

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 340

Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – wiodące orientacje

Redaktorzy naukowci

Jan Lichtarski, Stanisław Nowosielski,
Grażyna Osbert-Pociecha,
Edyta Tabaszewska-Zajbert



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-453-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

| | |
|-------------|----|
| Wstęp | 13 |
|-------------|----|

Część 1. Teoretyczno-metodologiczne problemy rozwoju orientacji w zarządzaniu (redaktor naukowy Jan Lichtarski)

| | |
|---|-----|
| Agnieszka Bieńkowska, Anna Zgrzywa-Ziemak: Współwystępowanie koncepcji i metod zarządzania w świetle badań empirycznych | 17 |
| Katarzyna Bratnicka: Twórczość organizacyjna: zdefiniowanie i operacjonalizacja nowego konstruktów | 27 |
| Wojciech Czakon: Metodologiczny rygor w badaniach nauk o zarządzaniu . | 37 |
| Janusz Czekaj, Marek Ćwiklicki: Możliwe i rekomendowane sposoby grupowania i porządkowania współczesnych metod i koncepcji zarządzania | 46 |
| Magdalena Hopej-Kamińska, Anna Zgrzywa-Ziemak, Marian Hopej, Robert Kamiński: Czynniki kształtujące prostotę struktury organizacyjnej..... | 58 |
| Anna Kwiotkowska: Jakościowa analiza porównawcza jako koncepcja metodologiczna w naukach o zarządzaniu | 65 |
| Jan Lichtarski: Koncepcyjno-instrumentalny dorobek nauk o zarządzaniu oraz jego skuteczność w radzeniu sobie z typowymi sprzecznościami i dylematami w praktyce zarządzania..... | 78 |
| Janusz Marek Lichtarski: Synoptyczny i inkrementalny rozwój współczesnych orientacji w przedsiębiorstwie | 91 |
| Krystyna Lisiecka, Ewa Czyż-Gwiazda: Projakościowa orientacja organizacji w Polsce i Serbii – empiryczna analiza porównawcza..... | 99 |
| Katarzyna Piórkowska: Treści kognitywne i metodologiczne psychologii społecznej i poznawczej w kontekście nauk o zarządzaniu..... | 112 |
| Maja Prudzienica: Partnerstwo międzysektorowe w Polsce i Wielkiej Brytanii – istota, charakterystyka i uwarunkowania..... | 121 |
| Agnieszka Sokolowska: Teoretyczno-metodologiczne dylematy związane ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstwa..... | 130 |
| Ewa Izabela Stańczyk-Hugiet: Perspektywa ewolucyjna w zarządzaniu strategicznym. Refleksja z badań | 141 |
| Łukasz Sułkowski: Paradygmaty i nurty badawcze w metodologii nauk o zarządzaniu – próba syntezy w oparciu o światową literaturę przedmiotu | 154 |
| Piotr Szymański: Ewolucja koncepcji zarządzania wartością przedsiębiorstwa – przegląd literatury..... | 167 |

| | |
|--|-----|
| Michał Trocki: Zmiany instytucjonalne w naukach zarządzania w warunkach globalizacji..... | 181 |
| Przemysław Zbierowski, Mariusz Bratnicki: Orientacja pozytywna jako nowy kierunek w zarządzaniu przedsiębiorstwem | 189 |
| Kazimierz Zimniewicz: Nauka o zarządzaniu wobec potrzeb praktyki | 199 |

Część 2. Orientacja procesowa (redaktor naukowy Stanisław Nowosielski)

| | |
|--|-----|
| Nicoletta Baskiewicz: Koncepcja japońskiego zarządzania a założenia zarządzania przedsiębiorstwem zorientowanym procesowo | 209 |
| Renata Brajer-Marczak: Aspekty kulturowe w przedsiębiorstwie zorientowanym na procesy | 218 |
| Tomasz Brzozowski: Orientacja na procesy w modelu zrównoważonej produkcji | 230 |
| Szymon Cyfert: System granic architektury procesów organizacji – determinanty kształtowania i dysfunkcje w definiowaniu | 243 |
| Ewa Czyż-Gwiazda: Orientacja procesowa organizacji – aspekt teoretyczno-empiryczny | 251 |
| Bartłomiej J. Gabryś: Terapeuta czy kontroler, czyli dominujący dyskurs w organizacji i przykład jego analizy | 266 |
| Piotr Grajewski: Przesłanki podejścia procesowego do projektowania i zarządzania organizacją..... | 275 |
| Grzegorz Jokiel: Identyfikacja procesów w łańcuchach dostaw..... | 283 |
| Anna Marciszewska: Zarządzanie portfelem projektów w organizacjach <i>non-profit</i> | 293 |
| Stanisław Nowosielski: Ciągłe doskonalenie procesów w organizacji. Możliwości i ograniczenia | 303 |
| Przemysław Polak: Wpływ notacji BPMN na podejście procesowe w zarządzaniu..... | 318 |
| Maciej Urbaniak: Perspektywy doskonalenia systemów zarządzania jakością | 326 |
| Jędrzej Wasiak-Poniatowski: Procesy wdrażania usług świadczonych elektronicznie w urzędach gmin..... | 338 |
| Jędrzej Wiczorkowski: Ewolucja metod i notacji modelowania procesów biznesowych | 345 |
| Aleksandra Zaleśna: Zwiększanie świadomości procesowej wyzwaniem dla pracowników organizacji..... | 355 |

Część 3. Orientacja na zmiany (redaktor naukowy Grażyna Osbert-Pociecha)

| | |
|--|-----|
| Adela Barabasz: Ambiwalencja w warunkach zmiany organizacyjnej. Spojrzenie psychoanalityczne | 369 |
| Dominika Bąk-Grabowska: Niestandardowe formy zatrudnienia w teorii nauki o zarządzaniu – rekomendacje dla prowadzenia badań empirycznych..... | 380 |
| Wojciech B. Cieśliński, Jakub Mierzyński: Model strategicznej odnowy procesów biznesowych przedsiębiorstw sektora motoryzacyjnego | 390 |
| Jerzy Lech Czarnota: Analiza i ocena ryzyka menedżerskiego na podstawie wybranych przypadków | 400 |
| Remigiusz Gawlik: Zastosowanie metody analitycznego procesu sieciowego do wspierania racjonalnych wyborów młodych Europejczyków | 415 |
| Grażyna Gruszczyńska-Malec, Monika Rutkowska, Milena Gojny: Motywacja pracowników w wieku 50+ w świetle wyników badań empirycznych..... | 427 |
| Andrzej Kaleta: Strategie małych, średnich i dużych przedsiębiorstw w Polsce | 438 |
| Kazimierz Krzakiewicz: Zmiany w organizacji i strukturalna inercja | 450 |
| Monika Kwiecińska: Koncepcja społecznego zaangażowania przedsiębiorstw CCI (<i>Corporate Community Involvement</i>) – teoretyczne i praktyczne podstawy zmiany w postrzeganiu roli przedsiębiorstwa w otoczeniu | 461 |
| Dagmara Lewicka: Wprowadzanie systemu ciągłych usprawnień jako zmiany w przedsiębiorstwie – analiza najistotniejszych barier i źródeł oporu .. | 474 |
| Mirosław Moroz: Istota elastyczności przedsiębiorstwa w opinii kadry kierowniczej przedsiębiorstw internetowych | 487 |
| Jerzy Niemczyk, Rafał Trzaska: Zarządzanie w sieciach międzyorganizacyjnych z perspektywy ról i funkcji menedżera | 496 |
| Przemysław Niewiadomski, Bogdan Nogalski: Kryteria konkurencyjności wyrobów w elastycznej organizacji – perspektywa wytwórcy | 509 |
| Grażyna Osbert-Pociecha: Zmiany optymalizujące złożoność – jako uwarunkowanie gospodarowania energią organizacji | 525 |
| Piotr Rogala: Ciągłe doskonalenie jakości według norm ISO serii 9000 | 536 |
| Ryszard Rutka, Małgorzata Czerska: Czynniki wpływające na poziom i strukturę kosztów zmian w organizacji | 546 |
| Jan Skalik: Ewolucja zarządzania zmianami w przedsiębiorstwie | 557 |
| Danuta Szpilko: Wykorzystanie badań foresight w procesie budowania strategii rozwoju przedsiębiorstw turystycznych | 567 |
| Dorota Teneta-Skwiercz: Analiza i ocena ruchu Sprawiedliwego Handlu – wątpliwości związane z jego dalszym upowszechnianiem | 582 |

| | |
|---|-----|
| Małgorzata Trenkner: Menedżer jako lider zmiany na przykładzie implementacji systemów zarządzania jakością..... | 595 |
| Czesław Zajac: Procesy integracyjne w warunkach przejść i fuzji przedsiębiorstw – aspekty organizacyjne i społeczne..... | 607 |
| Agnieszka Zakrzewska-Bielawska: Ewolucja struktur organizacyjnych – w drodze do elastyczności i innowacyjności..... | 615 |

Część 4. Orientacja na wiedzę i kapitał intelektualny (redaktor naukowy Edyta Tabaszewska-Zajbert)

| | |
|---|-----|
| Anna Cierniak-Emerych: Partycypacja pracownicza w procesie transferu wiedzy w przedsiębiorstwie..... | 627 |
| Wojciech Dyduch, Katarzyna Bratnicka: Twórczość strategiczna jako podstawa budowania kapitału intelektualnego organizacji..... | 637 |
| Joanna Ejdys, Łukasz Nazarko: Foresight gospodarczy – instrumentem orientacji na przyszłość..... | 651 |
| Aldona Glińska-Noweś: Rola kapitału społecznego organizacji w kształtowaniu jej kapitału intelektualnego..... | 665 |
| Katarzyna Grzesik: Kapitał społeczny w funkcjonowaniu współczesnych przedsiębiorstw..... | 675 |
| Katarzyna Huk: Rozwój utalentowanych pracowników w ramach programów zarządzania talentami w świetle badań..... | 688 |
| Bogusław Kaczmarek: Wyzwania dla współczesnych przedsiębiorstw i menedżerów – zarys problematyki..... | 701 |
| Jarosław Karpacz: Orientacja organizacji na uczenie się a zmiana rutyn..... | 712 |
| Grzegorz Kobyłko: Informacyjne i poznawcze uwarunkowania równowagi organizacyjnej..... | 726 |
| Justyna Michniak: Narzędzia kształtowania zachowań etycznych pracowników we współczesnych organizacjach..... | 736 |
| Mieczysław Morawski: Zarządzanie wiedzą, kapitałem intelektualnym, talentami – wzajemne relacje..... | 747 |
| Katarzyna Piwowar-Sulej: Wzrost wiedzy o zarządzaniu ludźmi jako składowej wiedzy projektowej..... | 759 |
| Agnieszka Połomska-Jesionowska: Międzyorganizacyjne uczenie się z perspektywy współdziałania gospodarczego małych przedsiębiorstw..... | 770 |
| Włodzimierz Rudny: Mobilność zasobów wiedzy a kreowanie wartości..... | 781 |
| Agnieszka Sopińska: Wiedza i kapitał intelektualny w nowych typach organizacji – w organizacjach sieciowych..... | 788 |
| Edyta Tabaszewska-Zajbert: <i>Teaching organization</i> a inne modele organizacji opartej na wiedzy – człowiek i wartości..... | 799 |

Summaries

Part 1. Theoretical and methodological problems of orientation development in management

| | |
|--|-----|
| Agnieszka Bieńkowska, Anna Zgrzywa-Ziemak: The coexistence of management conceptions and methods in view of empirical research..... | 26 |
| Katarzyna Bratnicka: Organizational creativity: defining and operationalizing of a new construct..... | 34 |
| Wojciech Czakon: Methodological rigor in management research | 45 |
| Janusz Czekaj, Marek Ćwiklicki: Possible and recommended ways of grouping and arranging contemporary management concepts and methods | 57 |
| Magdalena Hopej-Kamińska, Anna Zgrzywa-Ziemak, Marian Hopej, Robert Kamiński: Factors influencing the simplicity of organizational structure | 64 |
| Anna Kwiotkowska: Qualitative Comparative Analysis as a methodological concept in management research | 77 |
| Jan Lichtarski: Conceptual and instrumental achievements of management science and its effectiveness in solving typical contradictions and dilemmas in management practice..... | 90 |
| Janusz Marek Lichtarski: Synoptic and incremental development of contemporary management orientations in an enterprise..... | 98 |
| Krystyna Lisiecka, Ewa Czyż-Gwiazda: Pro-quality orientation in organizations from Poland and Serbia – empirical comparative analysis | 111 |
| Katarzyna Piórkowska: Cognitive and methodological content in the context of management science..... | 120 |
| Maja Prudzienica: Cross-sector partnership in Poland and the UK – the essence, characteristics and determinants..... | 129 |
| Agnieszka Sokółowska: Theoretical and methodological dilemmas related to the social responsibility of enterprise | 140 |
| Ewa Izabela Stańczyk-Hugiet: Variation and selection. Reflections from the research..... | 153 |
| Łukasz Sułkowski: Paradigms and research currents in methodology of management – trial of synthesis on the basis of world literature | 166 |
| Piotr Szymański: Value-based management evolution – literature review..... | 180 |
| Michał Trocki: Institutional changes in management sciences in the context of globalization | 188 |
| Przemysław Zbierowski, Mariusz Bratnicki: Enterprise's strategic orientations as an important direction of future research in strategic management | 198 |
| Kazimierz Zimniewicz: Science of management versus the needs of practice | 205 |

Part 2. Process orientation

| | |
|---|-----|
| Nicoletta Baskiewicz: Japanese management concept vs. assumptions from process-oriented business management..... | 217 |
| Renata Brajer-Marczak: Cultural aspects in a process oriented company | 229 |
| Tomasz Brzowski: Processes orientation in a model of diverse production | 242 |
| Szymon Cyfert: Systems of organization processes architecture boundaries: determinants of shaping and dysfunctions in defining | 250 |
| Ewa Czyż-Gwiazda: Theoretical and empirical aspect of business process orientation | 265 |
| Bartłomiej J. Gabryś: Therapist or controller: dominating discourse in organization and its analysis | 274 |
| Piotr Grajewski: Presumptions of the process-oriented approach to design and management of the organization | 282 |
| Grzegorz Jokieli: Identification of processes in the supply chain..... | 292 |
| Anna Marciszewska: Project portfolio management in non-profit organizations..... | 302 |
| Stanisław Nowosielski: Continuous process improvement in an organization. Possibilities and limitations | 317 |
| Przemysław Polak: BPMN influence on the process approach in management | 325 |
| Maciej Urbaniak: Prospects for improvement of quality management systems | 337 |
| Jędrzej Wasiak-Poniatowski: The processes of implementation of electronic services in municipal offices..... | 344 |
| Jędrzej Wiczorkowski: The evolution of business process modeling methods and notations | 354 |
| Aleksandra Zaleśna: Process consciousness raising – a challenge for organization's employees..... | 365 |

Part 3. Change orientation

| | |
|---|-----|
| Adela Barabasz: Ambivalence towards organizational change. Psychoanalytic perspective | 379 |
| Dominika Bąk-Grabowska: Nonstandard forms of employment in the theory of management science – recommendations for empirical research | 389 |
| Wojciech B. Cieśliński, Jakub Mierzyński: Model of strategic renewal of business processes of automotive industry | 399 |
| Jerzy Lech Czarnota: Analysis and assessment of managerial risk based on selected examples | 414 |

| | |
|---|-----|
| Remigiusz Gawlik: Supporting rational choices of young Europeans with the use of Analytic Network Process method..... | 426 |
| Grażyna Gruszczyńska-Malec, Monika Rutkowska, Milena Gojny: 50+ workers' motivation to work – empirical evidences..... | 437 |
| Andrzej Kaleta: Strategies of small, medium and large enterprises in Poland.. | 449 |
| Kazimierz Krzakiewicz: Organisational change and structural inertia | 460 |
| Monika Kwiecińska: Corporate Community Involvement – theoretical and practical basis for changes in the perception of the role of companies in environment..... | 473 |
| Dagmara Lewicka: Implementation of system of continuous improvement as a change in a company – analysis of the most important barriers and sources of resistance | 486 |
| Mirosław Moroz: Essence of the enterprise flexibility in the opinion of management of internet businesses | 495 |
| Jerzy Niemczyk, Rafał Trzaska: Management in inter-organizational networks – manager's roles and functions perspective | 508 |
| Przemysław Niewiadomski, Bogdan Nogalski: Competition criteria of products at a flexible organization – manufacturer's perspective | 523 |
| Grażyna Osbert-Pociecha: Changes limiting the complexity – as conditioning of organizational energy management..... | 535 |
| Piotr Rogala: Continual improvement of quality according to the ISO 9000 series standards | 545 |
| Ryszard Rutka, Małgorzata Czerska: Factors determining the level and structure of costs of changes in an organization | 556 |
| Jan Skalik: Evolution of management of changes in an enterprise..... | 566 |
| Danuta Szpilko: The use of foresight research in the process of building tourism enterprises development strategy..... | 581 |
| Dorota Teneta-Skwiercz: The Fair Trade analysis and assessment – doubts connected with its further dissemination | 594 |
| Małgorzata Trenkner: Manager as a leader of change in the implementation of quality management systems..... | 606 |
| Czesław Zajęc: Integration processes in the conditions of acquisitions and mergers of enterprises – social and organizational aspects | 614 |
| Agnieszka Zakrzewska-Bielawska: The evolution of organizational structures – on the way to flexibility and innovativeness..... | 624 |

Part 4. Knowledge and intellectual capital orientation

| | |
|---|-----|
| Anna Cierniak-Emerych: Employee participation in the process of knowledge transfer in a company..... | 636 |
| Wojciech Dyduch, Katarzyna Bratnicka: Strategic creativity as a basis for developing organizational intellectual capital and enhancing performance | 650 |

| | |
|--|-----|
| Joanna Ejdys, Łukasz Nazarko: Economic foresight as an instrument of a future-oriented strategy | 664 |
| Aldona Glińska-Neweś: The role of social capital in shaping the organisation's intellectual capital | 674 |
| Katarzyna Grzesik: Social capital in the functioning of contemporary enterprises | 687 |
| Katarzyna Huk: The development of talent in the talent management programs in the light of research | 700 |
| Bogusław Kaczmarek: Challenges for contemporary businesses and managers – basic problems and outline of issues | 711 |
| Jarosław Karpacz: Organizational learning orientation versus change of routines | 725 |
| Grzegorz Kobyłko: Information and cognitive conditionality of organizational balance | 735 |
| Justyna Michniak: Ethical behaviour building tools in modern organisations | 746 |
| Mieczysław Morawski: The relationship between knowledge management, intellectual capital management and talent management | 758 |
| Katarzyna Piwowar-Sulej: Increase of human resources management knowledge as a component of project knowledge | 769 |
| Agnieszka Połomska-Jesionowska: Inter-organizational learning from the prospect of economic cooperation of small businesses | 780 |
| Włodzimierz Rudny: Knowledge assets mobility and value creation | 787 |
| Agnieszka Sopińska: Knowledge and intellectual capital in a new type of organisations: network organisations | 798 |
| Edyta Tabaszewska-Zajbert: Teaching Organization and other types of knowledge-based organization – human and values | 810 |

Jędrzej Wasiak-Poniatowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROCESY WDRAŻANIA USŁUG ŚWIADCZONYCH ELEKTRONICZNIE W URZĘDACH GMIN

Streszczenie: W artykule zaprezentowano problematykę związaną z wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych w sektorze administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowego poziomu jednostek samorządu terytorialnego – urzędów gmin. Skoncentrowano się na analizie stanu obecnego oraz przyczynach zaistniałej sytuacji. Wskazano bariery związane z rozwojem usług świadczonych elektronicznie.

Słowa kluczowe: cyfryzacja urzędów, gminy, informatyzacja, problemy, bariery, ograniczenia.

DOI: 10.15611/pn.2014.340.31

1. Wstęp

O początkach procesów informatyzacji sfery administracji publicznej w Polsce możemy mówić w perspektywie kilkunastoletniej. W 2001 roku podpisana została ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz o podpisie elektronicznym. Działania związane z informatyzacją administracji publicznej bardziej ustrukturalizowanego charakteru nabrały w 2003 roku, kiedy utworzone zostało Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i sporządzona została Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006. Niestety zakres realizacji zapisów w niej zawartych był znikomy, ale jednym z istotnych efektów było wejście w życie w 2005 roku ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dzięki określeniu m.in. wytycznych dotyczących standardów systemów informatycznych oraz świadczenia usług drogą elektroniczną przez podmioty administracji publicznej umożliwiła wdrażanie różnorodnych rozwiązań w urzędach.

Wzrost inwestycji związanych z wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego wyraźnie zauważalny stał się w ostatnich pięciu latach.

Z raportu sporządzonego na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przez ARC Rynek i Opinie wynika, że już w 2008 roku sytuacja w urzędach pod kątem wyposażenia w podstawowy sprzęt informatyczny była dobra. Oznacza to, że znakomita większość urzędów była wyposażona w komputery po-

łączone siecią lokalną. Stan ten utrzymuje się na względnie stałym poziomie od kilku lat.

Z przeprowadzanych systematycznie badań poświęconych tematyce cyfryzacji urzędów w Polsce oraz badań własnych wynika, że obecny poziom wykorzystania technologii teleinformatycznych w funkcjonowaniu urzędów oraz obsłudze klienta trudno określić nawet jako zadowalający. Ostatnie badania wskazują nawet na sytuację, w której mamy do czynienia z przewagą porażek nad sukcesami wdrożeń projektów informatycznych w administracji.

Powstaje zatem pytanie, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy? Jakie czynniki sprawiają, że mimo szerokiej dostępności technologii teleinformatycznych oraz dostosowania legislacji w dalszym ciągu usługi (szczególnie na podstawowym poziomie administracji samorządowej) świadczone są w niewielkim zakresie?

2. Obecna sytuacja

Obecnie istnieją w krajowym i unijnym prawodawstwie zapisy dające szerokie możliwości związane z informatyzacją zarówno samych urzędów administracji publicznej, jak i procesu obsługi klienta (obywatela). Ważnym aspektem jest również to, że od 1 maja 2008 roku organa władzy publicznej są zobowiązane do przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej. Dotyczy to wnoszenia podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej.

Za tym wymogiem podążają także rozwiązania informatyczne. Dostępne są komercyjne systemy integrujące w mniejszym lub większym stopniu obszary działalności urzędów. Część z nich realizuje działania wewnętrzne urzędu, takie jak księgowość budżetowa, podatki i opłaty czy kadry i płace. Inne z kolei koncentrują się na obsłudze klienta czy elektronicznym obiegu dokumentów. W administracji publicznej coraz częściej wykorzystywane są również rozwiązania stosowane dotychczas w sektorze gospodarczym – systemy klasy ERP. Przykładem może być tu Urząd Miejski Wrocławia, który w 2004 roku podpisał umowę na wdrożenie systemu mySAP.

Wart szerszego opisanie jest system ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), którego początki sięgają wspomnianej strategii z 2003 roku. Jest to ogólnopolska platforma, której zadaniem jest umożliwienie komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej oraz między samymi jednostkami różnych szczebli. Umożliwia ona realizację tych zadań w ustandaryzowany sposób. Infrastruktura ta jest udostępniana nieodpłatnie, a jej uczestnikami są zarówno jednostki administracji centralnej, jak i samorządowej (w tym gminnej).

Udostępnienie tego typu rozwiązania na zasadzie chmury obliczeniowej pozwala na niezależnienie się od infrastruktury informatycznej działającej w poszczególnych urzędach. Nie wymaga bowiem instalowania i utrzymywania lokalnych serwerów na potrzeby świadczenia usług. Jest to szczególnie istotne w kontekście ograniczonych możliwości budżetowych jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla.

Jaki jest zatem obecny stan informatyzacji oraz zakres usług świadczonych drogą elektroniczną przez urzędy gmin?

Jedynie 16% urzędów gmin deklaruje wykorzystanie zintegrowanego pakietu aplikacji dziedzinowych opartych na centralnej bazie danych lub systemu klasy ERP. Przeważająca większość (68%) wskazuje model oparty na komputerach działających w sieci i lokalizacji aplikacji oraz plików na serwerze, gdzie dane pomiędzy programami przekazywane są w trybie wsadowym. Funkcjonowanie oparte na strukturze rozproszonej (niezależne komputery i programy) zadeklarowało 12% urzędów, a 4% brak aplikacji innych niż programy biurowe (typu MS Office).

Można więc przyjąć, że infrastruktura techniczna urzędów gmin jest wystarczająca do świadczenia usług drogą elektroniczną. Dominują jednak usługi o charakterze informacyjnym. Można je podzielić na kilka grup:

- raporty i opracowania,
- zestawienia danych statystycznych,
- mapy, zdjęcia,
- filmy, mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideo,
- akta, dokumenty, dokumentacja finansowa, techniczna,
- treści o charakterze kulturowym,
- treści o charakterze edukacyjnym,
- treści o charakterze naukowym,
- inne.

Badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w 2012 roku wskazują, że przeważają treści o charakterze kulturowym (89% urzędów gmin) oraz mapy i zdjęcia (83%). Pozostałe grupy informacji cechuje duże zróżnicowanie (od 9% do 69%).

Niestety zakres usług związanych z obsługą klienta jest już dużo mniejszy. O ile niemal wszystkie urzędy gmin posiadają elektroniczną skrzynkę podawczą (zlokalizowaną z nielicznymi wyjątkami na platformie ePUAP), o tyle liczba przesyłanych dokumentów do urzędów drogą elektroniczną oscyluje w okolicy 8%, a wysyłanych z nich jest około 6%. Inne usługi (poza tzw. wzorem pisma ogólnego) świadczone są już przez niewiele urzędów. Niespełna 30% urzędów gmin deklaruje świadczenie szerszego zakresu usług elektronicznych.

Mimo dostępności wachlarza rozwiązań wspierających świadczenie usług drogą elektroniczną, istnieje wiele czynników, które te procesy utrudniają.

W przypadku wykorzystania platformy ePUAP trudno mówić o aspektach finansowych. Wśród głównych przeszkód wymieniane są:

- skomplikowany proces zakładania usług na ePUAP,
- mała liczba gotowych usług do implementacji na ePUAP,
- nieprzyjazny interfejs użytkownika,
- brak wiedzy o nowych funkcjonalnościach ePUAP,
- brak wiedzy o ePUAP,
- przepisy prawa utrudniające realizację usług drogą elektroniczną,

- brak możliwości uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym skanów potrzebnych do załatwienia sprawy,
- świadczenie usług w inny sposób, bez wykorzystania ePUAP.

Niewielki odsetek wskazuje na brak jakichkolwiek przeszkód w wykorzystaniu platformy.

Naturalnie problem jest bardziej złożony i nie można go sprowadzać jedynie do wykorzystania ogólnokrajowej platformy. Dużym utrudnieniem jest ograniczone wykorzystanie rozwiązań teleinformatycznych do zarządzania obiegiem dokumentów. Mniej więcej połowa urzędów gmin deklaruje obieg wyłącznie papierowy, a druga połowa – mieszany (papierowy i elektroniczny). Dodatkowo negatywny wpływ na funkcjonowanie urzędów ma fakt występowania podwójnego obiegu dokumentów (redundancja). Badania wykazały, że 70% urzędów gmin wskazało, że ponad połowa załatwianych spraw realizowana jest na zasadzie podwójnego obiegu dokumentów.

Do mniejszości należą urzędy, w których korzysta się z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.

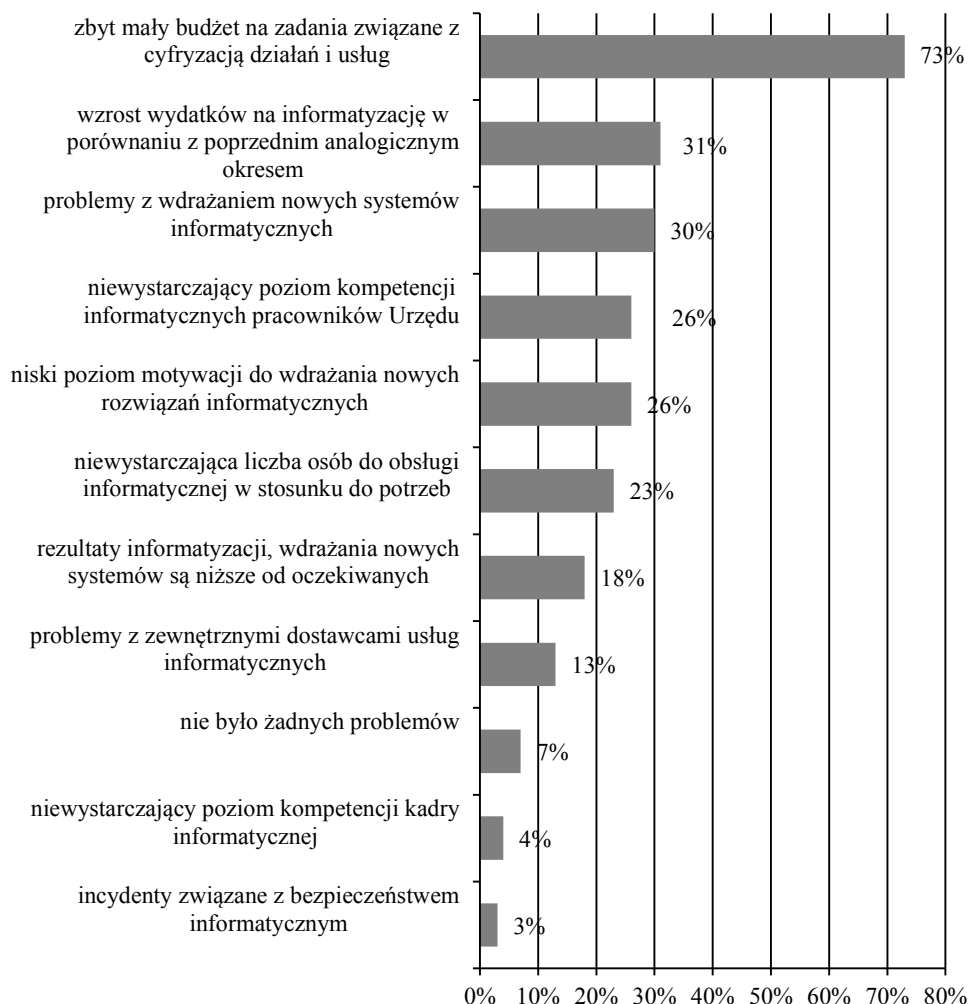
Oprócz barier o charakterze technologicznym występują również problemy innego rodzaju, dotyczące cyfryzacji urzędów, co szczegółowo przedstawiono na rys. 1. Jako główne ograniczenie (73%) wskazywany jest niewystarczający budżet na zadania związane z cyfryzacją działań i usług. Pojawiają się jednak wyraźne sygnały mówiące o wzroście wydatków na informatyzację w porównaniu z poprzednimi okresami (31%), niewystarczającym poziomie kompetencji informatycznych pracowników urzędu (26%) czy problemach z wdrażaniem samych systemów informatycznych (30%).

pozytywną przesłanką wdrażania nowych rozwiązań informatycznych jest postrzeganie rezultatów tych działań przez urzędy gmin. Jedynie 18% badanych zaznaczyło, że rezultaty informatyzacji były niższe od oczekiwanych. Ale wciąż dostrzegalny jest opór wobec wprowadzanych zmian, który wskazany został jako niski poziom motywacji do prowadzonych wdrożeń (26% badanych).

Mimo mocno ograniczonego wykorzystania rozwiązań teleinformatycznych i trudności w ich wdrażaniu – w ocenie samych urzędów – działania te przynoszą pozytywne rezultaty. W urzędach gmin, w których wdrażane są rozwiązania związane z usługami świadczonymi elektronicznie, zaobserwowano znaczny wzrost zainteresowania usługami elektronicznymi. Zauważony został również wzrost satysfakcji klienta, podkreślono też aspekt wzrostu innowacyjności pracowników. Z drugiej jednak strony odnotowano znaczny wzrost obciążenia pracą, kosztów obsługi klienta, a nawet wzrost liczby dokumentów w postaci papierowej.

Dodatkowo podczas wdrażania omawianych rozwiązań władze urzędów gmin spotykają się z wysokim poziomem oporu wobec zmian. Szczególnie zauważalne jest to w tych jednostkach, gdzie wśród personelu przeważają osoby starsze. Powoduje to niejednokrotnie znaczne wydłużanie się procesu wdrażania projektów i jednocześnie wzrost ich kosztów.

Problemy z cyfryzacją



Rys. 1. Problemy z cyfryzacją urzędów gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Wpływ cyfryzacji...* 2012].

Wspomniany problem związany z ograniczonym budżetem przy wdrażaniu projektów informatycznych ma znacznie głębszy wydźwięk, niż mogłoby się wydawać. Coraz częściej pojawiają się sygnały o porażkach we wdrażaniu projektów IT w administracji publicznej. Badania przeprowadzone w 2010 roku wskazały, że 55% projektów IT w sektorze publicznym okazało się porażką pod względem zgodności rzeczywistego budżetu projektu z planowanym, zgodności rzeczywistego czasu trwania z planowanym, zgodności zrealizowanego zakresu z planowanym, oceny

projektu dokonanej przez kierownika projektu, oceny satysfakcji klienta dokonanej przez kierownika projektu.

Następne 27% okazało się tylko częściowym sukcesem, co oznacza, że część powyższych warunków udało się zrealizować, ale nie wszystkie.

Ograniczenia narzucane przez akty prawne powodują liczne problemy. Przyczyn upatruje się głównie w prawie zamówień publicznych. Kolejnym aspektem negatywnie wpływającym na małą skuteczność procesów wdrażania są mało przejrzyste procedury. Powszechna jest „odpowiedzialność zbiorowa” (czyli niczyja), a nie poszczególnych pracowników, i fakt wydatkowania publicznych środków. Taki stan rzeczy skutecznie niweluje motywacje do rzetelnego wykonywania zlecenia czy realizacji projektu.

3. Podsumowanie

Jak opisano powyżej – sytuacja związana z procesami wdrażania usług świadczonych elektronicznie nie jest w Polsce najlepsza, szczególnie w urzędach gmin. Problem jest złożony i wynika z wielu przyczyn. Nie we wszystkich przypadkach przyczyną takiego stanu rzeczy są problemy budżetowe. Często jest to kwestia wynikająca z organizacji pracy w urzędach i ustalonych priorytetów.

Trudno jest wyrokować, w jakim tempie będą się rozwijać usługi elektroniczne, szczególnie w kontekście opracowywanych obecnie rozwiązań – przygotowywanej platformy ePUAP2 oraz projektowanej specjalnie dla jednostek samorządu terytorialnego Chmury obliczeniowej, mającej za zadanie udostępniać platformę, usługi i aplikacje na potrzeby samorządów i ich klientów.

Proces pełnej informatyzacji urzędów sektora samorządowego jest niezwykle skomplikowany, szczególnie w zakresie wymiany danych między poszczególnymi szczeblami. Na „stykach” różnych systemów informatycznych występują poważne trudności wynikające z braku standaryzacji przesyłanych danych. Platforma oferująca usługi w sposób ujednolicony mogłaby rzucić nowe światło na aspekty świadczenia usług elektronicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest to jednak perspektywa przynajmniej następnych pięciu lat.

Literatura

Mejssner B., *Cyfrowa Polska. Długa droga administracji publicznej do chmury*, komputerwfirmie.gazeta.pl, 12.01.2013.

United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People, „Economic & Social Affairs”, 15.03.2012; www.unpan.org/e-government, 15.05.2013.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU z 8 października 2001.

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, DzU 2001, nr 130, poz. 1450, z 2002 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU z 20 kwietnia 2005.

Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

THE PROCESSES OF IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC SERVICES IN MUNICIPAL OFFICES

Summary: The article presents the issues related to the implementation of ICT solutions in the public sector, with particular emphasis on the basic level of local government – municipal offices. The article focuses on the analysis of the current situation and its reasons. The author pointed out limitations related to the development of e-services.

Keywords: offices digitalization, municipalities, computerisation, problems, barriers, limitation.