

SYSTEM ELEKTRONICZNEGO ZARZĄDZANIA DOKUMENTAMI (EZD) W JEDNOSTCE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – OCENA WYBRANYCH ASPEKTÓW WDROŻENIA¹

Anna Jędrzejczyk

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania
Newelska 6, 01-447 Warszawa

Streszczenie: W pracy poddano weryfikacji wpływ, jaki wywierają: kilkudziesięcioletni rozwój dziedziny zarządzania projektami, bogate doświadczenie oraz solidne podstawy teoretyczne na praktykę wdrożeń informatycznych w sektorze publicznym. Praca ma na celu ocenę wybranych aspektów wdrożenia elektronicznego systemu zarządzania dokumentami w jednostce sektora finansów publicznych oraz zidentyfikowanie obszarów, w których zostały popełnione błędy. W pierwszej części pracy przedstawione zostały zasady, wynikające z metodyk zarządzania projektami informatycznymi i opracowań naukowych, mające szczególne znaczenie w omawianym wdrożeniu. Następnie dokonano ogólnej oceny dotychczas podjętych działań, związanych z informatyzacją administracji publicznej oraz omówiono specyfikę wdrożeń informatycznych w sektorze publicznym. W kolejnej części pracy przedstawiono charakterystykę rozważanego systemu EZD PUW, zidentyfikowano błędy popełnione podczas wdrażania systemu i opisano wynikające z nich problemy. W podsumowaniu pracy przedstawiono propozycje działań naprawczych, które mogłyby pomóc w uporządkowaniu sytuacji, zmianie nastawienia użytkowników do wdrożonego narzędzia, a w efekcie doprowadzić do osiągnięcia celów wdrożenia EZD.

Słowa kluczowe: elektroniczne zarządzanie dokumentami, EZD, administracja publiczna, zarządzanie projektami

1. Wprowadzenie

W dobie globalizacji i dużej dynamiki zmian otoczenia, organizacje muszą stawić czoła coraz bardziej złożonym problemom oraz szukać efektywniejszych metod organizacji pracy. Powszechnymi zjawiskami stały się: indywidualizacja oczekiwań

¹ Tekst stanowi skrót pracy dyplomowej Autorki, przedstawionej w ramach roku akademickiego 2015/2016 na kierunku Zarządzanie, Specjalność: Inżynieria procesów biznesowych, napisanej pod kierunkiem dr Włodzimierza Kuzaka (red.).

co do rezultatów, wzmożona konkurencja i ciągłe dążenie do zwiększania efektywności działania. W wielu przypadkach rozwiązanie problemu lub wykorzystanie pojawiającej się szansy okazuje się skomplikowanym przedsięwzięciem, które trzeba zrealizować w pewnym zadanym czasie, a wówczas zainicjowanie określonego projektu okazuje się najlepszym rozwiązaniem (por. Trocki, 2013, s. 46). Transformacja społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne, której jesteśmy świadkami, sprawiła, że efektywne systemy informacyjne wspierane przez technologię informatyczną stały się warunkiem skutecznego działania, w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym. Jest to kolejny powód spotęgowania znaczenia projektów – od kilkudziesięciu lat odnotowuje się nie tylko wzrost liczby projektów informatycznych, lecz także coraz większy stopień ich złożoności (Flasiński, 2006).

Rola i duże znaczenie projektów dla organizacji zostały potwierdzone w badaniach naukowych. W 2008 roku ponad 82% kadry kierowniczej międzynarodowych firm uznało, że zarządzanie projektami ma bardzo duże lub duże znaczenie. W 2005 roku w 96% amerykańskich firm zatrudniano pracowników na stanowisku kierownika projektu, 93% kierowników wyższego szczebla uznawało umiejętność zarządzania projektami za wartościowy zasób firmy, a 90% było zdania, że stanowi ono znaczący czynnik sukcesu (Trocki, 2013, ss. 46-47). Zdaniem ekspertów w 2020 roku około jednej piątej łącznej wartości tworzonej w gospodarce będzie efektem zrealizowanych projektów (Kandefer-Winter, Nadszakuła, 2016, s. 9).

W związku z tym, że zarządzanie projektami stanowi ważny aspekt sprawnie działających organizacji i jednocześnie jest złożonym zagadnieniem samo w sobie, stało się ono odrębną dziedziną zarządzania. Jej wyróżnikami są: odmienna podstawa teoretyczna, oparta na procesach, szeroki zestaw mniej lub bardziej sformalizowanych, szeroko upowszechnianych metodyk zarządczych oraz technik, bogata literatura przedmiotu, instytucje i stowarzyszenia zrzeszające pracowników naukowych i praktyków specjalizujących się w tej dziedzinie, a także system certyfikacji kwalifikacji zawodowych (Trocki, 2013, ss. 51-52).

Celem niniejszej pracy jest weryfikacja wpływu, jaki wywierają: kilkudziesięcioletni rozwój dziedziny, bogate podstawy teoretyczne oraz istniejące doświadczenie – na praktykę wdrożeń informatycznych w sektorze publicznym. Praca ma na celu ocenę wybranych aspektów wdrożenia elektronicznego systemu zarządzania dokumentami w jednostce sektora finansów publicznych oraz zidentyfikowanie obszarów, w których zostały popełnione błędy. W szczególności, weryfikacji zostanie poddana hipoteza, że w analizowanym konkretnym wdrożeniu zostały popełnione poważne błędy w zakresie:

- efektywnej struktury organizacyjnej projektu,
- prawidłowego planowania,
- skutecznego komunikowania się z interesariuszami,
- modelowania i usprawniania procesów.

2. Aspekty zarządcze projektu

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji projektu. Na przykład Organizacja *Project Management Institute* definiuje projekt jako „działanie określone w czasie, podejmowane w celu stworzenia niepowtarzalnego wyrobu, usługi lub innego typu rezultatu”. Według *Office of Government Commerce* projekt to „tymczasowa organizacja powołana w celu dostarczenia jednego lub wielu produktów biznesowych wynikających z uzgodnionego uzasadnienia biznesowego”. Choć definicje różnią się treścią, co do istoty pozostają spójne – projekt cechuje przede wszystkim unikalność oraz określony czas i efekt.

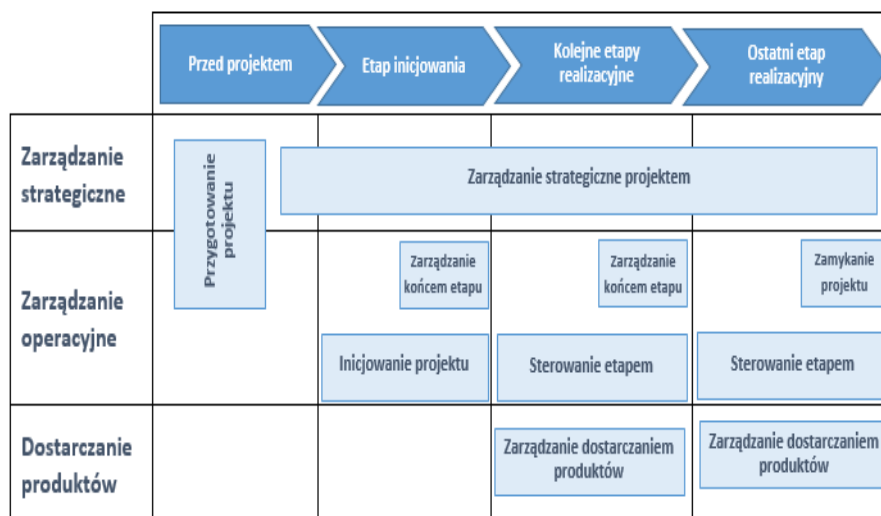
Projekt, jako złożone, jednorazowe, niepowtarzalne przedsięwzięcie, z jednej strony może przynieść znaczne korzyści, z drugiej jednak – wiąże się z ponadprzeciętnym ryzykiem (Trocki, 2013, s.48). Projekty, które dostarczyły produkt o określonej jakości, w ustalonym czasie i nie przekroczyły zaplanowanego budżetu, uważane są za przedsięwzięcia zakończone sukcesem (por. Jaskanis, Marczevska, Darecki, 2015, s.36). Jak wskazują statystyki dotyczące projektów IT przedstawione przez J. Janczaka, tylko 27% systemów powstaje zgodnie z założeniami czasowymi, budżetowymi oraz funkcjonalnymi (Janczak, 2011, s.126). Wyniki badań przeprowadzonych przez *Standish Group* wskazują, że w 2008 roku 32% projektów zakończyło się pełnym sukcesem, 44% – niepowodzeniem, a 24% projektów osiągnęło niepełny sukces (Trocki, 2013, s. 48).

W związku z faktem, że efektywne zarządzanie projektem jest wyzwaniem obejmującym szereg aspektów, warto przyjrzeć się czynnikom, które mają decydujący wpływ na powodzenie takiego przedsięwzięcia. Wyniki prac badawczych, wykonanych przez *Standish Group*, wskazują, że w 2009 roku za najistotniejsze czynniki uznano: zaangażowanie użytkowników, wsparcie kierownictwa, jasne cele biznesowe, dojrzałość emocjonalną, optymalny zakres, adaptacyjne procesy, wsparcie eksperckie, zasoby wysokiej jakości, wykonawstwo, narzędzia i infrastrukturę. Inne źródła wskazują natomiast, że najczęściej występującymi czynnikami niepowodzeń projektów są: nierealistyczne oczekiwania, brak precyzji w określeniu wymagań, brak wsparcia ze strony kierownictwa organizacji, niewystarczające zaangażowanie użytkowników, błędy w planowaniu, nieadekwatne zasoby, a także negatywny wpływ struktury funkcjonalnej organizacji (Trocki, 2013, ss. 48, 53). Publikacje naukowe wskazują ponadto, że do czynników niepowodzeń należy ponadto zaliczyć niewystarczającą komunikację z interesariuszami, jak również nieodpowiednie zarządzanie interesariuszami (Kandefer-Winter, Nadskakuła, 2016, s. 18).

Zarządzanie projektowe wpisuje się w ogólny trend zarządzania w ogóle, w którym coraz większe znaczenie ma podejście procesowe, zapewniające, między innymi: możliwość szybkiej reakcji na zmiany w otoczeniu, koncentrację na potrzebach klienta i szybsze ich zaspokojenie, precyzyjniejsze określanie zakresu i wpływu zmian oraz skuteczniejsze ich wprowadzanie, uproszczenie i profesjonalizację orga-

nizacji, jasne określenie ról i odpowiedzialności oraz efektywne gospodarowanie zasobami. Mapa procesów projektowych, podobnie jak mapa procesów organizacji, składa się z trzech grup procesów, tj. procesów podstawowych, pomocniczych oraz zarządczych (Trocki, 2013, ss.60, 67). Celem procesów zarządczych projektu jest stworzenie kontrolowanych warunków realizacji projektu, co znacznie zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu. Zgodnie z metodyką zarządczą PRINCE2 wyróżniamy siedem procesów zarządzania projektem (Rysunek 1).

Rysunek 1. Procesy projektu wg metodyki PRINCE2



Źródło: Axelos (2014, s. 121)

Inherentny element zarządzania, w tym zarządzania projektami, stanowi planowanie, którego celem jest „orientacja na rezultaty i koordynacja działań, rozpoznanie i redukcja ryzyk, redukcja złożoności, podniesienie poziomu elastyczności oraz ograniczenie nacisków czasu” (Trocki, 2013, s.145). Planowaniu podlegają wszystkie najważniejsze aspekty projektu – jego przebieg, struktura, terminy, zasoby, koszty, ryzyko, jakość, komunikacja – i aby było skuteczne, musi być systematyczne i zorganizowane (Jaskanis, Marczevska, Darecki, 2015, s. 83). Zarządzanie projektami bywa porównywane do dowodzenia bitwą, co w kontekście planowania T. DeMarco podsumował następującą metaforą: „zanim rozpocznie się bitwa, prawdziwa praca dowódcy jest już ukończona” (DeMarco, 2002, s. 71). Planowanie, mimo pewnych negatywnych właściwości i konsekwencji, do których należą między innymi: czasochłonność i związane z nią opóźnienie w działaniu, ograniczenie elastyczności działań, kosztowność, czy też ograniczenie kreatywności, pozostaje jedną z najważniej-

szych funkcji zarządzania. Przyczyną występowania negatywnych konsekwencji planowania bywa błąd, polegający na wierze w „magię szczegółowego zaplanowania całego projektu” (Kopczewski, 2015, s. 155). Plany powinny być szczegółowe tylko dla krótkiego horyzontu czasowego, a im jest on bardziej odległy, tym stopień ogólności planu powinien być większy.

Odpowiednio przygotowany i modyfikowany plan jest swoistego rodzaju mapą całego projektu, podstawą porozumiewania się interesariuszy oraz stanowi punkt odniesienia do wszystkich pomiarów (Szopik-Depczyńska, 2014, s. 112).

Z przeprowadzonych badań naukowych wynika, że osoby zajmujące się realizacją projektu (członkowie zespołu, kierownicy, członkowie komitetów sterujących) uważają, iż zastosowanie sformalizowanych metodyk zarządczych ma pozytywny wpływ na powodzenie projektu, przy czym ponad połowa respondentów określiła stopień tego wpływu jako duży, a 43% – jako średni. Kontynuacja tych badań wskazała, że największego wsparcia metodycznego oczekuje się na etapie definiowania projektu, czyli identyfikacji celów, założeń i wymagań. Można zatem wyciągnąć wniosek, że specjaliści praktycy mają świadomość, jak ważną funkcją zarządzania jest planowanie (Wyrozębski, 2011, ss. 345-361).

3. Zespół projektowy i interesariusze

Kluczowym warunkiem skutecznego zarządzania projektem jest zaangażowanie odpowiedniego zespołu i umiejętne zarządzanie nim. Ale projekty nie są przedsięwzięciami wyizolowanymi z otoczenia, zatem kierownik nie może skupiać się wyłącznie na własnym zespole. Analiza środowiska projektu, zarówno zewnętrznego (na przykład dostawcy materiałów, urzędy wydające niezbędne pozwolenia, konkurenci), jak i wewnętrznego (na przykład jednostki organizacyjne współpracujące z zespołem projektowym), oraz umiejętność współdziałania z nim mają istotny wpływ na wykonalność, efektywność i celowość przedsięwzięcia (Trocki, 2013, ss. 29-33). Efektywne współdziałanie możliwe będzie tylko w przypadku dobrze zaplanowanej i skutecznie realizowanej strategii komunikacyjnej. Badanie przeprowadzone wśród specjalistów zarządzania projektami potwierdziło, że komunikacja odgrywa ważną rolę na wszystkich etapach zarządzania projektem. Największa liczba respondentów uznała, że komunikacja ma duże znaczenie na etapie inicjowania projektu (około 62%) oraz realizacji projektu (70%), dużo mniej osób zaś uznało, że komunikacja ma duże znaczenie na etapie zamknięcia projektu (około 36%), por. Kandfer-Winter, Nadskakuła (2016), s. 308.

Każdy projekt związany jest ze zmianami, a jak wiadomo, zmiany, w związku z towarzyszącą im utratą poczucia bezpieczeństwa, rzadko spotykają się z entuzjazmem otoczenia. M. Kopczewski zauważa, że „zespoły projektowe, nawet jeżeli powołane w szczytnych celach, muszą wcisnąć się w codzienne życie organizacji i jeszcze rozepchnąć łokciami”, dlatego tak istotna jest umiejętność kierownika polegająca

na pozyskaniu odpowiednich osób do współpracy oraz skuteczne działanie sponsora projektu polegające na zakomunikowaniu korzyści, jakich otoczenie może się spodziewać, a także na zademonstrowaniu osobistego poparcia (Kopczewski, 2015, s. 12).

4. Zarządzanie projektami informatycznymi

Procesy podstawowe projektów informatycznych dzielą się na następujące fazy:

- Faza 0 – analiza przedwdrożeniowa, której głównymi elementami są konstrukcja modelu dziedziny i analiza wymagań funkcjonalnych.
- Faza 1 – przygotowanie organizacyjne projektu. Główne zadania w tej fazie wykonywane są w ramach procesów zarządczych, a procesy podstawowe koncentrują się na wstępnych szkoleniach i infrastrukturze sprzętowej.
- Faza 2 – projektowanie wdrożenia. W tej fazie powstaje model i projekt rozwiązania informatycznego.
- Faza 3 – wdrożenie systemu. Na tym etapie wykonywane są prace kastomizacyjne i konfiguracja systemu.
- Faza 4 – start produktywny i funkcjonowanie systemu. W tej fazie następuje produkcyjne uruchomienie systemu i przekazanie do eksploatacji (Flasiński, 2006, s. 35).

Bardzo ważną fazą jest analiza przedwdrożeniowa, w trakcie której powstaje model dziedziny (na przykład model procesowy organizacji) oraz określany jest zakres funkcjonalny systemu. Jeżeli prace na tym etapie zostaną wykonane bez należytej staranności, zwiększa się ryzyko powstania błędów, których usunięcie wraz z upływem czasu staje się coraz trudniejsze i kosztowniejsze. W literaturze poświęconej zarządzaniu projektami publikowane są tezy, mówiące o tym, że wydajne projekty to takie, w których poświęca się dużo czasu na projektowanie, a mało czasu na redukcję błędów (DeMarco, 2002, s. 170).

Opracowywanie modelu procesowego organizacji, zgodnie z dobrymi praktykami, należy zacząć od sporządzenia modeli typu „AS-IS”, tj. odwzorowujących obecny stan rzeczy, dokonać ich analizy, a następnie wprowadzić zmiany usprawniające ich przebieg, tj. stworzyć modele typu „TO-BE”, czyli stanu docelowego. W pracach nad modelowaniem procesów powinni wziąć udział nie tylko członkowie zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie systemu, ale i właściciele procesów, specjaliści funkcjonalni oraz pracownicy operacyjni. Idealnym rozwiązaniem jest zaproszenie do pracy nad stworzeniem mapy i modeli procesów także doradcy zewnętrznego, który wnosi obiektywne spojrzenie oraz dodatkową, aktualną wiedzę w dziedzinie uspraw-

niania zarządzania. Osobie z zewnątrz łatwiej jest pełnić funkcję niszczyciela dotychczasowego porządku i wprowadzać zmiany (Gabryelczyk, 2015). Większe zaangażowanie w projekt interesariuszy oraz konsultanta zewnętrznego sprzyja zdobyciu dla niego poparcia.

Określenie zakresu funkcjonalnego jest dużym wyzwaniem, ponieważ istnieją dwa jego obszary – oczekiwany przez zamawiającego i oferowany przez dostawcę – a częściowa rozłączność tych obszarów jest jednym z powodów niepowodzeń wdrożeń informatycznych. Najbardziej krytycznym obszarem jest zakres funkcjonalny niezbędny z punktu widzenia zamawiającego, a wykraczający poza obecnie oferowany przez dostawcę, ale możliwy do uzyskania poprzez kustomizacyjne prace programistyczne. Ze względu na trudność i kosztowność takich prac, firmy wdrożeniowe niechętnie do nich przystępują. Jednocześnie, kierownictwo zamawiającego, dążące do minimalizacji wydatków na informatyzację, skłonne jest odkładać rozmowy na ten temat i decyzyję w czasie. Niestety, pominięcie tego aspektu wdrożenia w fazach początkowych może skutkować nieadekwatnymi planami, dotyczącymi kosztów i budżetu i ostatecznie może być przyczyną niespełnienia krytycznych wymagań funkcjonalnych użytkownika, a więc całkowitej porażki przedsięwzięcia (Flasiński, 2006, ss. 19, 32-34).

Kolejna ważna zasada wskazywana w literaturze, traktującej o zarządzaniu projektami informatycznymi, mówi o tym, że stopień zaangażowania w projekt pracowników odbiorcy systemu zależy od tego, której z warstw informatycznych dotyczy wdrożenie: warstwy infrastruktury (na przykład stacje robocze, sieć, serwery), warstwy oprogramowania podstawowego (na przykład systemy baz danych, systemy operacyjne), czy warstwy oprogramowania aplikacyjnego (na przykład systemy pracy biurowej, aplikacje typu „workflow”, zintegrowane systemy zarządzania). Systemy aplikacyjne – a o takim będzie mowa w dalszej części pracy – wymagają największego zaangażowania zasobów ludzkich, wśród których powinni się znaleźć zarówno informatycy, jak i specjaliści z obszarów funkcjonalnych organizacji, w której system będzie wykorzystywany (Flasiński, 2006, ss. 15-16).

Ważną rolę w kreowaniu pożądanych postaw, szczególnie wśród przyszłych użytkowników systemu, obok otwartej polityki informacyjnej, odgrywają odpowiednio zorganizowane oraz przeprowadzone szkolenia. W dobrym programie szkoleń powinny znaleźć się co najmniej trzy elementy: zapoznanie przyszłych użytkowników z funkcjami systemu, zapoznanie ze sposobem pracy z systemem oraz przyswojenie scenariuszy, opisanych w instrukcjach stanowiskowych, zawierających informacje o sekwencji kroków i zdarzeń, które prowadzą do uzyskania pożądanego rezultatu. Częstym powodem małej skuteczności szkoleń jest poprzestanie na aspekcie techniczno-operatorским i pominięcie scenariuszy użytkownika systemu (Flasiński, 2006, s. 62).

5. Stan informatyzacji państwa – analiza wybranych wskaźników

Najczęściej wymienianymi w literaturze celami zastosowania technik informacyjnych i komunikacyjnych w administracji są: zwiększenie efektywności działań, skrócenie czasu realizacji zadania, zmniejszenie kosztów oraz umożliwienie kontroli (Jaruzelski, 2009, ss. 116-119). Obok nich wymienia się także zwiększenie poziomu integracji, wzrost jakości usług i lepszą komunikację z obywatelami oraz zwiększenie liczby decyzji zgodnych z prawem (Mikulski, 2008, s. 106). Informatyzacja pozostaje w centrum zainteresowania zarówno międzynarodowych organizacji, jak i rządów krajowych, opracowujących liczne akty prawne, programy oraz strategie dotyczące tej tematyki. Ministerstwo właściwe do spraw informatyzacji regularnie monitoruje i raportuje stan informatyzacji naszego kraju. W sprawozdaniu noszącym tytuł *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, można przeczytać, że cel strategiczny dla Państwa, którym jest „wzrost dostępności i efektywności usług administracji publicznej przez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do przebudowy procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług” (Szymanek, 2014, ss. 3-5) ma zostać osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

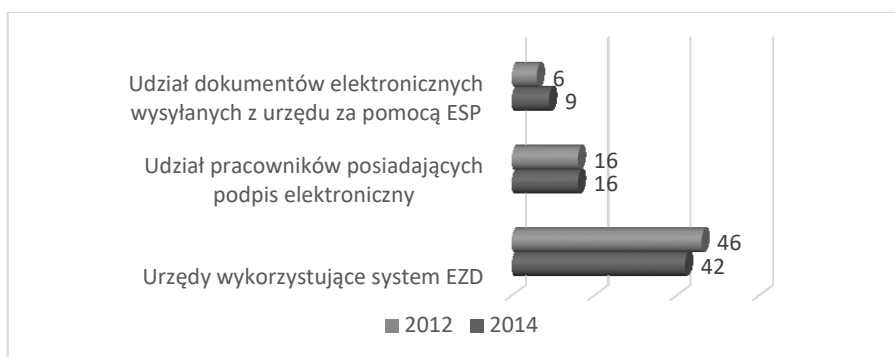
- „Cel 1. Udostępnienie szerokiego zakresu usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną.
- Cel 2. Podniesienie efektywności administracji publicznej dzięki szerokiemu wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań informatycznych.
- Cel 3. Udostępnienie obywatelom oraz firmom i samorządom danych z rejestrów referencyjnych oraz innych informacji sektora publicznego w celu ich wykorzystania na rzecz rozbudowy oferty treści i usług.
- Cel 4. Wsparcie rozwoju usług o zasięgu paneuropejskim oraz wzajemnego uznawania rozwiązań i narzędzi teleinformatycznych” (Szymanek, 2014, ss. 3-5).

Jednym z elementów oceny osiągnięcia drugiego z wymienionych celów jest wskaźnik skuteczności cyfryzacji urzędów. Dane do oceny poziomu poszczególnych mierników wskaźnika pochodzą z badania *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce*, przeprowadzanego corocznie na zlecenie ministerstwa właściwego do spraw informatyzacji. Badanie przeprowadzane jest na próbie około 1600 urzędów, metodą ankiet internetowych (CAWI), a respondentami są przedstawiciele kierownictwa urzędów oraz służb informatycznych (*Wpływ cyfryzacji...*, 2014).

W kontekście rozważań, podjętych w niniejszej pracy, szczególnie interesujące są trzy następujące składowe wskaźniki skuteczności informatyzacji urzędów: konsekwentne wdrażanie ICT, pozytywne oddziaływanie ICT oraz wymaganie i rozwijanie kompetencji informatycznych pracowników. Miernikami pierwszego z nich

– konsekwentnego wdrażania ICT – są, między innymi, odsetek urzędów stosujących narzędzia informatyczne do dokumentowania przebiegu spraw (specjalizowane systemy EZD) oraz udział dokumentów w postaci elektronicznej w korespondencji wychodzącej z urzędów. Jak przedstawiono na Wykresie 1, zmiany poziomu poszczególnych mierników są niewielkie. Od 2012 do 2014 roku udział dokumentów elektronicznych wysyłanych za pomocą ESP wzrósł tylko o 3 punkty procentowe i wciąż wynosi niecałe 10%. Tylko 16% urzędników posiada podpis elektroniczny. Odsetek urzędów wykorzystujących system elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) w 2014 roku wyniósł 42%. Co ciekawe, jest to o 4 punkty procentowe mniej niż w 2012 roku.

Wykres 1. Mierniki wskaźnika „Konsekwentne wdrażanie” (%)



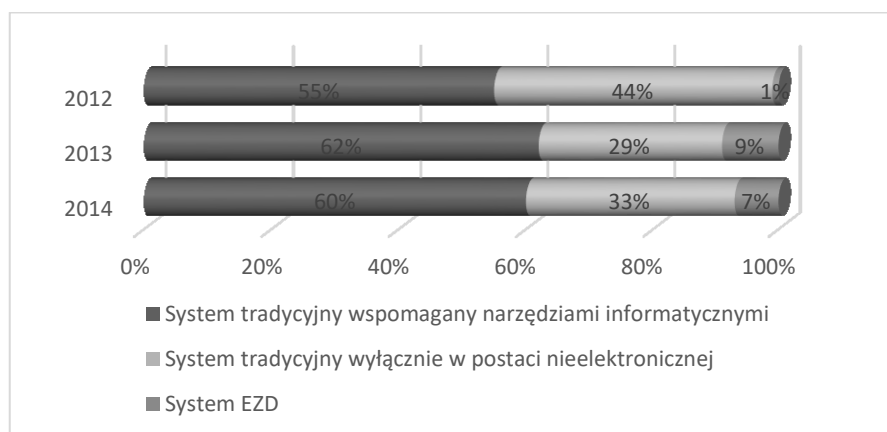
Źródło: *Wpływ cyfryzacji...* (2014), ss. 110-139

Odsetek urzędów, wykorzystujących EZD, może wydawać się znaczący, ale jeżeli przeanalizujemy zakres wykorzystania tego systemu, to okaże się, że tylko w 7% jednostek EZD stanowi podstawowy system dokumentowania przebiegu spraw i jest to o 2% mniej niż rok wcześniej. Wciąż co trzeci urząd dokumentuje przebieg spraw wyłącznie w sposób tradycyjny, czyli w postaci papierowej, a 60% urzędów stosuje system tradycyjny, jedynie wspomagając go narzędziami informatycznymi (Wykres 2).

Kolejnym ciekawym miernikiem skuteczności informatyzacji urzędów jest pozytywne oddziaływanie ICT. Jest ono weryfikowane na podstawie tego, czy projekty informatyczne współfinansowane ze środków UE przynoszą zadowalające rezultaty oraz czy spada liczba dokumentów w postaci papierowej, a czas niezbędny na załatwienie spraw jest krótszy. W 2014 roku aż 85% urzędów uznało rezultaty projektów informatycznych współfinansowanych ze środków UE za zadowalające, tylko 3% zaś oceniło je jako negatywne (*Wpływ cyfryzacji...*, 2014, s. 41). Wynik ten jest bardzo dobry, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że, zgodnie z literaturą przedmiotu, tylko niecałe 30% systemów powstaje zgodnie z założeniami (Janczak, 2011, s. 126). Warto

więc bliżej przyjrzeć się szczegółowym miernikom – tj. liczbie dokumentów papierowych oraz czasowi niezbędnemu do załatwienia spraw. Dodatkowo przeanalizowany zostanie wpływ ICT na koszty obsługi klienta, ponieważ ograniczenie wydatków jest jednym z głównych celów większości wdrożeń informatycznych.

Wykres 2. Odsetek urzędów wykorzystujących poszczególne rodzaje systemów kancelaryjnych do dokumentowania przebiegu spraw



Źródło: *Wpływ cyfryzacji...* (2014), s. 123

Pozytywne oddziaływanie wdrożeń na poszczególne mierniki nie jest już takie oczywiste. W 2014 roku 23% urzędów zadeklarowało, że dzięki zastosowanym rozwiązaniom informatycznym czas załatwienia spraw został skrócony, jednocześnie według 16% urzędów efekt jest odwrotny. Odsetek urzędów oceniających, że w wyniku zastosowania ICT liczba dokumentów w postaci papierowej spadła, jest prawie taki sam jak odsetek urzędów uważających, że liczba dokumentów wzrosła – w 2014 roku było to odpowiednio 18% oraz 16%. Podobnie kształtuje się ocena zmian w kosztach obsługi klienta, w 2014 roku 14% urzędów zadeklarowało spadek wydatków na ten cel, a 13% – wzrost (*Wpływ cyfryzacji...*, 2014, s. 57).

Wobec powyższego, nasuwa się pytanie, dlaczego ogólna ocena wdrożeń informatycznych z udziałem środków UE jest bardzo wysoka, podczas gdy mierniki szczegółowe wypadają znacznie gorzej. Po pierwsze, wpływ na sposób udzielania odpowiedzi może mieć sama konstrukcja pytań. Pytanie o ogólny wpływ projektów informatycznych na działanie urzędu zostało zawężone do przedsięwzięć współfinansowanych z Unii Europejskiej. Jak wiadomo, nieosiągnięcie założonych celów projektu realizowanego z udziałem środków unijnych może nieść za sobą konsekwencje w postaci obniżenia dofinansowania lub nawet jego całkowitej utraty. Nie dziwi zatem skłonność urzędów do optymistycznej samooceny w tym pytaniu. Zagadnienia

dotyczące szczegółowych mierników (czas załatwiania spraw, liczba dokumentów papierowych, koszt obsługi klientów) dotyczyły wpływu ICT ogółem, tj. bez wskazania źródeł finansowania. Tutaj, ze względu na brak ryzyka utraty finansowania, urzędy nie musiały zachowywać tak daleko idącej ostrożności w samoocenie.

Warto podkreślić, że badanie nie opiera się na twardych danych, ale na deklaracjach złożonych przez kierowników oraz służby informatyczne urzędów w ankiecie internetowej. W tej samej ankiecie zadano urzędom pytanie, jaki rodzaj zjawisk jest monitorowany. Okazuje się, że niewiele jednostek sprawdza realny wpływ wdrożeń informatycznych, bo tylko 36% wskazało, że monitoruje czas załatwiania spraw, 38% bada ilość zużywanego papieru, a jedynie 13% weryfikuje koszty obsługi klienta. W związku z powyższym wiele odpowiedzi udzielonych w ankiecie opiera się na przekonaniu, a nie na rzeczywistych danych (*Wpływ cyfryzacji...*, 2014, s. 27). Mimo wszystko, wyników nie należy lekceważyć, bo jak wiadomo, nawet najlepsze rozwiązanie informatyczne jest tylko narzędziem, które bez akceptacji ze strony kierownictwa urzędów i samych użytkowników nie będzie mogło właściwie spełniać swojej funkcji.

Kolejnym niezwykle istotnym elementem cyfryzacji administracji są kompetencje informatyczne pracowników urzędu oraz szkolenia informatyczne. Okazuje się, że w 2014 roku prawie trzy czwarte urzędów w procesie rekrutacji na stanowiska merytoryczne definiowało wymagania dotyczące kompetencji informatycznych, ale tylko 19% weryfikowało w praktyce umiejętności zadeklarowane przez kandydatów. 27% urzędów organizowało obowiązkowe szkolenia informatyczne dla nowo zatrudnionych pracowników, a co drugi urząd przeprowadził w 2014 szkolenia informatyczne dla pracowników. Ciekawe jest, że aż 62% przeprowadzonych szkoleń dotyczyło zarządzania dokumentami elektronicznymi zgodnie z wymogami nałożonymi przez KPA i nową instrukcją kancelaryjną, czyli między innymi obsługi systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD), *Wpływ cyfryzacji...* (2014), s. 97.

6. Specyfika wdrożeń informatycznych w sektorze publicznym

W tym miejscu warto się zastanowić, dlaczego, mimo dużego zainteresowania rządzących, uchwalanych ustaw, określanych programów, definiowanych strategii i zintensyfikowanych wysiłków, pozytywne efekty odnotowuje się tylko w kilku wybranych aspektach, a ogólny wzrost cyfryzacji jest niewielki. Jakie czynniki, charakteryzujące sektor publiczny, sprawiają, że wdrożenia informatyczne, będące zawsze dużym wyzwaniem, w tym otoczeniu stają się jeszcze trudniejsze? W literaturze przedmiotu jako główne hamulce informatyzacji administracji publicznej wymieniane są przeszkody natury organizacyjnej, finansowej, mentalnej i technicznej. Często konstruowana i dowodzona jest teza mówiąca o tym, że główne cele informatyzacji państwa pozostają od wielu lat niezrealizowane ze względu na bariery ludzkie wynikające przede wszystkim z niskiej kultury informatycznej pracowników urzędów.

Uwzględnianie tych samych celów w kolejnych planach i strategiach nie zmieni sytuacji, jeżeli pracownicy sektora publicznego nie zrozumieją znaczenia i możliwości zastosowań systemów informatycznych oraz nie staną się bardziej otwarci na zmiany procesów i procedur (Polak, 2012, s. 67). Kolejną przeszkodą jest zbyt niski poziom dojrzałości projektowej sektora publicznego. Proces budowy kultury projektowej jest czasochłonny i wymaga podnoszenia kwalifikacji osób zaangażowanych w projekty, udostępnienia sprawdzonych narzędzi, gromadzenia wiedzy i doświadczeń (Wiśniewska, Świadek, 2014, ss. 85-86).

Bardzo ważne jest przestrzeganie podstawowych zasad wdrożenia systemów informatycznych. Niestety powszechnie akceptowany pogląd, że analiza i usprawnienie procesów jest jednym z koniecznych warunków wdrożenia systemu informatycznego, w administracji publicznej jest zbyt często ignorowany.

Jedną z przyczyn takiej sytuacji może być fakt, że podejście procesowe jest ściśle związane z monitorowaniem wyników pracy na podstawie określonych kryteriów. Jak już wcześniej wskazano, niewielka część urzędów monitoruje zjawiska zachodzące w organizacji, choćby tak proste jak czas obsługi klienta, wykorzystanie zasobów czy koszty realizacji procesu. Co więcej, urzędnicy często mają problemy już z samym zdefiniowaniem mierników poszczególnych procesów. Koncentrują się przede wszystkim na zgodności postępowania z przepisami prawa, regulaminami i procedurami. Jeden z naukowców, analizujących kulturę informatyczną urzędników, dokonał w wybranym urzędzie weryfikacji mierników stosowanych do oceny procesu związanego z udzieleniem zamówienia publicznego. Miernik był jeden i dotyczył liczby wniesionych odwołań i protestów. W badanym urzędzie w ogóle nie weryfikowano tak oczywistych elementów procesu zakupu, jak minimalizacja kosztów czy terminowość.

Utrwalony sposób działania urzędników wpływa także na błędne klasyfikowanie poszczególnych procesów. Jak w każdej organizacji, tak i w urzędach istnieją kategorie procesów podstawowych i pomocniczych. W przypadku administracji publicznej do pierwszej kategorii należy zaliczyć dobra i usługi dostarczane obywatelom, do drugiej zaś – zagadnienia odnoszące się do wewnętrznych zasad funkcjonowania administracji. Dla urzędników, procesy pomocnicze, których efektem jest na przykład sprawozdanie przekazywane podmiotowi nadzorującemu, są często istotniejsze, bo dają gwarancję niezakłóconego funkcjonowania w hierarchicznej, zbiurokratyzowanej strukturze (Polak, 2012, ss. 67-72).

Warto podkreślić, że trudności we wdrożeniu podejścia procesowego do zarządzania administracją publiczną nie są wyłączną domeną polskiej administracji publicznej. Na przełomie XX i XXI wieku w wielu państwach uchwalono akty prawne i opracowano programy, których celem była implementacja w sektorze publicznym koncepcji zarządzania opartej na procesach. Sektor publiczny między innymi takich

państw jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, czy Nowa Zelandia otrzymał wówczas mandat do wprowadzenia koncepcji zarządzania opartej na procesach (Gulledge, Sommer, 2002, ss. 364-376).

Okazało się jednak, że zastosowanie tego podejścia w praktyce nie jest takie proste. Problem polegał, między innymi, na tym, że przyjęte akty prawne i opracowane programy zobowiązywały do wdrożenia koncepcji zarządzania procesowego bez fundamentalnych zmian w modelu organizacyjnym. A zatem wprowadzały zarządzanie procesami do struktur hierarchicznych z dominującym autorytarnym stylem zarządzania (Gulledge, Sommer, 2002, ss. 364-376).

Digitalizacja usług, prowadząca do stworzenia nowych, niskokosztowych kanałów dystrybucji oraz podniesienie jakości świadczonych usług, to dwa podstawowe katalizatory rozwoju e-administracji. Podobne motywacje kierują sektorem prywatnym, jednak badania wskazują, że sektor publiczny, chcąc wprowadzić efektywne zarządzanie oparte na procesach, staje przed trudniejszymi wyzwaniami. Roger Tregear i Teri Jenkins (2007), analizujący australijski sektor publiczny, wskazują, że istnieje przynajmniej kilka kluczowych różnic pomiędzy BPM (*business process management*) a GPM (*government process management*). Są to, między innymi: trudno mierzalny interes publiczny, większa skala działania, bardziej zróżnicowana grupa odbiorców, większy stopień oddziaływania na życie obywateli i większa odpowiedzialność.

Podobnie jak w polskiej literaturze, tak i w zagranicznej, zidentyfikowano także kilka bardzo ważnych wewnętrznych uwarunkowań, utrudniających wdrożenie podejścia procesowego i skuteczną implementację systemów informatycznych. Jest to przede wszystkim kultura organizacyjna. Instytucje administracji publicznej w swoich działaniach opierają się na przepisach, procedurach, hierarchicznej strukturze, sformalizowanym procesie decyzyjnym. W porównaniu z przedsiębiorstwami są zazwyczaj mniej innowacyjne, słabo zorientowane na rezultat, nie podejmują ryzyka. Bardzo rzadko można im przypisać takie atrybuty jak zorientowanie na wynik, efektywność, partycypacja czy współpraca (Tregear, Jenkins, 2007).

7. Charakterystyka systemu EZD PUW

System EZD PUW, będący własnością Skarbu Państwa, został stworzony przez Podlaski Urząd Wojewódzki w 2010 roku. Pilotażowe wdrożenie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami miało zweryfikować założenia do nowego rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej. Celem było sprawdzenie, czy możliwe jest załatwianie spraw urzędowych bez papierowego obiegu dokumentów. Projekt wskazał, że taki sposób prowadzenia i dokumentowania spraw jest możliwy (Podlaski..., 2016, zakładka „historia”). Wobec powyższego, w styczniu 2011 roku zostało wydane nowe rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych

rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

Podlaski Urząd Wojewódzki, mając sprawdzone narzędzie i doświadczenie nabyte w projekcie pilotażowym, jako pierwszy, decyzją Wojewody Podlaskiego, wskazał system EZD jako podstawowy do załatwiania i rozstrzygania spraw. Kolejnym krokiem, podjętym w połowie 2011 roku, było zainicjowanie współpracy z innymi wojewodami. W efekcie podjętych działań, już od początku 2012 roku EZD PUW funkcjonuje w urzędach wojewódzkich w Krakowie i Opolu, jako podstawowy systemem odzwierciedlający przebieg załatwiania spraw. Po urzędach wojewódzkich przyszedł czas na jednostki rządowej administracji zespolonej. Wraz z upływem czasu, spektrum jednostek administracji publicznej, które decydowały się na wdrożenie EZD PUW, stawało się coraz większe. Obecnie na liście 73 partnerów, którzy zdecydowali się podpisać z Wojewodą Podlaskim porozumienie w sprawie wdrożenia EZD PUW, znajdują się między innymi: urzędy marszałkowskie, urzędy miasta, ministerstwa, oddziały NFZ, archiwa państwowe, szkoły wyższe, sąd, rzecznicy praw, KPRM, PFRON, NCN i inne. Rodzaj wdrożenia oraz zaawansowanie prac są bardzo różne. I tak, 38% podmiotów, o których mowa powyżej, wdrożyło EZD PUW jako system podstawowy, w prawie takiej samej części jednostek trwają prace wdrożeniowe (36%); z kolei 8% urzędów, które podpisały porozumienie, wykorzystuje EZD PUW jako system wspierający, 10% zdecydowało się na wdrożenie testowe, a 5% – szkoły wyższe – wykorzystuje EZD do celów edukacyjnych (Podlaski..., 2016, załącznik „partnerzy”).

EZD PUW charakteryzuje się trzema następującymi kluczowymi cechami:

- darmowy – PUW nieodpłatnie przekazuje, pomaga wdrażać i utrzymać system w innych podmiotach realizujących zadania publiczne,
- jednolity – ten sam system wdrażany jest w każdym partnerskim podmiocie, jednak jego elastyczność umożliwia dostosowanie do potrzeb danego urzędu,
- nowoczesny – jest oparty na nowoczesnych technologiach w architekturze chmurowej; składa się z wielu funkcjonalności, jest intuicyjny (Podlaski..., 2016).

Pełnomocnik Wojewody Podlaskiego do spraw informatyzacji jako jedno z pryncypiów wdrożenia jednolitego systemu EZD PUW określa zasadę, że Podlaski Urząd Wojewódzki nie wdraża systemu w urzędach, to urzędy same wdrażają system (Madejczyk, 2016). Kilkuletnie doświadczenie urzędników PUW w rozpowszechnianiu systemu w innych urzędach zaowocowało opracowaniem stałej struktury organizacyjnej przedsięwzięcia (Rysunek 2). Ogólny nadzór nad nim sprawuje Komitet Sterujący, w którego skład wchodzi Wojewoda Podlaski, Dyrektor Generalny PUW oraz

Dyrektor Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych PUW. Komitet zapewnia odpowiednie zasoby niezbędne do realizacji zadań należących do zespołu PUW i rozstrzyga zagadnienia krytyczne związane z realizacją przedsięwzięcia (Podlaski..., 2016, zakładka „struktura”, 9.03.2016).

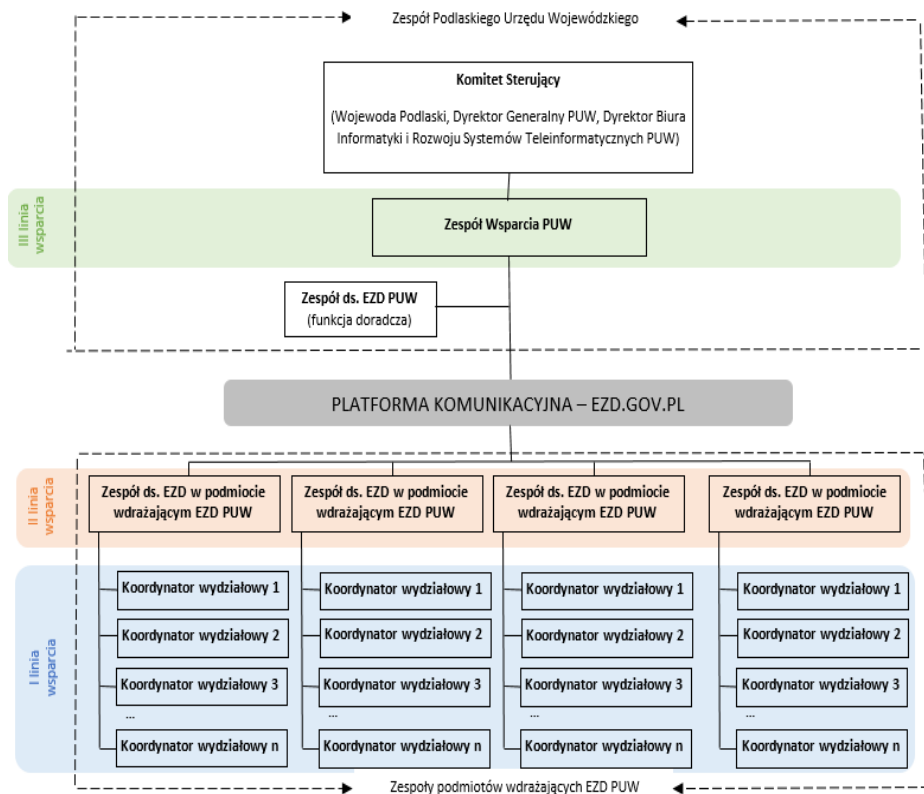
Zgodnie z założeniami, opracowanymi przez Podlaski Urząd Wojewódzki, operacyjna odpowiedzialność za rozpowszechnianie EZD PUW leży po stronie Zespołu Wsparcia PUW, który jest jednocześnie ostatnią, trzecią linią wsparcia użytkowników systemu. Zespół planuje, koordynuje i sprawuje merytoryczny nadzór nad przebiegiem całości prac. W porozumieniu z klientami określa harmonogram prac programistycznych, związanych z rozwojem systemu EZD, zleca zadania i sprawuje bieżący monitoring nad postępami oraz decyduje o kierunkach rozwoju systemu. Odpowiada także za zapewnienie komunikacji w ramach przedsięwzięcia, głównie poprzez obsługę platformy komunikacyjnej udostępnianej klientom (Podlaski..., 2016, zakładka „struktura”, 9.03.2016).

Po stronie klienta tworzony jest natomiast Zespół do spraw EZD, który pełni funkcję drugiej linii wsparcia oraz powoływani są koordynatorzy wydziałowi. Zespół do spraw EZD odpowiada za przygotowanie, a następnie nadzór nad prawidłowym wdrożeniem systemu w danej jednostce, w tym także za realizację prac zgodnie z ustalonym harmonogramem. Jego obowiązkiem jest również opracowanie wewnętrznych procedur i dokumentacji niezbędnej do prawidłowego wdrożenia systemu. Do zadań członków zespołu należy także przeprowadzenie szkoleń oraz udzielenie niezbędnego instruktażu koordynatorom wydziałowym. Ci ostatni zaś stanowią swoistego rodzaju pierwszą linię wsparcia dla pozostałych użytkowników systemu. Są wyznaczani przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych i udzielają instruktażu w zakresie obsługi systemu EZD PUW pracownikom tych komórek (Podlaski..., 2016, zakładka „struktura”, 9.03.2016).

Sieć podmiotów, w której skład wchodzi twórca systemu oraz inne jednostki korzystające z systemu, umożliwia, zdaniem Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, dzielenie się wiedzą, wymianę informacji i doświadczeń wdrożeniowych oraz wielokrotne wykorzystywanie raz wypracowanych produktów, procedur, dokumentów i innych wartości. Takie podejście powoduje możliwość wdrażania jednolitego systemu EZD we wszystkich współpracujących urzędach, ponieważ jak uważają twórcy systemu, „nie ma znaczenia, czy urzędnik pracuje w urzędzie w Białymstoku, Szczecinie, Krakowie, czy Opolu – środowisko pracy jest takie same” (Podlaski..., 2016, zakładka „projekt”, 13.03.2016).

Zgodnie z zapisami Porozumienia, podpisywanego przez podmiot wdrażający system oraz Wojewodę Podlaskiego, PUW posiada autorskie prawa majątkowe do systemu oraz dokumentacji technicznej EZD i udostępnia system w zakresie umożliwiającym bieżącą pracę w systemie, jednakże bez dostępu do kodów źródłowych i bez prawa do dokonywania zasadniczych modyfikacji EZD PUW (Podlaski..., 2016, zakładka „współpraca”, 9.03.2016).

Rysunek 2. Struktura organizacyjna rozpowszechniania EZD PUW w urzędach



Źródło: Podlaski... (2016), zakładka „struktura”, 9.03.2016

Jednocześnie trzeba podkreślić, że stopień dostosowania systemu do potrzeb danej jednostki w znacznym stopniu zależy od samej jednostki. System jest jednolity – taki sam w każdym podmiocie realizującym zadania publiczne, ale jest także elastyczny. Podczas konfiguracji wdrażanego systemu możliwe jest, na przykład, wgranie dowolnej struktury organizacyjnej, zdefiniowanie dowolnej struktury i składu *Jednolitego rzeczowego wykazu akt*, a co najważniejsze, system umożliwia zdefiniowanie i automatyzację własnych procesów. Rzetelne wykonanie prac przygotowujących jednostkę do zmiany organizacji i sposobu pracy urzędnika z całą pewnością przyczynia się do zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia celów wdrożenia systemu.

8. Ocena wybranych aspektów wdrożenia systemu EZD PUW

8.1. Jednolitość systemu EZD PUW

Opisane w dalszej części pracy studium przypadku dotyczy sposobu wdrożenia EZD PUW w jednostce sektora publicznego będącej zakładem administracyjnym świadczącym społecznie użyteczne usługi, odmiennym od urzędów wojewódzkich oraz jednostek zespolonej administracji rządowej. W omawianym podmiocie nie obowiązuje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

W tym miejscu warto zastanowić się nad słusznością twierdzenia przedstawicieli PUW, że środowisko pracy wszystkich użytkowników systemu jest takie samo. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych definicji administracji publicznej mówi o tym, że „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (Izdebski, Kulesza, 1999, s. 52). Definicja ta podkreśla różnorodność działań oraz wielość podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Początkowo system EZD PUW wdrażany był w podmiotach o podobnej strukturze i wykonujących zbliżone zadania – były to urzędy wojewódzkie i jednostki administracji zespolonej, zobowiązane do stosowania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, dotyczącego instrukcji kancelaryjnej (Rozporządzenie..., 2011). Można zgodzić się z twierdzeniem, że środowisko pracy pracownika urzędu wojewódzkiego jest podobne do środowiska pracy jego kolegi, zatrudnionego w sąsiednim urzędzie wojewódzkim. Obaj wykonują podobne zadania na podstawie tych samych przepisów i w analogicznej strukturze organizacyjnej. Jednak od kilku lat system wdrażany jest w wielu innych jednostkach realizujących całe spektrum różnych zadań, co więcej, nie we wszystkich obowiązuje wspomniane rozporządzenie. Warto przypomnieć, że są to między innymi urzędy marszałkowskie, urzędy miasta, ministerstwa, oddziały NFZ, archiwa państwowe, szkoły wyższe, sąd, rzecznicy praw, KPRM, PFRON, NCN. Wobec takiej różnorodności trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że środowiska pracy w poszczególnych z wymienionych podmiotów są takie same oraz że produkty, procedury czy dokumenty wypracowane w jednym z tych podmiotów mogą być z powodzeniem wykorzystywane w pozostałych. Prostim, ale dobitnym przykładem jest instrukcja użytkownika EZD PUW, którą Podlaski Urząd Wojewódzki opracował dla swoich pracowników, a teraz zgodnie z zapisami porozumienia przekazuje wszystkim innym podmiotom wdrażającym EZD PUW. Bez względu na to, czy dany użytkownik jest pracownikiem urzędu patentowego, uczelni, archiwum państwowego czy oddziału NFZ, przeczyta w instrukcji między innymi, że:

- „Każdy użytkownik systemu przed przystąpieniem do przetwarzania danych osobowych musi zapoznać się z: [...] Polityką Bezpieczeństwa Informacji PUW, Polityką Ochrony Danych Osobowych PUW.

- Każdy użytkownik EZD jest zobowiązany posiadać pisemne upoważnienie do przetwarzania danych osobowych znajdujących się w zbiorze danych »Baza klientów Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego« wydane przez Administratora Danych Osobowych (ADO)” (Podlaski..., 2013).

Oczywiście, powyższe zapisy nie będą miały zastosowania w innych jednostkach administracji publicznej niż urzędy wojewódzkie z PUW na czele. Choć zacytowane fragmenty stanowią niewielką część *Instrukcji obsługi EZD*, to są elementem wprowadzającym użytkownika w błąd i w efekcie zwiększającym jego niepewność.

8.2. Struktura organizacyjna zespołu wdrażającego EZD PUW

Warto zauważyć, że struktura organizacyjna projektu wdrożenia EZD PUW omówiona w Rozdziale 7 znacząco odbiega od standardów, zalecanych przez sprawdzone metodyki zarządcze. Przykładowo, zgodnie z metodyką PRINCE2 w skład komitetu sterującego powinni wchodzić: przedstawiciel klienta – zazwyczaj pełniący funkcję przewodniczącego, główny użytkownik oraz główny dostawca (Axelos, 2014). W strukturze organizacyjnej przedsięwzięcia, polegającego na rozpowszechnianiu EZD w innych urzędach, w skład komitetu sterującego wchodzi wyłącznie przedstawiciele dostawcy.

Ponadto, w proponowanej przez PUW strukturze, w skład zespołu ponoszącego operacyjną odpowiedzialność wchodzi cały sztab ludzi, tj. Dyrektor Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych PUW, pełniący funkcję Przewodniczącego, kierownik Oddziału Obsługi i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych oraz Szkoleń PUW, wdrożeniowcy, Zespół Wsparcia i programiści systemu EZD PUW (Podlaski..., 2016, zakładka „struktura”, 9.03.2016). Od razu nasuwa się pytanie, kto i za co w tym zespole odpowiada oraz czy zakres zadań został prawidłowo określony. Można na przykład domniemywać, że programiści będący członkami zespołu nie wykonują żadnego z przypisanych zespołowi zadań, tj. nie planują, nie koordynują, nie sprawują nadzoru, nie ustalają harmonogramu, nie alokują zadań, ani też nie decydują o kierunkach rozwoju systemu. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że ta sama osoba, tj. Dyrektor Biura Informatyki i Rozwoju Systemów Teleinformatycznych PUW, jest zarówno członkiem Komitetu Sterującego, sprawującego ogólny nadzór nad przedsięwzięciem, jak i kierownikiem Zespołu Wsparcia PUW, ponoszącego odpowiedzialność operacyjną. Zgodnie z metodyką PRINCE2 łączenie tego typu funkcji jest niedopuszczalne (Axelos, 2014).

Podsumowując to, co zostało powiedziane o strukturze organizacyjnej przedsięwzięcia zaproponowanej przez PUW, warto podkreślić, że nie ma w niej organu będącego punktem styku wszystkich głównych interesariuszy, tj. klienta, dostawcy i użytkownika. Zarysowany jest bardzo wyraźny podział na zespół dostawcy i zespół klienta, kontaktujące się ze sobą głównie za pośrednictwem elektronicznej platformy.

8.3. Dokumentacja użytkownika systemu EZD

Kolejnym istotnym elementem wdrożenia jest dokumentacja użytkownika, która powinna być spójna i zrozumiała. Wdrożeniu systemu EZD PUW w omawianym zakładzie administracyjnym towarzyszyło opublikowanie za pomocą wewnętrznych środków przekazu następujących dokumentów regulujących nowy sposób prowadzenia spraw i zarządzania dokumentacją oraz wykorzystania w tym celu systemu informatycznego:

- Instrukcja kancelaryjna
- Jednolity rzeczowy wykaz akt
- Instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum
- Procedury i zasady postępowania z dokumentacją –
- Instrukcja obsługi EZD.

System EZD PUW zaczął obowiązywać w omawianej jednostce 1 czerwca 2015 roku i, jak potem pokazała praktyka, pracownicy, przed produkcyjnym uruchomieniem systemu, nie byli w stanie zapoznać się z powyżej wymienionymi dokumentami w stopniu umożliwiającym prawidłowe procedowanie spraw w systemie, nawet w przypadku posiadania wystarczających umiejętności technicznych. Można upatrywać kilku przyczyn takiej sytuacji.

Pierwsza z nich związana jest z terminami. Zarządzenie wprowadzające procedury i zasady postępowania z dokumentacją zostało co prawda rozesłane do pracowników 1 czerwca, a więc w dniu, w którym zaczął obowiązywać nowy system, ale dopiero po godzinach pracy. Zatem rzeczywisty termin, w którym użytkownicy mogli zapoznać się z dokumentem, przypadł na kolejny dzień. Tymczasem już od początku formalnego obowiązywania systemu, konieczne było jego wykorzystanie do przekazywania korespondencji papierowej zarówno do innych jednostek omawianego podmiotu, jak i na zewnątrz. W przypadku jakichkolwiek odstępstw, Kancelaria Główna, obsługująca te procesy, odmawiała przyjmowania dokumentów. Biorąc pod uwagę, że regulacje dotyczące zasad postępowania z dokumentacją składają się w sumie z blisko 280 stron, w dużej części napisanych stylem i językiem charakterystycznymi dla aktów prawnych, to nawet kilkudniowy czas na zapoznanie się z pozostałą częścią dokumentacji okazał się niewystarczający.

Należy pamiętać, że dokumentowanie sposobu załatwiania spraw i obsługi korespondencji, choć ważne, to należą do procesów pomocniczych, a początkowe problemy, wynikające z braku jasnych, łatwych do zrozumienia wytycznych, miały negatywny wpływ na przebieg procesów podstawowych, co wzbudziło sprzeciw wśród dużej liczby użytkowników.

Niefortunny początek, wywołujący złe pierwsze wrażenie, wpłynął na negatywne nastawienie do systemu, które w ciągu kilku kolejnych miesięcy jego użytkowania tylko się pogłębiało. Uważna analiza dokumentacji nie rozwiewała bowiem

wszystkich wątpliwości, a wręcz w niektórych przypadkach powodowała jeszcze głębszą dezorientację. W tym miejscu warto przypomnieć o wspomnianej już wcześniej nieadekwatności *Instrukcji obsługi EZD*. Prócz niemających zastosowania w omawianej jednostce odwołań do Polityk PUW, w dokumencie zdefiniowano także nieadekwatnie przepływ dokumentów. Użytkownik dowiaduje, że w pewnych okolicznościach pisma należy przekazać Wojewodzie, Dyrektorowi Generalnemu lub Dyrektorowi Wydziału. Oczywiście było, że pisma tworzone w omawianej jednostce nie trafiają do akceptacji Wojewody Podlaskiego, ale nasuwały się wątpliwości, jak w takim razie powinien wyglądać analogiczny proces w omawianej jednostce.

Przykładem niejednoznacznych regulacji mogą być również zapisy dotyczące sposobu akceptacji treści pism. W §38 ust. 1. instrukcji kancelaryjnej zapisano, że „Akceptacja projektów pism dokonywana jest wyłącznie w systemie EZD”, jednocześnie w §4 ust. 5 pkt. 1 tego samego dokumentu zapisano, że w przypadku spraw prowadzonych w trybie papierowym „[...] akceptacji dokonuje się na przesyłkach w postaci papierowej oraz w postaci elektronicznej, za pomocą systemu EZD”. Sprawa akceptacji treści dokumentów została także uregulowana w *Procedurach i zasadach postępowania z dokumentacją*. W punkcie 4.9.3 zapisano, że „niezależnie od sposobu prowadzenia sprawy (elektronicznie albo papierowo) zasadne jest wykonywanie akceptacji w systemie EZD”, przy czym w pkt. 4.5.5 regulującym zasady obiegu pism wewnętrznych zapisano, że „w przypadku pism przekazanych za pośrednictwem systemu EZD, które będą stanowiły akta spraw prowadzonych nieelektronicznie, w tym w postaci papierowej, zaakceptowane w systemie EZD pismo należy wydrukować i podpisać”.

Kilka powyżej przytoczonych przykładów wskazuje jednoznacznie, że dokumentacja użytkownika systemu EZD w omawianej jednostce jest dość szczegółowa, ale można mieć zastrzeżenia co do jej adekwatności, spójności i użyteczności.

8.4. Komunikacja z użytkownikami systemu i szkolenia

Pracowników analizowanego podmiotu publicznego można podzielić na dwie główne grupy – merytorycznych i administracyjnych. Osoby realizujące główne zadania merytoryczne cieszą się znaczną swobodą działania, usankcjonowaną w przepisach powszechnie obowiązujących oraz w wieloletniej praktyce. Rozwój zawodowy tych osób w dużej mierze opiera się na ich własnym dorobku, a więc zagadnienie jego ochrony jest dla nich bardzo ważne.

Po uruchomieniu systemu EZD bardzo szybko pojawiły się pytania, dotyczące tego, czy treść zamieszczonych w systemie dokumentów jest właściwie chroniona. Okazało się bowiem, że pracownik nieprowadzący sprawy ma dostęp do dokumentów powstałych w toku realizacji tej sprawy. Mnożyły się pytania, kto i w jakich okolicznościach może zająć do nie swoich dokumentów. Użytkownicy formułowali między

innymi wątpliwości, czy system gwarantuje poufność korespondencji w sprawach dotyczących głosowań tajnych, postępowań konkursowych i przetargów oraz czy otwieranie korespondencji jest zgodne z prawem.

Opór przed odzwierciedlaniem w EZD korespondencji, wpływającej do jednostki, miał jeszcze jedno źródło. Były to przyzwyczajenia ugruntowane wieloletnią praktyką, polegającą na wskazywaniu przez niektórych pracowników adresu miejsca pracy jako adresu korespondencyjnego prywatnych przesyłek. Opór był na tyle silny, że mimo, iż w regulaminie jest mowa o tym, że Kancelaria Główna nie otwiera przesyłek adresowanych imiennie (wskazane tylko imię i nazwisko adresata), to praktyka jest zupełnie inna. Jeżeli tylko przesyłki, wpływające do podmiotu, w miejscu określającym odbiorcę zawierają, prócz nazwy podmiotu, imię i nazwisko pracownika, kancelaria, pozostająca pod presją niezadowolonego środowiska nie otwiera ich i nie odwzorowuje w systemie treści dokumentu. Do systemu załącza jedynie skan koperty. W takiej sytuacji transparentność działań i pełna informacja o przebiegu sprawy, które są celami wdrożenia systemu EZD, stają się zagrożone, zależą bowiem od dalszego postępowania adresata przesyłki. Może on pozostawić w systemie jedynie skan koperty, albo uzupełnić braki w systemie, skanując i dołączając właściwy dokument. Można z dość dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w takich okolicznościach stare, naganne nawyki nie zostaną wyeliminowane, a Kancelaria Główna nadal będzie pełniła funkcję skrzynki podawczej prywatnej korespondencji niektórych pracowników.

Kancelaria Główna, pozostając pod naciskiem środowiska, postępuje niezgodnie z założeniami także w innej, niezwykle istotnej w kontekście wdrożenia EZD sprawie. Zgodnie z założeniami i zapisami w regulaminach, co do zasady, wszystkie przesyłki wpływające do omawianej jednostki w postaci papierowej powinny być odwzorowane przez pracowników kancelarii w EZD. Papierowy oryginał dokumentu powinien zostać złożony w składzie chronologicznym, znajdującym się w Kancelarii Główniej, a do pracownika merytorycznego powinno trafić tylko odwzorowanie przesyłki w EZD. W przypadku, gdy dokument dotyczy sprawy prowadzonej w postaci papierowej, pracownik merytoryczny prowadzący tę sprawę powinien zawnieioskować o wycofanie dokumentu ze składu chronologicznego. Dopiero wówczas kancelaria, dokonując odpowiedniej adnotacji w rejestrze składu chronologicznego, powinna wydać dokument w postaci papierowej. Rzeczywistość jest jednak zupełnie inna. Przesyłki wpływające do jednostki są zawsze przekazywane pracownikowi merytorycznemu, zarówno w EZD, jak i w postaci papierowej, bez względu na sposób prowadzenia danej sprawy, a skład chronologiczny w zasadzie nie funkcjonuje. Takie postępowanie pracowników kancelarii jest impulsem dla pozostałych pracowników do najmniej efektywnego sposobu prowadzenia spraw, tj. opartego na podwójnym obiegu dokumentów.

Jak informuje Zespół do spraw wdrożenia systemu EZD w artykule opublikowanym we wrześniu 2015 roku, przygotowując wdrożenie, przeprowadzono konsultacje z interesariuszami, a podjęte działania są początkiem realizacji postulatów środowiska dotyczących wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zdalne załatwianie spraw. W kolejnych numerach miesięcznika kierownik omawianej jednostki oraz redaktorzy naczelni czasopisma piszą natomiast o rosnącym poczuciu niejasności, nieprzejrzystości i konieczności odbycia spotkań z głównymi użytkownikami systemu EZD celem ustalenia, co i jak należałoby zmienić w systemie EZD. Rodzi się zatem pytanie, czy konsultacje odbyte przed wdrożeniem zakończono konstruktywnymi wnioskami, a komunikacja z interesariuszami była wystarczająco skuteczna. Zdarzenia, do których doszło po uruchomieniu systemu, wskazują, że niestety nie zadbanie w sposób wystarczający o ten aspekt wdrożenia. Zespół projektowy ma świadomość, że system nie w pełni odpowiada potrzebom jednostki, bo dodaje w swoim artykule, że teraz (cztery miesiące po uruchomieniu systemu) od wszystkich pracowników zależy jego dostosowanie do panujących w jednostce realiów.

Innym ważnym elementem, związanym z przygotowaniem użytkowników do obsługi systemu, są szkolenia. Zgodnie z założeniami, ustanowionymi przez Podlaski Urząd Wojewódzki, odbywają się one w systemie kaskadowym. Zespół Wsparcia PUW przeprowadza szkolenia dla zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie systemu w danej jednostce (druga linia wsparcia), administratorów systemu, pracowników kancelarii oraz wyznaczonych przedstawicieli poszczególnych działów (pierwsza linia wsparcia). Ci ostatni mają za zadanie przeszkolenie pozostałych pracowników w swoim dziale. Cykl szkoleń prowadzonych przez PUW odbył się w lutym 2015 roku, tj. cztery miesiące przed ustanowieniem procedur i uruchomieniem produkcyjnym systemu. Środowisko systemu nie było jeszcze wówczas w pełni skonfigurowane. Szkolenia dla pierwszej linii wsparcia polegały na zaprezentowaniu uczestnikom wybranych funkcjonalności systemu, niestety, bez odniesienia do realnych sytuacji z ich codziennej pracy. Na pojawiające się pytania, dotyczące prawidłowego postępowania w konkretnej sytuacji, uczestnicy otrzymywali informację, że to zależy od procedur, które zostaną ustalone w późniejszym terminie. Odbiór treści przekazywanych na szkoleniu był zróżnicowany, ponieważ uwidoczniły się braki w kompetencjach informatycznych części pracowników. Brak odpowiedzi na istotne pytania oraz ograniczone kompetencje niektórych uczestników szkoleń uniemożliwiły przeprowadzenie przez pierwszą linię wsparcia efektywnych szkoleń dla pozostałych użytkowników. Kaskadowy system szkoleń okazał się niewydolny.

Zespół do spraw wdrożenia EZD, chcąc zapobiec niewystarczającemu przygotowaniu użytkowników do pracy z systemem, spośród swoich członków wyznaczył osobę, która przeprowadziła przed uruchomieniem systemu i prowadzi po jego uruchomieniu cykliczne szkolenia dla użytkowników systemu. Zgodnie z informacją, opublikowaną przez Zespół do spraw wdrożenia systemu EZD, w czasopiśmie wyda-

wanym przez omawiany podmiot publiczny szkolenia były prowadzone na niespotykaną do tej pory skalę. Do września 2015 roku około 460 pracowników odbyło 1043 godziny szkoleń. Ten trend wpisuje się w ogólne statystyki dotyczące szkoleń, o których była mowa w punkcie 5 artykułu i zgodnie z którymi 62% szkoleń informatycznych przeprowadzonych w urzędach dotyczyło zarządzania dokumentami elektronicznymi zgodnie z wymogami nałożonymi przez KPA i nową instrukcją kancelaryjną.

Skala szkoleń zarówno w omawianej jednostce, jak i w całej administracji publicznej poświęcona tej tematyce jest znacząca. W związku z powyższym można się zastanowić, czy potrzeba przeprowadzenia tak dużej liczby szkoleń jest spowodowana wyłącznie niskimi kompetencjami pracowników sektora publicznego. Czy system rzeczywiście jest tak intuicyjny, jak twierdzą jego twórcy? Ciągła gotowość Zespołu do spraw wdrożenia EZD do organizacji szkoleń jest dla użytkowników cenna. Niestety, podczas szkoleń nadal powielane są błędy, które mogą stanowić o ich niskiej efektywności. Z relacji uczestników można dowiedzieć się na przykład, że osoba prowadząca szkolenie wprost przyznaje, iż tylko prezentuje funkcjonalności systemu, a nie zna przebiegu procesów i procedur. Sytuacja ta może wynikać z faktu, że wciąż niewiele procesów zostało zdefiniowanych, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

8.5. Procesy i procedury

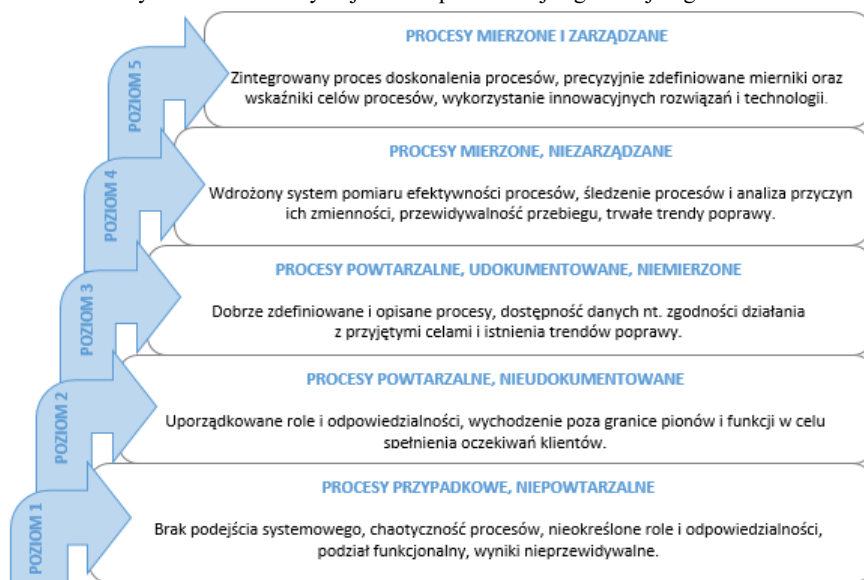
Wdrożenie systemu informatycznego jest ściśle związane z opisem, modelowaniem, analizą i ewentualnym usprawnianiem procesów. Warto więc zacząć od analizy ogólnej dojrzałości procesowej omawianej jednostki. Do jej określenia można wykorzystać uniwersalny model CMMI (*Capability Maturity Model Integration*). Na Rysunku 3 przedstawiono pięć poziomów procesowej dojrzałości organizacji według CMMI.

Podmiot publiczny, analizowany w niniejszej pracy, do niedawna cechował się bardzo zhierarchizowaną strukturą oraz kulturą organizacyjną niesprzyjającą podejściu procesowemu. Jego poszczególne jednostki organizacyjne były skoncentrowane na wąskim wycinku działalności, leżącym w ich kompetencjach. Władze, kierownictwo poszczególnych szczebli oraz pracownicy nie postrzegali podejmowanych działań jako elementów procesów zarządczych, podstawowych lub pomocniczych, mających wnosić wartość dodaną, a w efekcie przyczyniać się do osiągnięcia celu procesu, tj. dostarczenia klientowi oczekiwanej przez niego wartości. Sytuacja zaczęła się powoli zmieniać. W ciągu ostatnich trzech lat kilkakrotnie zmieniano regulamin organizacyjny, wybrane obszary działalności zostały z informatyzowane, większą wagę zaczęto przykładać do efektywności podejmowanych działań. Osoby, zatrudnione w poszczególnych działach, zaczęły dostrzegać konieczność wychodzenia poza sztywno określone ramy funkcjonalne. Tym niemniej, na razie trudno mówić o wdrożeniu w

organizacji podejścia procesowego. Przebieg procesów jest tylko częściowo udokumentowany w regulacjach wewnętrznych, weryfikacja zgodności postępowania z zapisami dokonywana jest sporadycznie, nie prowadzi się regularnych analiz efektywności procesów. W związku z powyższym należy uznać, że organizacja jako całość znajduje się na drugim poziomie dojrzałości procesowej, a tylko nieliczne obszary jej działalności spełniają kryteria kwalifikujące do trzeciego poziomu dojrzałości.

Wdrożenie systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją było doskonałą okazją do przeglądu przebiegu wielu procesów, opisanie i zamodelowanie tych nieudokumentowanych oraz przeprowadzenia analizy efektywności i ewentualnego usprawnienia pozostałych. W system EZD PUV wbudowane są silniki procesów i formularzy, których wykorzystanie mogło skutkować automatyzacją wybranych procesów. Niestety ta szansa nie została wykorzystana. Przebieg prac w wielu obszarach działania jednostki nie został zmodyfikowany, a niektóre procesy stały się jeszcze mniej efektywne, bo obecnie realizowane są równolegle w systemie EZD i na papierze, a więc występuje podwójny obieg dokumentów.

Rysunek 3. Poziomy dojrzałości procesowej organizacji wg CMMI



Źródło: Kozłowska (2016)

Brak zdefiniowanych procesów, a co za tym idzie – szcątkowe udokumentowanie procedur i nieefektywne szkolenia spowodowały problemy w prawidłowym użytkowaniu systemu. Użytkownicy nie rozumieją, na przykład, istoty zastosowanych w EZD PUV metod włączania innych pracowników do pracy nad tą samą

sprawą. Twórcy systemu przewidzieli dwa takie tryby, tj. udostępnienia i przekazania „koszulki”, czyli obiektu grupującego dokumenty dotyczące danej sprawy. W zależności od sytuacji użytkownik, chcący włączyć do obiegu dokumentów inną osobę wywołuje funkcje:

- „przełącz”, która powoduje „przesunięcie” w systemie danej koszulki do odbiorcy. Powinna być wykorzystywana, gdy następuje zmiana osoby prowadzącej sprawę. Istnieje możliwość przekazania koszulki tylko jednej osobie. Zakończenie pracy z przekazaną koszulką następuje poprzez wywołanie funkcji „zakończ”;
- „udostępnij”, która powoduje utworzenie w systemie na koncie odbiorcy nowego obiektu (kopii koszulki głównej), grupującego dokumenty, dotyczące danej sprawy i wskazane podczas udostępniania przez nadawcę. Powinna być wykorzystywana, gdy przebieg sprawy wymaga akceptacji, opinii lub powiadomienia innych jednostek albo pracowników. Istnieje możliwość udostępniania tych samych dokumentów wielu osobom, przy czym każde udostępnienie powoduje powstanie nowego obiektu (koszulki) w systemie. Zakończenie pracy z udostępnioną koszulką następuje poprzez wywołanie funkcji „zatwierdź”, a następnie „zakończ”.

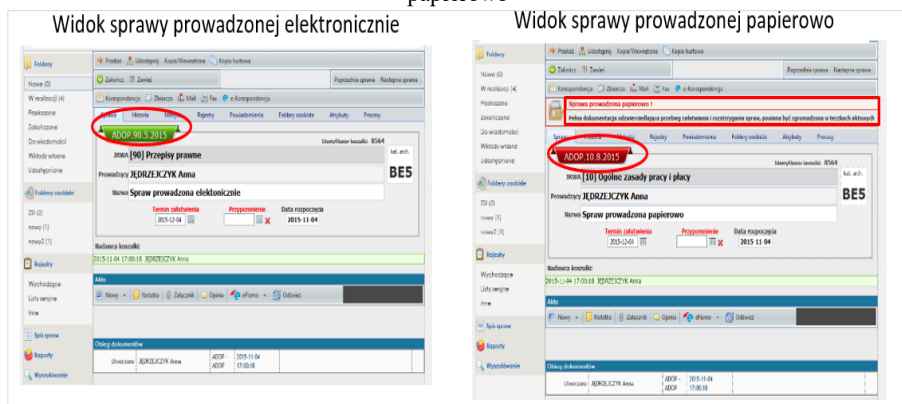
Użytkownicy systemu, nie rozumiejąc logiki działania omówionych funkcji oraz nie mając zdefiniowanych procedur, popełniają dużo błędów podczas włączania do obiegu dokumentów innych pracowników. Efektem jest znaczna redundancja i nadmiar liczby koszulek w systemie. Kolejnym negatywnym skutkiem złego procedowania sprawy bywa brak dostępu do niezbędnych dokumentów, ponieważ pracownicy zapominają, że w udostępnionych koszulkach, dołączone przez nich dokumenty stają się widoczne dla innych osób biorących udział w załatwianiu sprawy dopiero po wywołaniu funkcji „zatwierdź”.

Zgodnie z instrukcją kancelaryjną oraz logiką systemu EZD PUV tryb prowadzenia danego typu sprawy jest narzucony z góry. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw jest tryb elektroniczny, a wyjątki stanowiące typ spraw prowadzonych za pomocą dokumentów w postaci papierowej zostały wskazane w JRWA (*Jednolity rzeczowy wykaz akt*). W momencie uruchomienia systemu, w omawianym podmiocie publicznym w JRWA było zdefiniowanych ogółem 351 typów spraw, z czego 262 typy spraw wskazane zostały jako wyjątki od podstawowego sposobu dokumentowania sprawy. Oznacza to, że w trybie podstawowym (elektronicznym) miało być prowadzonych tylko 25% rodzajów spraw, a pozostałe 75% to wyjątki dokumentowane w postaci papierowej. Pominąwszy fakt, że proporcja pomiędzy trybem podstawowym a wyjątkami jest dość zaskakująca, należy zwrócić uwagę, że z góry określony tryb prowadzenia sprawy może rodzić komplikacje, ponieważ zgodnie z art. 391 § 1 Kodeksu postępowania admini-

stracyjnego doręczenie dokumentu następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie w takiej formie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków. A więc to strona podejmuje decyzję, w jakiej postaci dokument ma zostać do niej dostarczony.

Brak możliwości dostosowania sposobu prowadzenia i dokumentowania sprawy do postaci dokumentów, określonej przez klienta, często kończy się podwójnym obiegiem dokumentów. Pracownik jednostki publicznej, mając na uwadze, że jest zobowiązany, z jednej strony, do dokumentowania sprawy na przykład w postaci elektronicznej, a z drugiej – do wysłania do adresata dokumentu w postaci papierowej, prowadzi sprawę w dwóch trybach równoległe. Ponadto w instrukcji kancelaryjnej omawianego podmiotu zapisano, że w przypadku spraw prowadzonych w postaci papierowej „czynności kancelaryjne oraz ich dokumentowanie wykonuje się w postaci nieelektronicznej” i „całość dokumentacji gromadzi się i przechowuje w teczkach aktowych”. Jednocześnie, w tym samym dokumencie wskazano, że „dekretacji i akceptacji dokonuje się na przesyłkach w postaci papierowej oraz w postaci elektronicznej, za pomocą systemu EZD”. Ostatni cytat wskazuje na to, że w przypadku 75% rodzajów spraw, tj. prowadzonych w sposób tradycyjny, pracownik prowadzący sprawę powinien uzyskiwać równoległe akceptację na dwóch postaciach dokumentów – papierowej i elektronicznej, co w efekcie oznacza podwójny obieg dokumentów.

Rysunek 4. Widok sprawy prowadzonej elektronicznie oraz widok sprawy prowadzonej papierowo



Źródło: System EZD PUW

Z powyższej analizy można wyciągnąć wniosek, że bez względu na to, czy o postaci dokumentów decyduje klient, czy zapis w JRWA, w związku z dwoma możliwymi trybami prowadzenia spraw powinniśmy mieć do czynienia z dwiema wersjami procesu. Jedną z nich powinna dotyczyć spraw dokumentowanych w postaci elektronicznej, a druga – spraw dokumentowanych w postaci papierowej. Niestety, ani konstrukcja systemu, ani regulacje obowiązujące w omawianej jednostce nie pozwalają na zdecydowane wersjonowanie procesów w zależności od trybu ich prowadzenia. Jak to przedstawiono na Rysunku 4, widok w systemie sprawy prowadzonej elektronicznie nie różni się niczym od widoku sprawy prowadzonej papierowo, poza kolorem, jakim został oznaczony numer sprawy (zielony kolor oznacza sprawę elektroniczną, a czerwony – papierową) oraz adnotacją w przypadku sprawy papierowej, że pełna dokumentacja znajduje się w teczce aktowej.

W związku z brakiem zróżnicowania procesów dla spraw prowadzonych papierowo i elektronicznie pojawia się wspomniany podwójny obieg dokumentów. Przykładowo, zgodnie z obowiązującymi procedurami, w przypadku wpływu faktury należy ją odzwierciedlić w systemie, zarejestrować, dołączyć do systemu inne związane z tą sprawą dokumenty lub ich skany (na przykład umowę z wykonawcą, wnioski o wszczęcie postępowania publicznego, dokumentację z wyboru wykonawcy) i wypełnić metadane dla każdego z dokumentów. Równolegle należy skompletować wersję papierową wszystkich dokumentów. Czynności związane ze skompletowaniem dokumentów zajmują nawet 25 minut. Warto zauważyć, że koszulka stworzona w systemie trafia tylko do sekretariatu służb finansowych, a dalsze czynności, związane ze zrealizowaniem płatności, pracownicy merytoryczni działu finansowego wykonują na podstawie kompletu dokumentów dostarczonych w postaci papierowej. To prowadzi do jednoznacznego wniosku, że 25 minut pracy poświęconej na wprowadzanie danych do systemu nie wniosło do procesu żadnej wartości, było zatem czasem zmarnowanym. Zgodnie ze statystykami opublikowanymi przez Zespół do spraw wdrożenia systemu EZD w okresie od maja do października 2015 roku w omawianej jednostce założono 44 521 koszulek, a większość z nich zawierała dokumenty finansowo-księgowo. Biorąc powyższe pod uwagę, można wnioskować, że ogólna ilość czasu poświęconego na czynności niewnoszące do procesu uruchamiania płatności żadnej istotnej wartości wyniosła kilkaset, a niewykluczone, że nawet kilka tysięcy roboczogodzin.

Brak wersjonowania procesów w zależności od trybu prowadzenia sprawy występuje także w drugim z opisanych procesów, tj. zawieraniu umów z kontrahentami. Co więcej, procedury ogłoszone w czerwcu 2015 roku i wciąż obowiązujące są sprzeczne z instrukcją rozesłaną do użytkowników kilka miesięcy później. Brak spójności w dokumentach oraz właściwego wersjonowania procesów powoduje, że część istotnych dla sprawy informacji znajduje się wyłącznie w systemie, a inna część – tylko w wersji papierowej dokumentu. Nigdzie nie ma pełnej informacji o przebiegu sprawy, akceptacjach i podpisach.

W systemie zdefiniowane zostały dwa rodzaje zatwierdzania dokumentów: akceptacja stanowiąca odpowiednik parafy składanej na dokumencie w postaci papierowej oraz podpis elektroniczny potwierdzony kwalifikowanym certyfikatem, który, zgodnie z przepisami prawa, wywołuje skutki identyczne z odręcznym podpisem na dokumencie papierowym. Zgodnie z procedurami, dokument zaakceptowany i podpisany w systemie powinien być wydrukowany wraz z uwierzytelnieniem, czyli rodzajem potwierdzenia, że wydrukowana kopia dokumentu elektronicznego jest zgodna z oryginałem w postaci elektronicznej, znajdującym się w systemie EZD. Uwierzytelnienie zawiera informacje o osobach, które podpisały dokument, nie ma w nim natomiast informacji o osobach, które dokonały akceptacji dokumentu. Ma to zasadnicze znaczenie w przypadku spraw prowadzonych w trybie papierowym, ponieważ w teczce sprawy nie będzie nigdzie informacji o osobach, które dokonały akceptacji treści dokumentu.

8.6. Integracja z innymi systemami

Jak to zostało wykazane na przykładzie kosztulki z fakturą oraz innymi dokumentami, niezbędnymi do uruchomienia płatności, wprowadzanie danych do systemu EZD PUW jest czasochłonne. Niestety, w systemie EZD nie ma repozytorium wprowadzonych dokumentów, do którego można sięgnąć w przypadku konieczności załączenia tego samego dokumentu w innej sprawie. Zatem, jeżeli płatność ma charakter cykliczny, to przy okazji wpływu każdej kolejnej faktury do danej umowy pracownik merytoryczny musi powtarzać dokładnie te same czynności, ponownie załączając kilka dokumentów, które już znajdują się w systemie, tylko w innej kosztulce. Sytuacja wzbudza niechęć wśród użytkowników, także z tego względu, że kilka dokumentów, które należy załączyć do EZD, jest dostępnych w innych systemach, ale ze względu na brak komunikacji pomiędzy aplikacjami niemożliwe jest zautomatyzowanie pobierania informacji. Analizując przykład faktury, można zauważyć, że proces zamówienia publicznego i uruchomienia płatności procedowany jest w pięciu następujących systemach:

- System elektronicznych wniosków o zamówienie publiczne (Workflow), w którym inicjowany jest proces zakupu usług dostaw lub robót budowlanych, wykonywana jest kontrola formalna i merytoryczna, określany jest tryb udzielenia zamówienia publicznego, wprowadzane są informacje o kosztach niezbędne do dokonania stosowanych blokad w odpowiednim budżecie.
- System controllingu finansowego (CF), w którym wprowadzone są budżety poszczególnych dysponentów i dokonywane są stosowne blokady na planowane, a potem realizowane wydatki.
- Centralny Rejestr Umów (CRU), w którym przechowywane są szczegółowe informacje o zawartych umowach, łącznie z ich odwzorowaniem cyfrowym.

- Moduł finansowo-księgowy systemu klasy ERP, wykorzystywany przez służby finansowe między innymi do obsługi zobowiązań.
- System EZD PUW, służący do rejestrowania przesyłek wpływających od kontrahenta i do niego wysyłanych oraz wykorzystywany do dokumentowania wewnętrznego obiegu dokumentów.

Pracownik merytoryczny, chcąc przekazać do działu finansowego fakturę wraz z pozostałymi wymaganymi dokumentami, za każdym razem musi pobrać i zapisać na dysku odpowiedni wniosek z systemu Workflow, pobrać i zapisać na dysku odpowiednią umowę z systemu CRU, następnie załączyć do koszulki stworzonej w systemie EZD wcześniej opisaną i zeskanowaną fakturę, załączyć oba pliki pobrane z innych systemów oraz pozostałe wymagane dokumenty, na przykład protokół z wyboru wykonawcy czy protokół zdawczo-odbiorczy. Następnie konieczne jest ręczne wypełnienie metadanych wszystkich plików. Pracownik służb finansowych powiela niektóre z wyżej wymienionych czynności, wprowadzając informację o dokumencie księgowym do modułu finansowo-księgowego ERP.

9. Podsumowanie

Zarządzanie projektami, silnie rozwijające się w ostatnich kilkudziesięciu latach i nabierające coraz większego znaczenia w gospodarce, stało się odrębną dziedziną zarządzania. Projekty i skuteczne metody ich planowania, realizacji oraz zamykania stanowią od wielu lat obiekt zainteresowania naukowców i praktyków specjalizujących się w tej dziedzinie. Przeprowadzono wiele badań, których przedmiotem były, między innymi, wskaźnik sukcesu projektów, czynniki wpływające na sukces lub porażkę projektu, ocena znaczenia projektów dla poszczególnych organizacji, oczekiwania specjalistów dotyczące metodyk wspierających ich pracę. Efektem tych zainteresowań jest bogata literatura, sformalizowanie sprawdzonych rozwiązań w postaci metodyk, powszechna dostępność szkoleń, w tym także certyfikowanych, oraz wsparcie instytucjonalne ze strony stowarzyszeń zrzeszających osoby zainteresowane dziedziną. Należy zatem uznać, że zarządzanie projektami jest dziedziną stosunkowo dobrze rozpoznaną.

Jednakże, mimo szerokiego dostępu do wiedzy teoretycznej i narzędzi metodycznych, wspierających działania osób odpowiedzialnych za realizację projektu wciąż zdarzają się projekty, w których popełniane są zasadnicze błędy. Analiza konkretnego wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w jednostce administracji publicznej potwierdziła hipotezę, mówiącą o tym, że mimo jasno sformułowanych w literaturze przedmiotu oraz metodykach zarządczych zaleceń, które dotyczą:

- efektywnej struktury organizacyjnej projektu,
- prawidłowego planowania,

- skutecznego komunikowania się z interesariuszami,
- konieczności modelowania i usprawniania procesów,

nie zostały one w badanym przypadku zastosowane w praktyce. Błędy popełnione w analizowanym wdrożeniu wpłynęły negatywnie na osiągnięcie założonych celów projektu.

W zaistniałej sytuacji należy jak najszybciej podjąć działania naprawcze, które zapobiegą całkowitej porażce projektu. Można zauważyć, że zarówno wśród zwykłych użytkowników, jak i wśród kadry zarządzającej najwyższego szczebla jest spora grupa osób, u których początkowo obawy związane z nowym systemem z czasem przeradzały się w niechęć, ukryty bunt, aż w pewnym momencie osiągnęły postać jawnego bojkotu. Konieczne jest wprowadzenie głębokich korekt, które usprawniłyby przebieg procesów, wyeliminowały podwójny obieg dokumentów i pozwoliły użytkownikom inaczej spojrzeć na wdrożone narzędzie.

Pierwszym krokiem naprawczym powinien być przegląd założeń, regulacji i możliwości systemu EZD pod kątem wyeliminowania istniejącego podwójnego obiegu dokumentów. Zespół do spraw wdrożenia systemu EZD przekonuje na łamach miesięcznika wydawanego przez omawiany podmiot, że „Duplikowanie czynności w EZD nie wynika ze specyfiki systemu ani jego wymagań, lecz wydaje się efektem niepewności pracowników co do jego sprawności/niezawodności w okresie wdrażania i naturalnego procesu nabywania przez nich doświadczeń”. Jednak, jak wskazano w niniejszej pracy, rzeczywiste przyczyny podwójnego obiegu dokumentów są dużo bardziej złożone.

Należy wprowadzić prosty, zrozumiały podział polegający na tym, że dla spraw prowadzonych elektronicznie pełną dokumentację gromadzi się w systemie EZD i tam wykonywane są akceptacje i podpisywane dokumenty. Natomiast dla spraw prowadzonych w sposób tradycyjny, pełna dokumentacja znajduje się w teczkach papierowych i na papierowej postaci dokumentów gromadzone są wszystkie niezbędne podpisy. Zdecydowany podział przyniesie jeszcze jedną korzyść. Jasna informacja o tym, jakiego rodzaju dokumenty są odzwierciedlane w EZD pozwoli rozwiązać obawy niektórych pracowników merytorycznych o dostępie nieuprawnionych osób do elektronicznego odwzorowania dokumentu.

Sposobem na wyeliminowanie z obiegu dużej ilości papieru nie jest próba procedowania spraw papierowych w systemie, lecz zmiana proporcji pomiędzy dwoma sposobami prowadzenia spraw. Dla przypomnienia – w omawianej jednostce w trzech czwartych typów spraw obowiązuje tryb papierowy. Po pierwsze, należałoby dokonać przeglądu spraw, dla których już wskazano, że obowiązuje elektroniczny tryb dokumentowania pod kątem ich ewentualnego usprawnienia. Następnym krokiem byłoby stopniowe przygotowywanie kolejnych typów spraw do prowadzenia w trybie elektronicznym i wszędzie, gdzie będzie to możliwe, zautomatyzowanie przepływów za

pomocą wbudowanych w EZD silników procesów i formularzy. Do prac nad usprawnianiem procesów oraz przygotowaniem spraw do elektronicznego prowadzenia powinni być zaangażowani właściciele procesów, specjaliści funkcjonalni oraz pracownicy operacyjni.

Przeгляд procesów z kolejnych obszarów działalności jednostki jest także okazją do budowania nowoczesnego, procesowego podejścia do organizacji, któremu, zgodnie z aktualną wiedzą, powinno towarzyszyć, między innymi, przekazywanie pracownikom uprawnień do podejmowania decyzji oraz zmniejszenie liczby kontroli i sprawdzania (Gabryelczyk, 2015, wykład 3). W omawianej jednostce wciąż dość silnie zakorzenione są elementy typowe dla hierarchicznej struktury. Wiele decyzji i dokumentów musi być zatwierdzanych i podpisywanych przez kadrę najwyższego szczebla, mimo że w dużej liczbie przypadków czynności te są czystą formalnością. Prowadzi to do sytuacji, w której prawdziwy właściciel procesu nie czuje się za niego odpowiedzialny. Oddelegowanie uprawnień wraz z odpowiedzialnością za podejmowane decyzje na niższe szczeble skróciłoby czas realizacji wielu procesów i umożliwiło jednoznaczne zidentyfikowanie osoby odpowiedzialnej.

Zmianom w sposobie prowadzenia spraw powinny towarzyszyć szkolenia, których program uwzględniałby realne sytuacje z pracy użytkowników i przygotowywał pracowników niższego szczebla do nowych wyzwań związanych z koniecznością podejmowania ostatecznych decyzji i brania za nie odpowiedzialności.

Kolejnym ważnym krokiem działań naprawczych jest uporządkowanie dokumentacji. Musi ona być spójna, adekwatna i użyteczna. Instrukcja kancelaryjna, choć obszerna, nie jest wystarczająca. Przede wszystkim należałoby określić zasady nadawania uprawnień do systemu EZD i dostępu do zamieszczonych w nim dokumentów, tak by każdy użytkownik miał pewność, że do prowadzonych przez niego spraw nie mają dostępu osoby nieuprawnione. Jak to już wcześniej wykazano, istnieje ponadto konieczność opisanie procesów i procedur. Literatura przedmiotu wskazuje, że wykorzystanie intuicyjnej notacji, służącej do modelowania procesów biznesowych, może przyczynić się do lepszej komunikacji pomiędzy użytkownikami o innych specjalizacjach oraz zmniejszenia oporu przed zmianami, a w efekcie przelożyć się na większą efektywność wprowadzanych w organizacji usprawnień. Łatwe do odczytania i zinterpretowania modele procesów umożliwiają pracownikom zrozumienie przepływu procesów w organizacji, a także pomagają im w ujrzeniu swoich zadań w kontekście całego procesu mającego na celu dostarczenie jakiejś wartości (Gabryelczyk, Jurczuk, 2015). Warto zatem zastąpić część dokumentacji opisowej czytelnymi, łatwymi do interpretacji modelami.

Potencjał, jaki za sobą niosą modele procesów biznesowych, powinien być oceniany za pomocą czterech kryteriów: łatwość stworzenia, łatwość zrozumienia, kompletność oraz precyzja (Gabryelczyk, Jurczuk, 2015). Z przeprowadzonych badań porównawczych trzech sformalizowanych notacji, tj. EPC (Event-driven Process Chain), BPMN (Business Process Model and Notation) oraz BPMS (Business Process

Management System), wynika, że ta ostatnia technika jest najłatwiejsza w zrozumieniu. Wskazanie takie uzyskano zarówno na podstawie analizy subiektywnych ocen użytkowników, jak i na podstawie analizy obiektywnych wyników testów. Tak więc notacja BPMS rekomendowana jest, między innymi, w organizacjach, w których modelowanie procesów wymaga zaangażowania pracowników dopiero budujących swoją świadomość znaczenia procesów (Gabryelczyk, Jurczuk, 2015). Wziąwszy powyższe pod uwagę, zasadne jest stworzenie w omawianej organizacji modeli procesów w notacji BPMS. Argumentem przemawiającym za tą notacją jest także fakt, że firma BOC Information Technologies Consulting GmbH, która opracowała tę technikę oraz stworzyła system ADONIS, udostępnia darmową wersję systemu ADONIS: *Community Edition*, co prawda z pewnymi ograniczeniami funkcjonalnymi, jednak niewpływającymi na możliwość stworzenia pełnych, spójnych modeli oraz bez ograniczeń czasowych.

Kolejnym ważnym elementem działań naprawczych jest zintegrowanie systemu EZD z innymi aplikacjami służącymi do rejestrowania lub obiegu dokumentów.

Zespół, odpowiedzialny za wdrożenie EZD w omawianej jednostce zdaje sobie sprawę, że bez zasadniczych zmian efekty wdrożenia systemu trudno będzie uznać za satysfakcjonujące. W opublikowanym w lutym 2016 roku artykule poinformował środowisko o planowanych pracach polegających między innymi na:

- konsultacjach i uzgodnieniach z pracownikami poszczególnych jednostek organizacyjnych, dotyczących dostosowywania możliwości oraz funkcjonalności systemu do profilu ich pracy,
- opracowaniu serii zadań ćwiczeniowych, dotyczących różnych funkcji systemu, które będą udostępniane pracownikom po zakończeniu szkoleń, a ich efekty będzie można zweryfikować,
- wdrożeniu procedur obiegu dokumentów w kolejnych typach spraw i uruchomieniu szkoleń tematycznych dotyczących wprowadzanych procedur,
- rozpoczęciu procesów integracji EZD z innymi systemami,
- rozbudowaniu i aktualizacji instrukcji korzystania z systemu.

Ponadto, zespół ten zakomunikował, że omawiana jednostka, jako pierwszy podmiot w Polsce, uzyskała dostęp do kodu źródłowego EZD P UW i może tworzyć nowe moduły oprogramowania.

Dostrzeganie przez Zespół do spraw wdrożenia EZD konieczności wprowadzenia zmian, zintensyfikowanie kontaktów z interesariuszami oraz pozyskanie kodów źródłowych systemu dają pewne widoki na poprawę sytuacji. Należy mieć zatem nadzieję, że opublikowane w lutym informacje nie pozostaną tylko deklaracjami na papierze, a w podejmowanych działaniach naprawczych znajdą się także te zaproponowane w niniejszej pracy.

Literatura

- Axelos (2014) *PRINCE2 – Skuteczne Zarządzanie Projektami*. 2009 edition. TSO, Londyn.
- DeMarco, T. (2002) *Zdążyć przed terminem*. Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa.
- Flasiński, M. (2006) *Zarządzanie projektami informatycznymi*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gabryelczyk R. (2015) *Zarządzanie procesami*. Materiały z wykładów w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa, 2015 rok.
- Gabryelczyk, R. i Jurczuk, A. (2015) The diagnosis of information potential of selected business process modeling notations. *Information Systems in Management*, 4(1), 26–37.
- Gulledge, T. i Sommer, R. (2002) Business proces management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 8(4) 364–376.
- Izdebski, H. i Kulesza, M. (1999) *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Liber, Warszawa.
- Janczak, J. (2011) *Informatyczne systemy wspomaganie zarządzania*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Jaruzelski, J. (2009) *Efektywność i skuteczność wdrażania systemów IT w administracji publicznej. Wspomaganie procesów podejmowania decyzji*. CeDeWu, Warszawa.
- Jaskanis, A., Marczevska, M. i Darecki, M. (2015) *Zarządzanie projektami w administracji publicznej*. Presscom, Warszawa.
- Kandefor-Winter, K. i Nadskakuła, O. (2016) *Komunikacja w zarządzaniu projektami*. CeDeWu, Warszawa.
- Kopczewski, M. (2015) *Alfabet zarządzania projektami*. Helion.
- Kozłowska, M. (2016) Wprowadzenie do dojrzałości procesowej organizacji. Pobrano z lokalizacji http://martyna-kozłowska.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=89
- Madejczyk, M. (2016) Serwis Służby Cywilnej. Prezentacja pobrana z lokalizacji: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/dzialania_puw_-_konferencja_z_szefem_sluzby_cywilnej.pdf (2016.02.29)
- Mikulski, K. (2008) *Technologia informacyjna w administracji i dla administracji*. Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz.
- PBS, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. (2014) Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r.
- Podlaski Urząd Wojewódzki. (2016) EZD PUW Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją. Pobrano z lokalizacji (daty pobrań podane przy cytowaniach) <http://ezd.gov.pl>
- Podlaski Urząd Wojewódzki, Witryna *EZD PUW Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją*, <http://ezd.gov.pl/app/ezd/> (zakładki i daty pobrań podane przy odpowiednich cytowaniach)
- Podlaski Urząd Wojewódzki (2013) *Instrukcja obsługi systemu EZD*. Białystok, PUW.
- Polak, P. (2012) Bariera ludzka w zastosowaniu podejścia procesowego w jednostkach administracji publicznej. W: J. Gołuchowski, red., *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. 2011 nr 14 poz. 67)
- Szopik-Depczyńska, K. (2014) Planowanie i organizowanie procesu realizacji projektu. W: K. Janasz i J. Wiśniewska (red.) *Zarządzanie projektami w organizacji*. Difin, Warszawa, 111–134.
- Szymanek, V. (2014) *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Tregear, R. i Jenkins, T. (2007) Government Process management: A review of key differences between the public and private sectors and their influence on the achievement of public sector proces management. *BP Trends*, October 2007 www.bptrends.com
- Trocki, M. (red.) (2013) *Nowoczesne zarządzanie projektami*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wiśniewska, J. i Świadek, A. (2014) Sukces i dojrzałość organizacji w zarządzaniu projektami. W: K. Janasz i J. Wiśniewska (red.), *Zarządzanie projektami w organizacji*. Difin, Warszawa, 68–92.
- Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r.* (2014) PBS, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, grudzień 2014.
- Wyrozębski, P. (2011) Badanie potrzeb i możliwości metodycznego wsparcia dla zarządzania projektami. W: M. Kowalczyk (red.), *Metodyki zarządzania projektami*. Bizarre, Warszawa, 345–365.

**DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM (DMS)
IN A UNIT OF PUBLIC ADMINISTRATION –
EVALUATION OF SELECTED ASPECTS OF IMPLEMENTATION**

Abstract: The aim of the paper is to verify the influence of several decades of development of the project management methodologies and approaches, rich experience in this field and a solid theoretical foundation of the practice of carrying out the IT projects in the public sector. The work aims to assess some aspects of implementation of the system of document management (DMS) in a public sector entity and to identify areas, where mistakes were made. The first part presents the principles that are derived from project management methodologies and scientific studies, which are of particular importance in this implementation. This part is followed by an overall assessment of the actions taken, related to the computerization of public administration and description of specific features of IT projects undertaken in the public sector. The next part of the paper is devoted to the characteristics of the concrete DMS considered and to identification of errors committed during the implementation and the resulting problems. In the summary of the paper, proposals are presented for the corrective actions, which could help to improve the existing situation, change the users' attitude, and ultimately lead to the achievement of the purpose of system implementation.

