

Dominika Lisiak-Felicka, Maciej Szmit

Narzędzia informatyczne w zarządzaniu urzędami : wybrane zagadnienia

Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, 232-240

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOMINIKA LISIAK-FELICKA, MACIEJ SZMIT

Politechnika Łódzka

**NARZĘDZIA INFORMATYCZNE W ZARZĄDZANIU URZĘDAMI
– WYBRANE ZAGADNIENIA**

Wprowadzenie

W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród sekretarzy urzędów miejskich miast wojewódzkich oraz urzędów marszałkowskich. Celem badań było poznanie opinii urzędników na temat wykorzystywanych narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie, oceny istotności narzędzi informatycznych i projektów informatycznych w pracach urzędów oraz zebranie informacji o poziomie zadowolenia urzędników z realizacji i sposobach zarządzania projektami informatycznymi oraz oceny uwarunkowań prawnych narzucanych przez przepisy.

1. Przedmiot i metoda badań

W ramach badań opracowano kwestionariusz ankietowy (rysunek 1), który został rozesłany do sekretarzy miast w urzędach miejskich miast wojewódzkich oraz sekretarzy województw w urzędach marszałkowskich. Zgodnie z art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych¹ w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa (zwanego dalej sekretarzem). Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu, który może go upoważnić do wykonywania w jego

¹ Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r., DzU 2008, nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

imieniu zadań, przede wszystkim z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Ze względu na zakres obowiązków sekretarza wybrano właśnie tę grupę osób jako odpowiedzialnych za podejmowanie ważnych decyzji w urzędach². Badania zostały przeprowadzone w okresie od września do listopada 2010 r.

Spośród 34 rozesłanych kwestionariuszy otrzymano 18 zwrotów z następujących jednostek:

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy,
- Urząd Miasta Krakowa,
- Urząd Miasta Poznania,
- Urząd Miejski w Gdańsku,
- Urząd Miasta Katowice,
- Urząd Miasta Zielonej Góry,
- Urząd Miejski w Białymstoku,
- Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego,
- Urząd Miasta Lublin,
- Urząd Miasta Łodzi,
- Urząd Miasta Opola,
- Urząd Miasta Rzeszowa,
- Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego,
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego,
- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego,
- Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego,
- Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego,
- Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

² Zob. np. M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009; J. Jankowski: *Administracja elektroniczna*, Municipium SA, Warszawa 2009.

NARZĘDZIA INFORMATYCZNE W ZARZĄDZANIU JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Pytanie 1. Z jakich narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie Pani/Pan korzysta? (proszę wymienić przynajmniej 3)

1.
2.
3.

Pytanie 2. Czy jest Pani/Pan zadowolony z funkcjonowania tych narzędzi? (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną, dla każdego z wymienionych narzędzi)

Narzędzie 1	Narzędzie 2	Narzędzie 3
a) TAK	a) TAK	a) TAK
b) NIE	b) NIE	b) NIE

Pytanie 3. Czy narzędzia informatyczne w administracji samorządowej uznaje Pan za zagrożenie: (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną)

- a) bardzo istotne
- b) istotne
- c) średnio istotne
- d) mało istotne
- e) nieistotne

Pytanie 4. Czy projekty informatyczne realizowane w Pańskim urzędzie uznaje Pani/Pan za: (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną)

- a) bardzo istotne
- b) istotne
- c) średnio istotne
- d) mało istotne
- e) nieistotne

Pytanie 5. Czy poświęca Pani/Pan dużo zainteresowania projektem informatycznym realizowanym w Pani/Pana urzędzie? (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną)

- a) TAK
- b) NIE

Pytanie 6. Czy angażuje się Pani/Pan w realizację tych projektów informatycznych? (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną)

- c) TAK
- d) NIE

Pytanie 7. Jaka komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za realizację projektów informatycznych w Pani/Pana urzędzie? (proszę podać nazwę wydziału/biura/referatu)

.....

Pytanie 8. Czy jest Pani/Pan zadowolony ze sposobu realizacji i zarządzania projektami informatycznymi w administracji samorządowej oraz uwarunkowań narzucanych przez przepisy? (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź, którą uważa Pani/Pan za słuszną)

- a) TAK
 - b) NIE, dlaczego? (proszę o krótką wypowiedź).....
-
-

Rys. 1. Kwestionariusz ankietowy

Źródło: opracowanie własne.

2. Wyniki badań ankietowych

Analiza odpowiedzi na pytanie pierwsze dotyczące wykorzystywanych narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie wykazuje, że urzędnicy korzystają z różnych systemów informatycznych. W tabeli 1 przedstawiono pogrupowane³ narzędzia informatyczne według ich zastosowania.

Tabela 1
Wskazania urzędników w zakresie stosowanych narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie

Rodzaj systemu	Wskazania urzędników
Systemy nowoczesnego biura (<i>Office Automation Systems</i>)	Aplikacje biurowe, Microsoft Office 2007, LOTUS Serwisy internetowe E-kanaly komunikacji System obsługi Spraw i Dokumentów MDOK EOD – Workflow Poczta elektroniczna System informacji prawnej, LEX System przepływu spraw Intranet, Internet
Zintegrowane systemy zarządzania	Zintegrowany System Zarządzania dla jednostek samorządu terytorialnego KSAT 2000 ERP F/K KOMADRES FK ATMOTERM F7 System zarządzania budżetem Besti@ System Kadry – Płace „System F – K” Kadry, Płace – KOMAX System RATUSZ System informacji przestrzennej System wspomagania budżetowania zadaniowego
Systemy wspomagające zarządzanie projektami, procesami i jakością	Mindmanager Microsoft Project 2007 Zarządzanie procesami biznesowymi – program QPR System zarządzania jakością (ARIS QMS) QSystem – portal wspomagający zarządzanie jakością System Integrator – zarządzanie warstwą organizacyjną urzędu
Inne	System baz danych ORACLE wspomagający Ewidencję Działalności Gospodarczej System zarządzania siecią szerokopasmową CASTELROCK System zarządzania pasmem internetowym DYBAND Wirtualizacja serwerów, aplikacje (VMWare, Citrix)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

³ W tabeli zebrano dosłowne odpowiedzi respondentów, którzy „serwisy internetowe” wskazali jako nazwę systemu. O klasyfikacji systemów informatycznych zarządzania zob. np.: M. Szmit: *Informatyka w zarządzaniu*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

Ocena tych systemów dokonana przez urzędników jest w większości pozytywna. Urzędnicy negatywnie ocenili jedynie: EOD – Workflow, Serwer poczty, Zintegrowany System Informatyczny, Podsystem Obiegu Dokumentów.

Najwięcej negatywnych ocen (3) otrzymał Podsystem Obiegu Dokumentów, pozostałe systemy otrzymały po jednym negatywnym wskazaniu.

Wśród 18 odpowiedzi na pytanie dotyczące istotności narzędzi informatycznych wszyscy urzędnicy zgodnie potwierdzili, że jest to zagadnienie bardzo istotne. Podobna liczba odpowiedzi była na następne pytanie – 17 urzędników potwierdziło, że również bardzo istotnym zagadnieniem są projekty informatyczne realizowane w badanych urzędach. Jedna osoba określiła poziom ważności tych przedsięwzięć jako „istotny”.

Spośród 18 odpowiedzi aż 17 urzędników potwierdziło duże zainteresowanie projektami realizowanymi w ich urzędach. A 17 urzędników deklaruje zaangażowanie w ich realizację.

W tabeli 2 wymienione zostały wskazane przez urzędników komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację projektów informatycznych.

Odpowiedzi na ostatnie pytanie, dotyczące oceny zadowolenia z zarządzania projektami informatycznymi w urzędach i z realizacji tych projektów oraz oceny uwarunkowań narzucanych przez przepisy, potwierdzają, że w większości (10 wskazań) urzędnicy mają negatywną opinię na ten temat. Wymieniane powody to przede wszystkim:

- brak spójnego celu, każdy projekt stanowi „wyspę”, brak realizacji centralnego zarządzania informatyką w administracji według „kroków” schematu 1. infrastruktura -> 2. software + hardware -> 3. edukacja,
- dublowanie zadań,
- brak spójnej polityki w skali kraju, problemy z ePUAP,
- brak ujednoczonych przepisów dotyczących stosowania nowych rozwiązań informatycznych,
- zbyt małe nakłady finansowe na rozwój informatyki, w szczególności za małe inwestycje w kadre informatyczną; na szczeblu centralnym chaotyczne tworzenie prawa „informatycznego” przez poszczególne resorty,
- opóźnienia, nieścisłości w przepisach (ustawach i zarządzeniach), np. instrukcja kancelaryjna⁴ a elektroniczny obieg dokumentów,

⁴ Ankiety przeprowadzono w r. 2010. Instrukcje kancelaryjne zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 40, poz. 230). Na marginesie można zaznaczyć, że przez 3 pierwsze tygodnie 2011 r., tj. aż do czasu wydania Rozporządzenia 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, które ukazało się 20 stycznia 2011 (DzU nr 14, poz. 67), istniała luka prawna teoretycznie uniemożliwiająca funkcjonowanie administracji państwowej. Powo-

- przepisy nie uwzględniają specyfiki funkcjonowania samorządów, nie przystają do „realiów życia”, są przestarzałe i „skostniałe”,
- nieprecyzyjne przepisy, które uniemożliwiają automatyzację pracy; każdy akt prawny przed jego podjęciem powinien być optymalizowany pod kątem informatycznym,
- brak odpowiednich unormowań, nie jest możliwe opracowanie i przyjęcie optymalnej metodyki realizacji projektów.

Tabela 2

Wykaz komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację projektów informatycznych w poszczególnych urzędach

Lp.	Urząd	Komórka organizacyjna
1.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Wydział Eksploatacji Systemów Teleinformatycznych, Wydział Wdrożeń i Rozwoju Systemów Informatycznych, Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Standardów IT i Zarządzania Projektami Informatycznymi
2.	Urząd Miasta Krakowa	Wydział Organizacji i Nadzoru, Wydział Informatyki
3.	Urząd Miasta Poznania	Wydział Informatyki
4.	Urząd Miejski w Gdańsku	Biuro Informatyki
5.	Urząd Miasta Katowice	Wydział Informatyki
6.	Urząd Miasta Zielonej Góry	Biuro Informatyki
7.	Urząd Miejski w Białymstoku	Departament Informatyki
8.	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Wydział Informatyki
9.	Urząd Miasta Lublin	Oddział Informatyki i Społeczeństwa Informatycznego
10.	Urząd Miasta Łodzi	Wydział Wdrożeń i Projektów Informatycznych
11.	Urząd Miasta Opola	Wydział Informatyki
12.	Urząd Miasta Rzeszowa	Biuro Obsługi Informatycznej i Telekomunikacyjnej
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Wydział Informatyki
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Wydział Wdrażania Technologii Informatycznych Wydział Informatyki i Systemów Informatycznych
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Biuro Społeczeństwa Informatycznego
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Departament Organizacyjny – Biuro Obsługi Informatycznej
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Wydział Informatyki
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Biuro Informatyki w Departamencie Administracji Wydział Społeczeństwa Informatycznego w Departamencie Polityki Regionalnej

Źródło: opracowanie własne.

lane rozporządzenie (obowiązujące od dnia ogłoszenia) wprowadziło nową instrukcję z datą wsteczną (retroaktywnie) od 1 stycznia 2011 r.

Podsumowanie

Pomimo że kwestionariusze ankietowe zostały zaadresowane imiennie do sekretarzy urzędów miejskich i marszałkowskich, to większość z nich unikała osobistej odpowiedzi na pytania zawarte w ankietach i przekazywała je do komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu informatyki. Takie uciekanie od odpowiedzi, niestety, zaburza wyniki badań, których celem było właśnie sprawdzenie opinii osób pełniących konkretne stanowiska w urzędach.

Analizując odpowiedzi urzędników na pytanie pierwsze, dotyczące wykorzystywanych narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie, można zauważyć, że najczęściej wymienianymi systemami informatycznymi są systemy biurowe, komunikacji internetowej oraz systemy transakcyjne. Obszary zastosowań tych systemów to przede wszystkim praca biurowa, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, finanse i księgowość, kadry i płace oraz budżet. Niewątpliwie są one bardzo istotne z punktu widzenia zadań wykonywanych przez urząd, ale korzystać z nich powinni pracownicy urzędu niższego szczebla. Natomiast sekretarze miast/województw powinni skupić się na wykorzystywaniu systemów wspomagających decyzje, informacyjnych kierownictwa czy wspomaganie zarządzania. Urzędnicy nie wskazali jednak w swoich odpowiedziach takich narzędzi. Wynikać to może z braku takich systemów w urzędach bądź z faktu, że nie są one na tych stanowiskach wykorzystywane. Na pozytywną uwagę zasługują wskazane przez sekretarzy narzędzia z zakresu zarządzania projektami, jakością i procesami biznesowymi.

Ankietowani wysoko ocenili istotność narzędzi informatycznych oraz projektów informatycznych w badanych jednostkach oraz zadeklarowali duże zainteresowanie realizowanymi projektami i zaangażowanie w nie. Z drugiej strony taka postawa urzędników powinna być związana z realizacją jak największej liczby zadań z zakresu informatyzacji oraz przeznaczaniem dużych nakładów budżetowych na ich wykonanie. Wyniki badań literaturowych, analizy budżetów poszczególnych urzędów, jak i liczby realizowanych przedsięwzięć informatycznych zidentyfikowanych w ramach wcześniejszych badań⁵ pozwalają stwierdzić, że tak nie jest. Na przedsięwzięcia informatyczne urzędy przeznaczają kilka procent budżetu – jedno z najmniejszych wśród zadań przez nie realizowanych, a wyniki badań empirycznych wskazują, że w niektórych jednostkach realizowano zaledwie jeden projekt w okresie trzech lat.

⁵ Zob. D. Lisiak-Felicka, M. Szmít: *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych realizowanych w latach 2006–2008*, w: „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2009, nr 5(712), ORGMASZ, Warszawa 2009; D. Lisiak-Felicka: *Zarządzanie projektami informatycznymi w wybranych urzędach miejskich i urzędach marszałkowskich w ocenie urzędników*, w: *Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010; D. Lisiak-Felicka, M. Szmít: *Projekty informatyczne w administracji samorządowej*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, WNUS, Szczecin 2010.*

Analiza wykazu komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację projektów w badanych urzędach wskazuje na niejednakową strukturę organizacyjną jednostek. Komórki realizujące przedsięwzięcia informatyczne umiejscowione są w różnych departamentach na różnych szczeblach organizacji. W niektórych urzędach za realizację projektów odpowiedzialnych jest kilka komórek organizacyjnych. Taka niejednakowa struktura organizacyjna badanych jednostek oraz podział obowiązków pomiędzy kilka komórek utrudniają zarządzanie wiedzą i uniemożliwia funkcjonowanie według paradygmatu „organizacji uczącej się”⁶.

Urzędnicy w badaniach ankietowych określili swoje uwagi dotyczące sposobu realizacji projektów informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego i zarządzania nimi oraz uwarunkowań prawnych narzucanych przez przepisy. Zgodnie z odpowiedziami urzędników największym problemem stającym na drodze do realizacji przedsięwzięć informatycznych jest przede wszystkim niedostosowane prawo uniemożliwiające automatyzację procedur administracyjnych. Innym problemem jest brak odpowiednich przepisów lub ich sprzeczność z funkcjonującymi w urzędach rozwiązaniami informatycznymi. Wśród innych trudności urzędnicy wskazują na brak spójnego celu i polityki w zakresie informatyzacji, realizację projektów *ad hoc* oraz niewystarczające nakłady finansowe i inwestycje w zasoby ludzkie. To wszystko wpływa na negatywną ocenę urzędników w zakresie realizacji projektów w administracji samorządowej, choć należy zwrócić uwagę, że dość duża grupa (8 osób) nie wskazała w tym zakresie żadnych uwag.

Literatura

1. Błaszczuk A. i in.: *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, SGH, Warszawa 2004.
2. Ganczar M.: *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.
3. Jankowski J.: *Administracja elektroniczna*, Municipium, Warszawa 2009.
4. Kiełtyka L.: *Komunikacja w zarządzaniu*, Placet, Warszawa 2002.
5. Korzeniowski L.F.: *Menedżment. Podstawy zarządzania*, EAS, Kraków 2010.
6. Lisiak-Felicka D., Szmit M.: *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych realizowanych w latach 2006–2008*, w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2009, nr 5(712), ORGMASZ, Warszawa 2009.

⁶ Zob. np. L.F. Korzeniowski: *Menedżment. Podstawy zarządzania*, EAS, Kraków 2010, s. 323; L. Kiełtyka: *Komunikacja w zarządzaniu*, Placet, Warszawa 2002, s. 379; A. Błaszczuk i in.: *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, SGH, Warszawa 2004, s. 11 i nast.

7. Lisiak-Felicka D.: *Zarządzanie projektami informatycznymi w wybranych urzędach miejskich i urzędach marszałkowskich w ocenie urzędników*, w: *Problemy i wyzwania w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.
8. Lisiak-Felicka D., Szmít M.: *Projekty informatyczne w administracji samorządowej*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, WNUS, Szczecin 2010.*
9. Szmít M.: *Informatyka w zarządzaniu*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.
10. 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, DzU 2011, nr 14, poz. 67.
11. Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r., DzU 2008, nr 223, poz. 1458, z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, DzU 2010, nr 40, poz. 230.

IT TOOLS IN MANAGEMENT OFFICES – SELECTED ISSUES

Summary

The article presents the results of questionnaires conducted among the secretaries of City Offices and Marshall's Offices. The purpose of this study was to examine opinions of officials about: IT tools of management support, the significance of IT tools and IT projects and assessment of IT project management and implementation and legal requirements imposed by law.

Translated by Dominika Lisiak-Felicka