

Katarzyna Bobowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: katarzyna.bobowska@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-3022-3304

BARIERY WDRAŻANIA ELEKTRONICZNYCH SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA DOKUMENTACJĄ W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIEJSKIEGO W ŚWIEBODZICACH

DOI: 10.15611/pn.2021.4.02

JEL Classification: H40, H49, R59

© 2021 Katarzyna Bobowska

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Bobowska, K. (2021). Bariery wdrażania elektronicznych systemów zarządzania dokumentacją w jednostkach administracji publicznej na przykładzie Urzędu Miejskiego w Świebodzicach. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 65(4).

Streszczenie: Celem badania jest ukazanie barier wdrożenia w jednostkach administracji publicznej systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją. Posłużono się przykładem Urzędu Miejskiego w Świebodzicach, w którym wdrożono system e-Zarządzanie Dokumentacją (eZD). Wśród pracowników urzędu przeprowadzono badanie metodą wywiadu pogłębianego, w ramach którego opowiadali o swoich doświadczeniach związanych z użytkowaniem systemu. Otrzymane wyniki pokazują, że pracownicy nie są w pełni usatysfakcjonowani wprowadzeniem eZD. Analiza odpowiedzi respondentów pozwoliła stwierdzić, że przyczyną problemów z wdrożeniem i funkcjonowaniem systemu eZD były zarówno niedoskonałości systemu, jak i negatywne podejście pracowników. Istnieją jednak rozwiązania w postaci na przykład e-learningu, badania satysfakcji użytkowników czy innych form pomocy sugerowanych przez pracowników.

Słowa kluczowe: elektroniczne systemy zarządzania dokumentacją, administracja publiczna, urząd gminy, e-usługi, zarządzanie dokumentacją.

1. Wstęp

Władze państwowe, kierując się zmianami kulturowo-społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi, dążą do stworzenia społeczeństwa informacyjnego, w którym administracja publiczna będzie generować mniejsze koszty, a przy tym wykazywać większą efektywność. W tym celu w polskich urzędach od kilku lat trwa proces wdrażania technologii informacyjno-komunikacyjnych określanych mianem e-administracji (e-government). Termin ten można rozumieć jako system informacji i usług publicznych dostarczanych przez jednostki sektora budżetowego (Adamus-Kowalska, 2018).

Światowymi prekursorami wdrażania usług elektronicznych w sektorze publicznym były tzw. kraje rozwinięte, w tym przede wszystkim Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia (Princely, 2004). W Europie rozwój e-administracji miał swój początek już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Technologie informacyjno-komunikacyjne w sektorze publicznym jako jedna z pierwszych stosowała Wielka Brytania (Choudrie i Weerakkody, 2005). W raporcie z badania przygotowanego dla Dyrekcji Generalnej Unii Europejskiej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii „e-Government Benchmark 2020-eGovernment that works for the people” e-usługi analizowano na podstawie wartości czterech wskaźników: zorientowania na klienta, przejrzystości, kluczowych komponentów, mobilności transgranicznej. Wyniki pokazują, że europejskimi liderami w zakresie administracji elektronicznej obecnie są Malta (ogólny wynik 97%), Estonia (92%), Austria (87%) i Łotwa (87%). Kraje te osiągają najlepsze rezultaty we wszystkich czterech obszarach. Wysoko ocenione zostały również Dania (84%), Litwa (83%) i Finlandia (83%). Ogólny wynik dla wszystkich państw Unii Europejskiej to 68% (e-Government Benchmark, 2020). Cyfryzacja administracji w niektórych krajach przebiega jednak ze znacznym opóźnieniem. Dla przykładu w publikacji pt. *Assessment of digitalization of Public Management and Administration at the level of territorial communities*, której celem jest uzasadnienie stosowania metod matematycznych do oceny cyfryzacji zarządzania i administracji publicznej, opisano badania, jakim poddano organy administracyjne na Ukrainie. Istotną kwestią w tym przypadku jest moment wejścia w życie przepisów prawnych, regulujących rozwój e-administracji w tym państwie, których wprowadzenie datowane jest na rok 2018 (Nikolina, Hulivata, Husak i Radzihovska, 2020). Tym samym można zauważyć, że sytuacja w Europie jest dość zróżnicowana. Podczas gdy wiele krajów dysponuje wysoce rozwiniętym sektorem e-usług w administracji, wciąż istnieją państwa, dla których jest to dziedzina nowa i wymagająca. Polska, pomimo notowania coraz wyższych wyników w zakresie rozwoju e-administracji (obecny wynik według ww. raportu 50-60%), wciąż zajmuje dalekie miejsce w rankingach (e-Government Benchmark, 2020). W celu usprawniania tego procesu wprowadzane są regulacje prawne, które obligują jednostki sektora publicznego do wdrażania e-usług¹.

¹ Pierwsze zapisy dotyczące administracji elektronicznej pojawiły się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, wprowadzającej obowiązek wydawania Biuletynu Informacji Publicznej, w formie publikatora teleinformatycznego (Ustawa z dnia 6 września 2001 r. ...). Głównym

Cyfryzacja administracji nieprzerwanie zyskuje nowych zwolenników wśród różnych grup obywateli. Elektronicznie z urzędem komunikują się zwłaszcza młode osoby, kierując się przy tym wygodą i oszczędnością czasu. Jest to również dogodne rozwiązanie dla wszystkich, dla których wizyta w placówce z pewnych względów jest utrudniona lub wręcz niemożliwa. E-administracja ponadto daje możliwość kontaktu z urzędem obywatelom przebywającym okresowo lub na stałe poza granicami kraju bez konieczności przyjazdu. Ogromnym wyzwaniem dla funkcjonowania administracji okazało się wprowadzenie obostrzeń w związku z pojawieniem się ogólnoswiatowej pandemii wirusa SARS-CoV-2. Instytucje publiczne zobligowano bowiem do pracy w rygorze sanitarnym, w związku z czym wizyty w urzędzie ograniczono do spraw pilnych. Wówczas możliwość dopełnienia formalności administracyjnych drogą elektroniczną zapewniła bezpieczeństwo obywateli, a przy tym sprawne działanie aparatu administracyjnego w wielu krajach (Klich, 2021; Medeiros, Goldoni, Batista Junior i da Rocha, 2020).

2. Systemy EZD. Identyfikacja problemów związanych z wdrożeniem

Proces zmian technologicznych w administracji jest stale rozwijany i rozszerzany na kolejne obszary jej funkcjonowania, w tym również na zarządzanie dokumentacją. Obieg dokumentów w urzędzie musi odbywać się z zachowaniem wszelkich wymaganych standardów i norm prawnych. Jednocześnie proces ten powinien być możliwie sprawny i szybki. Wraz z rozwojem e-usług w administracji publicznej pojawiły się nowe wyzwania związane z pojawieniem się dokumentów w formie elektronicznej. Spowodowało to trudności z ich odbiorem, przetwarzaniem, przetrzymywaniem czy archiwizowaniem. Rozwiązaniem tych problemów mają być elektroniczne systemy zarządzania dokumentacją, które zaczęto określać mianem Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD)².

Pionierski projekt systemu Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją powstał w 2006 roku w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. W pierwszym etapie EZD wdrożono w punktach kancelaryjnych, w tym w sekretariatach i kancelarii ogólnej. W roku 2010 na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nastąpiło pilotażowe wdrożenie EZD w całym urzędzie. Każdy dokument papierowy, który trafił do kancelarii głównej urzędu, rejestrowano w systemie, co dawało możliwość dalszego prowadzenia sprawy elektronicznie. Był to pierwszy raz w polskiej histo-

aktem prawnym określającym funkcjonowanie e-administracji jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publicznej (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. ...).

² Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) zdefiniowano w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. jako system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonanie w nim czynności kancelaryjnych dokumentowania przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenia i tworzenia dokumentów elektronicznych (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. ...).

rii, kiedy postępowanie administracyjne prowadzono wyłącznie za pomocą systemu teleinformatycznego. Efektem tych działań jest fakt, iż w styczniu 2011 roku wojewoda podlaski wskazał system EZD jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. W 2011 roku nastąpiło produkcyjne uruchomienie systemu EZD, którego właścicielem stał się Skarb Państwa, a kontrolę sprawował Podlaski Urząd Wojewódzki. Współpraca wojewody podlaskiego z innymi wojewodami doprowadziła do szerszego wdrażania systemu w podobnych jednostkach. Obecnie EZD PUW znajduje swoje zastosowanie nie tylko w administracji rządowej czy samorządowej, ale również w innych podmiotach publicznych, takich jak np. uczelnie wyższe, sądy czy publiczne zakłady opieki zdrowotnej³. Aktualnie EZD rozpatruje się w kategorii systemów informatycznych czy rozwiązań organizacyjno-softerowych, tworzonych przez jednostki prywatne, na potrzeby m.in. sektora publicznego.

Założeniem funkcjonowania systemów elektronicznego obiegu dokumentów jest usprawnienie pracy w jednostkach publicznych. Niestety, w praktyce okazuje się, że z ich wdrożeniem wiąże się wiele trudności. Źródła tych problemów są różne. Częściowo są one wynikiem nieznamomości specyfiki pracy w administracji publicznej wśród producentów wyżej wymienionych systemów. Inne są związane z mentalnością pracowników, koniecznością wymiany lub dostosowania sprzętu komputerowego, a także niedoprecyzowanymi zapisami prawnymi. Analizując dostępną literaturę, można zauważyć, że dużo uwagi poświęca się czynnikom technicznym i technologicznym towarzyszącym wdrożeniu systemów EZD. W artykule *The impact of the availability of technological infrastructure on the success of the electronic document management system of the palestinian pension authority* zaprezentowano wyniki badań wpływu dostępności infrastruktury technologicznej na sukces systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Dowiodły one, że istnieje statystycznie istotny wpływ takich elementów, jak sprzęt i akcesoria komputerowe, oprogramowanie i aplikacje bazodanowe oraz dostępne technologie w dziedzinie sieci i komunikacji, na powodzenie procesu wdrożenia i działania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (Kassab, Abu Naser i Al Shobaki, 2017). Z kolei Titinen i in. w swojej publikacji opisują dwa przypadki analizy potrzeb związanych z elektronicznym zarządzaniem dokumentacją. Pierwszy z nich dotyczył tworzenia budżetu Finlandii, drugi zaś udziału Finlandii w pracach legislacyjnych UE. Badanie potrzeb użytkowników w obu przypadkach stanowiło część większego projektu, w ramach którego analizowano zarządzanie dokumentami w fińskim parlamencie i ministerstwach. Wyniki wykazały potrzeby zmian związanych z różnymi aspektami elektronicznego zarządzania dokumentami, takimi jak formy dokumentów, technologia informacyjna i praca z dokumentami. Obecnie funkcjonują ustrukturyzowane formy dokumentów, dzięki czemu obserwowany jest szybki rozwój e-administracji w tym kraju (Titinen, Lyytikäinen, Päivärinta i Salminen, 2000).

³ Opis przedsięwzięcia na podstawie materiałów ze strony: <https://ezd.gov.pl/www/ezd/projekt>.

Przeprowadzona do celów niniejszej publikacji kwerenda wykazała z kolei, że niewielu badaczy analizowało wpływ zachowań, nastawienia czy kompetencji pracowników jednostek sektora publicznego na proces wdrożenia systemów EZD. Temat ten poruszyła w niewielkim stopniu A. Jędrzejczyk, która w swojej publikacji wskazała potrzebę kształtowania pożądanych postaw wśród urzędników jednostek, gdzie planowane jest wdrożenie systemu. Dodatkowo autorka wykazała zaniepokojenie brakiem weryfikacji kompetencji informatycznych w procesie rekrutacji na stanowiska urzędnicze (tylko 19% urzędów w 2014 roku sprawdzało umiejętności kandydatów w tej dziedzinie), a także niewielkim odsetkiem jednostek szkolących nowo zatrudnionych (27%). W związku z tym Jędrzejczyk rekomenduje zapoznanie przyszłych użytkowników z funkcjami systemu, sposobem pracy oraz przyswojenie scenariuszy w instrukcjach stanowiskowych (Jędrzejczyk, 2016). Fakt tak znikomego zainteresowania tematem może dziwić, zwłaszcza że wdrożenie systemów typu EZD powoduje ogromną zmianę w stosowanym dotychczas systemie obiegu dokumentów, co może być źródłem niepokoju wśród pracowników.

Autorka niniejszej publikacji, związana zawodowo z administracją publiczną, w wyniku obserwacji uczestniczącej zauważyła pewne trudności i nieprawidłowości podczas wdrażania systemu typu EZD w swoim miejscu pracy. Widoczne były m.in. problemy z obsługą systemu przez osoby starsze, brak zaufania do nowego narzędzia pracy czy też niechęć do zmiany dotychczasowej metody obiegu dokumentów. W związku z powyższym autorka – jako badacz zaangażowany – postanowiła przeanalizować wpływ czynnika ludzkiego, tj. nastawienia, zachowań, kompetencji czy wiedzy pracowników na proces wdrożenia systemu EZD. Badania eksploracyjne przeprowadzono w urzędzie gminy, w którym zaobserwowano problemy.

3. Obiekt, cel i metodyka badań

3.1. Charakterystyka urzędu

Badania przeprowadzono w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach⁴. Na jego strukturę składają się następujące wydziały:

1. Wydział Organizacyjno-Administracyjny.
2. Biuro Rady.
3. Wydział Spraw Obywatelskich, Ochrony Ludności i Działalności Gospodarczej.
4. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych.
5. Tajna Kancelaria.
6. Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

⁴ Świebodzice położone są na Dolnym Śląsku, w powiecie świdnickim. Powierzchnia Świebodzice to 30,43 km², liczba mieszkańców wynosi 22 744, a gęstość zaludnienia 747,4 os./km² (Świebodzice, b.d.).

7. Koordynator ds. Dostępności.
8. Wydział Finansowo-Budżetowy.
9. Urząd Stanu Cywilnego.
10. Straż Miejska.
11. Wydział Edukacji i Spraw Społecznych.
12. Centrum Usług Wspólnych.
13. Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Ochrony Środowiska i Zagospodarowania Przestrzennego.
14. Wydział Gospodarki Mieszkaniowej.
15. Wydział Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej.
16. Wydział Rozwoju, Strategii i Zamówień Publicznych.
17. Wydział Promocji i Komunikacji Społecznej.
18. Wydział Egzekucji i Windykacji.
19. Audytor Wewnętrzny⁵.

Sprawami związanymi z organizacją i funkcjonowaniem urzędu zajmuje się Wydział Organizacyjno-Administracyjny. Jednym z zadań własnych wydziału jest prowadzenie sekretariatu oraz biura podawczego dla interesantów. Dodatkowo Wydział OA w zakresie organizacyjno-gospodarczym jest odpowiedzialny za przyjmowanie, rozdzielanie i ewidencjonowanie korespondencji oraz przesyłek wpływających do urzędu, a także prowadzenie archiwum zakładowego (Zarządzenie Nr 0050/687/2021 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 21 stycznia 2021)⁶.

3.2. Cel pracy

Celem badania była identyfikacja barier wdrażania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją z punktu widzenia pracowników Urzędu Miejskiego w Świebodzicach, w którym wdrożono jeden z dostępnych na rynku systemów e-Zarządzanie Dokumentacją (eZD).

Działanie systemu eZD obejmuje wszystkie etapy pracy z dokumentem, począwszy od jego przyjęcia w formie papierowej lub elektronicznej, przez proces dekretacji, przetworzenia wewnątrz organizacji, aż do momentu wytworzenia i wysłania pisma zwrotnego, wydania decyzji, postanowienia lub zaświadczenia. Dodatkowo system jest zintegrowany z platformą e-PUAP, dzięki czemu możliwe jest przetransferowanie dokumentu z urzędowej skrytki do eZD, jak również przesłanie informacji zwrotnej. System umożliwia również publikację statusu spraw w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), zapewniając tym samym klientowi możliwość

⁵ Wyróżniono na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta Świebodzice (Zarządzenie Nr 0050/687/2021..., 2021).

⁶ Postępowanie z dokumentacją w urzędzie regulują przepisy ogólne (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. ...; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. ...; Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. ...; Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. ...).

sprawdzenia aktualnego statusu jego sprawy⁷. Proces wdrożenia składa się z kilku etapów, w tym obowiązkowych szkoleń dla pracowników prowadzonych przez producenta systemu. Spotkania te obejmowały część wykładową, ćwiczenia na wersji testowej eZD oraz pytania i dyskusję.

Przystępując do badań, na podstawie obserwacji poczynionych przez autorkę wykonującą obowiązki zawodowe we wskazanym powyżej urzędzie, sformułowano następujące hipotezy:

1. Nastawienie pracowników w dużej mierze warunkuje sukces lub porażkę procesu wdrażania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.
2. Pracownicy pozytywnie oceniają proces wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.
3. Szkolenia przedwdrożeniowe mają znaczący wpływ na poprawę podejścia pracowników do korzystania z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.
4. Identyfikacja i analiza oczekiwań pracowników urzędu ma duże znaczenie dla wdrażania systemu eZD.
5. Sugestie i opinie pracowników są istotnym elementem procesu aktualizowania i udoskonalania systemu.

3.3. Metodyka

Prawdziwość hipotez weryfikowano na przykładzie Urzędu Miejskiego w Świebodzicach. W ramach badania z pracownikami tej instytucji przeprowadzono indywidualne rozmowy przy wykorzystaniu metody wywiadu pogłębionego. Trwały one od 4 stycznia do 29 stycznia 2021 roku. Czas trwania rozmowy wynosił od 10 do 20 minut. Wywiad był w pełni anonimowy i prowadzony w warunkach zapewniających możliwie największą wiarygodność badania. Próba liczyła 52 osoby (z badania wyłączono pracowników, którzy ze względu na charakter pracy nie korzystają z systemu eZD). Wśród ankietowanych znajdowało się siedmiu mężczyzn oraz czterdzieści pięć kobiet. Najlicniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 40-49 lat. Średni staż pracy badanych w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach wynosił 11-20 lat. W próbie uwzględniono osoby zajmujące następujące stanowiska: pomoc administracyjna, referent, podinspektor, inspektor, specjalista, starszy specjalista, kierownik wydziału. Wybrana próba była więc próbą reprezentatywną. Scenariusz wywiadu składał się z ośmiu pytań, w ramach których badano nastawienie pracowników towarzyszące wdrożeniu systemu eZD, omawiano szkolenia przedwdrożeniowe, porównywano początki pracy z systemem do warunków obecnych, a także dokonywano swoistej oceny systemu przez wskazanie jego mocnych i słabych stron.

⁷ Informacje dostępne na stronie producenta systemu e-Zarządzanie Dokumentacją (b.d.).

4. Prezentacja wyników

W pierwszej fazie wywiadu respondentom zadano pytanie o odczucia towarzyszące im w chwili otrzymania informacji o planowanym wdrożeniu systemu eZD. Większość badanych potrafiła jednoznacznie określić, czy ta wiadomość wywołała w nich pozytywne czy negatywne reakcje. Liczba osób przychylnie nastawionych była bardzo zbliżona do liczby tych, które zadeklarowały nastawienie negatywne (22 do 20). Pracowników wyrażających aprobatę wobec wdrożenia systemu ciekawiły przede wszystkim jego możliwości. Wyrażali również przekonanie, że będzie to narzędzie, które usprawni ich pracę. W opozycji do nich była grupa zgłaszająca obawy związane z brakiem umiejętności obsługi systemu oraz faktycznym wydłużeniem czasu pracy. Co istotne, większość osób ustosunkowanych negatywnie stanowili wieloletni pracownicy, którzy swoje nastawienie tłumaczyli złymi doświadczeniami z podobnymi systemami wdrażanymi w urzędzie w przeszłości. Respondenci nastawieni pozytywnie to przede wszystkim osoby z krótkim stażem pracy, dla których miało to być pierwsze spotkanie z tego typu systemem. Kolejną poruszaną w wywiadzie kwestią były szkolenia przedwdrożeniowe. 70% respondentów chętnie uczestniczyło w szkoleniach. Osoby te przystąpiły do szkoleń z otwartością, skupieniem na omawianej treści i aktywnością podczas spotkań. Ponad połowa badanych uważała, że wersja testowa systemu jest zgodna z wersją użytkową. 60% ankietowanych twierdziło, że uzyskało odpowiedzi na pytania zadawane szkolącym. Respondenci zaznaczyli jednak, że pojawiały się pewne problemy z komunikacją, powodowane nieznaną specyfiką pracy w urzędzie przez osoby prowadzące szkolenia. Około 65% ankietowanych uznało, że zarówno czas, jak i forma szkolenia były odpowiednie oraz że sprzęt i system działały poprawnie. Organizatorom zarzucano natomiast brak szkoleń stanowiskowych, którymi objęto jedynie tzw. koordynatorów eZD. Zadaniem koordynatorów było świadczenie pomocy przy praktycznej obsłudze systemu współpracownikom z wydziału. Większość respondentów uznała, że udział w szkoleniu nie wpłynął na dotychczasowe postrzeganie systemu.

Następnie badanych pytano o pierwsze doświadczenia w pracy z systemem. Około 60% twierdziło, że od początku chętnie korzystało z eZD. Z kolei 75% przyznało, że w pierwszych tygodniach po wdrożeniu praca z systemem sprawiała im trudność. Często zwracali się o pomoc do współpracowników, wydziałowego koordynatora lub informatyków. Ponad 80% respondentów uznało, że system nie działał poprawnie. Do najczęściej wymienianych błędów należały: przerwy w działaniu, problem z zalogowaniem się na portalu ePUAP celem podpisania dokumentu za pomocą profilu zaufanego, trudności w założeniu sprawy, zmianie jej statusu i dodaniu dokumentu do sprawy już istniejącej, błędy w bazie interesantów (w tym brak danych osobowych lub powielanie interesantów). Połowa ankietowanych uważała, że system jest stworzony kompleksowo. Pozostali wskazali na braki pewnych modułów czy funkcjonalności, takich jak: brak terminarza, brak możliwości łatwego wydruku czy eksportowania dokumentów i plików do programów MS Office, brak

połączenia z pozostałymi systemami działającymi w urzędzie oraz niedopracowanie poszczególnych modułów. Respondenci w większości zgłaszali swoje wątpliwości i sugestie informatykom. Część z nich przekazywano producentom systemu, którzy starali się na bieżąco go aktualizować. Ankietowani zwrócili uwagę na istotną kwestię, dotyczącą braku możliwości zgłaszania uwag i problemów bezpośrednio przy użyciu systemu (brak takich opcji jak „pomoc dla użytkownika”, „najczęściej zadawane pytania” czy „czat z pracownikiem”).

Kolejne pytanie odnosiło się do okresu teraźniejszego. Usprawnienia w funkcjonowaniu systemu zauważyło niespełna 40% ankietowanych. Pozostali nie spostrzegli żadnych zmian. 65% respondentów przyznało natomiast, że korzystanie z eZD w chwili obecnej jest dla nich zdecydowanie łatwiejsze niż na początku. Zaznaczyli przy tym, że ich praca w systemie polega głównie na wykonywaniu takich czynności, jak rejestracja, ewidencja i prowadzenie spraw, segregacja dokumentów, obsługa faktur i wniosków, wysyłanie dokumentów drogą elektroniczną. Najczęściej wykorzystywane moduły to: dokumenty, sprawy, faktury. Respondentów zapytano również o ich obecne odczucia związane z korzystaniem z systemu. Pozytywnie wypowiedziało się około 35% osób, argumentując, że system usprawnia ich pracę. Pozostali wyrażali się w sposób negatywny lub nie potrafili udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

W wywiadzie poruszono również kwestię barier związanych z wdrożeniem systemu. Blisko 70% respondentów przyznało, że zauważyli pewne trudności. Najczęściej wymieniane były: brak odpowiedniego wsparcia informatycznego ze strony producenta systemu, brak zaangażowania osób odpowiedzialnych za wdrożenie eZD od strony urzędu, bariery techniczne i sprzętowe, brak kompatybilności systemu z platformami rządowymi, np. ePUAP. Ponad połowa ankietowanych przyznała, że zauważyła wyraźną niechęć wśród współpracowników związaną z wprowadzeniem systemu eZD. Respondentów poproszono także o wskazanie własnych pomysłów czy sugestii dotyczących poprawy funkcjonalności eZD. Blisko 50% uznało, że najlepszym rozwiązaniem byłyby szkolenia stanowiskowe. Pozostałe propozycje to: e-learning, okresowe badania satysfakcji użytkowników, powołanie zespołu pracowników do współpracy z producentem, większe wsparcie ze strony informatyków. Pracownicy zasugerowali dodanie nowych funkcjonalności do systemu, połączenie go z innymi systemami wewnątrz urzędu, wprowadzenie możliwości tworzenia zestawień, np. finansowych, możliwość rozpoczęcia kilku spraw z jednego dokumentu, rejestrowanie dokumentu bez konieczności tworzenia sprawy czy usprawnienie modułu „terminarz” i „wnioski urlopowe”.

Ankietowani wskazali również zalety i wady systemu. Wśród zalet wymieniali przede wszystkim: czytelny interfejs, łatwość obsługi, pomoc w kontrolowaniu terminów, możliwość stworzenia wspólnego „miejsca” do przechowywania dokumentów papierowych i elektronicznych, gromadzenia danych z kilku lat, łatwy dostęp do sprawy dla pracownika i przełożonego. Większość respondentów (77%) jako główną wadę eZD wskazała konieczność powielania dokumentów na papierze i jako ska-

ny, przez co wydłuża się czas pracy. Około 50% ankietowanych uważała również, że system jest niedopracowany i nie wszystkie moduły działają prawidłowo.

5. Dyskusja wyników i wnioski końcowe

Przeprowadzone badanie pozwoliło zapoznać się z opinią pracowników Urzędu Miejskiego w Świebodzicach na temat wdrożenia i funkcjonowania nowego systemu obiegu dokumentów – e-Zarządzanie Dokumentacją. Scenariusz wywiadu sporządzono tak, by kolejność pytań była chronologicznie zgodna z poszczególnymi etapami wdrożenia systemu. Zabieg ten miał wykazać, czy w miarę korzystania z systemu i poznawania jego funkcjonalności zmianie uległo początkowe nastawienie pracowników czy też potwierdziły się ich dotychczasowe opinie.

Z otrzymanych wyników można wnioskować, że blisko 80% pracowników wykazywało zdecydowane nastawienie – pozytywne lub negatywne. Spośród wyżej wymienionych nieznaczną większość stanowili zwolennicy wprowadzenia eZD, głównie nowi pracownicy. Przeciwnikami wdrożenia byli natomiast pracownicy długoletni, z ponad dziesięcioletnim stażem, zniechęceni złym doświadczeniem przy poprzednich projektach tego typu. Jak pokazują dalsze rezultaty badania, nastawienia respondentów nie zmieniły również szkolenia przedwdrożeniowe.

Większość ankietowanych deklarowała pozytywny stosunek do uczestnictwa w szkoleniach, dobrze oceniła również formę, czas i prowadzących. Brak szkoleń stanowiskowych nie pozwolił jednak na poznanie wszystkich zastosowań eZD. 75% respondentów wspomina początki pracy z systemem jako trudny i wymagający okres. Dodatkowo częste awarie systemu utrudniały lub uniemożliwiały pracę. Producent eZD na bieżąco aktualizował i dostosowywał system do preferencji użytkowników. Pozytywne zmiany w tej kwestii zauważyło 40% respondentów. Optyzmem napawa fakt, że obecnie 65% pracowników uważa, że eZD jest łatwy w obsłudze, a przyczyn początkowych problemów z pracą w systemie upatruje się głównie w braku doświadczenia użytkowników. Działanie eZD pozytywnie ocenia 35% ankietowanych, wskazując jako główne zalety: czytelny interfejs, łatwość obsługi, kontrolowanie terminów, przechowywanie dokumentów papierowych i elektronicznych, możliwość gromadzenia danych z kilku lat oraz łatwy dostęp do sprawy dla pracownika i przełożonego. Wśród wad wymieniano konieczność powielania dokumentów na papierze i jako skany, co wydłuża czas pracy w przypadku dokumentów w formie papierowej, niedopracowanie systemu i błędy występujące w poszczególnych modułach.

Konkludując, należy podkreślić, że badanie pozwoliło stwierdzić, że nastawienie pracowników w dużej mierze warunkuje sukces lub porażkę procesu wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Pracownicy Urzędu Miejskiego w Świebodzicach nie są w pełni usatysfakcjonowani działaniem systemu e-Zarządzanie Dokumentacją, wskazują bowiem na jego liczne błędy. Negatywnie oceniają również proces wdrożenia. Opinii urzędników nie zmieniły też szkolenia

przedwdrożeniowe. Jednakże respondenci dostrzegają również własne niedociągnięcia, wynikające z braku wiedzy na temat działania systemu oraz widocznej niechęci do wykorzystywania go przy pracy. Nieprzychylnie nastawienie pracowników przejawiało się niejednokrotnie w ich postawie w trakcie przeprowadzania wywiadu. Chętnie i pozytywnie o systemie wypowiadało się niewielu badanych, w tym głównie nowych pracowników, którzy swoją pracę zaczęli w okresie wdrażania systemu. Analizując powyższe, można stwierdzić, że krytyczne opinie o systemie eZD mają swoje źródła zarówno w pewnych brakach i niedociągnięciach systemu, jak i w postawie pracowników. Szansą na poprawę sytuacji jest niewątpliwie analiza sugestii i argumentów użytkowników, którzy wskazują możliwości udoskonalenia pracy z systemem, takie jak: szkolenia stanowiskowe, e-learning, okresowe badania satysfakcji użytkowników, powołanie zespołów pracowników do współpracy z organizacją czy wyposażenie systemu w opcję „pomoc dla użytkownika”.

6. Podsumowanie

Informatyzacja pracy na stanowiskach urzędniczych jest skutkiem wynikającego z przepisów prawa obowiązku świadczenia e-usług wśród ludności, upowszechnienia składania podpisu cyfrowego za pomocą profilu zaufanego oraz ustawowego zrównania dokumentu elektronicznego z papierowym. Wiele urzędów, powodowanych koniecznością korespondowania drogą elektroniczną pomiędzy jednostkami oraz propagowaniem wśród obywateli Internetu jako narzędzia komunikacji z administracją publiczną, decyduje się wdrożyć elektroniczny system obiegu dokumentów. Takie rozwiązanie wprowadzono m.in. w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach, w którym wprowadzono system e-Zarządzanie Dokumentacją (eZD). W założeniu miał on usprawnić obieg dokumentów, zapewnić zgodność procedowania spraw z obowiązującymi przepisami, wprowadzić standaryzację działań, gwarantować terminowość oraz w efekcie zwiększać efektywność i komfort pracy.

W wyżej wymienionym urzędzie przeprowadzono badanie, w ramach którego pracownicy udzielali indywidualnych odpowiedzi na zadawane im pytania otwarte. Metoda wywiadu pogłębionego pozwoliła uzyskać opinie na temat procesu wdrożenia systemu oraz jego działania. Analiza wyników wykazała, że urzędnicy nie są w pełni ukontentowani wdrożeniem eZD. Znajdują bowiem liczne wady systemu, a także nieprawidłowości towarzyszące jego wdrożeniu. Uważają, że efektem korzystania z eZD jest wydłużenie czasu pracy. Ponadto system określają jako awaryjny i niedostosowany do specyfiki funkcjonowania administracji publicznej. Otrzymane wyniki pokazują również, że niedawno zatrudnieni pracownicy chętniej korzystają z eZD, są otwarci na nowe wyzwania i prezentują wyraźnie pozytywne nastawienie. Wieloletni urzędnicy cechowali się natomiast dużą rezerwą, brakiem zaufania, a wręcz niechęcią do korzystania z nowego narzędzia pracy. Obydwie grupy uważają, że istnieją możliwości usprawnienia działania systemu. Sami sugerują następujące rozwiązania: szkolenia stanowiskowe, e-learning, okresowe badania satysfakcji

użytkowników, powołanie zespołów pracowników do współpracy z organizacją czy wyposażenie systemu w opcję „pomoc dla użytkownika”.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przykład Urzędu Miejskiego w Świebodzicach pokazuje, że mimo wielu zalet systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją proces ich wdrażania bywa problematyczny. W ramach niniejszej pracy przeprowadzono badanie jednostkowe, pokazujące wybrany przypadek. Uzyskane wyniki nie są więc adekwatne dla ogółu jednostek administracji publicznej. Przeprowadzona analiza pozwoliła jednak uzyskać interesujące wnioski, które mogą stanowić podstawę dalszych badań prowadzonych na większą skalę, których rezultaty byłyby bardziej wymierne. Pełny obraz sytuacji będzie natomiast możliwy do uzyskania poprzez badanie szerszego spektrum, tzn. zestawienie opinii klientów, pracowników i władz urzędu. Prowadzenie takich analiz powinno odbywać się z wysoką częstotliwością, ponieważ należy mieć świadomość, że w niedalekiej przyszłości obsługa klientów bez wsparcia systemów typu elektronicznego zarządzania dokumentacją stanie się niemożliwa.

Literatura

- Adamus-Kowalska, J. (2018). Wdrażanie systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej w kontekście informatyzacji i zarządzania zmianą. *Archeion*, 119, 148-175.
- Choudrie, J. i Weerakkody, V. (2005). Exploring e-government in the UK: Challenges, issues and complexities. *Journal of Information Science and Technology*, 2(2), 25-45.
- eGovernment Benchmark. (2020). *eGovernment that works for the people | Shaping Europe's digital future* (Insight Report for the European Commission). Pobrane z <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>
- e-Zarządzanie Dokumentacją. (b.d.). Pobrane 20 lutego 2021 z <https://www.e-instytucja.pl/e-zarzadzanie-dokumentacja-ezd/>
- Jednolity System EZD PUW. (b.d.). Pobrane 15 stycznia 2021 z <https://ezd.gov.pl/www/ezd/projekt>
- Jędrzejczyk, A. (2016). System elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) w jednostce administracji publicznej – ocena wybranych aspektów wdrożenia. *Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania „Współczesne Problemy Zarządzania”*, 1, 57-92.
- Kassab, M. K. I., Abu Naser, S. i Al Shobaki, M. J. (2017). The impact of the availability of technological infrastructure on the success of the electronic document management system of the Palestinian pension authority. *International Journal of Engineering and Information Systems (IJEAIS)*, 1(5), 93-109.
- Klich, A. (2021). Electronic communication with public administration in the time of COVID-19 – Poland's experience. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 1-14. DOI:10.3390/ijerph18020685
- Medeiros, B. P., Goldoni, L. R. F., Batista Junior, E. de S. i da Rocha, H. R. (2020). The use of cyberspace by the public administration in the covid-19 pandemic: Diagnosis and vulnerabilities. *Revista de Administracao Publica*, 54(4), 650-662. DOI: 10.1590/0034-761220200207x
- Nikolina, I. I., Hulivata, I. O., Husak, L. P. i Radzihovska, L. M. (2020). Assessment of digitalization of public management and administration at the level of territorial communities. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, (5), 150-156. DOI: 10.33271/nvngu/2020

- Princely, I. (2004). *E-government – precursors, problems, practices and prospects: A case of Nigeria (Proceedings of the 2004 International Business Information Management (IBIMA) Conference Volume, styczeń 2004, s. 122-131)*. Amman, Jordania.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67)
- Świebodzice. (b.d.). *Encyklopedia PWN*. Pobrane 15 grudnia 2020 z <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Swiebodzice;3984502.html>
- Titinen, P., Lyytikäinen, V., Päivärinta, T. i Salminen, A. (2000). *User needs for electronic document management in public administration: A study of two cases* (Proceedings of the 8th European Conference on Information Systems, Trends in Information and Communication Systems for the 21st Century, ECIS 2000, July, 3-5). Vienna, Austria.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 187)
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 164)
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 r. Nr 64, poz. 565)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112, poz. 1198)
- Zarządzenie nr 0050/687/2021 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 21 stycznia 2021 r. zmieniające Zarządzenie Burmistrza Miasta Świebodzice w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świebodzicach. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Świebodzicach (2021).

BARRIERS TO THE IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS ON THE EXAMPLE OF THE CITY HALL IN ŚWIEBODZICE

Abstract: The aim of the study is to show the barriers to the implementation of electronic documentation management systems in public administration units, based on the example of the City Hall in Świebodzice, in which the e-Document Management (eZD) system was implemented. An in-depth interview method was conducted with the office employees, during which they talked about their experiences with the use of the system. The results obtained show that the employees are not fully satisfied with the introduction of the eZD. The analysis of the respondents' answers allowed to state that the causes of problems with the implementation and operation of the eZD system were both system imperfections and the negative attitude of employees. However, there are solutions in the form of, for example: e-learning, user satisfaction surveys or other forms of assistance suggested by employees.

Keywords: electronic document management systems, public administration, city hall, e-services, document management.