

BEATA HYSA

Wydział Organizacji i Zarządzania  
Politechnika Śląska w Gliwicach

## E-usługi i inne narzędzia informatyczne wspomagające pracę urzędów administracji samorządowej

### 1. Wstęp

W ostatnich latach można zauważyć istotną zmianę w funkcjonowaniu i organizacji podmiotów administracji samorządowej. Powodem tych zmian jest m.in. wdrażanie nowych technologii informatycznych i „interaktywnej administracji”. Administracja samorządowa jest niejako zmuszona do wprowadzania nowych metod i narzędzi wspomagających zarządzanie informacją (treścią) wymienianą pomiędzy urzędem a obywatelami, instytucjami i podmiotami gospodarczymi. Wynika to z uregulowań prawnych, potrzeby usprawnienia pracy urzędu, lepszej obsługi interesantów, podniesienia efektywności i przejrzystości działań publicznych, konkurencyjności w przyciąganiu inwestorów itp. Ponadto zdolność administracji samorządowej do realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną jest ważnym czynnikiem jej oceny.

Celem artykułu jest zaprezentowanie korzystania z narzędzi informatycznych i e-usług w administracji samorządowej. Skupiono się głównie na przedstawieniu fragmentów badań empirycznych<sup>1</sup> przeprowadzonych w urzędach administracji samorządowej województwa śląskiego. Przytoczone w artykule wyniki badań dotyczą wykorzystywania przez kadrę kierowniczą w swojej pracy narzędzi/systemów informatycznych wspomagających wykonywanie zadań/obowiązków

---

<sup>1</sup> Prezentowane w artykule wyniki pochodzą z badań przeprowadzonych w okresie od lipca do września 2011 r. wśród kierowników/naczelników wydziałów/referatów w ramach przygotowania pracy doktorskiej: *Jakość informacji i umiejętności decyzyjne kadry kierowniczej urzędów administracji samorządowej województwa śląskiego*.

i podejmowanie decyzji. Dodatkowo w artykule wskazano na pojawiające się przyczyny opóźnień podczas przetwarzania informacji, której posiadanie jest niezbędne do podejmowania przez kierowników decyzji.

## 2. E-usługi w Polsce

Rozwój Internetu i powszechność nowoczesnych technologii i komunikacji umożliwiły rozwój interaktywnej administracji publicznej (e-Government)<sup>2</sup>. Jej rozwiązania umożliwiają powszechne udostępnianie obywatelom i firmom usług administracji rządowej i samorządowej poprzez nowoczesne media telekomunikacyjne<sup>3</sup>, wspomagają tym samym pracę urzędników, którzy dzięki aktualnej, rzetelnej, dostępnej informacji szybciej podejmują decyzje dotyczące spraw obywateli. Jak te usługi rozwijają się w Polsce?

W Polsce usługi e-Government mają tendencję wzrostową (choć niektóre raporty pokazują tendencję wręcz malejącą<sup>4</sup>), jednak jest to wzrost bardzo powolny i znacznie odbiegający od wzrostu w innych państwach europejskich. W raporcie Głównego Urzędu Statystycznego<sup>5</sup> stwierdza się, że w Polsce tylko 25% spraw urzędowych można zrealizować drogą elektroniczną. Daje to Polsce ostatnie miejsce w Europie pod względem dostępności usług administracji publicznej on-line. Taką sytuację potwierdza również opublikowany raport ONZ na temat e-administracji, czyli usług świadczonych na rzecz obywateli i firm przez administrację drogą elektroniczną. W rankingu rozwoju e-administracji Polska zajęła w tym roku 48. miejsce w świecie, podczas gdy w 2010 r. było to 45., a w 2008 r. 33.<sup>6</sup> W tym okresie nastąpiło dużo pozytywnych zmian, wiele samorządów wprowadziło e-usługi, powinno więc być lepiej, ale jest gorzej.

Istnieje jednak szansa na to, że e-administracja stanie się realną i popularną usługą w Polsce. Po półtorarocznym opóźnieniu, w czerwcu 2011 r. zaistniała możliwość rejestrowania profilu zaufanego na platformie ePUAP (Elektroniczna

---

<sup>2</sup> J.N. Danziger, K.V. Andersen, *The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the „Golden age” of transformation*, „International Journal of Public Administration” 2002, vol. 25, no. 5, s. 591–627.

<sup>3</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008, s. 162.

<sup>4</sup> K. Rybiński, *Dramat w e-administracji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7.06.2011.

<sup>5</sup> Na podstawie: I. Blicharz, *Wirtualne urzędy to fikcja*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29–30.11.2010.

<sup>6</sup> S. Czupkowska, *Wielki wstyd dla Polski*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.03.2012.

Platforma Usług Administracji Publicznej). Dzięki temu istnieje możliwość założenia w Internecie konta, w którym potwierdza się swoje dane, i dzięki temu można sprawy urzędowe zrealizować zdalnie, a co najważniejsze – z ominięciem drogiego podpisu elektronicznego. Nie najgorzej wyglądają wyniki wdrażania innych e-usług. Zgodnie z oceną Komisji Europejskiej, najlepszy dostęp do usług publicznych on-line oferują w Polsce trzy witryny: e-Inspektorat ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), e-Deklaracje.gov.pl oraz e-Sad.gov.pl. Potwierdza to ich duża popularność. W e-Sądzie tylko w pierwszym roku jego działalności złożono ponad 700 tys. pozwów, na elektroniczne rozliczenie się z podatków w 2011 r. (w trzecim roku działalności systemu) zdecydował się już milion osób, a witrynę e-Inspektoratu od marca, gdy została uruchomiona, odwiedziło już blisko 27 mln razy<sup>7</sup>.

Przyczyn barier elektronicznej administracji w Polsce należy szukać po stronie wysokich kosztów wdrożenia nowych technologii, braku wykwalifikowanych urzędników (lub ich przyzwyczajień), a także w obrębie niejasnych (lub braku) przepisów prawnych.

Ponadto, jak wskazuje opublikowany w tym roku raport<sup>8</sup> MAC<sup>9</sup>, aby móc wdrażać standardy zarządzania procesowego<sup>10</sup>, które – według MAC – powinny poprawić działanie e-administracji w Polsce, należy zacząć od podniesienia kompetencji menadżerów odpowiedzialnych w instytucjach państwowych za sprawność działania. Chodzi przede wszystkim o to, aby uświadomić organizacjom uczestniczącym w programie informatyzacji, iż o jakości projektu (programu) informatycznego decyduje zaangażowanie nie tyle informatyków, ile ekspertów z danej dziedziny. To oni znają cele, jakie stoją przed daną organizacją<sup>11</sup>.

Stąd w rozwoju informatyzacji administracji publicznej istotną rolę odgrywają menedżerowie<sup>12</sup> różnych szczebli. Ich postawa, motywacja, zaangażowanie

---

<sup>7</sup> K. Rybiński, op.cit.

<sup>8</sup> *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, red. M. Boni, Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012.

<sup>9</sup> MAC (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) oraz MSW (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) zostały utworzone 21 listopada 2011 r. po zlikwidowaniu MSWiA (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji).

<sup>10</sup> W raporcie MAC podkreśla się dążenie do wdrażania standardów zarządzania procesowego, które umożliwią budowanie, utrzymanie i rozwój Systemu Informacyjnego Państwa.

<sup>11</sup> Uznając kluczową rolę ludzi w procesach informatyzacji, minister administracji i cyfryzacji zdecydował o powołaniu pełnomocnika ds. rozwoju kompetencji cyfrowych w administracji oraz uruchomieniu projektu „Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej, narzędzia wymiany doświadczeń i podnoszenia kompetencji”.

<sup>12</sup> W literaturze przyjmuje się, iż „menedżer” i „kierownik” to synonimy. W niniejszym artykule ze względu jednak na specyfikę administracji publicznej posłużono się słowem „kierownik”.

rzutu na zachowanie ich podwładnych i skutkują powodzeniem lub niepowodzeniem we wdrażaniu nowoczesnych technologii i kanałów informacyjnych. Jeśli kierownik nie będzie wykorzystywał w swojej pracy nowoczesnych narzędzi i systemów informatycznych, to nie można oczekiwać, iż będzie to robił podwładny urzędnik. Jakimi więc narzędziami i systemami wspomagają się menedżerowie instytucji publicznych w podejmowaniu decyzji?

### 3. Wyniki badań

W tej części artykułu zaprezentowano fragmenty wyników badań przeprowadzonych wśród kadry kierowniczej średniego szczebla urzędów administracji samorządowej w województwie śląskim. W badaniu wzięło udział 208 kierowników z 75 różnych urzędów administracji samorządowej. Większość badanych osób (72%) to kadra kierownicza z powiatów grodzkich oraz ziemskich, 20% ankietowanych reprezentuje gminy miejskie i miejsko-wiejskie, natomiast tylko 8% wszystkich badanych stanowi kadra kierownicza z gmin wiejskich. Wśród badanych kierowników jest 127 kobiet (61%) oraz 81 mężczyzn (39%). Ponad połowa respondentów (50,5%) to osoby w przedziale wieku od 46 do 60 lat, jedną trzecią stanowią osoby między 36 a 45 rokiem życia (32,2%). Co 10 badany respondent (11%) zajmuje kierownicze stanowisko już od ponad 26 lat. Ponad jedną czwartą wszystkich badanych stanowią osoby o stażu kierowniczym w przedziale od 2 do 5 lat (25,5%) oraz od 6 do 10 lat (27,4%).

Nowoczesne technologie informatyczne i kompleksowe systemy komunikacji wspomagają kadrę kierowniczą w podejmowaniu decyzji i wykonywaniu różnych zadań. Kierownicy pytani o systemy/narzędzia informatyczne, z których korzystają w codziennej pracy, najczęściej wskazywali narzędzia do tworzenia, zapisywania dokumentów elektronicznych (najliczniej wskazywana opcja – odpowiedź „bardzo często”<sup>13</sup>), System Obiegu Dokumentów oraz narzędzia do przeszukiwania i przeglądania zasobów w sieci (tabela 1, rysunek 1). Z kolei najwięcej odpowiedzi „nie używam” padało odnośnie do systemu przepływu pracy.

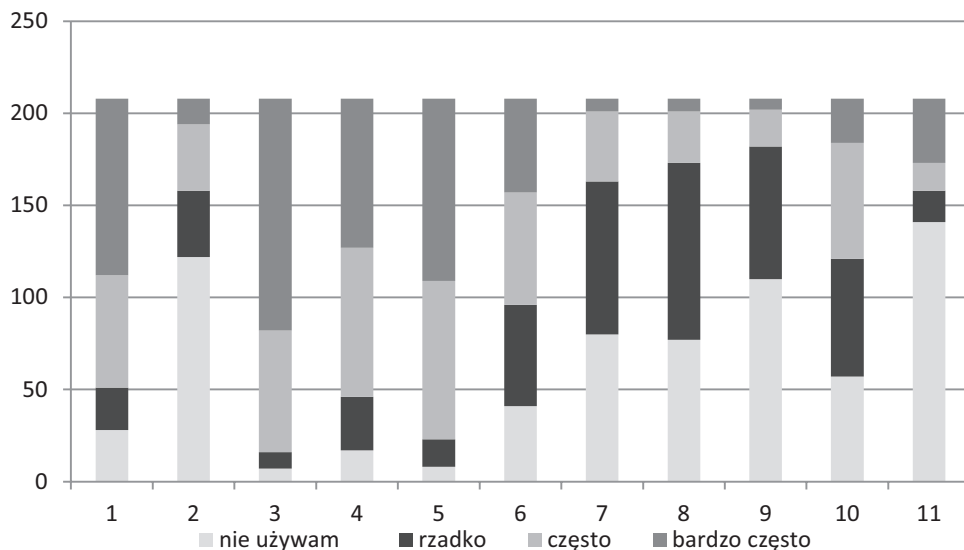
---

<sup>13</sup> Respondenci mieli zaznaczyć jedną z następujących możliwości: „nie używam”, „rzadko”, „często”, „bardzo często”. Następnie wyliczono średnie dla każdego ze stwierdzeń.

**Tabela 1. Narzędzia informatyczne/systemy wspomagające wykonywanie zadań/obowiązków i podejmowanie decyzji**

Nr	Narzędzia informatyczne/systemy
1.	System Obiegu Dokumentów
2.	System Przepływu Pracy (ang. <i>workflow</i> )
3.	Narzędzia do tworzenia, zapisywania dokumentów elektronicznych (np. edytory tekstu, arkusze kalkulacyjne, prezentacje multimedialne)
4.	Narzędzia do przeglądania dokumentów elektronicznych (np. Acrobat Reader)
5.	Narzędzia do przeszukiwania i przeglądania zasobów dokumentów WWW (np. wyszukiwarki internetowe)
6.	Narzędzia do gromadzenia, udostępniania dokumentów w bazach/hurtowniach danych
7.	Platforma formularzy elektronicznych
8.	Platforma usług publicznych
9.	System Automatycznej Weryfikacji Podpisu Elektronicznego
10.	System Bezpieczeństwa Informacji
11.	Inne

Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 1. Narzędzia informatyczne/systemy wspomagające wykonywanie zadań/obowiązków i podejmowanie decyzji (liczebność wskazań)**

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto można zauważyć różnicę w potrzebach informatycznych w zależności od rodzaju gmin. To znaczy, że bardziej zaawansowane (specjalistyczne) systemy informatyczne są częściej wykorzystywane przez kierowników dużych miast i powiatów niż przez kierowników gmin wiejskich. Na przykład, z platformy formularzy elektronicznych najrzadziej korzystają naczelnicy gmin wiejskich (w 59% wszystkich swoich wskazań dotyczących tego narzędzia wybrali oni odpowiedź „używam rzadko”, w gminach miejskich odpowiedź tę zaznaczono w 9,5%). Podobne wyniki można zauważyć dla platformy usług publicznych (65% dla gmin wiejskich, 21,4% dla gmin miejskich).

Ze względu na to, iż ponad połowa kadry kierowniczej biorąca udział w badaniu to osoby między 46 a 60 rokiem życia, najczęściej odpowiedzi zaobserwowano w tej grupie wiekowej. Jednak biorąc pod uwagę udział procentowy poszczególnych grup wiekowych, można wyraźnie dostrzec najczęstsze korzystanie z narzędzi informatycznych osób w przedziale wiekowym 26–35 lat oraz w grupie 36–45 lat. Na przykład, korzystanie z narzędzi przeszukiwania i przeglądania zasobów dokumentów WWW deklaruje 62% osób między 26 a 35 rokiem życia oraz 53,7% w grupie wiekowej 36–45 lat, natomiast tylko 40% w grupie osób między 46 a 60 rokiem życia.

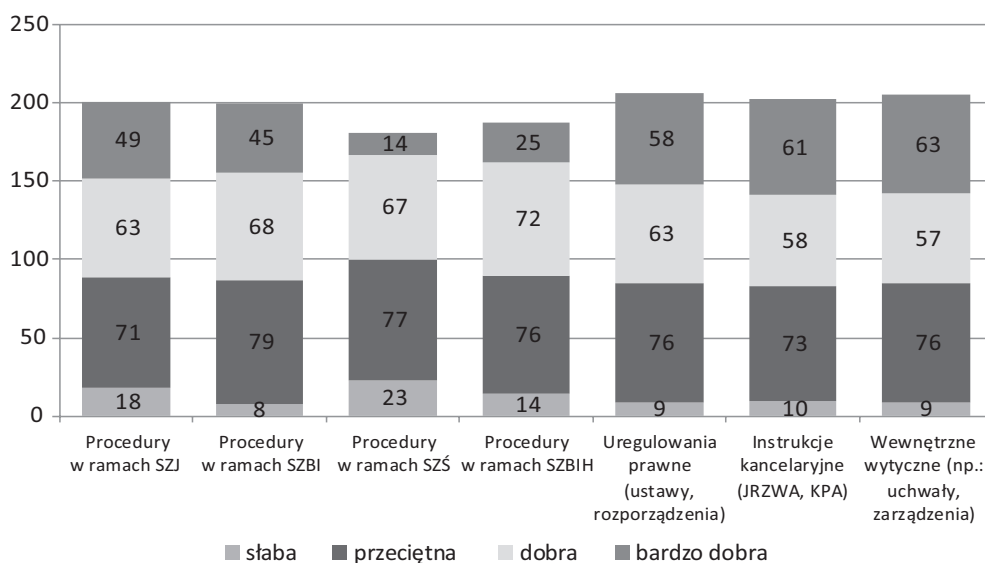
Niewątpliwie korzystanie z nowoczesnych narzędzi czy też systemów informatycznych ułatwia pracę kierownikom. Ważne jest jednak, aby dostarczane, przetwarzane i wykorzystywane w tym procesie informacje były na odpowiednim poziomie jakościowym<sup>14</sup>. W administracji samorządowej funkcjonuje wiele przepisów, ustaw czy też procedur, które stanowią pewne zbiory informacji przy podejmowaniu decyzji. Ale – jak wskazują liczne raporty i analizy – jakość tych dokumentów i wydawanych decyzji administracyjnych nie jest zadawalająca<sup>15</sup>.

Potwierdzają to również wyniki przeprowadzonych badań. Kierownicy poproszeni o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaka jest jakość dokumentów funkcjonujących w urzędzie, najczęściej wybierali odpowiedź „przeciętna” (rysunek 2). Warto nadmienić, iż najczęściej odpowiedzi wskazujących na bardzo dobrą jakość dokumentów otrzymały zbiory wewnętrzne, tj. uchwały, zarzą-

<sup>14</sup> R. Zong, L. Gwo-Guang, *KMS adoption: the effects of information quality*, „Management Decision” 2009, vol. 47, issue 10.

<sup>15</sup> B. Urbaniak, P. Bohdziewicz, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2009, s. 98–176; *Raport końcowy MSWiA, w ramach projektu pt. „Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2010, s. 83.

dzenia, instrukcje kancelaryjne, czyli tworzone wewnątrz organizacji przez jej pracowników. Z kolei najwięcej niskich ocen otrzymały procedury (np. Systemu Zarządzania Jakością, Systemu Zarządzania Środowiskiem). Okazuje się, iż w opinii respondentów lepszą jakość mają wewnętrzne uregulowania i zarządzenia aniżeli zewnętrzne ustawy i procedury wdrażanych systemów.



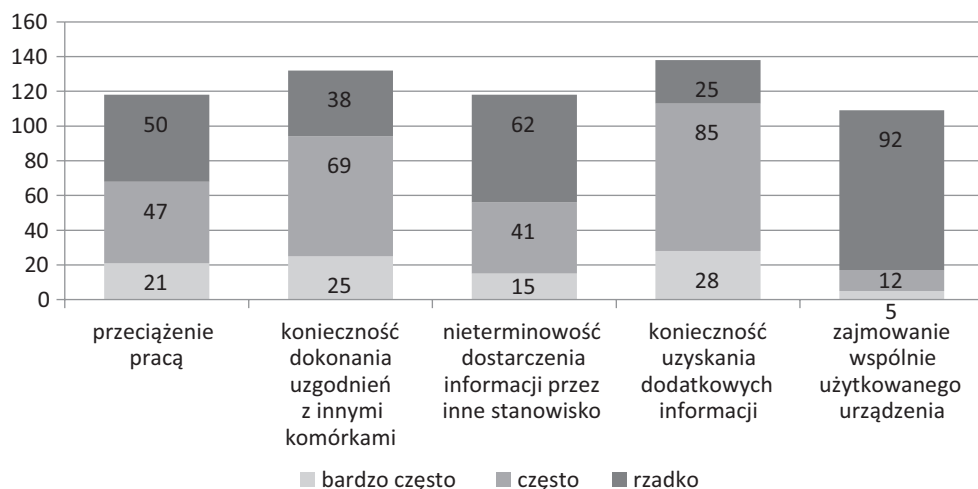
**Rysunek 2. Jakość dokumentów funkcjonujących w urzędzie (liczba wskazań)**

Źródło: opracowanie własne.

Oczywiście można zastanawiać się nad tym, na ile te opinie są prawdziwe i wyrażają faktyczny stan jakości tych przepisów. Być może kierownicy nie chcieli w złym świetle stawiać swoich zwierzchników (zarządzenia są wydawane przez prezydentów, burmistrzów, wójtów) czy siebie samych (często jako naczelnicy wydziałów doradzają w sprawach dotyczących poszczególnych obszarów działalności).

Współcześnie organizacje działają w burzliwym i zmiennym otoczeniu, dotyczy to również urzędów administracji samorządowej. Często od kierowników wymaga się szybkich, zdecydowanych decyzji. Niezbędne jest wtedy posiadanie wysokiej jakości informacji oraz sprawnie działających kanałów informacyjnych. Gromadzenie oraz przetwarzanie przesyłanej i udostępnianej informacji ma decydujące znaczenie dla jakości podejmowanych decyzji i realizacji bieżących zadań w organizacji.

Aż 69% badanych kierowników przyznało, iż podczas ich pracy zdarzają się przestoje lub przerwy w przetwarzaniu informacji. Najczęściej wskazywaną przyczyną przerw była konieczność uzyskania dodatkowych informacji. Może to potwierdzać przeciętną jakość przepisów (problemy z ich jednoznaczną interpretacją) oraz konieczność dokonania uzgodnień z innymi komórkami (rysunek 3). Prawdopodobnie związane jest to z koniecznością współpracy pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi podczas wydawania decyzji administracyjnych. Na przykład, otrzymanie pozwolenia na budowę domu jest uzależnione od wcześniejszych uzgodnień i wymogów w wielu obszarach. Jednak przyczyną przerw mogą być również zła organizacja pracy, źle określona struktura organizacyjna czy też niska jakość informacji zawartych w dokumentach.



**Rysunek 3. Czynniki powodujące przestoje w przetwarzaniu informacji (liczba wskazań)**

Źródło: opracowanie własne.

Przeciążenie pracą to kolejny czynnik powodujący, według respondentów, przestoje w przetwarzaniu informacji. W gminach wiejskich ponad 40% kadry kierowniczej wskazało je jako bardzo częstą przyczynę przestojów w przetwarzaniu informacji. Ma to zapewne związek z większą różnorodnością i szerszym zakresem zadań nałożonych na kierowników gmin wiejskich.

Rozpatrując dalej wyniki badań ze względu na różne typy gmin (powiaty, gminy miejskie, gminy wiejskie), zauważono, iż konieczność uzyskania dodatkowych informacji była przeszkodą częściej wskazywaną wśród kierowników gmin wiejskich (92,3% wszystkich wskazań dla odpowiedzi „często”) niż wśród



kierowników powiatów i gmin miejskich. Odnośnie do stwierdzenia „konieczność dokonania uzgodnień z innymi komórkami” kierownicy gmin wiejskich odpowiedź „rzadko” wskazywali częściej (53,85%) niż kierownicy z gmin miejskich (59,26% „często”) i powiatów (52,17% „często”). Zapewne jest to związane z prostszą strukturą organizacyjną gmin wiejskich, gdzie obieg informacji jest szybszy. Z kolei ze względu na większą różnorodność i szerszy zakres zadań w poszczególnych wydziałach gmin wiejskich respondenci uznawali przeciążenie pracą za bardzo częstą przyczynę przestoju (odpowiedź „bardzo często”: 41,67% dla gmin wiejskich, 18,52% dla gmin miejskich, 13,92% dla powiatów).

Ponad 43% kierowników urzędów administracji samorządowej zadeklarowało potrzebę stałych szkoleń w zakresie korzystania z nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych. Może to oznaczać, iż kierownicy są świadomi braku umiejętności korzystania ze wspomaganie systemów informatycznych w swojej pracy.

#### 4. Podsumowanie

Elektroniczna administracja jest w coraz większym stopniu istotnym czynnikiem rozwoju i konkurencyjności gospodarek w aspekcie regionalnym i globalnym. Z jednej strony, poprzez minimalizowanie czasu niezbędnego do wydawania decyzji i obsługi obywateli podnosi jakość życia mieszkańców oraz zwiększa konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Z drugiej strony, poprzez zarządzanie oparte na metodach analizy, udostępnianie dokumentów w bazach/hurtowniach danych oraz szybkie podejmowanie decyzji ogranicza koszty administrowania, uwalniając środki finansowe na inwestycje.

W Polsce e-Government nie rozwija się tak szybko i intensywnie, jak w innych krajach i jak życzyliby sobie tego obywatele. Przytoczone fragmenty badań wskazują na niewystarczające korzystanie z e-usług i innych narzędzi informatycznych przez urzędy administracji samorządowej. Jednak wykorzystywanie najnowszej technologii informatycznej wspomagającej podejmowanie decyzji okazuje się bezużyteczne, gdy nie dysponuje się wysokiej jakości informacją. Badanie pokazało, iż informacja zawarta w różnego rodzaju rozporządzeniach, przepisach, procedurach i wewnętrznych dokumentach funkcjonujących w urzędach jest przeciętnej jakości. Dodatkowo nadmiar pracy, brak czasu oraz przestoje w przetwarzaniu informacji nie ułatwiają kierownikom urzędów wykonywania swoich codziennych zadań i podejmowania decyzji.

## Bibliografia

1. Blicharz I., *Wirtualne urzędy to fikcja*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29–30.11.2010.
2. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008.
3. Czupkowska S., *Wielki wstyd dla Polski*, „Dziennik”, 6.03.2012.
4. Danziger J.N., Andersen K.V., *The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the „Golden age” of transformation*, „International Journal of Public Administration” 2002, vol. 25, no. 5.
5. *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, red. M. Boni, Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012.
6. *Raport końcowy opracowany na zlecenie MSWiA, w ramach projektu pt. „Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2010.
7. Rybiński K., *Dramat w e-administracji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7.06.2011.
8. Urbaniak B., Bohdziewicz P., *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2009.
9. Zong R., Gwo-Guang L., *KMS adoption: the effects of information quality*, „Management Decision” 2009, vol. 47, issue 10.

\* \* \*

### **E-services and other IT tools supporting the work of the local administration**

#### **Summary**

It is hard to imagine, any modern institution, including public administration sector, to function without an information and data communications technology support. The article presents the result of research in local administration. The presented results show, that information contained in various regulations and procedures have got average quality. Low quality information can be the cause of inaccurate decisions.

**Keywords:** e-services, the quality of documents, computer technologies