żadne źródło nie jest pozbawione wad. IPS (International Passenger Survey), na którym bazują dane Urzędu Statystycznego Wielkiej Brytanii (Office for National Statistics - ONS) i z których korzysta Home Office, jest narzędziem opierającym się na pytaniu losowo wybranej grupy przyjeżdżających o cel ich podróży. Rocznie temu badaniu poddawanych jest ok. 250 tys. osób. Następnie wyniki są kwantyfikowane. W skrajnej sytuacji może dojść do bardzo odległego od rzeczywistości przeszacowania. Druga metoda polega na zliczaniu wydanych wiz. W tej sytuacji powstaje problem otrzymania wizy

---

<sup>7</sup> W. Somerville, *Future Immigration Patterns and Policies in the United Kingdom*, Washington DC 2009, s. 1-5.

w stosunku do realizacji wynikających z niej praw. Kolejna metoda - LFS (*Labour Force Survey*), jest ograniczona przez grupę badawczą - uczestników rynku pracy<sup>8</sup>.

IPS wskazuje, że w latach 1946-1993 do Wielkiej Brytanii przybyło 7,6 mln osób, a opuściło ją 9,5 mln<sup>9</sup>.

Przybywający do Wielkiej Brytanii imigranci mają zasadniczo cztery główne cele:

- ◆ zawodowy - uczestnictwo w brytyjskim rynku pracy;
- ◆ azylowy - poszukiwanie schronienia przed prześladowaniami w kraju ojczystym;
- ◆ rodzinny - połączenie z rodzinami zamieszkującymi już terytorium Wielkiej Brytanii;
- ◆ edukacyjny - dotyczy to głównie studentów I, II i III poziomu studiów.

Jak wynika z danych ONS, w 2007 r. przyjeżdżający deklarowali następujące cele migracji: 30% - w celu podjęcia konkretnej pracy, 12% - w celu poszukiwania pracy, 15% - z powodów rodzinnych, 26% - w celu nauki, 17% - inne oraz brak odpowiedzi. Jak wynika z powyższego zestawienia, udział studentów w całej populacji migrantów jest znaczny.

Dalej według ONS obcokrajowcy stanowili 8,3% (wielkość absolutna to 4 896 581) całej populacji w 2001 r. Natomiast szacunkowo udział obcokrajowców w populacji wyniósł w 2009 r. 7,2%, co stanowiło ok. 4,4 mln osób<sup>10</sup>.

W ostatnich latach (2007-2008) nastąpiło załamanie migracji netto. Stało się to jednak bardziej przez zwiększony odpływ niż zmniejszony napływ. W 2011 r. zanotowano długoterminową imigrację netto na poziomie 215 tys. wobec napływu 566 tys.<sup>11</sup> Spadek liczby przybywających osób nie dotyczy każdej kategorii równomiernie.

Wobec zaostrzonych reguł dotyczących możliwości podjęcia studiów w Wielkiej Brytanii przez obcokrajowców przewiduje się dalszy spadek migracji netto. Wśród studentów największa dynamika spadku odnotowana została w 2011 r. Trend ten jednak jest kontynuowany. W marcu

<sup>8</sup> Por. R. Ford, *Current and Future Migration Flows*, [w:] S. Spencer (ed.), *Strangers and Citizens: A Positive Approach to Immigrants and Refugees*, London 1994.

<sup>9</sup> T.J. Hatton, S.W. Price, *Migration, Migrants and Policy in the United Kingdom*, IZA Discussion Paper nr 81, grudzień 1999, s. 4.

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), dz. cyt., s. 250.

<sup>11</sup> Zob. [www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/long-term-international-migration/2011/index.html](http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/long-term-international-migration/2011/index.html) [dostęp: 30.05.2013 r.].

2012 r. (w stosunku do marca 2011 r.) liczba nowych wiz spadła o 19 745, co stanowi 9% (-62% pochodzenia pakistańskiego, -38% pochodzenia indyjskiego). Szacowana liczba migrantów we wrześniu 2012 r. wynosiła 146 tys., czyli o 25% mniej niż w roku poprzednim<sup>12</sup>.

W ocenie badaczy stanowi to nie tylko poważny problem wizerunkowy, ale także namacalny problem ekonomiczny. Szacowane straty z tytułu ograniczonego napływu imigrantów w celach edukacyjnych miałyby stanowić 725 mln funtów<sup>13</sup>.

### 1.3. Struktura instytucjonalna

Organami odpowiedzialnym na szczeblu centralnym za realizację polityki migracyjnej jest Home Office (resort spraw wewnętrznych) wraz z podległymi jednostkami i agencjami.

Główną agencją wykonawczą jest UK Border Agency (UKBA), utworzona 1 kwietnia 2008 r. po połączeniu Border and Immigration Agency (powołana do życia w 2007 r. jako agencja Home Office), UKvisas oraz wydziałów zajmujących się pobieraniem opłat wjazdowych HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs)<sup>14</sup>.

UKBA zatrudniała (przed reformą w 2013 r.) 23,5 tys. osób i przez pięcioletni okres funkcjonowania zebrała wiele nieprzychylnych opinii, z których wiele znalazło swoje potwierdzenie w decyzjach Rzecznika Praw Obywatelskich Wielkiej Brytanii. Skargi dotyczyły głównie niskiej jakości obsługi interesantów oraz niedotrzymywania terminów.

To między innymi stało się powodem rozdzielenia agencji na dwa podmioty z dniem 1 lipca 2013 r.: jeden zajmuje się wizami (*customer-friendly*), drugi - egzekwowaniem prawa (zajmujący się głównie nadużyciami). Celem tego podziału było zażegnanie lawiny skarg na jedną agencję. Jak to ujęła minister spraw wewnętrznych Theresa May: „celem jest stworzenie dwóch kultur”. Jednocześnie UKBA nie zmieniła swojej nazwy i została wcielona w struktury Home Office, co może być postrzegane jako ograniczenie niezależności i swobody działania, a tym samym jeszcze bardziej ścisłe podporządkowanie działaniom rządu. Kontrola ma być prowadzona poprzez wprowadzenie rozwiniętej bazy danych oraz obowiązkowych kart identyfikacyjnych.

---

<sup>12</sup> Home Office, *Immigration Statistics. January to March 2013*, [www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2013/immigration-statistics-january-to-march-2013#study-1](http://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2013/immigration-statistics-january-to-march-2013#study-1) [dostęp: 30.05.2013 r.].

<sup>13</sup> H. Warrell, *Net migration to UK lowest in decade after fall in overseas students*, „Financial Times” z 23.05.2013.

<sup>14</sup> Her Majesty's Revenue and Customs to pozaresortowy rządowy departament zajmujący się zbieraniem podatków, ceł i innych danin.

Rząd brytyjski, chcąc zapewnić poparcie dla swojej polityki, stworzył niezależny, acz finansowany ze środków Home Office (stała kwota na badania), komitet badawczy do spraw migracji (Migration Advisory Committee - MAC). Pięcioosobowy zespół ekonomistów podejmuje się analiz zleconych przez rząd i nie wykracza poza zapytania zawarte w zleceniu.

W strukturach funkcjonuje również Niezależny Generalny Inspektor ds. Granic i Imigracji (The Independent Chief Inspector of Borders and Immigration), składający raporty bezpośrednio szefowi resortu i zajmujący się kontrolą wszelkich aspektów działania UKBA, od kwestii proceduralnych po kwestie efektywności działania.

## **2. Polityka wobec studentów zagranicznych od 2010 r.**

Aktywność ukierunkowana na redukcję liczby studentów zagranicznych wynika z potrzeby uszczelnienia systemu wizowego i zapobiegania dotychczasowym nadużyciom. Działania w tym zakresie można podzielić na cztery obszary.

### **Obszar 1: wysokie standardy dla sponsorów**

Każdy imigrant spoza Unii Europejskiej chcący rozpocząć studia w Wielkiej Brytanii musi znaleźć tak zwanego sponsora - uczelnię, która go przyjmie i zaświadczy o spełnianiu przez potencjalnego studenta wymagań do kształcenia się. Placówki dydaktyczne, które posiadają uprawnienie do przyjmowania studentów z zagranicy, muszą spełniać odpowiednie kryteria w zakresie standardów nauczania i przestrzegania przepisów migracyjnych. Uniwersytety i inne instytucje edukacyjne są nadzorowane, wizytowane przez władze oraz zobowiązane do udzielania informacji na temat frekwencji studentów. Nieprzestrzeganie tych przepisów może prowadzić do pozbawienia licencji.

Do momentu wprowadzenia reform system sponsoringu wykorzystywany był przez fałszywe uczelnie, które przyciągały studentów nieistniejącą ofertą edukacyjną, czerpiąc z tego korzyści finansowe. Pojawiały się również przypadki wykorzystywania wiz studenckich jako przepustki do nielegalnej pracy. Z powyższych względów pierwszym priorytetem w reformie dostępu studentów do oferty brytyjskich uczelni są podwyższone standardy sponsoringu i częstsze kontrole instytucji edukacyjnych.

### **Obszar 2: wyższe wymagania**

Drugi obszar obejmuje nałożenie na kandydatów wyższych wymagań. Obecnie, aby uzyskać wizę studencką, należy znać język angielski na

poziomie B2, posiadać odpowiednie środki finansowe na pokrycie czesnego i utrzymanie oraz być przyjętym na uczelnię. Ponadto instrumentem służącym weryfikacji osób występujących o wizę studencką są wywiady z aplikantami. Home Office zakłada zwiększenie ich liczby ze 100 tys. do 150 tys. rocznie.

Bardziej restrykcyjne podejście objęło też pozwolenia na pracę: mogą ją wykonywać jedynie studenci uczelni publicznych, lecz w ograniczonym zakresie (do 10 godzin w tygodniu). Z danych posiadanych przez Home Office wynika, że w ostatnich latach pracowało 50 tys. studentów. Tym samym zadaniem władz jest zapewnienie, iż osoby ubiegające się o wizę studencką nie podejmą stałej pracy. Jednocześnie znacząco ograniczono prawo do utrzymywania krewnych zależnych - pozbawiono go studentów, posiadają je obecnie tylko absolwenci.

### **Obszar 3: migracja wyedukowanych**

Kolejnym ogniwem reformy jest zachęcanie studentów do opuszczania Wielkiej Brytanii po zakończeniu kształcenia. Służą temu takie instrumenty, jak limity czasu studiowania (np. 3 lata do uzyskania stopnia naukowego) oraz nakaz postępów w nauce, weryfikowany przy składaniu wniosku o przedłużenie wizy. Ponadto reforma przewiduje możliwość pracy po studiach tylko zgodnie z wyuczonymi kompetencjami i przy zarobkach w wysokości co najmniej 20,3 tys. funtów rocznie. Jedynie słuchacze studiów doktoranckich otrzymali możliwość pozostania w Wielkiej Brytanii przez 12 miesięcy - jednak tylko w celu szukania pracy lub założenia działalności gospodarczej.

Zamknięto również odrębną ścieżkę zawodową dla absolwentów zagranicznych. Od kwietnia 2012 r. mogą oni pozostać w Wielkiej Brytanii jedynie poprzez przejście z kategorii 4. (studenci) do kategorii 2. (wykwalifikowani pracownicy), pod warunkiem że otrzymają ofertę pracy zgodną z kompetencjami.

### **Obszar 4: przyciąganie najlepszych**

Elementem komplementarnym do opisanych wyżej działań w ramach polityki migracyjnej jest strategia przyciągania kapitału ludzkiego i intelektualnego o wysokim potencjale. Zakłada ona położenie nacisku na studentów oraz badaczy, którzy przyczynią się do rozwoju brytyjskiej gospodarki, szczególnie w takich dziedzinach, jak nauka, technologia i wzornictwo. W tym celu powstał program *Graduate Entrepreneurs* przeznaczony dla studentów, którzy w czasie studiów opracują innowacyjną koncepcję na własną działalność gospodarczą i będą chcieli ją wdrożyć

w Wielkiej Brytanii. Aby to zrobić, muszą oni znaleźć uczelnię sponsora, która przystąpiła do programu i otrzymała tytuł sponsora wysokiego zaufania - Highly Trusted Sponsor. Program przewiduje dla takich studentów tysiąc miejsc, podzielonych po równo między 91 instytucji szkolnictwa wyższego uczestniczących w programie. Wybrani kandydaci otrzymają wizę na 12 miesięcy z możliwością przedłużenia do 24 miesięcy. Mogą oni również zmienić tytuł swojego pobytu w Wielkiej Brytanii z kategorii 4. na 1., przeznaczoną dla przedsiębiorców, o ile wykażą dochód o wysokości co najmniej 50 tys. funtów rocznie.

W przemówieniu królowej Elżbiety II z 8 maja 2013 r., dotyczącym planów legislacyjnych rządu na kolejny rok, podkreślono zamiar wprowadzenia kolejnych zmian w polityce imigracyjnej, mającej dalej iść w kierunku przyciągania osób o najwyższym potencjale. Według informacji Home Office projekt nowej ustawy o imigracji (Immigration Bill) ma zostać wniesiony pod obrady parlamentu w sesji 2013–2014.

W 2015 r. odbędą się kolejne wybory parlamentarne, które mogą skutkować zmianą rządu. Jednak nawet w przypadku zwycięstwa tradycyjnie otwartej na imigrantów Partii Pracy wydaje się, że fundamenty obecnej polityki nie ulegną zmianie. Działania prowadzone przez rząd koalicyjny są odpowiedzią na postawy i postulaty opinii publicznej, w związku z czym można założyć, że będą one kontynuowane. Warto zaznaczyć, że pierwsze elementy reformy polityki imigracyjnej (m.in. podział na kategorie imigrantów) zostały wprowadzone przez rząd Partii Pracy w 2008 r. Obecne działania są zatem do pewnego stopnia kontynuacją procesu rozpoczętego wcześniej. Zasadne wydaje się zatem założenie, że obecna polityka wobec zagranicznych studentów, ukierunkowana na zmniejszenie ich liczby, zostanie utrzymana.

### **3. Nowa polityka w stosunku do studentów zagranicznych – stanowiska interesariuszy**

Regulacje zmierzające do ograniczenia liczby studentów zagranicznych, wdrożone w ostatnim czasie przez rząd Wielkiej Brytanii, wzbudziły zdecydowany sprzeciw organizacji zrzeszających uczelnie wyższe, a także części organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką migracyjną oraz jej wpływem na rozwój gospodarczy państwa. Warty uwagi wydaje się fakt, że przedmiotem sporu w tej kwestii jest nie tylko sposób wprowadzania nowych rozwiązań prawnych, ale także to, czy ograniczanie napływu studentów zagranicznych w rzeczywisty sposób przyczyni się do rozwiązania głównego problemu, jakim jest dodatni poziom migracji netto.

W celu uzyskania lepszego wglądu w debatę publiczną na temat migracji studentów w rozdziale tym przedstawione zostaną stanowiska trzech najważniejszych interesariuszy w tej dziedzinie: Home Office - jako przedstawiciela strony rządowej, UK Council for International Student Affairs (UKCISA) - jako reprezentanta uczelni wyższych, oraz Institute for Public Policy Research (IPPR), będącego jednym z najstarszych i najbardziej wpływowych *think tanków* w Wielkiej Brytanii.

### 3.1. Home Office

Stanowisko Home Office w kwestii ograniczenia liczby studentów zagranicznych wynika przede wszystkim z przeświadczenia o konieczności zmniejszenia migracji netto, która postrzegana jest przez rząd brytyjski jako obiektywny wskaźnik stanu polityki migracyjnej państwa. Ponieważ studenci zagraniczni stanowią największą grupę wszystkich migrantów, zmniejszenie napływu przedstawicieli tej kategorii wydaje się najszybszym i najłatwiejszym sposobem rozwiązania istniejącego problemu. W ocenie wpływu nowych rozwiązań prawnych dotyczących studentów zagranicznych opublikowanej przez Home Office w czerwcu 2011 r.<sup>15</sup> przedstawione zostało rządowe stanowisko w tej sprawie. Konieczność zaostrożenia przepisów regulujących dostęp studentów spoza UE do systemu edukacyjnego Wielkiej Brytanii wynika przede wszystkim z nadużywania przez studentów zagranicznych uprawnień przysługujących im z tytułu bycia studentem. Zwiększenie kontroli, zarówno na etapie postępowania wizowego, jak i podczas pobierania nauki, ma być skutecznym remedium na takie sytuacje, jak opisane w poprzednich rozdziałach funkcjonowanie fałszywych uczelni czy nielegalne zatrudnianie studentów zagranicznych. Mechanizmy te mają także podnieść poziom studentów przyjmowanych na studia w Wielkiej Brytanii. W dokumencie przedstawione zostały także główne (finansowe i pozafinansowe) koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia reformy (w czteroletniej perspektywie). Po stronie kosztów wymieniono przede wszystkim:

- ♦ 170 mln funtów z tytułu opłat za studia wnoszonych przez studentów zagranicznych;
- ♦ 2 bln funtów wkładu do gospodarki krajowej w wyniku zmniejszenia liczby studentów oraz ich rodzin oraz ograniczenia możliwości pracy zarobkowej studentów;
- ♦ 1,2 bln funtów wkładu do gospodarki krajowej w wyniku ograniczenia możliwości pobytu i pracy dla absolwentów;

<sup>15</sup> Home Office, *Reform of the Point Based Student (PBS) Immigration System*, 2011.



- ♦ 160 mln funtów z tytułu opłat za wydanie wiz i dodatkowych pozwoleń.

Wśród kosztów o charakterze pozafinansowym dostrzeżono takie zagrożenia, jak: zmniejszenie międzynarodowej konkurencyjności brytyjskiego systemu edukacji i w konsekwencji brytyjskiej gospodarki, konieczność likwidacji części szkół wyższych i szkół językowych, negatywny wpływ na sytuację studentów krajowych poprzez zmniejszenie oferty dostępnych kierunków studiów.

W zakresie przewidywanych korzyści finansowych wymieniono natomiast:

- ♦ zmniejszenie kosztów utrzymania sektora edukacji wyższej o 75 mln funtów;
- ♦ redukcja kosztów związanych z działalnością UK Border Agency o 150 mln funtów;
- ♦ ograniczenie wydatków na dobra i usługi publiczne o 840 mln funtów;
- ♦ oszczędność 45 mln funtów w wyniku zmniejszonej liczby postępowań związanych ze ściganiem i wydalaniem studentów.

Główne pozafinansowe korzyści wprowadzenia reformy zidentyfikowane zostały jako: zmniejszenie skali nadużyć popełnianych przez studentów zagranicznych, redukcja migracji netto, zmniejszenie odsetka nielegalnego zatrudnienia oraz wzrost zaufania obywateli do funkcjonowania polityki migracyjnej<sup>16</sup>.

Chociaż już proste obliczenia matematyczne pokazują, że koszty ograniczenia liczby studentów zagranicznych będą wyższe niż spodziewane korzyści, rząd brytyjski konsekwentnie dąży do wprowadzania kolejnych ograniczeń w polityce migracyjnej. Duże znaczenie dla takiego postępowania ma niewątpliwie opinia publiczna, która właśnie w nadmiernej imigracji widzi główną przyczynę wzrostu bezrobocia i odczuwalnego spadku poziomu życia obywateli Wielkiej Brytanii.

### 3.2. UK Council for International Student Affairs (UKCISA)

Głównym celem działania tej instytucji jest zrzeszanie uczelni wyższych oraz innych instytucji edukacyjnych. UKCISA skupia się przede wszystkim na takich działaniach, jak: zwiększanie poparcia dla edukacji międzynarodowej poprzez pokazywanie jej korzyści społecznych i gospodarczych, promowanie dobrych praktyk w tym zakresie, prowadzenie

<sup>16</sup> Tamże.

badania i analiz oraz proponowanie rozwiązań dla najbardziej palących problemów związanych z imigracją edukacyjną.

Stanowisko UKCISA w kwestii ograniczenia liczby studentów zagranicznych w Wielkiej Brytanii, od początku procesu projektowania i wdrażania reformy w tym zakresie, było bardzo krytyczne. Przedstawiciele organizacji przekonują, że obecny kształt systemu przyjmowania i monitorowania studentów zagranicznych jest bardziej wynikiem próby wyciszenia populistycznych haseł na temat szkodliwości migracji niż skutkiem faktycznych nadużyć popełnianych przez studentów. Według Migration Observatory studenci zagraniczni są tą grupą imigrantów, która wykazuje najmniejszą skłonność do osiedlania się w Wielkiej Brytanii na stałe, gdyż ponad 80% studentów wyjeżdża po zakończeniu studiów<sup>17</sup>. Badania przeprowadzone w Sheffield przez Oxford Economics pokazują także pozytywny wpływ studentów zagranicznych na lokalne gospodarki – w ciągu jednego roku studenci zagraniczni przyczynili się do zwiększenia potencjału gospodarczego Sheffield o 120 mln funtów<sup>18</sup>. W opinii UKCISA wprowadzenie ograniczeń związanych z podejmowaniem przez studentów pracy w czasie pobierania nauki oraz po zakończeniu studiów w znaczący sposób przyczyni się do obniżenia międzynarodowej konkurencyjności uczelni brytyjskich, a tym samym do pogorszenia jakości kształcenia studentów krajowych. Instytucja zarzuca rządowi brytyjskiemu uczynienie ze studentów zagranicznych swego rodzaju kozła ofiarnego. Studenci zagraniczni, w przeciwieństwie do nielegalnych imigrantów, obywateli UE czy członków rodzin pracowników zagranicznych, są jedyną grupą, nad którą rząd ma jakąkolwiek kontrolę. UKCISA optuje za wyłączeniem studentów z kategorii migrantów, na podstawie których obliczana jest migracja netto, gdyż z powodu swojego tymczasowego (z założenia) pobytu na terytorium Wielkiej Brytanii nie przyczyniają się do zwiększania poziomu migracji netto<sup>19</sup>.

### 3.3. Institute for Public Policy Research (IPPR)

IPPR jest jedną z najdłużej działających i najbardziej wpływowych organizacji pozarządowych w Wielkiej Brytanii. Jej podstawowym zadaniem jest dostarczanie raportów i badań dotyczących realizacji poszczególnych polityk, w których definiowane są podstawowe problemy stojące na drodze do ich skutecznej realizacji oraz proponowane możliwości ich rozwiązy-

---

<sup>17</sup> Migration Observatory, *Non-European Student Migration to the UK*, Oxford 2013, s. 5.

<sup>18</sup> Oxford Economics, *The Economic Costs and Benefits of International Students*, Oxford, styczeń 2013.

<sup>19</sup> Stanowisko UKCISA ukazane w powyższej pracy przedstawione zostało na podstawie rozmowy z pracownikami organizacji przeprowadzonej 21 maja 2013 r. w Londynie.

wania. Jednym z ważnych obszarów zainteresowania IPPR jest także polityka migracyjna oraz jej powiązania z aktualną sytuacją ekonomiczną i poziomem zadowolenia opinii publicznej. Jako organizacja zaufania publicznego IPPR stara się nie opowiadać zdecydowanie po żadnej ze strony debaty. Jej celem jest przede wszystkim pokazanie skutków wprowadzenia regulacji w tym zakresie nie tylko dla poziomu migracji netto, ale przede wszystkim dla kondycji społeczeństwa jako całości.

Oprócz ukazywania tak oczywistych zagrożeń, jak: konieczność likwidacji części szkół wyższych czy spadek konkurencyjności międzynarodowej brytyjskich uniwersytetów, organizacja zwraca uwagę na bardzo ważny aspekt nowej polityki migracyjnej, który w praktyce kwestionuje zasadność jej wprowadzenia. IPPR pokazuje bowiem, że wpływ ograniczenia liczby studentów zagranicznych będzie krótkotrwały (2-3 lata) i w dłuższym okresie nie przyczyni się znacząco do redukcji poziomu migracji netto<sup>20</sup>. Z tego powodu IPPR, podobnie jak UKCISA, opowiada się za wyłączeniem studentów zagranicznych z kategorii migrantów, na podstawie których obliczana jest wysokość migracji netto. IPPR zwraca także uwagę na wyzwania związane z zastosowaniem nowych przepisów w praktyce. Przywołując przykład odebrania London Metropolitan University akredytacji do przyjmowania studentów zagranicznych – za to, że władze uniwersytetu, zgodnie z obowiązkiem nałożonym na nie przez regulację, zgłosiły „zniknięcie” jednego ze studentów – pokazuje, że nadmierne skupienie się rządu na redukcji liczby studentów zagranicznych prowadzić może do powstania problemów ze zbyt gorliwym, krzywdzącym dla uczelni egzekwowaniem wykonywania prawa w tym zakresie. Podkreśla też, że wzrastająca liczba wniosków o studenckie wizy krótkoterminowe (*student visitor*), które nie są uwzględniane przy obliczaniu migracji netto, wskazuje na wystąpienie efektu przemieszczenia. Polegać ma on na tym, że studenci zagraniczni, pozbawieni możliwości otrzymania wizy długoterminowej, ubiegają się o wjazd na teren Wielkiej Brytanii na podstawie wizy krótkoterminowej, której posiadacze nie podlegają tak surowym restrykcjom jak ich koledzy studiujący na zwykłych zasadach. IPPR przestrzega, że zjawisko to może w znaczącym stopniu zniwelować pozytywne (dla rządu) efekty polityki ograniczającej liczbę studentów zagranicznych<sup>21</sup>. Dodatkowo, odwołując się do badań prowadzonych przez Migration Observatory<sup>22</sup>, IPPR pokazuje, że opinia publiczna postrzega studentów jako jedną z najbar-

<sup>20</sup> S. Mulley, *Migration Review 2012/2013*, Institute for Public Policy Research, grudzień 2012, s. 4.

<sup>21</sup> Tamże, s. 5.

<sup>22</sup> Migration Observatory, *Britain's '70 Million Debate: A Primer on Reducing Immigration to Manage Population Size*, Oxford 2012, s. 25.

dziej pożądaných grup migrantów (jedynie ok. 30% respondentów uważa, że liczba studentów zagranicznych powinna zostać ograniczona, natomiast ponad 60% jest zdania, że powinno się zredukować napływ nisko wykwalifikowanych pracowników oraz ich rodzin). Tym samym, choć ograniczenie imigracji edukacyjnej zapewne przyczyni się do zmniejszenia poziomu migracji netto (przynajmniej w krótkim okresie), może nie wpłynąć na zmianę nastrojów społecznych w Wielkiej Brytanii dotyczących polityki migracyjnej jako takiej.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Skutki zmian wprowadzonych w polityce migracyjnej przez rząd koalicyjny są obecnie niemożliwe do oszacowania. Wynika to z kilku powodów. Przede wszystkim reforma polityki Zjednoczonego Królestwa rozpoczęła się stosunkowo niedawno. Ponadto sami urzędnicy Home Office przyznają, że nie istnieją pełne, wiarygodne dane co do liczby imigrantów przebywających na terenie tego kraju. Brak też jest danych pozwalających na rzetelne zbadanie wpływu zaostrzonych przepisów na gospodarkę państwa. Mimo wszystko doświadczenia ostatnich lat pozwalają wyciągnąć pewne wnioski oraz przedstawić rekomendacje.

Niewątpliwie na podstawie zebranych dotychczas danych można wskazać, że ta swoista wolta oparta jest na dwóch filarach: ekonomicznym oraz politycznym. Choć ze względu na krótki okres obowiązywania nowych założeń polityki migracyjnej nie można w pełni ocenić ekonomicznych skutków wprowadzonej regulacji, to z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż głównym celem restrykcji nałożonych na imigrantów jest ochrona gospodarki, a w szczególności rynku pracy na terytorium Zjednoczonego Królestwa. Wprowadzenie nowych, restrykcyjnych zasad zatrudniania cudzoziemców - absolwentów brytyjskich uniwersytetów (z wyjątkiem doktorantów etc.) - np. poprzez ustalenie minimalnych rocznych zarobków na poziomie 22 tys. funtów - ma na celu odwrócenie tendencji polegającej na podejmowaniu się przez obywateli państw trzecich zajęć, które nie wymagają wyższego wykształcenia, a które ze względu na trwające spowolnienie gospodarcze znacząco zyskały na atrakcyjności. Ma to znaczenie o tyle, że w nowym kształcie polityka ta nie tylko odgradza studentów z państw trzecich od rynku pracy, lecz także powoduje, że po kilkuletnim okresie opłacania wysokiego czesnego zmuszeni są powrócić do swojej ojczyzny. Pozornie wydawać by się mogło, że jest to rozwiązanie optymalne tak ekonomicznie, jak i politycznie. Jednakże wiele organizacji pozarządowych już szacuje straty, jakie gospodarce brytyjskiej przynieść może spadek liczby zagranicznych studentów. Ponadto, z ekonomicznego

punktu widzenia, ograniczenie imigracji wpływa na różnorodność Wielkiej Brytanii, co z kolei negatywnie oddziałuje na jej efektywność oraz konkurencyjność wobec innych gospodarek.

Należy też podkreślić, że nowy podział kategorii wiz oraz wdrożone systemy kontroli migracyjnej są kosztowne zarówno dla sektora publicznego, jak i dla sektora prywatnego. Najlepszym przykładem wzrostu kosztów administracji w nowych realiach jest utworzenie na większości uczelni prywatnych specjalnych departamentów zajmujących się kwestiami migracyjnymi, a w sektorze publicznym – wzrost kosztów przeznaczanych na podwyższanie standardów egzaminowania czy zwiększenie o 50% liczby wywiadów z kandydatami na studia.

Analizując fundament polityczny, należy przyznać, że obecny rząd szybko reaguje na zmiany nastrojów społecznych – restrykcje w polityce migracyjnej pojawiły się wraz z pierwszymi sondażami, których wyniki częściowo negatywnie oceniały dotychczasową, liberalną politykę dotyczącą cudzoziemców. Działania rządu, zapowiedziane w mowie tronowej królowej Elżbiety II, teoretycznie przyniosły też pożądany skutek – od 2011 r. wskaźnik migracji netto wykazuje coraz niższą wartość<sup>23</sup>, a założony przez Partię Torysów cel, tj. spadek tegoż wskaźnika do poziomu 100 tys. w 2015 r. (a więc w roku wyborczym), jest coraz bliższy.

Warto również podkreślić, że urzędnicy Home Office wciąż widzą pole do poprawy – docelowo liczba imigrantów ma zrównać się z liczbą emigrantów. O ile cel ten jest odległy, gdyż nawet tak gwałtowna zmiana polityczna nie może w krótkim okresie zniweczyć postkolonialnej spuścizny Zjednoczonego Królestwa, to część *think tanków* (np. IPPR) już teraz wskazuje, że klimat migracyjny znacząco się pogorszył. Wielu studentów z Indii czy Pakistanu – państw, których obywatele tradycyjnie kształcili się na brytyjskich uniwersytetach – wybiera inne kraje, na przykład Stany Zjednoczone lub Australię, która w reakcji na zmiany w prawie angielskim znacząco zliberalizowała przepisy imigracyjne, w szczególności te dotyczące podjęcia pracy przez zagranicznych absolwentów australijskich uniwersytetów.

Wydaje się, że obecna polityka, mająca na celu ochronę gospodarki, powinna zostać kontynuowana, jednakże z pewnymi modyfikacjami:

- ◆ należy zmniejszyć restrykcje wobec imigrantów edukacyjnych. Z politycznego punktu widzenia jest to grupa o tyle istotna, że ma znaczący wpływ nie tylko na sposób myślenia społeczeństwa dużych ośrodków miejskich, lecz także może wspomagać,

<sup>23</sup> W 2012 r. – 153 tys., zob. [www.guardian.co.uk/news/datablog/2013/may/23/net-migration-uk-down](http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2013/may/23/net-migration-uk-down) [dostęp: 01.06.2013 r.].

poprzez opłacanie czesnego, budżety uczelni państwowych i prywatnych. Ponadto nie do podważenia jest fakt, że w czasie pobytu na terytorium Zjednoczonego Królestwa osoby te korzystają z dóbr i usług, co może pozytywnie wpłynąć na lokalne rynki. Nie bez znaczenia jest też, iż zyski z obecności imigrantów czerpie rozbudowany sektor edukacyjny;

- ♦ strona rządowa powinna podjąć starania, aby jak najszybciej zebrać pełne dane ekonomiczne wskazujące wpływ imigrantów na gospodarkę kraju;
- ♦ poprawienie klimatu imigracyjnego, w szczególności wobec obywateli państw tradycyjnie związanych ze Zjednoczonym Królestwem (np. Indie, Pakistan);
- ♦ przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych ze wszystkim interesariuszami w celu wypracowania spójnej wizji przyszłości polityki Zjednoczonego Królestwa wobec cudzoziemców.

## Bibliografia

### Publikacje i raporty

- Ford R., *Current and Future Migration Flows*, [w:] S. Spencer (ed.), *Strangers and Citizens: A Positive Approach to Immigrants and Refugees*, London 1994.
- Hatton T.J., Price S.W., *Migration, Migrants and Policy in the United Kingdom*, IZA Discussion Paper nr 81, grudzień 1999.
- Home Office, *Immigration Statistics. January to March 2013*, [www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2013/immigration-statistics-january-to-march-2013#study-1](http://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-january-to-march-2013/immigration-statistics-january-to-march-2013#study-1) [dostęp: 30.05.2013 r.].
- Home Office, *Reform of the Point Based Student (PBS) Immigration System*, 2011.
- Ipsos MORI, *Strong support for a cap on immigration amidst economic concern*, luty 2011.
- Migration Observatory, *Britain's '70 Million Debate: A Primer on Reducing Immigration to Manage Population Size*, Oxford 2012.
- Migration Observatory, *Non-European Student Migration to the UK*, Oxford 2013.
- Mulley S., *Migration Review 2012/2013*, Institute for Public Policy Research, grudzień 2012.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *International Migration Outlook*, 2010.
- Oxford Economics, *The Economic Costs and Benefits of International Students*, Oxford, styczeń 2013.

Page B., *British Attitudes to Immigration in the 21<sup>st</sup> Century*, Transatlantic Council on Migration, 2009.

Somerville W., *Future Immigration Patterns and Policies in the United Kingdom*, Washington DC 2009.

Vargas-Silva C., *Long-Term International Migration Flows to and from the UK*, The Migration Observatory, 8 stycznia 2013, [www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Long%20Term%20Migration-%20Flows%20to%20and%20from%20the%20UK\\_0.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Long%20Term%20Migration-%20Flows%20to%20and%20from%20the%20UK_0.pdf) [dostęp: 03.06.2013 r.].

Warrell H., *Net migration to UK lowest in decade after fall in overseas students*, „Financial Times” z 23.05.2013.

### **Źródła internetowe**

[www.conservatives.com/Policy/](http://www.conservatives.com/Policy/)

[www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk)

[www.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk)

[www.gov.uk/government/policies/securing-borders-and-reducing-immigration](http://www.gov.uk/government/policies/securing-borders-and-reducing-immigration)





## Polityka migracyjna i integracyjna Republiki Federalnej Niemiec

### Wstęp

Polityka migracyjna Republiki Federalnej Niemiec (RFN) jest nierozdzielnie związana z polityką integracyjną. Za oba działy odpowiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i realizuje te zadania wraz z podległymi mu jednostkami.

Niemcy, podobnie jak na przykład Szwajcaria, stanowią typowy przykład modelu polityki migracyjnej *gastarbeiterów* – skoncentrowanej na zapraszaniu imigrantów na ograniczony w czasie pobyt, z dostępem do rynku pracy. Z drugiej strony, konfrontując założenia (przyjazd jedynie na krótki czas) z efektami (liczba osób pozostałych w Niemczech), niemiecką politykę migracyjną można określić jako nieskuteczną. Należy jednak mieć na uwadze wysoką responsywność polityki na zmieniające się warunki, szczególnie wewnętrzne. Kilkakrotnie zmieniony został paradygmat polityki migracyjnej w zależności od potrzeb krajowych, na przykład: niedoborów siły roboczej (aktywna polityka zachęcania do przybycia imigrantów), zahamowania gospodarki (wstrzymanie napływu imigrantów – *Anwerbestopp*) czy braków w konkretnych sektorach lub profesjach (np. informatyki i *Zielona Karta*<sup>1</sup>). Władze odpowiadały przede wszystkim na potrzeby

---

<sup>1</sup> *Zielona Karta* – projekt zainicjowany w 2000 r. przez kanclerza Gerharda Schroedera (SPD), mający na celu przyciągnąć konkretną kategorię zawodową, w tym przypadku infor-

ekonomiczne kraju. Biorąc jednak pod uwagę wprowadzenie okresów przejściowych dla nowych krajów członkowskich w 2004 r., należy również zauważyć, że poprzez politykę migracyjną próbowano odpowiadać na społeczne żądania lub obawy.

Polityka integracyjna, oceniana przez pryzmat możliwości i chęci uczestnictwa innych narodowości lub grup etnicznych w społeczeństwie kraju przyjmującego, daje także pewne wątpliwości w kwestii skuteczności. Grupy narodowe przebywające na stałe w Niemczech nie biorą aktywnego udziału w życiu politycznym czy społecznym. Są zamknięte w swoich lokalnych diasporach.

Istnieją trzy czynniki wpływające na znaczenie polityki migracyjnej i integracyjnej w Niemczech: relatywnie wysoka penetracja społeczeństwa przez ludność napływową (odsetek obcokrajowców w społeczeństwie wyniósł na koniec 2012 r. ok. 8,2%, natomiast odsetek osób z tak zwanymi korzeniami imigranckimi - *Migrationshintergrund* wyniósł 19,2%<sup>2</sup>), funkcjonowanie w strukturach Unii Europejskiej oraz strefy Schengen.

Niezwykle istotną kwestią w przypadku niemieckiej polityki jest federalizm. Mimo wprowadzania środków na szczeblu centralnym, kraje związkowe mają duży zakres swobody, zwłaszcza w zagadnieniach systemu edukacji. Zatem tworzenie krajowych strategii (np. Narodowego Planu na rzecz Integracji) może być ograniczone w skuteczności poprzez niesolidarne działania poszczególnych krajów związkowych.

Przykład Niemiec pokazuje również, że nawet najbardziej świadoma polityka migracyjna z jasno określonymi celami może okazać się nieskuteczna. Stąd może płynąć wniosek, że odległość geograficzna, usieciwienie, relatywny poziom zarobków i inne czynniki wpływające na różnicę w potencjalnym i możliwym standardzie życia, decydują o ruchach migracyjnych, a zatem stawiają pod znakiem zapytania skuteczność polityki migracyjnej. Na ocenę działań w tym zakresie należy jeszcze poczekać, gdyż zmiany, również te instytucjonalne, zostały wprowadzone stosunkowo niedawno - w 2005 r. Nie można mówić o trwałym przeobrażaniu się mentalności społeczeństwa oraz aktywizacji imigrantów w tak krótkim, zaledwie ośmioletnim okresie.

---

matyków. 20 tys. pracowników mogło zostać zatrudnionych na okres maksymalnie do 5 lat. Jednym z rynków, gdzie z tą ofertą zgłosił się rząd niemiecki, była Polska. Ostatecznie jednak program zakończył się połowicznym sukcesem - przyznanych zostało 13 tys. wiz. Oferta cieszyła się mniejszym zainteresowaniem, niż się spodziewano.

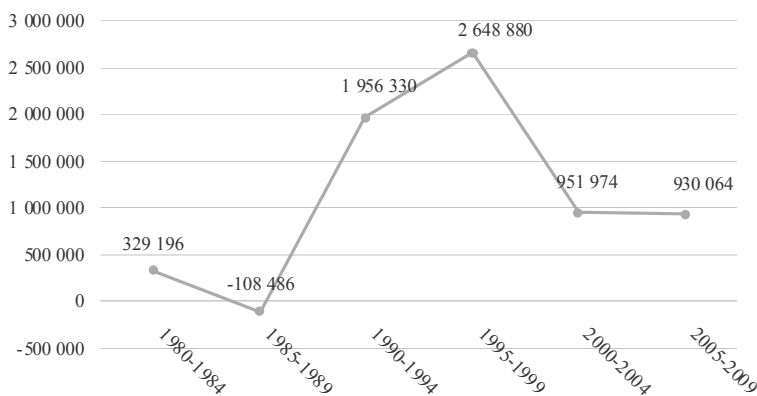
<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html) [dostęp: 02.10.2013 r.].

## 1. Ruchy migracyjne w Niemczech

Polityka migracyjna kraju jest narzędziem inżynierii społecznej silnie zależnym od historycznych uwarunkowań każdego kraju. Jest to dobrze widoczne w obszarze polityki integracyjnej, która jest kształtowana w zależności od struktury i wielkości procesów migracyjnych. Nie sposób jest projektować strategii integracji społecznej bez zrozumienia skali i natury ruchów migracyjnych.

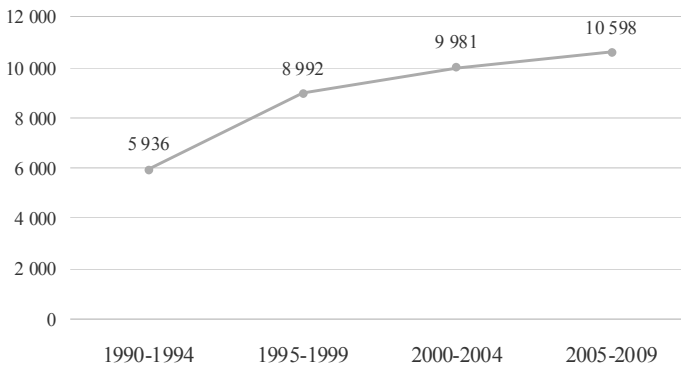
### Rysunek 1

Migracja netto w Niemczech w latach 1980–2009

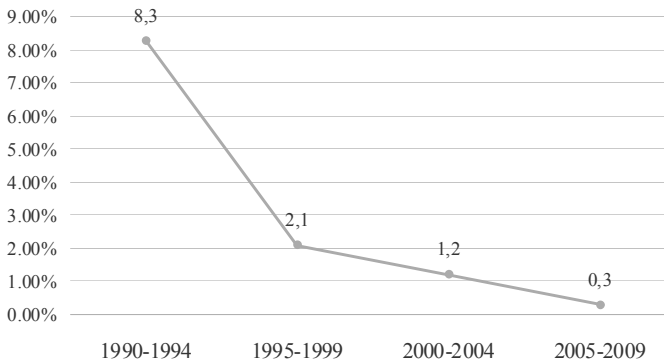


Źródło: World Bank, *World Development Indicators* 2011.

Ze względu na kluczowe zmiany polityczno-ustrojowe, jakie dokonały się na terenie Niemiec po ich zjednoczeniu 3 października 1990 r., brak jest rzetelnych i porównywalnych danych przedstawiających ruchy migracyjne na całym obszarze obecnej RFN. Do 1989 r. analizie podlegają jedynie procesy mające miejsce na terenie Niemiec sprzed zjednoczenia.

**Rysunek 2****Liczba imigrantów mieszkających w Niemczech w latach 1990–2009**

Źródło: World Bank, *World Development Indicators 2011*.

**Rysunek 3****Średnie roczne tempo wzrostu liczby imigrantów w Niemczech w latach 1990–2009**

Źródło: World Bank, *World Development Indicators 2011*.

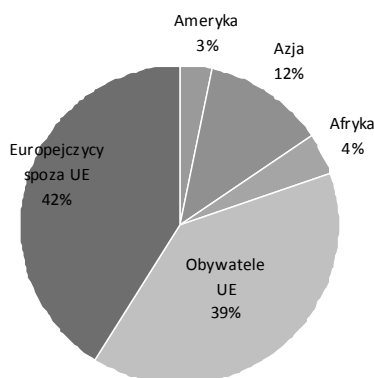
W latach 90. ubiegłego wieku widoczny jest znaczący i dynamiczny wzrost liczby imigrantów. Spowodowane jest to w znacznej mierze zwiększeniem się uwzględnianej w statystykach populacji na skutek połączenia dwóch autonomicznych krajów: Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Drugą, równie ważną przyczyną

był wzrost mobilności etnicznie niemieckich mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Wyjazd do demokratycznego RFN był dla wielu szansą na powrót w rodzime strony. Polityka powrotu tak zwanych niemieckich wysiedleńców była celowym działaniem pobudzonym przez rząd niemiecki. Szacuje się, że w okresie 1975-2000 do RFN przyjechało z tego powodu ok. 3,4 mln osób<sup>3</sup>.

W latach 1990-2009 liczba migrantów przebywających na terenie Niemiec zwiększyła się niemal dwukrotnie. Ten dynamiczny wzrost spowodowany był intensywną dodatnią migracją netto. W pierwszej dekadzie XX w. odnotowano ciągłe zwiększenie liczby obcokrajowców, jednak tempo przyrostu było zdecydowanie niższe. Średnie roczne tempo wzrostu liczby migrantów w okresie po zjednoczeniu wynosiło 8,3%. W kolejnych latach stopniowo spadało i w okresie 2005-2009 wynosiło średnio 0,3% rocznie. Świadczy to o znacznym ograniczeniu napływu nowych strumieni migrantów w tym czasie, co w istotny sposób spowodowane było zmniejszeniem zapotrzebowania na dodatkową siłę roboczą w związku z kryzysem gospodarczym w Europie.

#### Rysunek 4

##### Struktura pochodzenia migrantów w Niemczech w 2011 r.

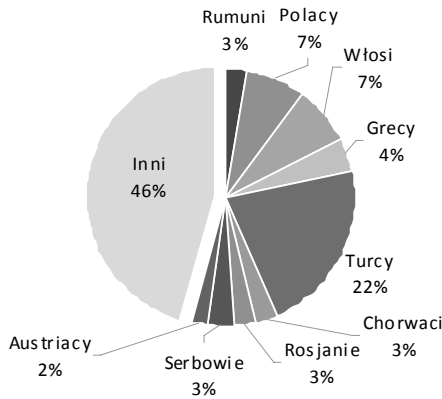


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* 2013, Wiesbaden 2013.

<sup>3</sup> P. Koryś, M. Okólski, *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace Migracyjne nr 55, Warszawa 2004.

**Rysunek 5**

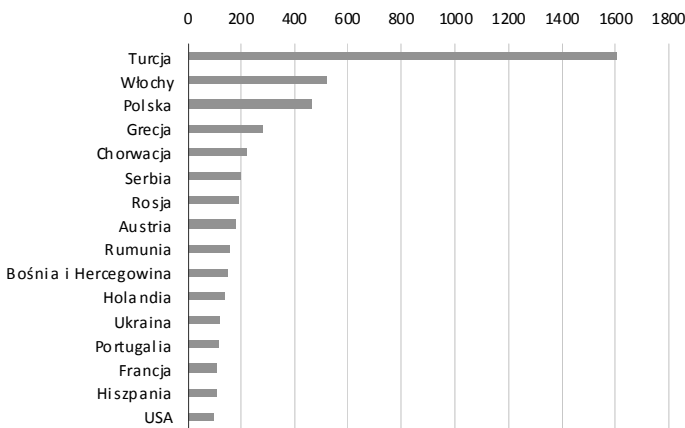
Najliczniejsze nacje europejskie wśród imigrantów w Niemczech w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, Wiesbaden 2013.

**Rysunek 6**

Najliczniejsze grupy imigrantów przybyłych do Niemiec w 2011 - według kraju pochodzenia

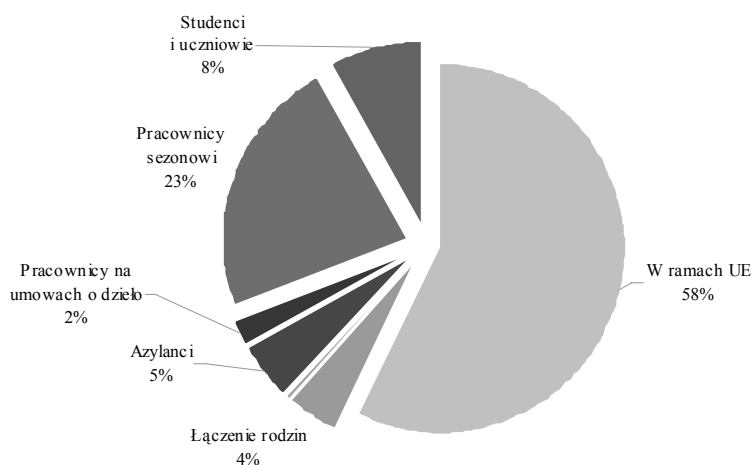


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Das Statistik-Portal, <http://de.statista.com> [dostęp: 08.10.2013].

Badając częstotliwość występowania poszczególnych narodowości wśród populacji migrantów w Niemczech, można zaobserwować wyraźną dominację europejskich krajów pochodzenia, z nieznaczną przewagą liczby osób z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej. Dominacja narodowości europejskich wynika oczywiście z geograficznej bliskości tych krajów. Natomiast relatywnie duży udział krajów tak zwanych okołoeuropejskich to rezultat prowadzonej na szeroką skalę polityki lat 50. i 60., zachęcającej zwłaszcza obywateli Turcji do pracy w Republice Niemieckiej, ze względu na duży popyt na tanią siłą roboczą<sup>4</sup>. Wśród narodów europejskich dominujących w strukturze imigrantów niemieckich znajdują się: Turcy (22% wszystkich imigrantów), wyprzedzając Włochów i Polaków (po 7%), Greków (4%) oraz Rumunów, Chorwatów, Serbów i Rosjan (po 3%).

### Rysunek 7

**Grupa imigrantów w Niemczech według kategorii upoważniających do pobytu w 2011 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bundesministerium des Innern, *Migrationsbericht 2011 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*.

Obserwacja nowych imigracji do Niemiec pokazuje jednocześnie, że pochodzenie tureckie jest niezmiennie najbardziej popularne wśród osób przyjeżdżających. Dodatkowo duży odsetek Polaków wśród osób imigrujących do Niemiec w 2011 r. wskazuje na stopniowe utrwalanie się dominującej pozycji tej narodowości w ogóle migrantów. Intensyfikują się

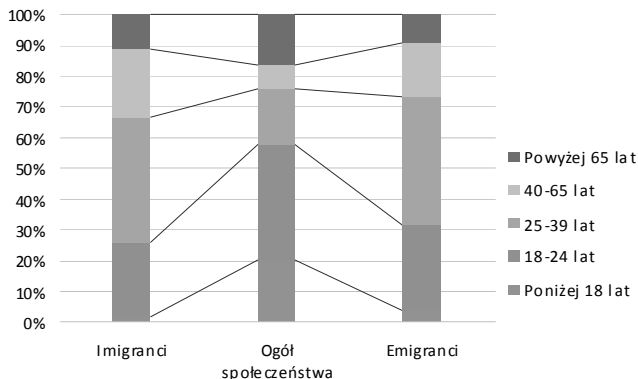
<sup>4</sup> Tamże.

także imigracje z Chorwacji, Rosji, Rumunii oraz dotkniętej kryzysem Hiszpanii.

Analiza danych dotyczących okoliczności imigracji w Niemczech pokazuje, że najliczniejszą grupą są mieszkańcy Unii Europejskiej korzystający ze swobody przepływu osób. W 2011 r. dotyczyło to niemal 60% imigrantów. Drugą co do wielkości grupą są pracownicy sezonowi (ok. 1/5 wszystkich imigrantów), przybywający do Niemiec ze względu na rosnący popyt na pracę, głównie w miesiącach letnich. Studenci i uczniowie przybywający w celach edukacyjnych stanowią 8% imigrantów w Niemczech i są trzecią najliczniejszą grupą osób w kategorii przyczyn przybycia do tego kraju.

### Rysunek 8

Struktura wiekowa migrantów w Niemczech w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bundesministerium des Innern, *Migrationsbericht 2011 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*.

Natomiast analiza struktury osób migrujących wskazuje, że najliczniejsza zarówno pod względem imigracji, jak i emigracji z Niemiec w 2011 r. była grupa wiekowa 25–39 lat, która stanowiła ponad 40% strumieni migracyjnych. Podobnie liczne były grupy wiekowe 18–24 oraz 40–65 lat, jednak charakteryzują się one przeciwnymi proporcjami pomiędzy przybywającymi i wyjeżdżającymi – w młodszej grupie wiekowej w 2011 r. przypadki emigracji były liczniejsze, z kolei migracja netto była nieznacznie dodatnia w przypadku osób z przedziału wiekowego 40–65 lat.

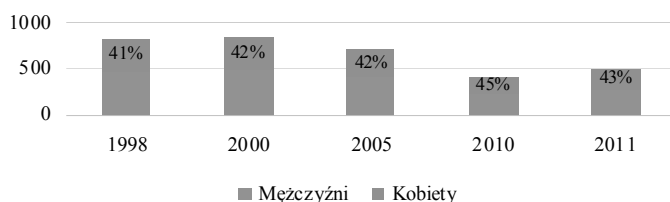
W badanym okresie (1998–2011) liczba mężczyzn obcokrajowców przebywających w Niemczech była średnio o 7 punktów procentowych większa niż liczba imigrujących kobiet. Tendencja taka nie jest wyjątkowa



na tle innych krajów Unii Europejskiej – można ją zaobserwować w większości państw członkowskich.

### Rysunek 9

#### Struktura napływu imigrantów w poszczególnych latach według płci



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 08.10.2013 r.].

Analiza struktury społecznej z 2005 r. wskazuje, że niemal 20% ludności niemieckiej ma pochodzenie imigranckie. Ze względu na tak duże zróżnicowanie etniczne społeczeństwa konieczne staje się podjęcie przez władze kraju odpowiednich kroków w celu zapewnienia odpowiedniego stopnia integracji obywateli. Mając na uwadze rosnące w skali europejskiej problemy wynikające z rozwarstwienia dochodowego i kulturowego, niezbędne staje się prowadzenie rozważnej polityki w tym zakresie, która wynikać będzie z analizy aktualnej struktury i natury procesów migracyjnych.

## 2. Polityka migracyjna Republiki Federalnej Niemiec

### 2.1. Wprowadzenie

Na potrzeby tego opracowania politykę migracyjną rozumie się jako wypracowane i wykonywane w politycznym procesie, odbywającym się w ramach ścierania się interesów administracji publicznej, legislatywy, wymiaru sprawiedliwości i opinii publicznej, środki mające na celu wspieranie, hamowanie lub innego rodzaju oddziaływanie na migrację<sup>5</sup>.

Zadania polityki migracyjnej koncentrują się na trzech obszarach: sterowaniu ruchami migracyjnymi, kontroli przepływu ludności (do tego

<sup>5</sup> D.S. Massey, *Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert*, [w:] K. Husa [et al.], *International Migration. Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt 2000, s. 60.

zadania niezbędne jest właściwe zarządzanie informacją) oraz integracji imigrantów.

W przypadku Niemiec oraz, dla porównania, Polski nazewnictwo najważniejszych aktów jest wymowne. W Polsce głównym aktem jest ustawa o cudzoziemcach, w Niemczech - ustawa o imigracji (*Zuwanderungsgesetz*<sup>6</sup>). Symboliki nazewnictwa nie można pominąć, gdyż jasno wyznacza ona zmianę paradygmatu dyskusji. W 2005 r., kiedy weszła w życie ustawa o imigracji, pojęcie *Einwanderung* zostało zastąpione przez *Zuwanderung*. Obydwa słowa oznaczają imigrację, jednakże *Einwanderung* kładzie nacisk na zamiar stałego osiedlenia się równocześnie z nabyciem obywatelstwa. *Zuwanderung* natomiast podkreśla zamiar stałego pobytu, ale bez nabycia obywatelstwa.

## 2.2. Instytucje polityki migracyjnej

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Bundesministerium des Innern*) jest organem odpowiedzialnym zarówno za politykę migracyjną, jak i integracyjną na poziomie federalnym. Wśród podległych mu jednostek warto podkreślić rolę Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* - BAMF). W 2005 r. BAMF, zajmujący się do tamtego momentu głównie kontrolą wniosków azylowych, otrzymał nowe kompetencje w zakresie prowadzenia polityki integracyjnej, w tym nadzorowanie testów naturalizujących.

Kolejnym podmiotem jest Pełnomocnik Rządu Federalnego ds. Migracji, Azylu i Integracji (*Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*), działający od 2005 r. w ramach Urzędu Kanclerskiego (*Bundeskanzleramt*). Wobec organu o charakterze *stricte* wykonawczym Pełnomocnik w swych zadaniach ma analizę bieżącej sytuacji i rekomendacje zmian w prawie.

Ponadto każdy kraj związkowy posiada swój resort spraw wewnętrznych, a w większości przypadków także Pełnomocnika Rządu Kraju Związkowego zajmującego się problematyką migracji.

Lista aktów prawnych regulujących politykę migracyjną jest obszerna i obejmuje między innymi:

- ♦ ustawę o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*);

---

<sup>6</sup> Właściwa nazwa ustawy brzmi: Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (ustawa w sprawie sterowania i ograniczaniu napływu i w sprawie regulacji pobytu i integracji obywateli Unii Europejskiej i obcokrajowców).

- ♦ ustawę o powszechnej swobodzie osiedlania się i przemieszczania obywateli UE (*Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, Freizügigkeitsgesetz/EU*);
- ♦ ustawę o prawie pobytu (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz*);
- ♦ ustawę o imigracji (*Zuwanderungsgesetz*).

Problem z ustawodawstwem w kwestii polityki migracyjnej w Niemczech polega na braku wyraźnej, klarownej kodyfikacji, która ułatwiłaby zrozumienie i stosowanie przepisów. Ostatnia ustawa ujednocila i upraszcza rzeczywistość prawną, nie rozwiązuje jednak problemu złożoności uregulowań.

### 2.3. Zarys rozwoju polityki migracyjnej

Polityka migracyjna RFN ulegała na przestrzeni lat wielu zmianom. Zarys rozwoju i zmian prowadzonej polityki imigracyjnej jest niezbędny do zrozumienia specyfiki zarówno niemieckiej polityki migracyjnej, jak i integracyjnej. Kryterium niżej prezentowanego podziału na okresy stanowi przede wszystkim charakter migracji oraz jej skala, które nierozdzielnie związane są z otoczeniem instytucjonalnym i prowadzoną polityką migracyjną RFN.

W historii powojennej wyróżnić można kilka okresów. Pierwsze lata powojenne (1945–1961) to ruchy migracyjne spowodowane głównie skutkami wojny. Dominuje tu grupa repatriantów i wysiedlonych. W latach 1961–1973 polityka migracyjna uległa całkowitej zmianie. Pomimo że jeszcze w latach 50. RFN zawarła pierwsze umowy z Włochami, Turcją oraz Grecją, mające na celu zachęcenie do przybycia na określony czas konkretnych typów pracowników, to lata 60. były czasem wzmożonego napływu imigrantów. Prymat rynku pracy i potrzeb gospodarki narodowej stanowił wyznaczniki prowadzonej polityki. Napływ pracowników-gości miał uzupełnić braki nisko wykwalifikowanych pracobiorców (podobną politykę prowadziła Francja), zakładając jednocześnie ich krótkotrwały pobyt na terenie Niemiec. Ustawodawstwo zamknęło tę drogę dla imigrantów na fali kryzysu gospodarczego, wprowadzając w 1973 r. tak zwaną zasadę *Anwerbestopp*. Założeniem tej zmiany miało być powstrzymanie napływu obcokrajowców, jednakże okazało się to nieskuteczne. To właśnie ta polityka spowodowała, że pracownicy-goście zaczęli osiedlać się na stałe i, wykorzystując dodatkowo prawo dotyczące łączenia rodzin, sprowadzali kolejnych imigrantów. Jeszcze w latach 80. prowadzone były działania zachęcające imigrantów do powrotu do państw pochodzenia.

Cezurą kolejnego okresu jest upadek muru berlińskiego w 1989 r. Wraz ze zjednoczeniem Niemiec, zmianami ustrojowymi w Europie i konfliktami zbrojnymi głównymi grupami imigrantów byli azylanci i przesiedleńcy z Europy Wschodniej. Mimo wyraźnie zauważalnej, rosnącej liczby obcokrajowców żyjących w Niemczech dopiero w 1998 r. politycy niemieccy uznali RFN za kraj przyjmujący. Na tej podstawie zmienione zostało podejście w polityce migracyjnej: zniesiono zasadę podwójnego obywatelstwa, a nabór pracowników miał być sterowany programami typu *Zielona Karta* - a więc skierowany do ściśle określonej grupy zawodowej. W 2005 r., wraz z uchwaleniem nowej ustawy o imigracji, polityka migracyjna RFN obrała obecny kurs, odchodząc jednocześnie od prymatu rynku pracy, utrzymując jednakże interes polityczny i ekonomiczny kraju jako podstawowy wyznacznik kierunku polityki migracyjnej.

#### 2.4. Wyzwania i przyszłość polityki migracyjnej

Wyzwania, przed jakimi stoi obecnie niemiecka polityka migracyjna, można podzielić na następujące grupy:

- ♦ demograficzne - obecna struktura społeczeństwa niemieckiego jest niekorzystna, a wedle prognoz ma się jeszcze pogorszyć - udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej strukturze społecznej rośnie, a dzietność kobiet pozostaje na niskim poziomie. Starzejące się społeczeństwo w perspektywie długofalowej zmienia potencjał produkcyjny, strukturę konsumpcji, a ponadto wpływa bezpośrednio na sytuację na rynku pracy oraz system zabezpieczenia społecznego;
- ♦ dotyczące rynku pracy - starzenie się społeczeństwa może postawić kraj przed problemem niedoboru siły roboczej. Rozwiązaniem może być otwarcie na imigrację. Organizacja Narodów Zjednoczonych opracowała raport prezentujący wyliczenia, tak zwane *replacement migration* - wielkości migracji niezbędne do zrównoważenia rynku pracy<sup>7</sup>. Na tej podstawie można oszacować, w zależności od przedstawionych w raporcie ONZ scenariuszy, potrzebną do zrównoważenia rynku pracy liczbę migrantów;
- ♦ dotyczące systemu zabezpieczenia socjalnego - wskaźnik obciążenia demograficznego (w 2012 r. - 51%<sup>8</sup>) z powodu

---

<sup>7</sup> United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, *Replacement Migration: Is It a Solution to a Declining and Ageing Populations?*, 2001.

<sup>8</sup> World Bank Database, [www.tradingeconomics.com/germany/age-dependency-ratio-percent-of-working-age-population-wb-data.html](http://www.tradingeconomics.com/germany/age-dependency-ratio-percent-of-working-age-population-wb-data.html) [dostęp: 02.10.2010 r.].

niskiej stopy przyrostu naturalnego pogarsza się od lat i zagraża funkcjonowaniu systemu opartego na solidarności pokoleń. Wśród rozwiązań tego problemu wymienić można między innymi przesunięcie wieku przejścia na emeryturę, politykę prorodzinną, ale przede wszystkim działania zachęcające imigrantów w wieku produkcyjnym do przybycia do Niemiec;

- ◆ nielegalna imigracja - wiąże się ona z potencjalnym powiększeniem szarej strefy gospodarki, wzrostem przestępczości oraz innymi kosztami społecznymi. Zbyt wysokie bariery dla imigrantów tworzą zachęty do nielegalnego przekraczania granicy. Należy więc wyważyć odpowiednio restrykcyjność polityki migracyjnej, by praca „na czarno” stała się nieopłacalna;
- ◆ konkurencja międzynarodowa - przyciąganie kapitału w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w ostatnich latach zdaje się tracić znaczenie na rzecz kapitału ludzkiego. Otwarte społeczeństwa z jasnymi zasadami mogą wiele zyskać. Utrwalenie wizerunku państwa otwartego i przyjaznego imigrantom zwiększa jego szanse na przyciągnięcie tych osób, o które zabiega, co wobec narastającej konkurencji ze strony innych państw wymaga czegoś więcej niż rozwiązań *stricte* instytucjonalnych;
- ◆ selektywność polityki migracyjnej - w Niemczech postulowany system punktowy nie został ostatecznie wprowadzony, chociaż inicjatywy typu *Zielona Karta* (akcja preferująca imigrantów o ściśle określonym profilu zawodowym - w tym przypadku dotyczyło to informatyków) miały wyraźne cechy selektywnej polityki migracyjnej. Obrana grupa docelowa - wyselekcjonowana - nie zawsze odpowiadała lub odpowiadała w pożądanym sposobie na działania państwa.

Dotychczasowa polityka migracyjna była podporządkowana potrzebom rynku pracy i ograniczała (z wyjątkiem okresu 1960-1973) liczbę przybywających. Wytyczne dla polityki migracyjnej na najbliższe lata można ująć w trzech punktach:

- ◆ integracja legalnie przebywających z zamiarem stałego pobytu;
- ◆ ekonomiczny i polityczny interes kraju jako element kształtujący celową politykę migracyjną;
- ◆ bezpieczeństwo narodowe<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> M. Kaczmarczyk, *Adaptacyjna polityka migracyjna Niemiec i Japonii po II wojnie światowej*, [w:] K.A. Kłosiński (red.), *Japonia, Niemcy. Odzyskany honor w rozwoju gospodarczym*,

Oceniając politykę migracyjną RFN, można powiedzieć, że jej skuteczność w dużej mierze zależała od kategorii migrantów, której dotyczyła. O ile polityka była nieskuteczna w przypadku pracowników-gości oraz korzystających z prawa łączenia rodzin, o tyle w przypadku osób poszukujących azylu i repatriantów okazała się skuteczna, to znaczy ograniczała napływ tych kategorii migrantów zgodnie z założeniami.

Głównym problemem nieskuteczności polityki migracyjnej Niemiec jest błędne założenie, że ruchy migracyjne podlegają łatwej kontroli i regulacji. Ilość czynników wpływających na decyzje migracyjne, będących poza bezpośrednią kontrolą państwa, powoduje, że sterowanie i precyzyjna regulacja polityką migracyjną nie są możliwe.

### 3. Polityka integracyjna Republiki Federalnej Niemiec

#### 3.1. Wprowadzenie

Ocena efektów polityki integracyjnej Niemiec w słowach kanclerz Angeli Merkel z 2010 r. jest bardzo pesymistyczna: *multikulturalizm upadł ostatecznie, czas skończyć z mrzonkami o idealnym współżyciu Niemców i imigrantów*<sup>10</sup>. W ostatnich latach problem integracji obcokrajowców na stałe przebywających w Niemczech był przedmiotem otwartej i żywej debaty, często sprowadzanej do dyskusji o tolerancji wobec wyznawców islamu. Za sukces poczytywany jest brak wydarzeń, jakie miały miejsce chociażby w 2005 r. na przedmieściach Paryża, za porażkę zaś przykłady dyskryminacji na rynku pracy obywateli niemieckich z korzeniami na przykład tureckimi oraz wysoką koncentrację osiedleńczą grup etnicznych.

Debata na temat integracji w Niemczech rozpoczęła się relatywnie późno, a za punkty przełomowe w ostatnich latach można uznać:

- ◆ uchwalenie w 2005 r. ustawy o imigracji (*Zuwanderungsgesetz*);
- ◆ utworzenie w 2006 r. Niemieckiej Konferencji Islamskiej (*Deutsche Islam Konferenz - DIK*);
- ◆ opracowanie w 2007 r. Narodowego Planu Integracji (*Der Nationale Integrationsplan*);
- ◆ przeprowadzenie 6 szczytów integracyjnych.

---

Lublin 2011, s. 211.

<sup>10</sup> *Angela Merkel Declares Death of German Multiculturalism*, [www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures](http://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures), „Guardian” z 17.10.2010 [dostęp: 02.10.2013 r.].

Na tle innych krajów europejskich Niemcy mają pewne opóźnienie w omawianym zakresie. Francuski program integracji powstał już w 1998 r. i zanim RFN zaproponowała swoje rozwiązania (bazujące w dużym stopniu na rozwiązaniach Paryża), Francja mogła dokonywać już pierwszych korekt swojego programu.

### 3.2. Instytucje

Centralną rolę w kwestiach integracji odgrywa Pełnomocnik Rządu Federalnego ds. Migracji, Azylu i Integracji w randze sekretarza stanu, jednakże to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest organem odpowiedzialnym za kwestie polityki integracyjnej. Aby nadać rangę i podkreślić wagę integracji, od 2005 r. Pełnomocnik Rządu działa w ramach Urzędu Kanclerskiego. Jest to organ inicjujący i koordynujący działania mające na celu promocję integracji, walkę z przejawami nietolerancji i rasizmu.

Instytucjami ustanowionymi wokół Pełnomocnika są:

- ♦ szczyty integracji (*Integrationsgipfel*) - do tej pory odbyło się 6 spotkań w ramach tej instytucji. Zrzesza ona przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron, tj. rządowej, obywatelskiej oraz mniejszości, których debata w jakikolwiek sposób dotyczy;
- ♦ Rada ds. Integracji (*Beirat Integration*) - 32-osobowa rada została powołana przez obecną sekretarz stanu Marię Böhmer - celem Rady jest wspieranie Pełnomocnika oraz inicjowanie działań mających na celu postęp procesu integracji.

### 3.3. Narodowy Plan Działania na rzecz Integracji

W Deklaracji Rządu Federalnego w sprawie Narodowego Planu Działań na Rzecz Integracji podkreślono kluczowy charakter integracji jako zadania rządu federalnego. Kwestia integracji została wskazana przez kanclerz Angelę Merkel jako główny priorytet polityki wewnętrznej RFN w 2006 r. Podczas szczytu integracyjnego w Urzędzie Kanclerskim zdecydowano o przygotowaniu Narodowego Planu Integracji, który ma stanowić podstawę polityki integracyjnej w nadchodzących latach, zapewnić wiążący charakter integracji i stworzyć instrumenty zapewniające ocenę rezultatów polityki integracyjnej. Narodowy Plan Działań na rzecz Integracji został opracowany w ramach jedenastu forum dialogu, w których uczestniczyli przedstawiciele państwa i społeczeństwa, zwłaszcza organizacji imigrantów.

W 2007 r. rząd federalny opracował Narodowy Plan Integracji, definiując w nim następujące cele<sup>11</sup>:

- ◆ zwiększone nakłady na kursy integrujące;
- ◆ promocja języka niemieckiego od początku pobytu;
- ◆ zwiększenie szans imigrantów na rynku pracy przez dostęp do lepszej edukacji;
- ◆ polepszenie sytuacji kobiet;
- ◆ wspieranie społeczeństwa obywatelskiego;
- ◆ wspieranie integracji lokalnie.

Integracja, jako stałe zadanie rządu federalnego, wymaga długoterminowych, strukturalnych podstaw. Fora dialogu działające w ramach Narodowego Planu Działań na rzecz Integracji uzgodniły przyjęcie szeregu środków, opracowały działania sprzyjające integracji, począwszy od wczesnej edukacji dzieci, poprzez sport, kulturę, edukację, rynek pracy, a nawet administrację publiczną<sup>12</sup>.

W deklaracji zaakcentowano również rolę landów w realizacji polityki integracyjnej. Jednak w Raporcie Landów Niemieckich w sprawie Narodowego Planu Działań, zatytułowanym *Razem dla lepszej integracji* (stan na 11 listopada 2011 r.), podkreślono uzależnienie działań podejmowanych przez landy od decydentów federalnych. Raport uwydatnia jednocześnie różnorodność wyzwań stojących przed landami w zależności od ich specyfiki, a tym samym konieczność podejmowania szerokiego zakresu działań. Z uwagi na fakt, że integracja ma miejsce na poziomie lokalnym, w raporcie zaakcentowano niezbędną rolę władz lokalnych w polityce integracyjnej<sup>13</sup>. Także w Raporcie Federacji Stowarzyszeń Rządów Lokalnych w sprawie Narodowego Planu Działań na rzecz Integracji podkreślono lokalny charakter integracji, pomimo ustanawiania zasadniczych ram warunków polityki migracyjnej przez władze federalne i landy<sup>14</sup>. Jako zasadniczy element powodzenia integracji imigrantów wskazano ich aktywny udział w życiu społecznym. Właśnie udział imigrantów na równych zasadach w kluczowych obszarach życia społecznego stanowi jedno z zadań polityki integracyjnej<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Zob. [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler%20Integrationsplan/2006-07-12-gutes-zusammenleben-klare-regeln.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler%20Integrationsplan/2006-07-12-gutes-zusammenleben-klare-regeln.html) [dostęp: 02.10.2013 r.].

<sup>12</sup> Declaration of the Federal Government on the National Action Plan on Integration.

<sup>13</sup> Report of the German Lander on the National Action Plan on Integration Together for Greater Integration.

<sup>14</sup> Report of the Federation of Local Government Associations on the National Action Plan on Integration.

<sup>15</sup> Declaration of the Federal Government on the National Action Plan on Integration.



### 3.4. Obszary integracji

Szczególny nacisk w procesie integracji w Niemczech kładziony jest na następujące obszary: język, system edukacji, udział w rynku pracy oraz partycypacja społeczna.

Znajomość języka niemieckiego została uznana za podstawowy element integrujący imigrantów. Dlatego szereg inicjatyw – kursy językowe dla nowo przybyłych imigrantów połączone z elementami wiedzy o RFN, akcje promocyjne, warunki naturalizacji<sup>16</sup> – promuje lub wymaga znajomości języka od imigrantów. Warunkiem osiedlenia się jest udokumentowanie znajomości niemieckiego lub obligatoryjne uczestnictwo w kursie językowym (2 po 300 godzin lektoratu oraz 30 godzin wiedzy o kraju). Zarządzanie systemem kursów (odpłatnych dla nowo przybyłych w wysokości 1 euro za godzinę lekcyjną) odbywa się centralnie (jak we Francji). Uchylenie się od obowiązku szkolenia grozi karami finansowymi.

Wykształcenie zdobywane w krajowym systemie na każdym poziomie zdecydowanie służy integracji. Problem w Niemczech polega na tym, że edukacja należy do kompetencji krajów związkowych. Nie jest zatem możliwe stworzenie jednego ogólnie obowiązującego systemu. W ramach wcześniej omawianego Narodowego Planu Działania próby te zostały jednak podjęte.

Integracja na rynku pracy odnosi się do braku dyskryminacji zawodowej oraz aktywizacji imigrantów. W połowie lat 70. imigracja straciła swoje silne połączenie z rynkiem pracy na rzecz łączenia rodzin, azylu i przesiedleń. Ponadto w związku ze zmianami struktury gospodarki niemieckiej zapotrzebowanie na nisko wykwalifikowanych pracowników w produkcji spadło. Do powyższego dochodzą przypadki dyskryminacji. Efektem jest relatywnie niższa stopa partycypacji w rynku pracy i ponad dwukrotnie wyższa stopa bezrobocia wśród obcokrajowców w stosunku do autochtonów (np. w 2005 r. bezrobocie wśród obcokrajowców wyniosło 25,2%, wobec 13,1% – wśród Niemców<sup>17</sup>).

Kwestia dostępu do rynku pracy jest wieloaspektowa i połączona z innymi elementami. Pierwszym z nich jest możliwość uznania wykształcenia i kwalifikacji z kraju ojczystego – w dużym stopniu jest ona pochod-

---

<sup>16</sup> Ustawa o prawie pobytu wymagała od 2007 r. potwierdzenia znajomości języka niemieckiego również od małżonków przybywających na zasadzie łączenia rodzin. Spotkało się to z wyraźnym protestem mniejszości tureckiej, która zbojkotowała pierwszy szczyt integracji.

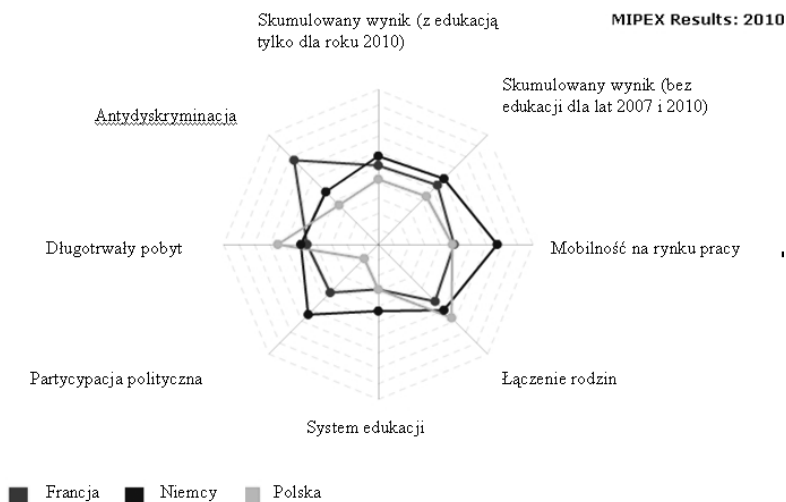
<sup>17</sup> W. Nell, *Suche nach neuen Wegen. Die Gestaltung der Einwanderungssituation in Deutschland*, [w:] W. Nell, S.A. Yeshurun, *Arbeitsmarkt, Migration, Integration in Europa*, Schwalbach 2008, s. 165.

na systemu edukacji i leży w kompetencjach krajów związkowych. Drugim elementem jest zachęcanie do tworzenia własnych firm przez obcokrajowców. Trzecim jest możliwość podejmowania zatrudnienia w służbie publicznej - od służb mundurowych po urzędy centralne RFN. W tym ostatnim aspekcie szeroko promowane jest zwiększenie udziału wśród zatrudnionych w urzędach obywateli RFN z tak zwanymi korzeniami imigranckimi.

Partycypacja w życiu społecznym i politycznym stanowi jasny sygnał, czy dana grupa narodowa lub etniczna postrzega kraj przyjmujący jako podmiot, za który należy wziąć osobistą odpowiedzialność, i czy widzi szanse kształtowania polityki tego kraju. Na szczeblu lokalnym łatwiej dostrzec aktywność polityczną imigrantów niż na szczeblu krajowym.

### Rysunek 10

#### Wskaźnik MIPEX w 2010 r.



Źródło: [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu) [dostęp: 02.10.2013 r.].

Pożądanym krokiem osób długo/na stałe przebywających w Niemczech jest naturalizacja. Od 2000 r. w Niemczech działa reguła *ius soli*, a ustawy regulujące kwestię obywatelstwa (*Staatsangehoerigkeitsgesetz*) zostały w ostatnich latach zaostrzone i stawiają coraz więcej wymagań (np. w kwestii znajomości języka czy znajomości kraju). Niemiecka polityka integracyjna zdaje się, do pewnego stopnia, mylnie utożsamiać potencjał naturalizacyjny z sukcesem integracji.

Ocena polityki integracyjnej w tym momencie jest niejednoznaczna. Posługując się Indekssem Polityki Integracyjnej wobec Imigrantów (*Migrant Integration Policy Index - MIPEX*), który obejmuje 148 wskaźników z odpowiednimi wagami, można jednak dokonać porównania między krajami. Ogólny wskaźnik dla Niemiec wynosi 57, dla Francji - 51, dla Polski - 47<sup>18</sup> (im wyższy wskaźnik, tym lepsze warunki do integracji). Wyniki w 2010 r. dla Polski, Niemiec i Francji przedstawione zostały na rys. 10.

W powyższym zestawieniu trzech krajów Niemcy wypadają najlepiej, zwłaszcza w obszarze mobilności na rynku pracy oraz partycypacji politycznej. Jednak w porównaniu z Francją rozwiązania w obszarze uregulowań antidyskryminacyjnych mogą zostać ulepszone. W skali światowej MIPEX wyższy niż Niemcy posiadają kraje skandynawskie, ale również kraje Beneluksu, Kanada, USA, Włochy, Portugalia i Hiszpania.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Niemiecka polityka migracyjna, ze względu na federalizm i związane z nim zjawisko niesolidarności krajów związkowych, nie może być porównywana z polityką migracyjną Polski. W obu krajach występuje jednak kilka punktów wspólnych, przede wszystkim podporządkowanie polityki migracyjnej potrzebom rynku pracy. Przykład niemiecki pokazuje, że interes polityczny i ekonomiczny powinien wyznaczać kierunek polityki migracyjnej, a prymat rynku pracy nie powinien być tutaj decydujący. Oba kraje borykają się z problemem starzenia się społeczeństwa, dlatego imigracja powinna być dostosowana do potrzeb ekonomicznych danego kraju, jednakże (jak pokazuje przykład Niemiec) z uwzględnieniem społecznych żądań i obaw. Kapitał ludzki jest obecnie najwyższą wartością państwa, dlatego otwarte społeczeństwa z jasnymi zasadami mogą zyskać i stać się beneficjentami imigracji.

Restrykcyjność polityki migracyjnej powinna być odpowiednio wyważona, aby nie zachęcać do nielegalnej imigracji, a z drugiej strony przyciągać te osoby, o które państwo zabiega. W Niemczech polityka migracyjna pozostaje połączona instytucjonalnie z polityką integracyjną poprzez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Obie polityki odpowiadają na zmieniające się warunki krajowe. Kluczowymi narzędziami integracji są edukacja (w tym przypadku szczególnie miejsce zajmuje znajomość języka niemieckiego) oraz udział w rynku pracy. Z doświadczeń niemieckich wynika, że dostęp do rynku pracy na czas limitowany nie ma dużego wpływu na liczbę osób pozostających w Niemczech. Dlatego w Polsce po-

<sup>18</sup> Zob. [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu) [dostęp: 02.10.2013 r.].

lityka migracyjna powinna skoncentrować się na sposobach przyciągnięcia wybranych grup imigrantów, między innymi poprzez promocję równych zasad udziału imigrantów w kluczowych obszarach życia społecznego. Konieczne są badania potrzeb rynku pracy, ale także długookresowa prognoza sytuacji społeczno-ekonomicznej Polski.

## Bibliografia

### Publikacje i raporty

- Bundesministerium des Innern, *Migrationsbericht 2011 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*, [www.bamf.de](http://www.bamf.de).
- Kaczmarczyk M., *Adaptacyjna polityka migracyjna Niemiec i Japonii po II wojnie światowej*, [w:] K.A. Kłosiński (red.), *Japonia, Niemcy. Odzyskany honor w rozwoju gospodarczym*, Lublin 2011.
- Koryś P., Okólski M., *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji*, Ośrodek Badań nad Migracjami, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace Migracyjne nr 55, Warszawa 2004.
- Massey D.S., *Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert*, [w:] K. Husa [et al.], *International Migration. Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt 2000.
- United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, *Replacement Migration: Is It a Solution to a Declining and Ageing Populations?*, 2001.
- Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, Wiesbaden 2013.

### Wykaz dokumentów

- Declaration of the Federal Government on the National Action Plan on Integration*, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Report of the Federation of Local Government Associations on the National Action Plan on Integration*, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Report of the German Lander on the National Action Plan on Integration Together for Greater Integration*, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

### Źródła internetowe

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>  
[www.destatis.de](http://www.destatis.de)  
[www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)  
[www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com)  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## POLITYKA INTEGRACYJNA FRANCJI

Prowadzona przez rząd francuski polityka wstrzymywania imigracji zakończyła się niepowodzeniem. Ciągły napływ obywateli państw trzecich do Francji zmotywował rząd francuski do opracowania nowej polityki w stosunku do cudzoziemców<sup>19</sup>.

W centrum nowej koncepcji polityki integracyjnej cudzoziemców we Francji jest kontrakt przyjęcia i integracji, tj. umowa pomiędzy państwem francuskim a obywatelem państwa trzeciego. Ma on na celu przygotowanie integracji cudzoziemca ze społeczeństwem francuskim, ze szczególnym uwzględnieniem wartości Republiki Francuskiej oraz znajomości języka francuskiego. Cudzoziemiec zobowiązuje się do wykonania umowy przez uczestniczenie w procesie integracji, a państwo do spełnienia świadczeń, do których się zobowiązało.

Duży nacisk położony jest na integrację cudzoziemców z mieszkańcami w obrębie ich miejsca zamieszkania przez zachęcanie ich do udziału w warsztatach społeczno-lingwistycznych oraz programach regionalnych, w których wykonaniu uczestniczą nie tylko organy centralne, lecz również władze lokalne.

Ważnym punktem nowej strategii jest tak zwana promocja różnorodności przez prowadzenie polityki antydyskryminacyjnej cudzoziemców podczas procesu zatrudnienia oraz w życiu zawodowym.

Narzędzia polityki integracyjnej Francji wraz z wdrażającymi je instytucjami zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

## Narzędzia polityki integracyjnej Francji

Narzędzia polityki integracyjnej	Organ wykonujący	Cel
<b>Kontrakt przyjęcia i integracji (CAI)</b>	Urząd Imigracji i Integracji (OFII) <sup>20</sup>	Zobowiązania państwa wobec obywatela: edukacja obywatelska- w ciągu jednego dnia prezentowane są instytucje francuskie i wartości Republiki, w szczególności równości między mężczyznami a kobietami oraz laickość;

<sup>19</sup> Projekt *Europejskie doświadczenie na polskim podwórku, Europejskie doświadczenie. Francja*, <http://ed.frog.org.pl/component/content/article/92-europejskiedoswiadczeniafrancja.html> [dostęp: 04.10.2013 r.].

<sup>20</sup> L'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Narzędzia polityki integracyjnej	Organ wykonujący	Cel
		<p>edukacja języka francuskiego - maks. 400 godzin;</p> <p>spotkania informacyjne na temat życia we Francji;</p> <p>wykaz kompetencji (<i>le bilan de compétences professionnelles</i>), które pozwalają cudzoziemcowi poznać oraz ocenić swoje doświadczenie, kompetencje profesjonalne oraz umiejętności szukania pracy;</p> <p>opieka społeczna, jeśli sytuacja osobista lub rodzinna sygnatariusza ją usprawiedliwia.</p>
<b>Nauczanie języka francuskiego</b>	Nauczanie języka francuskiego za pośrednictwem Urzędu Imigracji i Integracji (OFII)	<p>Urząd Imigracji i Integracji jest odpowiedzialny za przeprowadzenie dwóch typów kursów edukacji języka:</p> <p>w ramach kontraktu CAI,</p> <p>dla cudzoziemców już mieszkających we Francji, którzy przyjechali przed wprowadzeniem kontraktu CAI i których znajomość języka francuskiego nie jest wystarczająca.</p>
<b>Nauczanie języka francuskiego na warsztatach społeczno-lingwistycznych (ASL)</b>	Urząd przyjęcia oraz pomocy dla cudzoziemców i obywatelstwa (DAAEN) <sup>21</sup>	Warsztaty społeczno-językowe, prowadzone przez lokalne stowarzyszenia, mają przede wszystkim wspierać i utrzymywać więzi społeczne między mieszkańcami. Są połączeniem nauki języka francuskiego z nauką poszczególnych czynności i prac. Pozwalają nawiązać kontakty między mieszkańcami.
<b>Program Otwarcie szkół dla rodziców</b>	Minister ds. Integracji i Edukacji, instytucje szkolnictwa, gmin, stowarzyszeń i sieci, wsparcia rodziny i rodzicielstwa	Celem programu jest umożliwienie rodzicom-cudzoziemcom naukę języka francuskiego oraz zaznajomienia ich z kadrą nauczycieli oraz ze szkołą, gdzie uczą się ich dzieci. Chodzi o umożliwienie rodzicom darmowej nauki języka francuskiego, która odbywa się w szkole ich dzieci, w celu zaznajomienia rodziców z instytucją szkoły oraz z prawami i obowiązkami ucznia i jego rodziców.

<sup>21</sup> La Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité.

Narzędzia polityki integracyjnej	Organ wykonujący	Cel
		Ma to pomóc rodzicom zrozumieć proces edukacji ich dzieci.
<b>Promocja różnorodności</b>	Urząd Imigracji i Integracji i Urząd przyjęcia oraz pomocy dla cudzoziemców i obywatelstwa	Deklaracja różnorodności ( <i>La Charte de la diversité</i> ) promuje różnorodność w zarządzaniu zasobami ludzkimi (zatrudnienie, rozwój kariery zawodowej, wynagrodzenie). <i>Le label diversité</i> jest wydawana do każdego rodzaju pracodawcy publicznego lub prywatnego, w wyniku audytu i wstępnego sprawozdania jednostki certyfikującej (AFNOR Certification), po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji czterostronnej (państwa, pracodawców, związków zawodowych, ekspertów), która analizuje na podstawie specyfikacji wymagań środków mających na celu zapobieganie dyskryminacji i promowanie różnorodności w zatrudnianiu oraz w karierze zawodowej.
<b>Programy regionalne integracji imigrantów (PRIPI)</b>	Z upoważnienia lokalnych prefektów, lokalne przedstawicielstwa OFIL, centrum zatrudnienia, kuratoria, DIRECCTE <sup>22</sup> , władze lokalne, instytucje publiczne, stowarzyszenia itp.	Programy mają na celu wdrożenie polityki integracji imigrantów na poziomie regionalnym przez zaangażowanie wszystkich podmiotów lokalnych, przyjmując za podstawę pracy analizę sytuacji i potrzeb w regionie. Ich główne priorytety to: nauka języka francuskiego i koordynacja świadczenia języka, dostęp do zatrudnienia i zdobywania kompetencji, dostęp do opieki zdrowotnej i praw społecznych osób starszych-imigrantów, wsparcie rodzicielstwa, integracja cudzoziemek i walka z przemocą przeciwko nim.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.immigration.interieur.gouv.fr](http://www.immigration.interieur.gouv.fr) [dostęp: 04.10.2013 r.], [www.ofii.fr/qui\\_sommes-nous\\_46/index.html?sub\\_menu=1](http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/index.html?sub_menu=1) [dostęp: 04.10.2013 r.]; spotkanie z Sylvie Moreau, dyrektor Departamentu Integracji i Obywatelstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w ramach wizyty studyjnej, Paryż, 23 września 2013 r.

<sup>22</sup> Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - Urząd ds. Firm, Konkurencji, Konsumpcji, Pracy i Zatrudnienia.





## Polityka migracyjna w Polsce

### Wstęp

Zmiany demograficzne w Polsce, postępująca integracja europejska, a także wzrastająca mobilność ludności na całym świecie wymuszają ewolucję celów, metod i narzędzi zarządzania publicznego. Efektywna polityka migracyjna powinna odpowiadać na powyższe zadania, a jednym z jej najważniejszych instrumentów jest informacja. Sprawne przekazywanie danych, koordynacja działań poszczególnych instytucji i szczelny system prawno-organizacyjny są gwarantami skutecznej polityki migracyjnej.

Polska polityka migracyjna jest w trakcie ewolucji. W dniu 1 stycznia 2014 r. ma wejść w życie nowa ustawa o cudzoziemcach. Ponadto część podejmowanych obecnie działań jest efektem rekomendacji zawartych w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Oba dokumenty stanowią wyraz istotnych zmian zachodzących w praktyce organów administracji publicznej i jako takie stanowią istotny punkt odniesienia dla konkluzji zawartych w niniejszym raporcie.

W raporcie przedstawiono kluczowe elementy polskiej polityki migracyjnej w kontekście zarządzania informacją. Na podstawie analizy aktów prawnych, sytuacji faktycznej oraz rozmów z ekspertami słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej przygotowali syntezę najważniejszych informacji o stanie zarządzania informacją w polityce migracyjnej, jej podstawach prawnych (zarówno krajowych, jak i europejskich), a także zaangażowanych w nią podmiotach administracji publicznej. Przedstawiono

również obieg informacji o imigrancie przebywającym na terytorium Polski na przykładzie studentów z państw trzecich. Wartością dodaną raportu są wnioski wyciągnięte z trwających 8 miesięcy prac słuchaczy, wraz z rekomendacjami działań.

Jedną z najważniejszych konkluzji jest konieczność bardziej efektywnego zarządzania informacją, między innymi poprzez zacieśnioną współpracę pomiędzy poszczególnymi aktorami polityki, szczególnie na poziomie pracowników merytorycznych. Kluczowy jest także pełny monitoring losów cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP) oraz ewaluacja działań instytucji wdrażających politykę migracyjną na różnych etapach. Należy również rozważyć wyznaczenie instytucji, która pełniłaby funkcję koordynatora w zakresie zarządzania informacją.

## 1. Podstawowe pojęcia

Migracja (emigracja, imigracja) to wędrówka ludności, mająca na celu zmianę miejsca pobytu. Przemieszczanie się ludności występowało w każdym czasie i jest zjawiskiem naturalnym, jednakże współczesna migracja to wydarzenie bezprecedensowe. Na jej fenomen składają się: skala strumieni ludzkich oraz wzrastająca mobilność, która spowodowana została nowymi rozwiązaniami technologicznymi, gospodarczymi i transportowymi.

Zjawisko migracji analizowane jest na wielu różnych poziomach, głównie ze względu na brak jednolitej definicji migranta. W opracowaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), formułującym zalecenia dotyczące statystyk międzynarodowych migracji, autorzy dokumentu zwracają uwagę na fakt, że głównym źródłem niespójności danych statystycznych jest brak jedności pomiędzy krajami w odpowiedzi na pytanie, kogo należy uważać za międzynarodowego migranta<sup>1</sup>. W tekście pojawia się również teza, że (...) *pomimo rosnącego zjawiska międzynarodowych migracji (...) często brak jest odpowiednich danych statystycznych koniecznych do opisanie strumieni migracyjnych*<sup>2</sup>. Brakuje też informacji niezbędnych do właściwej interpretacji danych, a także narzędzi umożliwiających porównanie danych pocho-

---

<sup>1</sup> United Nations Statistic Division, Department of Economic and Social Affairs, *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*, [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf), s. 12n. [dostęp: 12.07.2013 r.].

<sup>2</sup> Wspomniane opracowanie ONZ i Europejskiego Biura Statystycznego (EUROSTAT) opiera definicję migranta - rezydenta na koncepcji kraju stałego pobytu (*country of usual residence*). Według tego założenia migrant międzynarodowy to osoba, która zmienia kraj stałego pobytu i w nowym miejscu pozostaje co najmniej 12 miesięcy. Jednakże ta definicja może okazać się nieprecyzyjna przy przyjęciu innej perspektywy badawczej.

dzących z różnych krajów czy też z różnych źródeł - nawet w jednym państwie<sup>3</sup>.

Źródłami informacji na temat migracji międzynarodowych są rejestry administracyjne<sup>4</sup>, informacje pochodzące z urzędów zajmujących się kontrolą granic, badania gospodarstw domowych oraz inne źródła administracyjne<sup>5</sup>. Częściej obejmują one stan prawny, a nie faktyczny, koncentrując się na osobach mających prawo pobytu w danym miejscu. Rejestry i inne źródła administracyjne obejmują konkretną grupę docelową, dlatego pochodzące z nich dane odzwierciedlają administracyjne procedury, a nie poszczególne osoby. Informacje uzyskiwane na przejściach granicznych opierają się na dokumentach i deklaracjach (ustnych bądź pisemnych) migrantów, zachodzi więc obawa niskiej wiarygodności części pozyskanych danych.

Publikacja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) pokazuje, że definicja migranta zależy od rozwiązań ustrojowych, tj. od polityki przyznawania obywatelstwa obowiązującej w danym kraju<sup>6</sup>. Informacje pochodzące z analizy wydawanych administracyjnie zezwoleń (na pracę bądź osiedlenie) odzwierciedlają politykę migracyjną danego państwa. Odrębnym problemem pozostaje zjawisko nielegalnej, a więc nieudokumentowanej migracji.

Gromadzenie i opracowywanie informacji o migrantach wydaje się tym istotniejsze, że zagadnienie to jest stale obecne w dyskursie publicznym. Imigranci postrzegani są przez część opinii publicznej jako zagrażający spójności społecznej „obcy”; dlatego z perspektywy administracji tak istotne są działania informacyjne skierowane do obywateli, oparte na rzetelnych danych. Chociaż źródła administracyjne nie przedstawiają pełnej informacji na temat wszystkich międzynarodowych migrantów, są one cenne, gdyż stanowią podstawę działań w zakresie polityki migracyjnej.

Istotne jest wdrożenie odpowiednich narzędzi i procedur, dzięki którym dane na temat migrantów byłyby opracowywane i przekazywane

<sup>3</sup> United Nations Statistic Division, Department of Economic and Social Affairs, dz. cyt., s. 8n.

<sup>4</sup> Rejestry obejmują: spisy powszechne, rejestry cudzoziemców, inne rejestry (np. listy osób ubiegających się o azyl).

<sup>5</sup> M. Kułakowska, *Niektóre kwestie definicyjne związane z pomiarem zjawiska migracji. Co oznacza termin „migrant”?*, <http://pogranicza.files.wordpress.com/2009/05/niemkore-kwestie.pdf>, s. 215 [dostęp: 11.08.2013 r.].

<sup>6</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Sources and comparability of migration statistics*, [www.oecd.org/els/mig/43180015.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/43180015.pdf), s. 6-7 [dostęp: 28.07.2013 r.].

w taki sposób, by ich zakres był jak najszerszy i uwzględniał wieloznaczność oraz złożoność zjawiska. Bardzo dużo można osiągnąć dzięki posiadaniu właściwej informacji we właściwym czasie oraz sprawnemu nią zarządzaniu. W tym opracowaniu termin „informacja” oznacza co innego niż pojęcie „dane”. Podczas gdy te ostatnie dotyczą zjawisk samych w sobie, mając charakter źródłowy i nieprzetworzony, informacja oznacza przeanalizowane i przetworzone do postaci zrozumiałej dane oraz wiadomości. Powiadają one odbiorcę o stanie danego problemu, mając dla niego realną wartość w procesie decyzyjnym<sup>7</sup>. Dzięki odpowiedniemu zarządzaniu informacją jej użytkownik dysponuje przede wszystkim efektywnym narzędziem do podejmowania właściwego działania. Jakość systemu informacyjnego decyduje więc o jakości procesu zarządzania. Zbieranie informacji o migracji oraz umiejętne zarządzanie nimi pozwoli nie tylko na opis oraz zrozumienie przyczyn i skutków ruchów ludności, lecz również ułatwi rozwiązywanie problemów, które niesie ze sobą wzrastająca mobilność.

Ze względu na uwarunkowania historyczne lata 90. XX w. były pierwszym momentem po II wojnie światowej, w którym polscy decydenci stanęli przed problematyką globalnych przepływów migracyjnych. Po wielu latach nieobecności problemu migracji w polityce państwowej Polska musiała w krótkim czasie zmierzyć się z nowym zjawiskiem i odpowiednio przygotować się do niego. Stworzenie przepisów, procedur i polityki krajowej, które pozwoliłyby na wypełnienie międzynarodowych standardów w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców w sytuacji masowego napływu obywateli byłego Związku Radzieckiego, było niezbędne<sup>8</sup>. Jednocześnie liczone się z faktem, że rozwiązania przyjęte w latach 90. będą wymagały rewizji i dostosowania do zmieniającej się szybko rzeczywistości<sup>9</sup>. Zmiany administracyjne i prawne, jakie miały miejsce na przełomie wieków, podyktowane były także koniecznością dostosowania legislacji polskiej do wymogów akcesji do Unii Europejskiej (UE). Ten intensywny okres miał pozytywny wpływ dla procesu zarządzania migracjami w Polsce, jednak skoncentrował się on na dostosowaniu do wymogów prawnych Unii Europejskiej.

Według przygotowanej przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) *Prognozy ludności na lata 2003–2030* do 2020 r. liczba ludności zmniejszy się o milion osób, a w następnej dekadzie (lata 2020–2030) o kolejne pół-

<sup>7</sup> R. Pyrek, *Specyfika informacji i jej rola w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, <http://zn.mwse.edu.pl/ebooki/7/141-156.pdf> [dostęp: 28.07.2013 r.].

<sup>8</sup> A. Rajkiewicz (red.), *O polską politykę migracyjną*, Zespół Migracyjny Rządowej Rady Ludnościowej i Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, <http://pldocs.docdat.com/docs/index-29714.html> [dostęp: 19.09.2013 r.].

<sup>9</sup> Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

tora miliona. W 2030 r. ludność Polski może osiągnąć ok. 35,7 mln. Malejąca dzietność i wzrastająca długość życia powodują starzenie się społeczeństwa. Do 2030 r. średni wiek mieszkańca Polski (obecnie wynosi on ok. 37 lat) wzrośnie do ponad 45 lat, z tendencją do dalszego wzrostu. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego, tj. liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się z obecnych 60 do 72; jednocześnie znacznie zwiększy się obciążenie ludnością w wieku poprodukcyjnym - do 46 (obecnie 24), na niekorzyść osób w wieku przedprodukcyjnym (z obecnych 26 na 36)<sup>10</sup>. Przyszła sytuacja demograficzna Polski jest niekorzystna, co związane jest z koniecznością zaprojektowania takich narzędzi polityki migracyjnej, które złagodzą skutki trendów demograficznych.

## 2. Polityka migracyjna i zarządzanie informacją w świetle prawa Unii Europejskiej

Polityka migracyjna stanowiła tradycyjną kompetencję państw członkowskich Unii Europejskiej. Obawy związane z niekontrolowanym napływem imigrantów i dowolnym wybieraniem przez nich kraju zamieszkania (również przez osoby ubiegające się o azyl w związku z utworzeniem przestrzeni bez granic w ramach strefy Schengen) doprowadziło do uznania przez państwa członkowskie konieczności przyjęcia wspólnego podejścia do obcokrajowców podróżujących do UE i w jej granicach<sup>11</sup>. W traktacie z Maastricht wskazano, że polityka migracyjna stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich, a na podstawie traktatu amsterdamskiego dziedzina ta została uregulowana w art. 63 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia rozwija wspólną politykę migracyjną mającą na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami osób, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczania. W komunikacie Komisji Europejskiej z 4 maja 2011 r. w sprawie migracji wskazano, że (...) *podwójnym celem*

<sup>10</sup> Główny Urząd Statystyczny (GUS), *Prognoza ludności na lata 2003-2030*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_648\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_648_PLK_HTML.htm) [dostęp: 12.08.2013 r.].

<sup>11</sup> A. Weinar, *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, EU-US Immigration Systems 2011/02, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute 2011, [www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf](http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf) [dostęp: 05.09.2013 r.].

Unii musi być utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa przy jednoczesnym ułatwieniu przekraczania granic osobom, które powinny zostać wpuszczone na terytorium UE, z poszanowaniem ich praw podstawowych<sup>12</sup>. Realizacji powyższych celów służą między innymi instrumenty regulujące proces gromadzenia, przechowywania lub transgranicznej wymiany danych osobowych.

### 2.1. System Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II)

W komunikacie Komisji do Parlamentu i Rady z 20 lipca 2010 r. dotyczącym przeglądu zarządzania informacjami w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości podkreślono zasadnicze znaczenie transgranicznej wymiany informacji dla funkcjonowania strefy Schengen i rynku wewnętrznego. Gromadzeniu i wymianie informacji w strefie służy System Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II). Ze względów technicznych, związanych z koniecznością przetwarzania większej ilości danych, w 2013 r. zastąpił on funkcjonujący od 1995 r. System Informacji Schengen<sup>13</sup>. SIS II został uzupełniony o dodatkowe możliwości w zakresie gromadzenia danych, takie jak: odciski palców, fotografie, kopie europejskiego nakazu aresztowania, przepisy mające na celu ochronę interesów osób, których tożsamość została przywłaszczona, oraz odsyłacze do innych wpisów.

Podstawę prawną funkcjonowania SIS II stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1987/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji<sup>14</sup>. Określa ono warunki i procedury dokonywania oraz przetwarzania wpisów w SIS II odnoszących się do obywateli państw trzecich, wymiany informacji uzupełniających i danych dodatkowych w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt na terytorium państw członkowskich. Ponadto system wykorzystywany jest między innymi do gromadzenia informacji o osobach zaginionych, poszukiwanych w związku z popełnieniem przestępstw oraz o skradzionych przedmiotach.

<sup>12</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 4 maja 2011 r., *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, KOM(2011) 743.

<sup>13</sup> SIS II rozpoczął działanie 9 kwietnia 2013 r. zgodnie z decyzją Rady nr 2013/157/UE z 7 marca 2013 r. ustalającą datę rozpoczęcia stosowania decyzji 2007/533/WSiSW w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.Urz. UE L 87 z 27.03.2013).

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE L 381 z 28.12.2006. Uzupełnienie podstawy prawnej regulującej funkcjonowanie SIS II stanowi decyzja 2007/533/WSiSW w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.Urz. UE L 205 z 07.08.2007), określająca warunki i procedury dokonywania oraz przetwarzania wpisów w SIS II dotyczących osób i przedmiotów oraz wymiany informacji uzupełniających i danych dodatkowych w celach związanych ze współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych.

Dane, które mogą być przechowywane w SIS II, zostały wymienione w tabeli 1.

**Tabela 1**

**Informacje przechowywane w SIS II i VIS**

SIS II	VIS
nazwisko (nazwiska) i imię (imiona)	dane alfanumeryczne, dotyczące: <ul style="list-style-type: none"> <li>- osoby ubiegającej się o wizę</li> <li>- wiz, o których wydanie złożony został wniosek</li> <li>- wiz, które zostały wydane</li> <li>- wiz, których wydania odmówiono</li> <li>- wiz unieważnionych</li> <li>- wiz cofniętych</li> <li>- wiz przedłużonych</li> </ul>
nazwisko (nazwiska) rodowe	fotografie
poprzednio używane imiona/nazwiska oraz wszelkie pseudonimy	odciski palców
wszelkie szczególne, obiektywne cechy fizyczne niepodlegające zmianom	odsyłacz do innych wniosków
miejsce i data urodzenia	
płeć	
fotografie	
odciski palców	
obywatelstwo (obywatelstwa)	
informacja, czy dana osoba jest uzbrojona, agresywna lub czy jest uciekinierem	
powód wpisu i odesłanie do decyzji będącej powodem wpisu, odsyłacz lub odsyłacze do innych wpisów	
organ dokonujący wpisu	
działania, jakie należy podjąć*	

\*Są to działania wnioskowane we wpisie w przypadku odnalezienia przez organy krajowe wpisu dotyczącego danej osoby w systemie SIS II, podejmowane wobec obywatela państwa trzeciego podlegającego kontroli. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym organy uprawnione do bezpośredniego dostępu do KSI w celu wglądu do danych SIS, w przypadku odnalezienia osoby lub przedmiotu, których dotyczy wpis, są obowiązane do podjęcia wnioskowanych we wpisie działań, o ile realizowane przez dany organ zadania umożliwiają im takie działania, albo do bezzwłocznego przekazania osoby lub przedmiotu Policji.

SIS II składa się z: systemu centralnego, systemu krajowego w każdym państwie członkowskim oraz infrastruktury łączności. Dostęp do danych wprowadzonych do SIS II oraz prawo do ich wyszukiwania są zastrzeżone wyłącznie dla organów odpowiedzialnych za ustalanie tożsamości obywateli państw trzecich do celów kontroli granicznej, innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych na terytorium danego państwa członkowskiego oraz koordynacji takich kontroli przez wyznaczone organy. Ponadto prawo dostępu do danych w SIS II mają krajowe organy sądownicze (w tym odpowiedzialne za wszczynanie dochodzeń z oskarżenia publicznego w postępowaniu karnym i dochodzeń sądowych przed wniesieniem aktu oskarżenia), a także organy odpowiedzialne za wydawanie wiz.

Rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organu (tzw. biuro SIRENE<sup>15</sup>) zapewniającego wymianę wszelkich informacji uzupełniających, tj. takich, które nie są przechowywane w SIS II, ale są związane z wpisami do tego systemu. Są one wymieniane pomiędzy państwami na przykład w celu konsultacji lub wzajemnego informowania się podczas dokonywania wpisu, podjęcia odpowiednich działań po uzyskaniu potwierdzenia w systemie czy też w przypadku niemożności podjęcia wymaganego działania. Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 sierpnia 2004 r. zadania biura SIRENE w Polsce realizuje Policja.

## 2.2. Wizowy System Informacyjny (VIS)

Zapewnieniu sprawnej realizacji polityki migracyjnej Unii Europejskiej służy również Wizowy System Informacyjny (Visa Information System - VIS), którego funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych<sup>16</sup>. Celem VIS jest poprawa realizacji wspólnej polityki wizowej, współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez ułatwienie wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi o wnioskach wizowych i związanych z nimi decyzjach, między innymi w celu uproszczenia procedury składania tych dokumentów. Chodzi tu również o zapobieżenie omijaniu kryteriów służących do określania, które państwo członkowskie odpowiada za rozpatrzenie wniosku, a także o ułatwienie walki z nadużyciami, odpraw na granicach zewnętrznych państw członkowskich i na ich terytorium. Ma to się też przysłużyć

---

<sup>15</sup> SIRENE - *Supplementary Information Request at the National Entry* (wniosek o informacje uzupełniające na wejściach krajowych).

<sup>16</sup> Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008.



pomocy w identyfikacji osób, które mogą nie spełniać warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium państw członkowskich bądź przestały spełniać te warunki, oraz częściowo zapobiegać zagrożeniom bezpieczeństwa państw członkowskich.

Oprócz organów wizowych dostęp do danych umieszczonych w VIS mają organy odpowiedzialne za przeprowadzanie odpraw na granicach zewnętrznych i na terytoriach krajowych, organy odpowiedzialne za udzielenie azylu, a w niektórych przypadkach – władze krajowe i Europol<sup>17</sup>.

Państwa członkowskie wyznaczają organy krajowe odpowiedzialne za funkcjonowanie obu systemów. Zasady i sposób realizacji udziału Rzeczypospolitej Polskiej w SIS oraz VIS, w tym obowiązki i uprawnienia organów dotyczące dokonywania wpisów oraz wglądu do danych zawartych w obu systemach, określa ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym<sup>18</sup>.

### 2.3. Krajowy System Informatyczny

Narzędziem, które umożliwia polskim organom administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości dostęp, edycję i wykorzystywanie danych z SIS i VIS, jest Krajowy System Informatyczny (KSI). W powołanej ustawie o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w SIS oraz VIS system został zdefiniowany jako infrastruktura telekomunikacyjna wraz z zespołem współpracujących ze sobą urządzeń, procedur i oprogramowania, zastosowanych w celu przetwarzania danych. Za utworzenie, uruchomienie, eksploatację techniczną oraz utrzymanie systemu odpowiada centralny organ techniczny KSI. Obecnie rolę tę odgrywa Komendant Główny Policji. Nadzór nad prawidłowością działania KSI sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Uprawnienia poszczególnych podmiotów w kontekście dostępu i administrowania danymi przedstawia tabela 2.

W raporcie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie funkcjonowania strefy Schengen od 1 listopada 2012 r. do 30 kwietnia 2013 r. podkreślono, iż Wizowy System Informacyjny działa właściwie. Jedyną obawą związaną z jego funkcjonowaniem dotyczy nieoptymalnej jakości danych biometrycznych i alfanumerycznych wprowadzanych do VIS przez organy konsularne państw członkowskich oraz

<sup>17</sup> Procedury w tym zakresie określa decyzja Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania (Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008).

<sup>18</sup> Dz.U. nr 165, poz. 1170 z późn. zm.

średnio- i długoterminowych skutków tego problemu. Może to prowadzić do podejmowania decyzji z zakresu polityki migracyjnej na podstawie niepełnych danych. Niesie to ze sobą ryzyko dobierania instrumentów nieodpowiednich do potrzeb i małą skuteczność działań.

Tabela 2

## Różne poziomy dostępu do danych w KSI

Nazwa organu lub instytucji	SIS II		VIS	
	Dokonywanie wpisów danych	Wgląd do danych	Dokonywanie wpisów danych	Wgląd do danych (w zależności od celu)
Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców	•	•	•	•
Minister właściwy do spraw zagranicznych		•	•	•
Straż Graniczna		•	•	•
Komendanci oddziałów Straży Granicznej				•
Komendanci placówek Straży Granicznej				•
Policja		•		•
Komendanci wojewódzcy Policji				•
Komendanci powiatowi (miejscy) Policji				•
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego		•		
Agencja Wywiadu		•		
Zandarmeria Wojskowa		•		
Centralne Biuro Antykorupcyjne		•		
Służba Kontrwywiadu Wojskowego		•		
Służba Wywiadu Wojskowego		•		
Służba Celna		•		•
Wojewodowie		•	•	•
Organy kontroli skarbowej		•		
Konsulowie		•	•	•
Sądy		•		
Prokuratury		•		
Rada ds. Uchodźców				•

### 3. Kluczowi aktorzy polityki migracyjnej w kontekście zarządzania informacją

Polityka migracyjna wpływa na sytuację w państwie na wielu płaszczyznach, dlatego wymaga skrupulatności w działaniu wszystkich zaangażowanych w nią jednostek organizacyjnych administracji. Istotną rolą organów jest zapewnienie prawidłowego obiegu informacji – od chwili wystąpienia przez cudzoziemca z wnioskiem o wydanie dokumentu uprawniającego do przebywania na terytorium RP do momentu, gdy osoba ta opuści polskie terytorium albo postanowi pozostać tu przez dłuższy czas. W procesie obiegu informacji uczestniczą zarówno centralne organy administracji rządowej, jak i jednostki terenowe. Kluczową rolę odgrywa, ze względu na status Centralnego Organu Wizowego, Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców (dalej jako: Szef UdsC). W tej części raportu przedstawiono kompetencje najważniejszych organów administracji w kwestii polityki migracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem procesu zarządzania informacją.

#### 3.1. Minister właściwy do spraw zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych odgrywa ważną rolę w procesie zarządzania informacją. W większości przypadków cudzoziemcy, chcąc udać się na terytorium RP, składają wniosek o wydanie dokumentu uprawniającego do przekroczenia polskiej granicy (wizy). Wnioski są rozpatrywane przez konsulów RP, którzy mają obowiązek wypełnienia szeregu warunków przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 kwietnia 2011 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców<sup>19</sup>. Należy podkreślić, że decyzja konsula jest uznaniowa – oznacza to, że bierze on za nią pełną odpowiedzialność. Od 24 kwietnia 2011 r. ma on obowiązek pisemnego uzasadnienia swojej decyzji. W momencie stwierdzenia prawdziwości wszystkich dokumentów konsul wydaje określony typ wizy, która uprawnia do przekroczenia granicy RP. Przy wjeździe na terytorium Polski cudzoziemiec zobowiązany jest przedstawić Straży Granicznej (SG) dokumenty, na podstawie których został wydany dokument wjazdowy. W przypadku powzięcia uzasadnionych i niedających się usunąć wątpliwości Straż Graniczna ma prawo odmówić cudzoziemcowi wstępu na terytorium RP, co jest równoważne z anulowaniem wizy.

W toku postępowania w sprawie wydania wizy, gdy konieczne jest sprawdzenie, czy obecność danego cudzoziemca może wpływać negatywnie na bezpieczeństwo RP, konsul zobowiązany jest do przeprowadzenia

<sup>19</sup> Dz.U. nr 99, poz. 579.

tak zwanych konsultacji wizowych. W tym celu za pośrednictwem Szefa UdsC przeprowadza wymianę informacji z innymi państwami należącymi do strefy Schengen. Z kolei w ramach konsultacji krajowych konsul zasięga opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej. W przypadku uzyskania informacji sygnalizującej zastrzeżenia co do wjazdu cudzoziemca konsul powinien odmówić wydania wizy.

### **3.2. Komendant Główny Straży Granicznej**

Zgodnie z ustawą z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej jest ona jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formacją utworzoną do ochrony granicy państwowej<sup>20</sup>. Formacja ta służy między innymi temu, by w momencie przekraczania granicy przez cudzoziemca sprawdzić, czy posiada on stosowne uprawnienie. Straż Graniczna ściśle współpracuje z organami współtworzącymi politykę migracyjną; musi być każdorazowo informowana przez właściwe organy (np. wojewodów) o zmianach w sytuacji prawnej cudzoziemca - w szczególności gdy utracił on prawo przebywania na terytorium RP. Bez tych informacji Straż Graniczna nie mogłaby wykonywać swoich ustawowych działań, np. przeprowadzenia procedury doprowadzenia do granicy. Ponadto poszczególne ustawy nakładają na organy administracji oraz inne podmioty obowiązek informowania Straży Granicznej o dokonywanych czynnościach mających związek z jej działalnością.

Komendant Główny Straży Granicznej jest również uprawniony do wydawania decyzji dotyczących zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Posiada on także uprawnienie do występowania do właściwego wojewody o wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca.

### **3.3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych**

Minister Spraw Wewnętrznych jest odpowiedzialny za koordynację działań związanych z polityką migracyjną RP, ochroną granic, kontrolą ruchu granicznego i cudzoziemców, kwestiami obywatelstwa oraz repatriacji. Minister spraw wewnętrznych pełni funkcję nadzorczą wobec Szefa UdsC oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej. Rola ministerstwa, ze względu na specyfikę tego urzędu, ma charakter koncepcyjny - minister w nikłym zakresie uczestniczy w procedurach administracyjnych dotyczących wjazdu oraz przebywania obcokrajowców na terytorium RP.

Minister Spraw Wewnętrznych przewodniczy również międzyresortowemu Zespołowi do spraw Migracji.

---

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675 z późn. zm.

### 3.4. Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców oraz wojewodowie

Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za wjazd, tranzyt oraz wyjazd cudzoziemców z terytorium RP. Jest ponadto organem drugiej instancji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach migracyjnych prowadzonych przez wojewodów. Wojewodowie wydają decyzje administracyjne w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz w sprawach związanych z wydawaniem pozwoleń na pracę. Wojewodowie oraz Szef UdsC są niejako połączeni funkcjonalnie, pełniąc w polityce migracyjnej funkcję wykonawczą.

Ponadto Szef UdsC odgrywa rolę organu-łącznika za sprawą Systemu Pobyt - krajowego zbioru rejestrów w sprawach cudzoziemców. Pełni on również funkcję Centralnego Organu Wizowego w rozumieniu art. 17 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. Oznacza to, że jest on punktem, przez który przechodzą informacje w ramach konsultacji z centralnym organem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym wniosek został złożony, lub centralnym organem innego państwa członkowskiego. Szef UdsC jest organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji (w tym konsultacji elektronicznych) w toku procedury udzielania zezwolenia na wjazd cudzoziemca na terytorium strefy Schengen.

### 3.5. Międzyresortowy Zespół do spraw Migracyjnych

Zespół, powołany jako organ pomocniczy oraz opiniodawczy przy Prezesie Rady Ministrów, nie pełni obecnie żadnej funkcji w procesie zarządzania informacją. Wzmianka na jego temat jest istotna ze względu na fakt, że posiada on potencjał rozwojowy. W jego obradach uczestniczą: sekretarze lub podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach: Finansów, Gospodarki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rozwoju Regionalnego, Spraw Zagranicznych oraz Zdrowia, a także Prezes GUS, Szef UdsC, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Będąc forum wymiany poglądów i informacji na wysokim szczeblu, zespół pozwala na inicjowanie zmian w legislacji i systemie instytucjonalnym. Przygotowuje też propozycje dotyczące zmian w podziale kompetencji między organy administracji publicznej oraz monitoruje prowadzone w Unii Europejskiej prace w zakresie polityki migracyjnej. Ponadto zespół jest odpowiedzialny za stworzenie projektu dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Wydaje się, że gremium to może w znaczący sposób wpłynąć na sposób zarządzania informacją w ramach polityki migracyjnej.

## **4. Zarządzanie informacją w najważniejszych dokumentach i w praktyce**

### **4.1. Ustawa o cudzoziemcach**

Zasady dotyczące warunków wjazdu, pobytu oraz wyjazdu osób nieposiadających obywatelstwa polskiego i przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej reguluje ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>21</sup>. Poniżej zostały przedstawione najważniejsze zagadnienia z punktu widzenia zarządzania informacją w polityce migracyjnej. Zostały one zaczerpnięte z ww. ustawy oraz rozmów członków grupy warsztatowej z przedstawicielami instytucji i organizacji zajmujących się tą problematyką.

### **4.2. Informacje o cudzoziemcach**

Informacje o cudzoziemcu, które mogą być przetwarzane w rejestrach prowadzonych przez instytucje krajowe, zawierają między innymi: imię, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca, imię i nazwisko rodowe matki, datę urodzenia lub wiek, miejsce urodzenia, rysopis (wzrost, kolor oczu, znaki szczególne), odciski linii papilarnych, obywatelstwo, narodowość, miejsce zamieszkania lub pobytu, stan cywilny, wizerunek twarzy. Dodatkowo - w postępowaniach dotyczących wydania, przedłużenia, odmowy wydania wizy lub udzielenia zezwolenia na pobyt na czas oznaczony - możliwe jest przetwarzanie danych dotyczących stanu zdrowia cudzoziemca.

### **4.3. Wizy**

Cudzoziemcy mogą ubiegać się o wizę Schengen lub wizę krajową. Sytuacjami uprawniającymi do otrzymania wizy są między innymi: prowadzenie działalności gospodarczej, odwiedziny, odbycie studiów pierwszego lub drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich albo studiów trzeciego stopnia, prowadzenie badań naukowych, realizacja zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się bądź zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Odmowa wydania wizy krajowej jest zasadna, gdy dane cudzoziemca znajdują się w SIS do celów odmowy wjazdu lub w wykazie osób, których pobyt na terenie RP jest niepożądany. Innym powodem może być brak wystarczających środków utrzymania na czas trwania planowanego pobytu na terytorium Polski oraz na powrót do państwa pochodzenia lub zamieszkania bądź na tranzyt do

---

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 264, poz. 1573 z późn. zm.

państwa trzeciego. Wystarczającym powodem jest również brak ubezpieczenia zdrowotnego.

#### 4.4. Zezwolenie na zamieszkanie

W celu zalegalizowania pobytu na terytorium Polski cudzoziemiec musi uzyskać zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, składając wniosek do urzędu wojewódzkiego, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Wniosek musi zostać złożony najpóźniej na 45 dni przed upływem okresu pobytu cudzoziemca na podstawie wizy lub okresu ważności wizy. Zgodnie z przepisami ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach zezwolenie to może być udzielone na okres nie dłuższy niż rok kalendarzowy. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony właściwy wojewoda jest obowiązany zwrócić się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy te są obowiązane, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazać wojewodzie odpowiednie informacje.

Artykuł 53 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach określa kategorie osób, które mogą ubiegać się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Należą do nich między innymi osoby: posiadające zezwolenie na pracę, prowadzące działalność gospodarczą lub kulturalną, będące małżonkami obywatela polskiego, posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, podejmujące lub kontynuujące studia wyższe bądź stacjonarne studia doktoranckie, prowadzące badania naukowe, będące członkiem rodziny cudzoziemca, który uprawniony jest do ubiegania się o tego typu zezwolenie.

- *Rejestry, ewidencje i wykazy w sprawach cudzoziemców*

W przedmiotowym zakresie w systemie informatycznym prowadzone są następujące bazy danych:

- ♦ rejestry spraw dotyczących między innymi: wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwoleń na osiedlenie się, wydania polskich dokumentów tożsamości, zobowiązania do opuszczenia terytorium RP, wydalenia z RP, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego RP, odmowy wjazdu na terytorium RP;

- ◆ rejestr odcisków linii papilarnych, pobranych od cudzoziemców;
- ◆ ewidencja zaproszeń;
- ◆ wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

Do podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie systemów informatycznych należą między innymi: komendanci placówek Straży Granicznej, komendanci oddziałów Straży Granicznej, Komendant Główny Straży Granicznej, wojewodowie, konsulowie, Szef UdsC oraz minister właściwy do spraw zagranicznych. Każdy z powyższych podmiotów prowadzi wskazane rejestry, ewidencje i wykazy w zakresie swojej właściwości.

Jeżeli od cudzoziemca pobierane są odciski linii papilarnych, organ, który tego dokonał, zobowiązany jest do przekazania ich Komendantowi Głównemu Policji, łącznie z podstawowymi informacjami o cudzoziemcu (imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, obywatelstwo).

W wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, oprócz danych personalnych umieszcza się podstawę prawną i faktyczną decyzji o wpisaniu cudzoziemca do wykazu. Samego wpisu, przedłużenia jego obowiązywania lub wykreślenia dokonuje Szef UdsC. Czyni to z urzędu lub na wniosek jednego z następujących podmiotów: Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, wojewody lub konsula.

Szef UdsC prowadzi także zbiór rejestrów i ewidencji w sprawach cudzoziemców – System Pobyt, składający się z:

- ◆ rejestrów, ewidencji i wykazów, wymienionych w art. 124 ustawy o cudzoziemcach<sup>22</sup>;
- ◆ rejestru spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy;
- ◆ rejestru spraw o wydalenie osób posiadających status uchodźcy;
- ◆ rejestru spraw o udzielenie azylu;
- ◆ rejestru spraw o udzielenie zgody na pobyt tolerowany;

---

<sup>22</sup> Chodzi tu między innymi o: rejestry spraw dotyczących wiz, wydania polskich dokumentów tożsamości dla cudzoziemców, wydalenia oraz odmowy wjazdu na terytorium RP.



- ◆ rejestru spraw o udzielenie ochrony czasowej;
- ◆ rejestru pobytu obywatela UE;
- ◆ rejestru karty pobytu członka rodziny obywatela UE;
- ◆ rejestru dokumentów potwierdzających prawo stałego pobytu;
- ◆ rejestru wniosków, wydanych postanowień i decyzji w sprawach o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, o udzielenie pomocy repatriantom ze środków budżetu państwa oraz o uznanie za repatrianta;
- ◆ ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji;
- ◆ centralnego rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego.

Dane przetwarzane w Systemie Pobyt udostępnia się w uzasadnionych przypadkach następującym podmiotom: organom Policji, organom Straży Granicznej, ministrowi obrony narodowej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Radzie do spraw Uchodźców, sądom, sądom administracyjnym, prokuratorom, wojewodom, konsulom, Szefowi Służby Kontrywiadu Wojskowego, Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego oraz Komendantowi Głównemu Żandarmerii Wojskowej. Informacje zawarte w Systemie Pobyt mogą być przekazywane za granicę, o ile zezwalają na to umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną.

### **STUDIUM PRZYPADKU: zarządzanie informacją w polityce migracyjnej na przykładzie sytuacji studentów z krajów trzecich<sup>23</sup>**

W celu podjęcia studiów w Polsce studenci z krajów trzecich, którzy przeszli postępowanie rekrutacyjne na jedną z polskich uczelni wyższych, zwracają się o wydanie wizy krajowej do najbliższego konsulatu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach osoba ubiegająca się o wizę krajową składa:

---

<sup>23</sup> Przez pojęcie krajów trzecich rozumie się państwa niebędące członkami Unii Europejskiej.

- 1) wypełniony formularz wniosku zawierający:
  - jej dane osobowe w zakresie niezbędnym do wydania wizy krajowej,
  - cechy posiadanego przez nią dokumentu podróży,
  - informacje o podróżach i pobytach zagranicznych w ostatnich 5 latach,
  - wskazanie i uzasadnienie celu pobytu;
- 2) aktualną fotografię;
- 3) dokumenty potwierdzające:
  - cele i warunki planowanego pobytu,
  - posiadanie wystarczających środków na pokrycie kosztów utrzymania przez cały okres planowanego pobytu na terytorium RP,
  - posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego.

Konsul wydaje wizę, jeżeli student przedstawi zaświadczenie z uczelni o przyjęciu na studia oraz posiada ubezpieczenie i odpowiednie środki na utrzymanie. W przypadku gdy konsul ma wątpliwości dotyczące zasadności wydania wizy, może on zwrócić się do Szefa UdsC. Ten ostatni konsultuje się z innymi organami (np. Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Policji) w kwestii potencjalnego wpływu obecności cudzoziemca w Polsce na bezpieczeństwo państwa. W ciągu 10 dni od otrzymania prośby przekazuje on konsulowi informacje dotyczące osoby składającej wniosek. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach konsul na ich podstawie wydaje decyzję o wydaniu (lub odmowie wydania) wizy.

Warto podkreślić, że obecna ustawa o cudzoziemcach powoduje w pewnych przypadkach problemy natury proceduralnej. Studenci zagraniczni stają czasem przed problemem doboru odpowiedniej wizy wjazdowej, uprawniającej do pobytu na terytorium RP (na okres miesiąca, 3 miesięcy lub roku). Powoduje to problemy z przepływem informacji - student zagraniczny, który otrzyma wizę na okres krótszy, automatycznie jeszcze w ciągu roku akademickiego musi przebyć kolejną procedurę wizową. Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach przewiduje zmianę tej sytuacji.

Kwestie związane z podejmowaniem i odbywaniem studiów oraz innych form kształcenia, a także uczestniczeniem w badaniach naukowych i pracach rozwojowych w polskich uczelniach regulują przepisy ustawy

z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 43 ust. 6a ww. ustawy rektor uczelni ma obowiązek niezwłocznego poinformowania ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej o przyjęciu na studia cudzoziemców, niepodjęciu kształcenia przez takie osoby lub skreśleniu ich z listy studentów. Ustawa zobowiązuje uczelnie do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego, w terminie do 15 stycznia każdego roku, wykazu cudzoziemców sporządzonego według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, który zawiera: imię i nazwisko cudzoziemca, państwo stałego zamieszkania, kierunek i rok studiów lub inny rodzaj kształcenia oraz jednostkę organizacyjną uczelni, w której cudzoziemiec odbywa studia, a także warunki finansowe kształcenia.

Przepis dotyczący obowiązku przekazywania informacji o skreśleniach cudzoziemców z listy studentów nie został opatrzony sankcją, co powoduje, że informacje napływają nieregularnie, a część rektorów w ogóle nie wywiązuje się z tego obowiązku. Skutkuje to niepełnymi informacjami, a zatem nieszczelnym systemem monitorowania sytuacji obcokrajowca, co może prowadzić do nadużyć, np. pracy „na czarno”. Ta instytucja prawna ma znaczenie przede wszystkim dlatego, że rokrocznie Straż Graniczna odnotowuje wzrost liczby prób uzyskania dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium RP, w których jako rzekomy cel podaje się podjęcie studiów na jednej z polskich uczelni<sup>25</sup>.

Kolejnym problemem w zarządzaniu informacjami o studentach z państw trzecich jest fakt, że listy takich osób sporządzane są według stanu na dzień 31 grudnia, a skreśleń studentów z listy dokonuje się na koniec roku akademickiego. Jeżeli zatem żądana informacja w ogóle dociera do Straży Granicznej, to dzieje się to z dużym opóźnieniem. Może to prowadzić do przypadków przebywania na terytorium Polski niezgodnie z prawem.

W związku z posiadaniem niepełnych informacji Straż Graniczna dokonuje własnych analiz i szacunków odnośnie do liczby skreślonych studentów. Monitoring działań imigrantów w czasie, gdy przebywają oni na terenie Polski, nie jest prowadzony, z wyjątkiem sytuacji, gdy cudzoziemiec zostanie skreślony z listy studentów lub nie podejmie studiów. W takim wypadku, po otrzymaniu informacji od rektora, Komendant Główny Straży Granicznej zwraca się do odpowiedniego wojewody z wnios-

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.

<sup>25</sup> Według roboczych danych Straży Granicznej w roku akademickim 2011/2012 odnotowano 905 skreśleń po pierwszym roku studiów. Wówczas liczba studentów zagranicznych (spoza Unii Europejskiej) na polskich uczelniach wynosiła 13 648 osób. W roku akademickim 2012/2013 studia rozpoczęły 18 172 osoby z państw trzecich.

kiem o uchylenie tytułu pobytowego oraz monitoruje sytuację skreślonej osoby. Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach nie wspomina o działaniach monitorujących w innych sytuacjach niż opisana powyżej. Natomiast konieczność tego typu aktywności została szeroko omówiona w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, co wskazuje na jej istotność.

Studenci zagraniczni, którzy chcą przedłużyć wizę krajową na następny rok, składają wniosek do wojewody właściwego ze względu na miejsce ich pobytu. Musi to nastąpić co najmniej 3 dni przed upływem okresu legalnego przebywania na terytorium RP. Wojewoda rozstrzyga w sprawie przedłużenia wizy krajowej w drodze decyzji. Przysługuje od niej odwołanie do Szefa UdsC. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach wojewoda jest zobowiązany odmówić cudzoziemcowi udzielenia kolejnego zezwolenia pobytowego, gdy ten nie zaliczył roku studiów i nie uzyskał warunkowego wpisu na następny rok lub semestr studiów. Wojewoda informuje komendanta oddziału Straży Granicznej i komendanta wojewódzkiego Policji o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

W sytuacji gdy student zagraniczny nie realizuje celu pobytu zadeklarowanego we wniosku wizowym, może zostać podjęta decyzja o unieważnieniu lub cofnięciu wizy. Decyzję tę podjąć może konsul, komendant placówki lub oddziału Straży Granicznej. Cudzoziemiec, wobec którego wydana została tego rodzaju decyzja, zobowiązany jest do niezwłocznego opuszczenia terytorium RP.

Nowy projekt ustawy o cudzoziemcach przewiduje zmiany w zakresie zarządzania informacją dotyczącą studentów z krajów trzecich. Przykładowo, wojewoda otrzyma możliwość odmowy kolejnego zezwolenia na zasadzie uznania administracyjnego, jeżeli cudzoziemiec nie wykaże zadowalających postępów w nauce. Projekt przewiduje także obowiązek informowania przez wojewodę rektora uczelni o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy oraz obowiązek informowania wojewody przez rektora uczelni o wykreśleniu cudzoziemca z listy studentów, a także o niezaliczeniu semestru lub roku studiów w określonym terminie<sup>26</sup>.

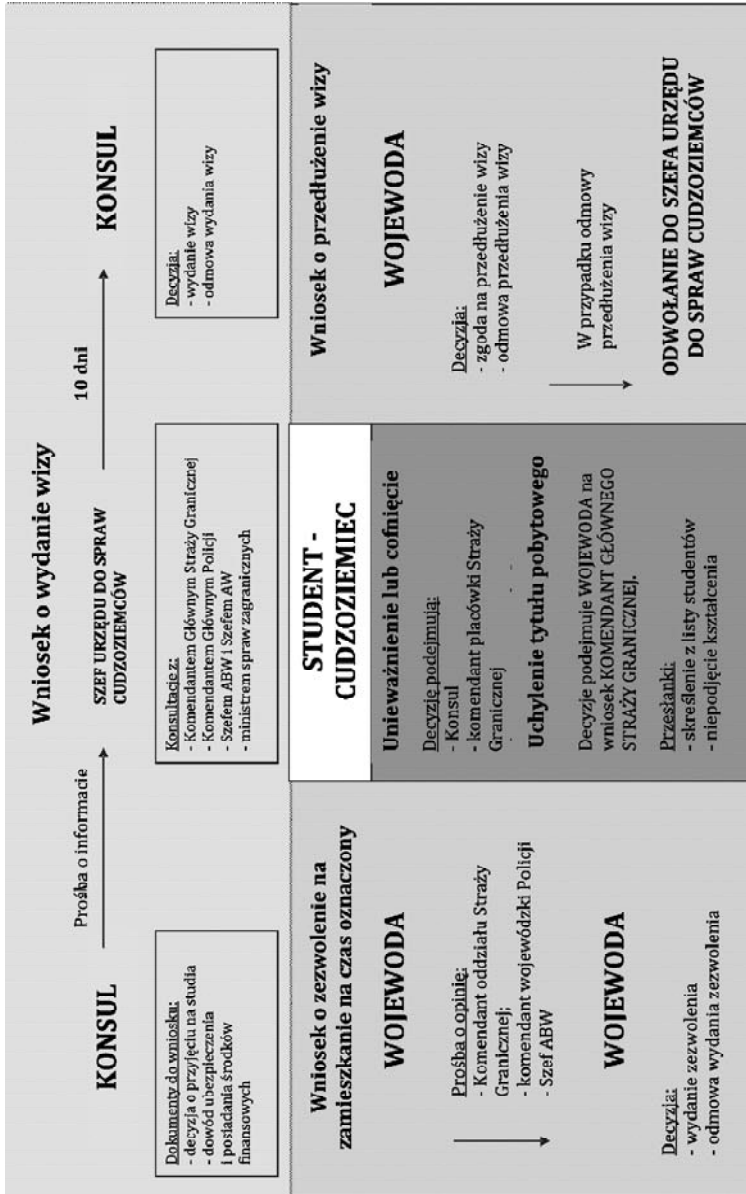
Powyższy przykład pokazuje problem niewystarczającej wymiany informacji między wojewodą a rektorem uczelni. W wymianie tej pośredniczą inne organy, np. Komendant Główny Straży Granicznej. Przewidziane w projekcie nowej ustawy obowiązki wojewodów i rektorów, dotyczące obustronnego przekazywania informacji, powinny rozwiązać tę kwestię – przy założeniu rzetelnego wykonywania obowiązków przez wyżej wymienione podmioty.

---

<sup>26</sup> Projekt ustawy o cudzoziemcach, [www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl) [dostęp: 06.09.2013 r.].

Rysunek 1

### Obieg informacji w polskiej polityce migracyjnej na przykładzie studentów zagranicznych



W nowym projekcie ustawy o cudzoziemcach zaproponowano korzystniejsze rozwiązania dla studentów. Zezwolenie na pobyt czasowy ma

być przyznawane na okres roku (okres odbycia studiów) i dodatkowych 3 miesiący. W przypadku gdy student cudzoziemiec będzie przebywał w Polsce krócej niż rok, zezwolenie będzie przyznawane na okres roku akademickiego lub studiów oraz dodatkowe 3 miesiące. Studenci kontynuujący naukę na kolejnym roku otrzymają zezwolenie na pobyt czasowy na okres 2 lat (do tej pory był to rok). Przewidywane są także zmiany w uregulowaniu pobytu zagranicznego absolwenta polskich uczelni wyższych, którzy poszukują pracy w Polsce. Będą oni mogli ubiegać się o zezwolenie na pobyt czasowy na okres roku. Obecna ustawa o cudzoziemcach nie przewiduje takiej możliwości.

## 5. Proponowane i projektowane zmiany w obecnej polityce migracyjnej

### 5.1. Dokument *Polityka migracyjna Polski* – stan obecny i postulowane działania

Mimo funkcjonowania instytucji oraz procedur zarządzania migracjami przedsięwzięcia w tym zakresie koncentrowały się na reagowaniu na konkretne wydarzenia; brakowało natomiast określenia pożądanych kierunków polityki migracyjnej państwa. Wydawało się to niezbędne, szczególnie w perspektywie planowanego wejścia Polski do strefy Schengen<sup>27</sup>. Brak przemyślanej strategii, wyznaczającej konkretne cele dla działań państwa, uniemożliwiałby efektywną realizację polityki migracyjnej w długim okresie<sup>28</sup>. W 2007 r. powstał organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów – międzyresortowy Zespół do spraw Migracji, który zainicjował prace nad dokumentem *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Został on przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

Oprócz opisu sytuacji bieżącej i nakreślenia obszarów problematycznych, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* przedstawia szereg rekomendacji, których realizacja ma zapewnić stworzenie efektywnego systemu zarządzania migracją. Dokument w aktualnym kształcie nie uwzględnia finansowych aspektów realizacji polityki, ma charakter wyłącznie programowy. W trwających od 2012 r. pracach Zespołu do spraw Migracji przewiduje się stworzenie uzupełniającego *Planu działania*, który ma zawierać szczegółowe propozycje wdrożenia przyjętej poli-

---

<sup>27</sup> Rządowa Rada Ludnościowa, *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012. Projekt*, Warszawa 2012.

<sup>28</sup> M. Lesińska, *Polityka migracyjna jako przedmiot analizy – uwagi wstępne*, [w:] A. Górny [et al.] (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa 2010.

tyki<sup>29</sup>. Już teraz można jednak powiedzieć, że przyjęte w strategii założenia kładą nacisk na potrzebę kompleksowego monitoringu procesów związanych z migracjami oraz skuteczniejszą, pogłębioną współpracę pomiędzy różnymi aktorami realizującymi politykę migracyjną w Polsce.

Zawarta w dokumencie szczegółowa lista rekomendacji z zakresu monitoringu procesów migracji i przebudowy państwowych rejestrów jest obszerna, a jej realizacja została rozłożona na lata. Dużą zaletą jest fakt, że *Politykę migracyjną Polski – stan obecny i postulowane działania* stworzono we współdziałaniu ze środowiskiem pozarządowym, ośrodkami naukowo-badawczymi, przedstawicielami pracodawców i pracobiorców oraz samorządem gospodarczym. Współpraca z tymi podmiotami i czerpanie z ich wiedzy oraz doświadczenia będą też niezbędne przy tworzeniu *Planu działania*.

Część rekomendacji została już wdrożona. Do działań zrealizowanych częściowo należy między innymi zintegrowanie rejestru prowadzonego przez Szefa UdsC z innymi rejestrami, w których gromadzone są dane dotyczące postępowań administracyjnych prowadzonych wobec cudzoziemców. Rekomendacja ta jest aktualnie realizowana jedynie w zakresie integracji Systemów Pobyt i Wiza-Konsul dla małego ruchu granicznego. Planowane są dalsze prace integracyjne obu systemów, jak również przyłączenie kolejnych. Ponadto trwają prace nad budową powiązanych systemów pozyskiwania danych na temat pobytu i pracy/działalności cudzoziemca w zakresie stworzenia rejestracji zatrudnienia obywateli państw trzecich. Wymagają one jednak zmian ustawowych. Planowane powiązania między systemami ułatwią i przyspieszą prowadzenie postępowań z udziałem cudzoziemców i objęłyby już istniejące Systemy Pobyt i Wiza-Konsul z aplikacjami tworzonymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Niemożliwe jest aktualnie wskazanie terminu ich realizacji. Instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie rekomendacji są: Komenda Główna Straży Granicznej, Urząd do spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Podjęte zostały także działania dotyczące monitorowania losów cudzoziemców, których pobyt został zalegalizowany w oparciu o przepisy abolicyjne. Pojawiające się problemy wynikają między innymi z niedoskonałości i ograniczonej funkcjonalności aktualnych systemów instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie – Urzędu do spraw Cudzoziemców. Prze-

<sup>29</sup> Prace prowadzone są przez grupę roboczą do spraw przygotowania planu wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, powołanej w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji.

prowadzona została analiza losu cudzoziemców, którzy skorzystali z abolicji w 2003 r. Planowane są kolejne dwie analizy - akcji abolicyjnych z 2007 i 2012 r.

W zakresie badania stosunku społeczeństwa polskiego do migrantów oraz skuteczności prowadzonych kampanii na rzecz poprawy odbioru społecznego przebywających w Polsce imigrantów planowana jest intensyfikacja prac grupy roboczej do spraw reemigracji oraz stworzenie dodatkowej struktury zajmującej się emigracją. Działanie to ma szczególne znaczenie, jako że społeczny odbiór imigrantów stanowi istotny element programowania polityki migracyjnej. Instytucjami odpowiedzialnymi są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd do spraw Cudzoziemców oraz administracja samorządowa.

Do rekomendacji niewdrożonych należą: stworzenie katalogu tematów badań podstawowych w danym obszarze migracji oraz zabezpieczenie na nie odpowiednich środków finansowych, a także harmonizacja baz danych i definicji dotyczących migracji na drodze ustawowej. Ten ostatni element mógłby uhierarchizować i określić poszczególne bazy danych, które powinny pełnić wiodącą funkcję w systemie zbierania informacji o cudzoziemcach. Przykładowo, funkcję obsługi wydaleń, legalizacji pobytu i zezwoleń na pracę dla cudzoziemców może realizować System Pobyt, zintegrowany z bazą danych Wiza-Konsul oraz zbiorami dotyczącymi integracji obcokrajowców. Kolejny system zawierałby dane o cudzoziemcach z szeroko rozumianego obszaru edukacji. Wszystkie bazy danych, łącznie z systemem PESEL, powinny mieć zapewnioną możliwość bieżącej współpracy, na zasadach określonych ustawowo. Dotychczas nie udało się również wypracowanie mechanizmów zapewniających wypełnienie zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 862/2007 w sprawie statystyk wspólnotowych z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej. Ma to związek z brakiem możliwości pozyskania stosownych danych na skutek zniesienia obowiązku meldunkowego z dniem 1 stycznia 2016 r.<sup>30</sup>

Brak zatwierdzonego planu wdrażania rekomendacji zawartych w *Polityce migracyjnej Polski* wciąż nie pozwala na określenie stopnia realizacji strategicznej wizji zarządzania procesami migracyjnymi. Z pewnością można jednak powiedzieć, że w zakresie zarządzania informacją pozostaje wiele do zrobienia. Kluczowa jest w tym wypadku kwestia współdziałania wielu baz danych i dostęp do nich dla instytucji zaangażowanych w poli-

---

<sup>30</sup> Sprawozdanie z 9. posiedzenia grupy roboczej do spraw przygotowania planu wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania* powołanej w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji, Warszawa, 22 lipca 2013 r., dokument wewnętrzny.



tykę migracyjną. Łączy się ona z wieloma problemami technicznymi i prawnymi, których rozwiązanie wymaga lat pracy. Odpowiednie zarządzanie informacjami w ramach polityki migracyjnej jest procesem skomplikowanym i wymagającym odpowiedniej sieci rejestrów, połączonych interoperacyjnymi systemami informatycznymi. Wysiłek włożony w stworzenie odpowiedniej infrastruktury ma na celu skuteczne prowadzenie polityki. Choć ocena tej polityki jako czynnika mającego realny wpływ na procesy migracyjne nie jest jednoznaczna, to prawdopodobnie warto podejmować takie starania, gdyż jest to jeden z najważniejszych czynników oddziałujących na ruchy migracyjne<sup>31</sup>. Jak opisał to J. Hollifield: *jeśli przyrównać międzynarodowe migracje do przyspieszającego pociągu napędzanego siłami ekonomicznymi i społecznymi, to państwo jest zwrotnicą, która może zmienić bieg pociągu albo go wykoleić*<sup>32</sup>.

## 5.2. Nowa ustawa o cudzoziemcach

W obecnej sytuacji Polski konieczne staje się zaprojektowanie takich narzędzi polityki migracyjnej, które złagodzą skutki negatywnych trendów demograficznych. Ponadto istotna stała się potrzeba stworzenia czytelnych, zrozumiałych narzędzi prawnych oraz usprawnienia i uszczelnienia obecnych procedur legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce. Równie istotnym, a nawet głównym, czynnikiem zmian była konieczność transponowania do polskiego porządku prawnego regulacji unijnych w zakresie polityki migracyjnej. Wszystkie powyższe fakty przesądziły o podjęciu prac nad nową ustawą o cudzoziemcach. Warto również zaznaczyć, że obecnie obowiązująca ustawa o cudzoziemcach była wielokrotnie nowelizowana, co spowodowało obniżenie jej czytelności i przejrzystości przepisów. Stwarzało to trudności interpretacyjne zarówno instytucjom państwowym, związanym przepisami ustawy, jak i cudzoziemcom. Stworzenie nowych narzędzi prawnych ma więc również usprawnić pracę organów zajmujących się kwestiami związanymi z procedurami legalizacji i innymi zagadnieniami dotyczącymi pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Projekt ustawy, opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, przeszedł już etap konsultacji międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. W dniu 3 lipca 2013 r. Prezes Rady Ministrów przekazał go

<sup>31</sup> A. Zolberg, *Matters of state: theorizing immigration policy*, [w:] M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej - niewykorzystany potencjał*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, CMR Working Papers 47/105, Warszawa 2011.

<sup>32</sup> J. Hollifield, *The Politics of International Migration. How Can We "Bring the State back In?"*, [w:] C.B. Brettell, J. Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, New York 2000.

Sejmowi RP, gdzie został skierowany do prac w komisji spraw wewnętrznych. Pierwsze czytanie projektu odbyło się 23 lipca 2013 r.<sup>33</sup>

Proponowane rozwiązania prawne i instytucjonalne odpowiadają rekomendacjom zawartym w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. W odniesieniu do kwestii zarządzania informacją projekt przewiduje następujące zmiany:

- ◆ Szef UdsC będzie odpowiedzialny za przekazywanie do organów wizowych Rzeczypospolitej Polskiej informacji dotyczących wydawania wiz o ograniczonej ważności terytorialnej oraz innych informacji dotyczących współpracy konsularnej, jak również wniosków o przesłanie kopii dokumentów podróży i innych dokumentów uzupełniających wniosek. Nałożenie na Szefa UdsC takiego obowiązku wynika z konieczności wdrożenia regulacji unijnych w tym zakresie;
- ◆ termin przekazywania przez komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP będzie stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynosić będzie 21 dni, z możliwością przedłużenia do 60 dni (dotychczas było to 30 dni z możliwością przedłużenia do 3 miesięcy). Wymóg ten nie dotyczy informacji o cudzoziemcach, którzy nie ukończyli 16. roku życia;
- ◆ na cudzoziemców nałożono obowiązek zawiadomienia organu administracji publicznej o ustaniu przyczyny, dla której udzielono im zezwolenia na pobyt czasowy. Niewykonanie tego obowiązku będzie mogło stanowić podstawę odmowy udzielenia kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy;
- ◆ na wojewodę nałożono obowiązek informowania rektora uczelni lub kierownika innej jednostki prowadzącej studia o wydaniu studentowi zagranicznemu zezwolenia na pobyt czasowy. Rektor uczelni lub kierownik jednostki prowadzącej studia w dalszym ciągu będą mieli obowiązek informowania wojewody o wykreśleniu cudzoziemca z listy studentów, a także niezaliczeniu semestru lub roku w określonym terminie. Rozwiązania te mają pomóc w eliminacji nadużyć ze strony niektórych studentów zagranicznych;

---

<sup>33</sup> Stan na 30 września 2013 r.

- ◆ w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy cudzoziemcowi, będącemu małżonkiem obywatela polskiego, organ (wojewoda lub Szef UdsC) będzie zobowiązany do ustalenia w każdym przypadku, czy związek małżeński został zawarty bądź istnieje w celu obejścia przepisów ustawy o cudzoziemcach (obecnie organy zobowiązane są do tego tylko wówczas, gdy okoliczności sprawy wskazują, że mogło dojść do takiego nadużycia);
- ◆ po przeprowadzeniu kontroli legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP organ kontrolny będzie miał obowiązek zawiadomić komendanta oddziału lub placówki Straży Granicznej, właściwego do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, o stwierdzeniu, że pobyt cudzoziemca jest niezgodny z przepisami dotyczącymi warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP (obecnie obowiązująca ustawa nie zawiera regulacji tego typu);
- ◆ w wypadku gdy cudzoziemiec nie posiada dokumentu podróży Komendant Główny Straży Granicznej będzie mógł złożyć do właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego, urzędu konsularnego lub właściwego organu kraju pochodzenia cudzoziemca wnioski o wydanie takiego dokumentu (obecnie obowiązująca ustawa nie przewiduje takich rozwiązań);
- ◆ stworzono nowy rejestr pouczeń cudzoziemców o obowiązku niezwłocznego wyjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego UE. Dotyczy to osób posiadających ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie, uprawniające do pobytu wydane przez państwo obszaru Schengen (w obowiązującej ustawie brak jest tego typu regulacji);
- ◆ rozszerzono krąg podmiotów, którym udostępniane są dane z Systemu Pobyt, z uwagi na konieczność dostosowania przepisów do potrzeb różnych organów administracji publicznej i innych instytucji. Dostęp do informacji będą miały dodatkowo takie podmioty, jak: Służba Więzienna, Służba Celna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Inspekcja Pracy, Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, straż gminna, organy kontroli skarbowej, wywiadu skarbowego oraz informacji finansowej. W szczególnych przypadkach dane z Systemu Pobyt udostępniać będzie można także: państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym, komornikom sądowym oraz

Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi. Nie będą one miały jednak dostępu do danych w postaci linii papilarnych;

- ♦ w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, będzie można umieszczać również inne dane lub informacje, które mogą być przetwarzane w rejestrach prowadzonych na podstawie projektu ustawy (art. 13), w szczególności fotografię cudzoziemca oraz obraz linii papilarnych<sup>34</sup>.

Najbardziej istotna zmiana w odniesieniu do procesu zarządzania informacją - rozszerzenie katalogu podmiotów, którym udostępniane będą dane z rejestrów, ewidencji i wykazów cudzoziemców - służy przede wszystkim dostosowaniu przepisów ustawy do potrzeb instytucji korzystających z tych danych. Wydaje się, że zwiększenie liczby uprawnionych do korzystania z Systemu Pobyt nie wpłynie w znaczącym stopniu na sytuację cudzoziemców w Polsce. Dane udostępniane poszczególnym instytucjom będą mogły być wykorzystywane jedynie w granicach przyznanych im właściwości (podobnie jak ma to miejsce w przypadku obywateli polskich), a informatyczne systemy zabezpieczeń powinny przyczynić się do zapewnienia ochrony danych osobowych obywateli państw trzecich. Poszerzenie katalogu uprawnionych może przyczynić się do usprawnienia pracy poszczególnych instytucji, które dzięki bezpośredniemu połączeniu z Systemem Pobyt będą mogły szybciej realizować powierzone im sprawy. Wydaje się, że największym wyzwaniem w tym zakresie jest obecnie zapewnienie odpowiednich warunków technicznych (umożliwiających korzystanie z systemu większej liczbie urzędników) oraz kwestia systematycznego wprowadzania danych do systemu, by mogły one stanowić wiarygodną podstawę działań z zakresu polityki migracyjnej.

## 6. Wnioski i rekomendacje

### 6.1. Dostęp do danych i informacji

Brak wspólnego słownika terminologii dotyczącej migracji, a w szczególności jednolitej definicji migranta na poziomie UE<sup>35</sup>, prowadzi do pozyskiwania i operowania różnymi danymi, niekompatybilnymi nie tylko na poziomie międzynarodowym, lecz również krajowym, tj. pomiędzy instytucjami jednego państwa.

---

<sup>34</sup> Projekt ustawy o cudzoziemcach, [www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl) [dostęp: 06.09.2013 r.].

<sup>35</sup> Wspomniana we wstępie definicja według ONZ i EUROSTAT, zawarta w przywoływanym tekście *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*, jest stosowana na poziomie UE. Niestety, jak już wspomniano, definicja migranta - rezydenta nie jest na tyle precyzyjna, by mogła mieć zastosowanie we wszystkich bazach danych.

Dane dotyczące cudzoziemców są niepełne i jako takie niewystarczające do stanowienia podstawy polityki migracyjnej. Instytucje realizujące zadania z zakresu migracji nie zbierają danych ani ich nie analizują, koncentrując się raczej na administrowaniu powierzonymi zbiorami. Główny Urząd Statystyczny – instytucja dysponująca największym doświadczeniem analitycznym wśród polskich organów administracji publicznej – nie posiada narzędzi do zbierania i przetwarzania wszystkich informacji. Niewykorzystany pozostaje również potencjał organizacji pozarządowych zajmujących się badaniem problematyki migracji.

Ponadto w systemie zbierania danych o cudzoziemcach nie istnieje wiodąca baza danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje niezbędne do projektowania działań skierowanych do migrantów. Brak jest centralnego rejestru danych cudzoziemców, który pozwoliłby zainteresowanym organom na uzyskanie w krótkim czasie potrzebnych informacji. Kolejnym problemem jest brak całościowego dostępu zbieranych obecnie danych dla organów biorących udział w szeroko rozumianej polityce migracyjnej państwa. Zgodnie z projektem ustawy o cudzoziemcach dostęp do danych uzyska większa liczba instytucji, jednak jednocześnie mają one ograniczone możliwości wglądu do danych zgromadzonych na przykład w Systemie Pobyt, co ponownie czyni koordynację i analizę informacji uciążliwą. Przepisy nowej ustawy dążą do większej biurokratyzacji, nie usprawniają też przepływu informacji.

Każdy z podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie systemów informatycznych prowadzi rejestry, ewidencje i wykazy w sprawach cudzoziemców w zakresie swojej właściwości. Wielość baz danych prowadzi do nieszczelności systemu, a tym samym do nadużyć. Przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami jest niewystarczający.

Nie istnieje też jeden system monitorujący zjawiska migracji. Brak jednego, spójnego, komplementarnego systemu monitoringu zjawisk migracyjnych, nieograniczonego jedynie do działań kontrolnych. Także monitoring losów cudzoziemców od przyjazdu do wyjazdu z Polski funkcjonuje w ograniczonym zakresie. Zmiany mają zostać wprowadzone nową ustawą o cudzoziemcach od 1 stycznia 2014 r., jednak dyskusyjne jest odpowiednie przygotowanie poszczególnych organów do wdrożenia zmian w tak krótkim czasie.

Wszystkie powyższe zjawiska mają negatywny wpływ na politykę migracyjną państwa. Braki w dostępie do informacji i zarządzaniu nią mogą prowadzić do bardzo zróżnicowanych, często nieskoordynowanych i niezgodnych ze sobą działań kluczowych aktorów tej polityki. Prowadzi

to do chaosu informacyjnego, szczególnie dotkliwego dla adresatów polityki migracyjnej, oraz nieefektywności tej ostatniej.

## **6.2 . Kierunek polityki migracyjnej, jej aktorzy i system wdrażania**

Krajowa polityka migracyjna powinna uwzględniać zmieniającą się - w sposób niekorzystny dla Polski - sytuację demograficzną. Stąd konieczne jest dobranie do niej narzędzi łagodzących skutki trendów demograficznych. Koncentracja na dostosowaniu przepisów polskiego prawa do wymogów UE spowodowała początkowo wyparcie potrzeby refleksji nad kierunkiem polskiej polityki migracyjnej. Zabrakło długookresowego planu i skoordynowanych działań dotyczących migracji w Polsce. Brak jasnych wytycznych i selektywność polityki migracyjnej w kwestii prawa pobytu to główne problemy, z którymi borykają się interesariusze zarówno po stronie decydentów, jak i adresatów.

Żaden organ administracji publicznej nie odgrywa wiodącej roli we wskazywaniu kierunków rozwoju polskiej polityki migracyjnej. Mocno ograniczona jest rola Szefa UdsC, która sprowadza się do bycia organem wykonawczym. Skutkuje to między innymi niespójnością decyzji podejmowanych przez poszczególne organy<sup>36</sup> w przedmiocie udzielania/odmowy zgody na wjazd cudzoziemca na terytorium RP.

Brak planu działania lub co najmniej wdrażania poszczególnych rekomendacji zawartych w *Polityce migracyjnej Polski - stan obecny i postulowane działania* oraz niekompatybilność zapisów nowej ustawy z działaniami zaproponowanymi w dokumencie może w efekcie spowodować konieczność zmian w nowej ustawie w momencie, gdy plan zostanie opracowany. Może się to przełożyć na ponowne pojawienie się problemu w postaci nieczytelności zapisów ustawy, a co za tym idzie - niekompatybilności działań organów administracji publicznej oraz możliwości omijania przepisów przez cudzoziemców.

## **6.3. Percepcja cudzoziemców w Polsce**

Ze względu na fakt, że zarówno organy UE, jak i poszczególnych państw członkowskich kładą nacisk na bezpieczeństwo granic oraz kontrolę, cudzoziemcy są często postrzegani negatywnie, jako „intruzi” w danym państwie. Kwestia ta jest również nacechowana politycznie, co oznacza w niektórych przypadkach prowadzenie działań obliczonych na zdobycie poparcia poszczególnych grup wyborców, z pominięciem źródeł zjawisk migracji i ich konsekwencji. W dłuższej perspektywie nie pozwala

---

<sup>36</sup> Są to: konsulowie RP, Straż Graniczna, wojewodowie, Szef UdsC.

to na odpowiednią analizę procesów migracyjnych. Może to prowadzić do zafałszowania obrazu migracji i oparcia działań poszczególnych instytucji na błędnych założeniach, szacunkach i prognozach.

#### 6.4. Rekomendacje

Wobec powyższego dla prowadzenia rzetelnej, opartej na faktach, efektywnej polityki migracyjnej konieczne są następujące działania:

- ◆ ujednoczenie definicji migranta oraz innych pojęć związanych z polityką migracyjną na poziomie Unii Europejskiej, by możliwa była skuteczna wymiana informacji oraz analiza danych statystycznych między państwami członkowskimi;
- ◆ regularna aktualizacja oraz całościowa analiza danych dotyczących cudzoziemców;
- ◆ monitorowanie oraz analiza procesów migracyjnych zachodzących w Polsce oraz na świecie w celu planowania długofalowych działań wobec napływów i odpływów ludności. Ze względu na doświadczenie oraz zaplecze analityczne jednostką mogącą najlepiej wykonać takie zadanie jest Główny Urząd Statystyczny;
- ◆ dokładniejsze monitorowanie losów cudzoziemców w czasie ich pobytu w Polsce, połączone z wymianą informacji w tym zakresie pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi jednostkami. Zasadne wydaje się ustanowienie regularnych spotkań na poziomie roboczym, na szczeblu osób pracujących na niższych kierowniczych bądź samodzielnych stanowiskach, reprezentujących kluczowe organy administracji publicznej, a także organizacje pozarządowe, uczelnie, jak również (w razie potrzeby) przedsiębiorców. Celem spotkań byłaby przede wszystkim wymiana informacji, ale także wspólna refleksja nad trendami w ruchach ludności i ich wpływem na sytuację Polski;
- ◆ wyznaczenie jednego organu odpowiedzialnego za zbieranie danych dotyczących cudzoziemców. Jednocześnie należy położyć nacisk na jakość danych oraz ich przydatność dla organów decyzyjnych w zakresie polityki migracyjnej państwa. Rolę koordynatora może odgrywać Szef UdsC;
- ◆ wyznaczenie instytucji koordynującej przepływ informacji pomiędzy organami administracji publicznej, z uwzględnieniem różnorodności ich kompetencji i specyfiki działań w zakresie polityki migracyjnej (z jednej strony wydawanie wiz i zezwo-

leń, edukacja, integracja, z drugiej – inne działania horyzontalne);

- ♦ konieczność jak najszybszego wdrożenia planu działań powiązanego z dokumentem *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*;
- ♦ konieczność wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń do systemów informatycznych oraz zaangażowania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w celu sprawnego przekazywania informacji dotyczących cudzoziemców między instytucjami ze względu na poszerzenie listy organów mających dostęp do tego typu danych;
- ♦ wzmocnienie współpracy na poziomie krajowym i międzynarodowym w celu zaprojektowania odpowiednich narzędzi oraz jasnych wytycznych w polityce migracyjnej całej Unii Europejskiej;
- ♦ podjęcie działań pokazujących pozytywne efekty imigracji i przebywania cudzoziemców w Polsce;
- ♦ ewaluacja działań wszystkich organów zaangażowanych w politykę migracyjną, ze szczególnym uwzględnieniem procesu zarządzania informacją.

## Bibliografia

### Dokumenty

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 lipca 2010 r., *Przegląd zarządzania informacjami w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, KOM(2010) 385.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 4 maja 2011 r., *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, KOM(2011) 248.

Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 maja 2013 r., *Trzecie sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen w okresie od dnia 1 listopada 2012 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r.*, KOM(2013) 326.

Projekt ustawy o cudzoziemcach, [www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl).

Rządowa Rada Ludnościowa, *Założenia polityki ludnościowej Polski 2012. Projekt*, Warszawa 2012.



Zespół do spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*.

Zespół do spraw Migracji, *Sprawozdanie z dziewiątego posiedzenia grupy roboczej ds. przygotowania planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*, dokument wewnętrzny, Warszawa, 22 lipca 2013 r.

### Publikacje naukowe

Hollifield J., *The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State back In”?*, [w:] C.B. Brettell, J. Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, New York 2000.

Lesińska M., *Polityka migracyjna jako przedmiot analizy – uwagi wstępne*, [w:] A. Górny [et al.] (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa 2010.

Rajkiewicz A. (red.), *O polską politykę migracyjną*, Zespół Migracyjny Rządowej Rady Ludnościowej i Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

Zolberg A., *Matters of state: theorizing immigration policy*, [w:] M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, CMR Working Papers 47/105, Warszawa 2011.

### Raporty i analizy

Główny Urząd Statystyczny (GUS), *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_648\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_648_PLK_HTML.htm).

Kułakowska M., *Niektóre kwestie definicyjne związane z pomiarem zjawiska migracji. Co oznacza termin „migrant”?*, <http://pogranicza.files.wordpress.com/2009/05/niektore-kwestie.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Sources and comparability of migration statistics*, [www.oecd.org/els/mig/43180015.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/43180015.pdf).

Pyrek R., *Specyfika informacji i jej rola w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2005, z. 7, <http://zn.mwse.edu.pl/ebooki/7/141-156.pdf>.

United Nations Statistic Division, Department of Economic and Social Affairs, *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*, [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf).

Weinar A., *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy, EU-US Immigration Systems 2011/02*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute 2011, [www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf](http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf).

### **Akty prawne i regulacje**

- Decyzja Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania (Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008).
- Decyzja Rady nr 2013/157/UE z 7 marca 2013 r. ustalająca datę rozpoczęcia stosowania decyzji 2007/533/WSiSW w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.Urz. UE L 87 z 27.03.2013).
- Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. WE L 239 z 22.09.2000).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1987/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (Dz.Urz. UE L 381 z 28.12.2006).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z 22 kwietnia 2011 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. nr 99, poz. 579).
- Ustawa z 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 215, poz. 1823 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 264, poz. 1573 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.).
- Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. nr 165, poz. 1170 z późn. zm.).

### **Wywiady i spotkania konsultacyjne**

- Scott Blinder, Migration Observatory, Oksford, 21 maja 2013 r.
- Christian Delaney, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii (Home Office), Londyn, 21 maja 2013 r.
- Maciej Duszczyk dr, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 29 kwietnia 2013 r.

- Joanna Harazim, radca Wydziału ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy Unii Europejskiej, Bruksela, 11 kwietnia 2013 r.
- Konferencja „Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”, Warszawa, 18 kwietnia 2013 r.
- Joanna Konieczna, Urząd Miasta Liverpool (Liverpool City Council), Londyn, 22 maja 2013 r.
- Arif Kreol, kanclerz Uczelni Vistula, Warszawa, 27 marca 2013 r.
- Kyle Magee, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii (Home Office), Londyn, 21 maja 2013 r.
- Rob McNeil, Migration Observatory, Oksford, 21 maja 2013 r.
- Sylvie Moreau, Sekretariat Generalny Imigracji i Integracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Paryż, 23 września 2013 r.
- Leszek Rowicki, przedstawiciel Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, 26 kwietnia 2013 r.
- Alice Sachrajda, Institute for Public Policy Research (IPPR), Londyn, 22 maja 2013 r.
- Dominik Scott, UK Council for International Student Affairs, Londyn, 21 maja 2013 r.
- Bianka Siwińska, Fundacja Edukacyjna Perspektywy, Warszawa, 5 kwietnia 2013 r.
- Jacek Wysokiński ppłk, Zarząd ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej, Warszawa, 4 kwietnia 2013 r.
- Cezary Żołędowski prof., Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 29 kwietnia 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, Warszawa, 22.04.2013.
- Spotkanie z przedstawicielami Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwa Zdrowia, Warszawa, 30 kwietnia 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Komisji Doradczej ds. Migracji (Migration Advisory Committee), Londyn, 22 maja 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Warszawa, 17 kwietnia 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa, 24 marca 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 23 kwietnia 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielami Urzędu do spraw Cudzoziemców, Warszawa, 3 kwietnia 2013 r.
- Spotkanie z przedstawicielką biura Pełnomocnika Kanclerza RFN ds. Migracji, Uchodźców i Integracji, Berlin, 27 września 2013 r.