ARCHEION, T. CXIX
WARSZAWA 2018
(ISSN 0066-6041)

JUSTYNA ADAMUS-KOWALSKA

(Katowice, Instytut Bibliotekoznawstwa i Informacji Naukowej
Uniwersytet Śląski w Katowicach)

WDRAŻANIE SYSTEMU ELEKTRONICZNEGO ZARZĄDZANIA DOKUMENTACJĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE INFORMATYZACJI I ZARZĄDZANIA ZMIANĄ

Słowa kluczowe: e-administracja, zarządzanie dokumentacją

Wstęp

Wprowadzenie nowoczesnych metod komunikacji i nowych form świadczenia usług w administracji publicznej to wynik przemian społeczno-kulturowych i gospodarczych oraz przyjętej polityki państwa w zakresie dążenia do społeczeństwa informacyjnego[1]. Według ogólnych założeń rozwój społeczeństwa informacyjnego, ma przyczynić się do tworzenia warunków dla wysokiej sprawności administracji publicznej, obniżenia kosztów administracji, a także jej integracji[2]. Terminologicznie proces wdrażania technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji określa się mianem e-administracja (ang. *e-government*). Proces ten polega na wykorzystaniu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla skutecznego realizowania usług publicznych. Mariusz Luterek zaproponował, aby przez termin *e-government* rozumieć system informacji i usług publicznych (oferowanych przez jednostki sektora budżetowego, w tym

[1] Społeczeństwo informacyjne definiowane jest jako rodzaj społeczeństwa, w którym stopień komplikacji rozwoju społeczno-ekonomicznego zmusza do użycia narzędzi, bez których nie jest możliwe gromadzenie, przetwarzanie i użytkowanie olbrzymiej infomasy oraz zapanowanie nad szumem informacyjnym przy użyciu jedynie ludzkiego mózgu oraz tradycyjnych nośników i narzędzi komunikacji. Źródło: A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi, a społeczeństwo informacyjne*. Warszawa 2009, s. 13.

[2] *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wstęp do formułowania założeń polityki państwa,* Warszawa, lipiec 1996 r., dostępny *online*: <http://kbn.icm.edu.pl/pub/info/dep/spo.html> [dostęp: 29 października 2018].

m.in. uniwersytety, służbę zdrowia, biblioteki)[3]. Wyróżnił on termin „e-administracja" odnoszący się do elektronicznych systemów informacji i usług oferowanych przez administrację publiczną oraz „e-urząd" jako platformę cyfrową pojedynczego urzędu, umożliwiającą dostęp do oferowanych przez niego informacji i usług. W obecnej polityce państwa realizowany jest proces, którego celem jest społeczeństwo informacyjne w działaniach administracji, określany jako informatyzacja administracji publicznej[4].

Celem artykułu jest wskazanie na przyjęte w praktyce i funkcjonujące obecnie w administracji publicznej nowe formy komunikacji i świadczenie e-usług, w tym przybliżenie systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD)[5]. Wprowadzenie systemu EZD w urzędach w Polsce sytuuje się w obszarze e-administracji jako element procesu informatyzacji. W artykule zostanie pokazany stopień i poziom wdrożenia systemu EZD. W systemie tym wykorzystanie dokumentu elektronicznego może być wyznacznikiem poziomu rozwoju administracji publicznej, w szczególności jej informatyzacji. Tematyka poruszona w artykule pozwoli na wskazanie problemów, jakie występują w elektronicznej administracji, w tym związanych z wdrożeniem systemu EZD. Z drugiej strony celem tego opracowania jest wskazanie na możliwość usprawnienia systemu EZD przez wykorzystanie teorii zarządzania zmianą.

Wdrażanie systemu EZD w procesie informatyzacji polega na wewnętrznej zmianie organizacyjnej[6]. System ten stanowi całkowicie nowe narzędzie, które ma za zadanie usprawnić wykonywanie czynności kancelaryjnych, w tym ma umożliwić gromadzenie, przechowywanie, udostępnianie i archiwizowanie dokumentów w postaci elektronicznej, ale stanowi on także podstawę dla budowy elektronicznej administracji w Polsce. Cały proces informatyzacji polega na wprowadzeniu nowoczesnych narzędzi i metod postępowania w urzędach administracji publicznej zarówno w kontaktach wewnątrz administracji, jak i na zewnątrz, dlatego w procesie tym istotne jest właściwe wdrożenie systemu EZD. Zaprezentowane w artykule stanowisko zakłada możliwość wykorzystania teorii

[3] M. Luterek, *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 36.

[4] Zob. Ustawa z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565) oraz *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Wersja zaktualizowana*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016.

[5] System EZD mogą stosować podmioty wymienione w art. 1.1. 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 (Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67).

[6] Pojęcie „zmiany" obejmuje dwa wymiary. Jeden to rezultat zmiany, czyli treść. Wymiar ten odnosi się do zasobów ludzkich i rzeczowych, jak też do techniki i technologii, a także do różnego rodzaju relacji społecznych, gospodarczych i politycznych. Drugi natomiast to sposób dokonywania zmiany, ściśle związany z metodami i technikami jego wykonywania, co stanowi proces zmiany; zob.: Z. Mikołajczyk, *Metody zarządzania zmianami w organizacji* [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Warszawa 2005, s. 262.

zarządzania zmianą przy wdrożeniu EZD tak, aby narzędzia elektroniczne były w pełni wykorzystywane w podmiotach, które wskażą lub wskazały ten system jako podstawowy system wykonywania czynności kancelaryjnych[7].

Problematyka wdrażania systemu EZD obejmuje na wstępie podjęcie decyzji przez kierownika podmiotu o wyborze tego systemu jako systemu podstawowego. Oznacza to zmianę dotychczas stosowanego systemu, jakim jest system tradycyjny. Zmiana sposobu wykonywania czynności kancelaryjnych niewątpliwie musi być rozpatrywana w kategoriach dużej zmiany organizacyjnej. Z tego powodu warto, dla lepszego zrozumienia oraz sprawniejszego przeprowadzenia tej zmiany, przybliżyć teorię zarządzania zmianą, która ma już swoją ugruntowaną pozycję w literaturze z zakresu zarządzania. Niemniej jednak, teoria ta nie była dotychczas rozważana w kontekście wdrażania systemu EZD w administracji publicznej.

W naukach ekonomicznych zarządzanie zmianą to obszar badawczy zarządzania organizacją. Teoria zarządzania zmianą obejmuje cały cykl życia organizacji zarówno na poziomie indywidualnym, grupowym, jak i organizacyjnym dla całej organizacji, a także dla wybranych jej obszarów[8]. Autorka przewiduje korzyści z zastosowania teorii zarządzania zmianą, obejmujące lepsze, bardziej świadome i skuteczniejsze zarządzanie procesem wdrożenia systemu EZD. W szczególności zastosowanie tej teorii sprawi, że system ten będzie w pełni zrozumiały przez użytkowników, właściwie wykorzystywany oraz monitorowany zarówno od strony jego użytkowników na wejściu do systemu, czyli przez osoby nadzorujące prace urzędników, jak i na wyjściu z tego systemu, czyli przez archiwa państwowe sprawujące nadzór nad narastającym zasobem archiwalnym. Natomiast wszędzie tam, gdzie system EZD został już wdrożony i funkcjonuje w praktyce, możliwe będzie doskonalenie i stałe monitorowanie wykorzystania systemu oraz jego usprawnienie.

Stan informatyzacji urzędów w Polsce

Wśród różnych aspektów informatyzacji urzędów warto zaznaczyć to, na co administracja sama wskazuje i uznaje jako korzyści lub straty. W badaniach przeprowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2014 r. urzędy wskazywały na następujące zmiany, jakie zaobserwowano w wyniku informatyzacji[9]:

- wzrost zainteresowania usługami elektronicznymi (48 proc. urzędów),

[7] Wybór systemu EZD może nastąpić zgodnie z § 1.3. instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do 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 (Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67).

[8] M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2004, s. 186.

[9] *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r.*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Grudzień 2014 r., s. 57.

- wzrost satysfakcji klientów z obsługi (31 proc.),
- wzrost kosztów obsługi klienta (13 proc.),
- wzrost czasu załatwiania spraw (16 proc.),
- wzrost obciążenia pracą (40 proc.),
- wzrost innowacyjności pracowników (31 proc.),
- wzrost liczby dokumentów w postaci papierowej (16 proc.),
- wzrost liczby pracowników (10 proc.).

Istotnym wyznacznikiem informatyzacji jest posiadanie podpisu elektronicznego. Wśród pracowników administracji publicznej odsetek osób posiadających podpis elektroniczny wynosił ogółem 16 proc. w 2014 r. W tym samym roku w 53 proc. urzędów pracownicy posiadali zdalny dostęp do systemów poczty elektronicznej, dokumentów i aplikacji. Służbowe konto poczty elektronicznej w 2014 r. posiadało 71 proc. pracowników urzędów w Polsce. Najwięcej urzędów w Polsce (67 proc.) pracowało w 2014 r. w modelu informatyzacji opartym na komputerach spiętych siecią, z aplikacjami i plikami umiejscowionymi na serwerze z przekazywaniem danych między programami w trybie wsadowym, tj. *off-line*. Zintegrowany pakiet aplikacji dziedzinowych działających w powiązaniu ze wspólną bazą danych — wspólna autoryzacja (zarządzanie wszystkimi użytkownikami we wszystkich aplikacjach), system klasy ERP — posiadało 21 proc. wszystkich urzędów.

Z systemu EZD jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw korzystało w 2014 r. 7 proc. urzędów. System tradycyjny wspomagany wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych stosowało 60 proc. urzędów w Polsce. Pozostałe urzędy, tj. 33 proc., stosowały system tradycyjny wyłącznie w postaci nieelektronicznej.

Wpływ dokumentów w formie elektronicznej na elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) był dosyć niski, w 2014 r. wynosił on 11 proc. w stosunku do całości dokumentacji. Liczba dokumentów wysyłanych za pomocą ESP z urzędów w pierwszej połowie 2014 r. stanowiła 9 proc. całości dokumentacji wysyłanej przez urzędy. Podstawowe bariery, jakie utrudniają pozbycie się dokumentacji papierowej w kontaktach urzędów między sobą, to traktowanie postaci elektronicznej dokumentów jako nierównoważnej papierowej (61 proc. urzędów), przyzwyczajenie (46 proc.), decyzja kierownictwa urzędu (20 proc.) oraz inne powody (19 proc.).

Duża część urzędów udostępnia usługi *online* wyłącznie przez tzw. pismo ogólne. Według badań z 2014 r. 48 proc. urzędów udostępniało inne usługi niż tylko pismo ogólne. Dla świadczenia nowych usług publicznych najbardziej pożądane jest przeznaczenie większych środków finansowych na ten cel (tak uznało 88 proc. urzędów) oraz opracowanie i wdrożenie usługi na poziomie centralnym (81 proc.). Na kolejnym miejscu zaznaczono potrzebę zewnętrznego wsparcia dla urzędów (79 proc.). Przy czym ponad poło-

wa urzędów (tj. 55 proc.) deklarowała odpowiedni potencjał organizacyjny i wykonawczy.

System EZD

Problematyka wdrażania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w kontekście informatyzacji administracji publicznej, choć doczekała się licznej literatury przedmiotu i jest żywo dyskutowana w środowisku praktyków pracy kancelaryjnej i archiwalnej, jak również w środowisku naukowym[10], nie znajduje zrozumienia i pełnego zastosowania w praktyce funkcjonowania urzędów w Polsce. To z kolei prowadzi do niechęci w korzystaniu z narzędzi elektronicznej administracji w codziennych zachowaniach użytkowników, czyli petentów (klientów) załatwiających swoje sprawy w urzędach w Polsce. Tak postawiona teza już na wstępie niniejszych rozważań wynika z obserwacji własnych prowadzonych przez autorkę oraz z badań, jakie prowadzi Ministerstwo Cyfryzacji[11] w urzędach administracji publicznej w zakresie rozwoju elektronicznej administracji.

System EZD, choć jest powszechnie stosowany w podmiotach publicznych, niejednokrotnie nie przyczynia się do wzrostu wykorzystania nowoczesnych narzędzi informacyjno-komunikacyjnych przez administrację publiczną w Polsce. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) opublikowanego w 2016 r. platformy usług publicznych w urzędach, jakie funkcjonują w Polsce, charakteryzują się bardzo znikomym ich wykorzystaniem[12].

Niewielki jest odsetek osób posiadających profil zaufany[13]. Według raportu NIK było to nieco ponad 1 proc.

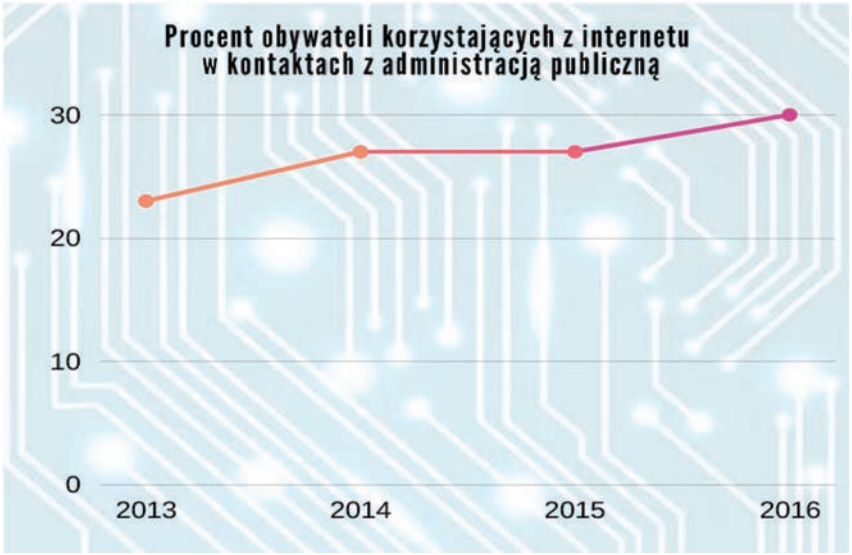
---

[10] Zob. m.in. publikacje z serii „Biblioteka Zarządcy Dokumentacji": *Współczesna biurowość w administracji publicznej. Komentarz do instrukcji biurowej Prezesa Rady Ministrów z 2011 r.*, red. H. Robótka, Toruń 2013; *Archiwa bieżące. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne rozwiązania*, red. M. Jabłońska, Toruń 2015.

[11] Badania Ministerstwa Cyfryzacji publikowane są w postaci raportów na temat wykorzystania elektronicznej administracji w Polsce, m.in. *Raport o cyfryzacji kraju*, styczeń 2018, dostępny *online*: <https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Raport+o+cyfryzacji+kraju.pdf/74f7b42f-11a-8-6120-aac2-4a6bca9d7547>.

[12] *NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli, 6 kwietnia 2016 r., dostępny *online*: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w--administracji-publicznej.html> [dostęp: 2 listopada 2018].

[13] Profil zaufany to bezpłatne narzędzie, dzięki któremu obywatele mogą potwierdzać swoją tożsamość w Internecie przy realizacji usług publicznych. Profil zaufany służy jako elektroniczny podpis; zob. *Obywatel.gov.pl*, Ministerstwo Cyfryzacji, dostępny *online*: <https://obywatel.gov.pl/zaloz-profil-zaufany> [dostęp: 5 listopada 2018]. Obecnie obowiązujące jest w tym zakresie Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz.U. 2018, poz. 1760).

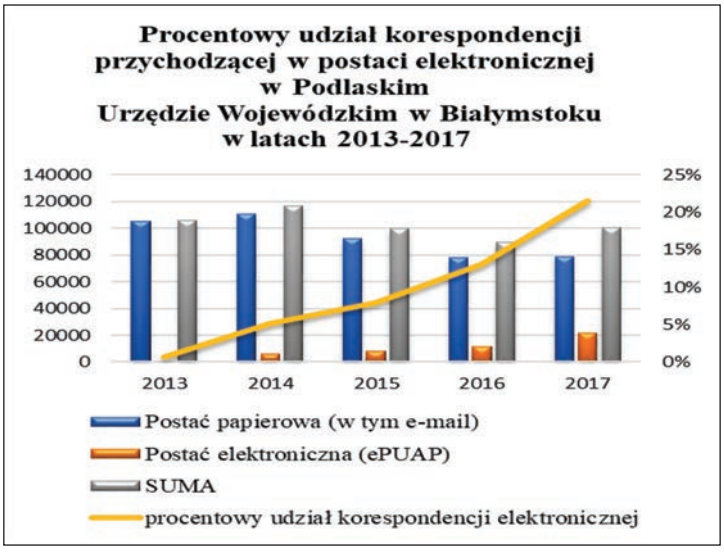


(Źródło: Ministerstwo Cyfryzacji: *Raport o cyfryzacji kraju*, styczeń 2018, s. 10, dostępny w Internecie: <https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Raport+o+cyfryzacji+kraju.pdf/74f7b42f-11a8-6120-aac2-4a6bca9d7547>)

(Źródło: Ministerstwo Cyfryzacji: *Raport o cyfryzacji kraju*, styczeń 2018, s. 10, dostępny w Internecie: <https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Raport+o+cyfryzacji+kraju.pdf/74f7b42f-11a8-6120-aac2-4a6bca9d7547>)

Kontrola wykazała, że platforma ePUAP służyła przede wszystkim wymianie informacji między urzędami, a w niewielkim tylko stopniu do świadczenia e-usług dla obywateli[14]. Dane liczbowe wskazują, że aż 96 proc. dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP w badanym okresie stanowiła korespondencja między organami administracji publicznej. Obywatele realizowali sprawy *online* tylko w niecałych 4 proc.

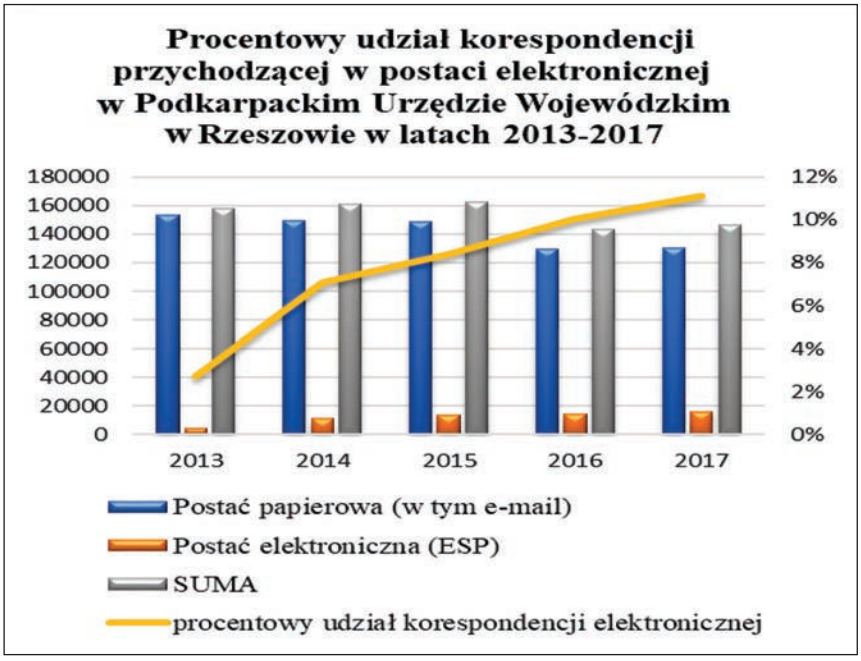
Badania własne przeprowadzone w trzech urzędach wojewódzkich w Polsce wskazują przede wszystkim na niską liczbę dokumentów, jakie przekazywane są do urzędów drogą elektroniczną.



Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku				
Rok	**Postać papierowa (w tym e-mail)**	**Postać elektroniczna (ePUAP)**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2013	105 219	644	105 863	1
2014	111 041	6015	117 056	5
2015	92 146	7946	100 092	8
2016	77 936	11 634	89 570	13
2017	78922	21602	100524	21

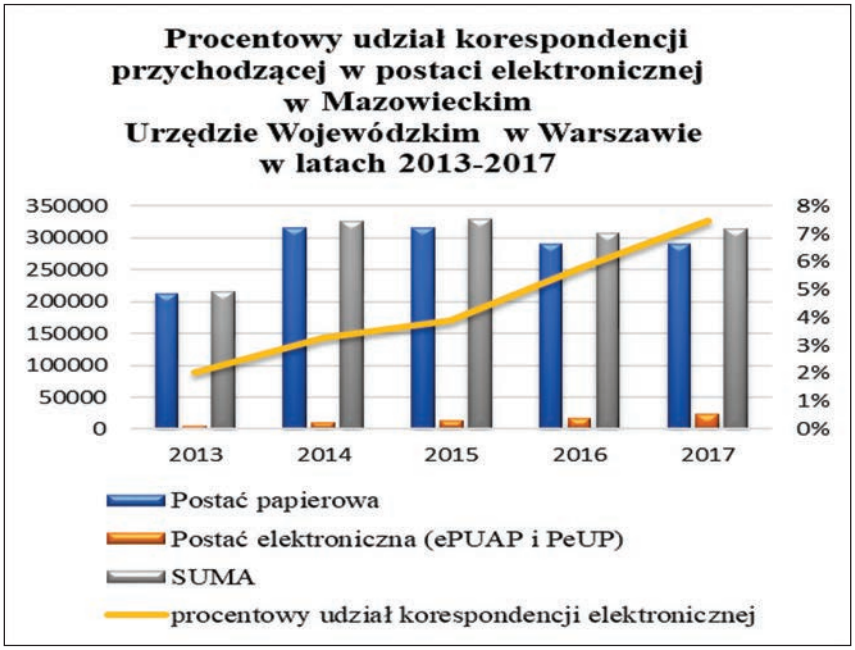
(Źródło: Badania własne autorki)

[14] ePUAP (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) jest to ogólnopolska platforma teleinformatyczna, służąca do komunikacji obywateli i przedsiębiorców z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób. Platforma służy również do komunikacji między jednostkami administracji publicznej; zob. art. 16.1a, art. 19a. 1. Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565).



Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie				
Rok	**Postać papierowa (w tym e-mail)**	**Postać elektroniczna (ESP)**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2013	153 528	4341	157 869	3
2014	149687	11 374	161 061	7
2015	148 697	13 678	162 375	8
2016	129 203	14 410	143 613	10
2017	130 139	16 254	146 393	11

(Źródło: Badania własne autorki)



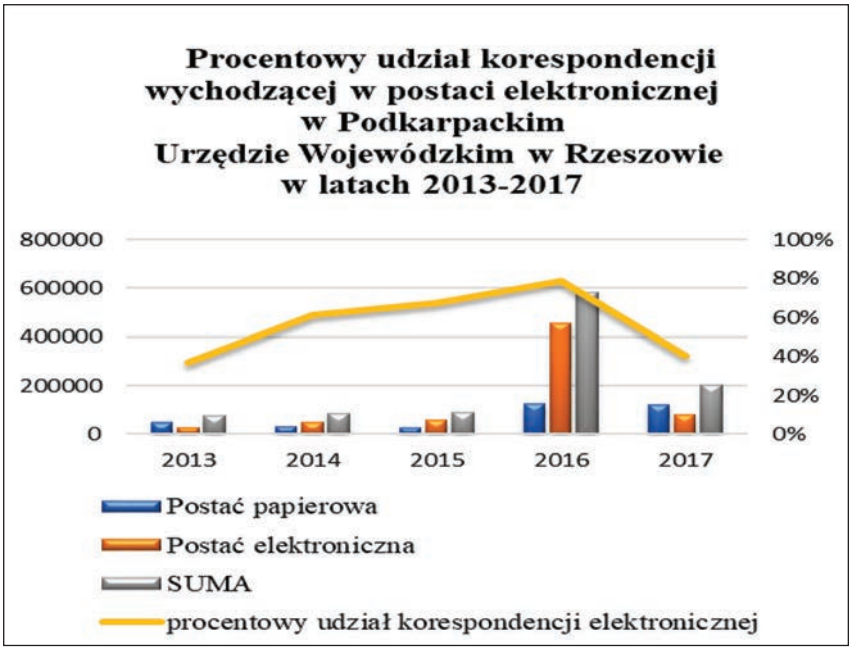
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie				
Rok	**Postać papierowa**	**Postać elektroniczna (ePUAP i PeUP)**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2013	211 683	4435	216 118	2
2014	316 108	10 759	326 867	3
2015	316 235	12 879	329 114	4
2016	289 657	17 664	307 321	6
2017	290 223	23 376	313 599	7

(Źródło: Badania własne autorki)

Badane urzędy wprowadziły system EZD w następującej kolejności:
- w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku system EZD jest podstawowym systemem kancelaryjnym od 24 stycznia 2011 r.,
- w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie system EZD jest podstawowym systemem kancelaryjnym od 31 stycznia 2011 r.,

– w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie system EZD jest podstawowym systemem kancelaryjnym od 2 kwietnia 2013 r.

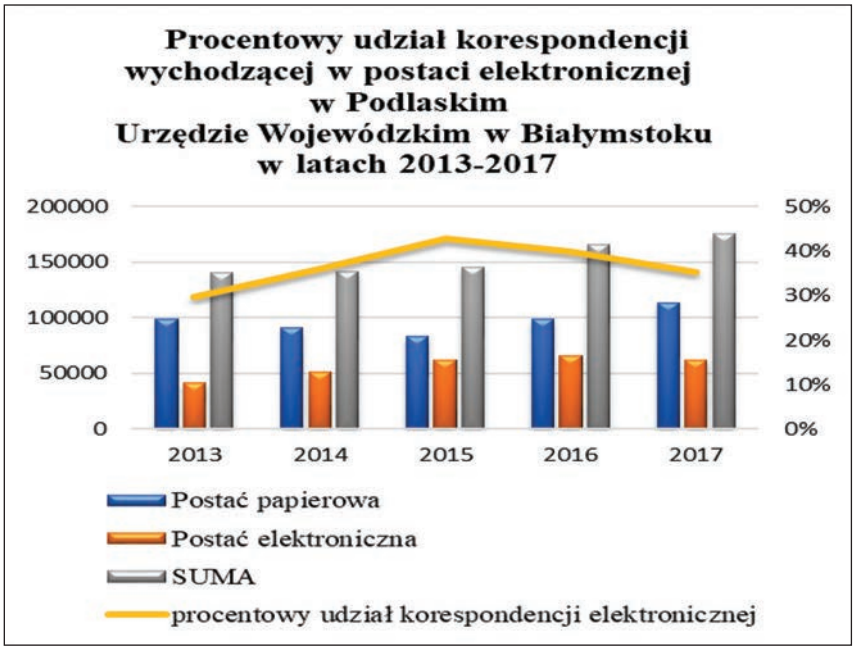
Szukając przyczyn niskiego poziomu wykorzystania narzędzi tworzonych podczas postępującej informatyzacji, skupiono się w niniejszym badaniu na systemie EZD, który ma zagwarantować właściwe postępowanie z dokumentacją elektroniczną.



Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie				
Rok	**Postać papierowa**	**Postać elektroniczna**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2013	48 065	28 307	76 372	37
2014	32 699	51 006	83 705	61
2015	28 852	59 939	88 791	68
2016	125 340	457 469	582 809	78
2017	122 331	82 090	204 421	40

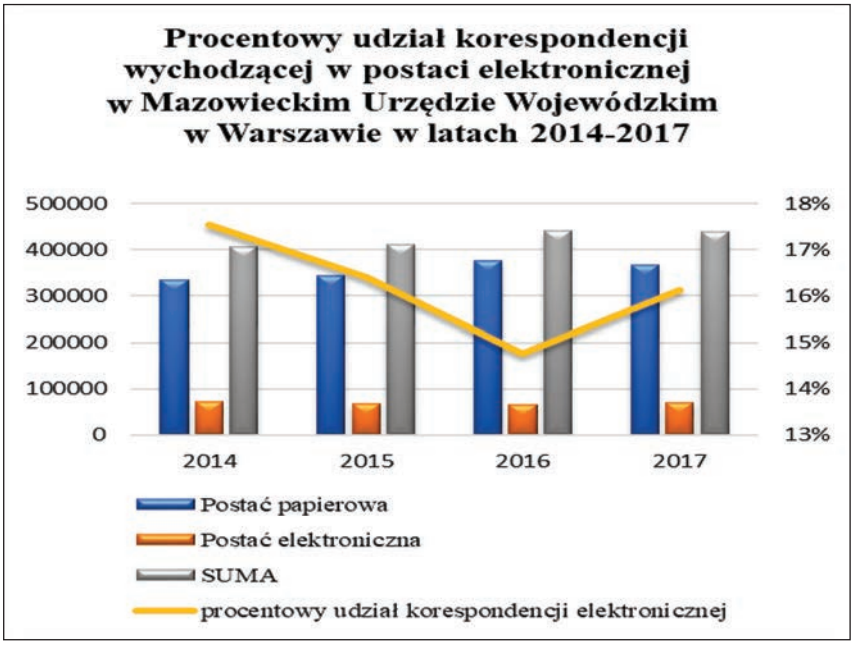
(Źródło: Badania własne autorki, przy czym urząd wskazał, że dane pochodzą z systemu eDOK)

Dla pokazania problemu z właściwym wdrożeniem systemu EZD przeprowadzono także badanie obejmujące liczbę przesyłek wychodzących w postaci elektronicznej. Przy czym, aby pokazać stopień wykorzystania samego narzędzia elektronicznej skrzynki podawczej (ESP), do przesyłek papierowych zaliczono w tym badaniu także przesyłki przekazane poprzez pocztę elektroniczną (e-mail).



Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku				
Rok	**Postać papierowa**	**Postać elektroniczna**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2013	98711	41754	140465	30 proc.
2014	91004	51132	142136	36 proc.
2015	83375	62543	145918	43 proc.
2016	99388	66158	165546	40 proc.
2017	113950	62100	176050	35 proc.

(Źródło: Badania własne autorki)



Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie				
Rok	**Postać papierowa**	**Postać elektroniczna**	**Suma**	**Procentowy udział korespondencji elektronicznej**
2014	335 761	71 467	407 228	18
2015	344 760	67 719	412 479	16
2016	375 764	65 012	440 776	15
2017	368 272	70 853	439 125	16

(Źródło: Badania własne autorki, nie uzyskano danych za rok 2013)

System EZD zakłada obowiązek rejestrowania wszystkich czynności kancelaryjnych w formie elektronicznej, od przyjęcia przesyłki, przez założenie i prowadzenie sprawy, gromadzenie dokumentacji w danej sprawie, aż po jej archiwizację[15]. Co do zasady system ten ma na celu wyeliminowanie dokumentacji papierowej z obiegu wewnątrz urzędu. Przy czym, podmioty mogą wskazać wy-

[15] Zasady funkcjonowania systemu EZD zostały przyjęte na mocy 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 (Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67), zob. załącznik nr 1, Instrukcja kancelaryjna.

jątki od systemu EZD przez wskazanie spraw, które są prowadzone w systemie tradycyjnym[16].

Korzyści wynikające z zastosowania systemu EZD wydają się być oczywiste. Eliminacja dokumentacji w postaci tradycyjnej (papierowej) to oszczędności zarówno finansowe, jak i organizacyjne. Oszczędności finansowe wynikają m.in. z niższych kosztów usług pocztowych zlecanych przez administrację publiczną. Przy czym autorka wskazuje na tę korzyść, bo jest ona mierzalna i policzalna w kategoriach ekonomicznych jako korzyść finansowa. Przesyłanie i odbieranie korespondencji drogą elektroniczną nie generuje kosztów związanych z obsługą korespondencji przez operatora pocztowego. Inne korzyści finansowe mogą wynikać z usprawnienia opisanych poniżej procesów organizacyjnych. Jednak korzyści te są dużo trudniejsze do zbadania i przeliczenia.

Oszczędności organizacyjne możliwe do zaobserwowania po wdrożeniu systemu EZD są związane z zakładaną dużo lepszą funkcjonalnością systemu kancelaryjnego, co przekłada się na oszczędność czasu poświęconego na rejestrowanie czynności kancelaryjnych, takich jak m.in.: zakładanie spraw, gromadzenie, tworzenie, przekazywanie i wysyłanie dokumentów, dekretacja czy akceptacja treści pisma, redagowanie i nanoszenie zmian na pisma wychodzące. Korzyści organizacyjne to także mniejsze zapotrzebowanie na materiały biurowe, powierzchnie biurowe niezbędne do gromadzenia dokumentacji w postaci papierowej jak i powierzchnie magazynowe dla archiwów.

Z systemem EZD związana jest także większa przejrzystość i wiarygodność działań prowadzonych na dokumentach oraz łatwość wyszukiwania dokumentów w postaci elektronicznej i dzielenia się informacjami, dzięki zastosowaniu narzędzi teleinformatycznych. System EZD musi umożliwić rejestrację wszystkich czynności kancelaryjnych.

Na korzyści wynikające z zastosowania systemu EZD wskazano m.in. przy formułowaniu założeń dla projektu systemu EZD.RP[17]. Wśród celów i korzyści, jakie osiągają urzędy stosujące system EZD, wymienia się[18]:

1. Transparentność rozumianą jako przejrzystość działań, osiąganą dzięki odzwierciedleniu wszystkich czynności wykonywanych przez urzędników w trakcie załatwiania spraw. Klienci mają wówczas możliwość zapoznania się ze sposobem załatwiania sprawy, jak też narzędzia do weryfikacji jakości pracy urzędników przez kierownictwo urzędów. Urzędy, w których funkcjonuje sys-

[16] Ibidem, paragraf 1, punkty 5 i 6.

[17] EZD.RP — Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w administracji publicznej jest to projekt, który został zlecony 22 grudnia 2017 r. przez Ministra Cyfryzacji, w ramach trójstronnego porozumienia Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, Państwowego Instytutu Badawczego oraz Wojewody Podlaskiego, dostępny *online*: <https://ezd.gov.pl/assets/ezdrp/Porozumienie%20tr%C3%B3jstronne%20w%20sprawie%20%20EZD%20RP.pdf> [dostęp: 5 listopada 2018].

[18] *Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją. Osiągane cele*, dostępny *online*: <https://ezd.gov.pl/www/ezd/cele> [dostęp: 28 października 2018].

tem EZD, działają sprawniej, mają wyższą kulturę organizacyjną, a urzędnicy mają większe poczucie odpowiedzialności za realizowane zadania.
2. E-komunikację, która zakłada zintegrowanie korespondencji z ePUAP, co przyczynia się do obniżenia kosztów wysyłki i skrócenia czasu doręczenia korespondencji.
3. E-korespondencję, czyli uruchomienie korespondencji wewnętrznej w postaci elektronicznej, a także korespondencji między urzędami, co przyczynia się do zmniejszenia liczby wytwarzanych dokumentów papierowych.
4. Interoperacyjność, polegającą na automatycznej komunikacji między urzędami terenowymi oraz centralnymi za pośrednictwem platformy ePUAP. Obejmuje to także możliwość korzystania z zasobów informacyjnych państwa i przyczynia się do uproszczenia procedur administracyjnych.
5. Reużywalność, czyli tworzenie sieci wartości współpracujących ze sobą urzędów i wykorzystywanie wspólnie wypracowanych rozwiązań.
6. Statystykę obejmującą możliwość rejestrowania danych na temat funkcjonowania systemu EZD w skali kraju.

Wdrożenie systemu EZD przez zarządzanie zmianą

Informatyzacja administracji publicznej zdaniem autorki w bardzo ogólnym zarysie obejmuje dwa obszary zmiany organizacyjnej[19]:
- wewnętrzny obszar zmiany organizacyjnej,
- zewnętrzny obszar zmiany organizacyjnej.

Taki podział pozwoli autorce na pokazanie, w którym obszarze informatyzacji może mieć zastosowanie teoria zarządzania zmianą. Wewnętrzny obszar zmiany organizacyjnej podczas wdrażania EZD, w procesie informatyzacji administracji publicznej, powinien zdaniem autorki obejmować m.in.:
- wdrożenie narzędzi teleinformatycznych systemu EZD,
- eliminację dokumentów papierowych wewnątrz urzędu,
- wyznaczenie koordynatora czynności kancelaryjnych oraz nadanie mu odpowiednich uprawnień w systemie EZD,
- zmianę wewnętrznych przepisów regulujących sposób prowadzenia spraw,
- przeszkolenie i wdrożenie pracowników do pracy w systemie EZD,
- ciągłe doskonalenie i motywowanie pracowników do pracy w systemie EZD.

[19] „Zmiana organizacyjna" w teorii zarządzania zmianą definiowana jest jako zmiana dowolnego realnego procesu, w którym stan końcowy przedsiębiorstwa jako organizacji (lub jej części) różni się od jego stanu początkowego; M. Bratnicki, *Zarządzanie zmianami w przedsiębiorstwie*, Katowice 1998, s. 9.

Zewnętrzny obszar zmiany organizacyjnej podczas wdrażania EZD, w procesie informatyzacji administracji publicznej, powinien zdaniem autorki obejmować m.in.:

- komunikację z podmiotami zewnętrznymi za pośrednictwem elektronicznych kanałów przepływu informacji (w tym wykorzystanie platformy ePUAP),
- cyfryzację usług publicznych przez szersze wykorzystanie dedykowanych systemów do obsługi konkretnych zadań wykonywanych przez administrację,
- eliminację dokumentów papierowych wysyłanych na zewnątrz urzędu,
- tworzenie i wykorzystywanie nowoczesnych aplikacji służących do komunikacji z administracją publiczną, w szczególności na urządzenia mobilne,
- stałe monitorowanie poziomu wykorzystania narzędzi elektronicznych do komunikacji w administracji publicznej oraz okresową ocenę urzędów pod względem poziomu informatyzacji.

Najważniejsze dla przeprowadzenia informatyzacji i zmiany w systemie kancelaryjnym jest zastąpienie formy drukowanej, papierowej dokumentu, formą elektroniczną. Znamienne jest przy tym, że na dokument elektroniczny składa się tekst elektroniczny i informacje oraz dane w formie elektronicznej, które opisują kontekst powstania i istnienia dokumentu elektronicznego w systemie. W rozumieniu instrukcji kancelaryjnej dokument jest to akt będący dowodem, ustanawiający uprawnienie lub stwierdzający prawdziwość określonych w nim zdarzeń lub danych[20]. Załącznikiem do dokumentu jest każde pismo lub inny przedmiot, który odnosi się do treści pisma przewodniego lub tworzy z nim całość. W kontekście tworzenia dokumentów w postaci elektronicznej istotne jest nieutożsamianie pisma z papierem, ale z tekstem. W przepisach prawnych nie zdefiniowano, czym jest pismo, a jedynie wskazano, na czym polega zachowanie formy pisemnej. Prawna definicja dokumentu elektronicznego wskazuje, że jest to każdy przedmiot lub zapis na komputerowym nośniku informacji, z którym związane jest określone prawo albo, który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne[21].

Kluczowe dla zrozumienia i nadania dokumentacji wartości dowodowej jest zachowanie formy pisemnej, która zgodnie z kodeksem cywilnym ma zawierać element poświadczenia przez opatrzenie treści oświadczeniem woli w postaci podpisu własnoręcznego lub elektronicznego[22]. Rozróżnienie, czym jest

[20] J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 212.

[21] Art. 115 § 14 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).

[22] Art. 78 Kodeksu cywilnego wskazuje, że „§ 1. Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadcze-

dokument, a czym jest dokumentacja, dokonane zostało w archiwistyce podczas formułowania założeń teoretycznych i definicji dla pracy kancelaryjnej. Maria Bielińska wskazała, że dokumentacją jest materiał informacyjny do danego zagadnienia[23]. Dalej autorka podała, że w pojęciu dokumentacji mieszczą się wszelkie akta, korespondencja, materiały pomocnicze i dokumentacja specyficzna powstała w toku działalności instytucji. Dokumentacja, po wykorzystaniu w bieżącej pracy, jest przekazywana do właściwych archiwów i może stanowić materiały archiwalne o znaczeniu historycznym. Znaczenie dokumentacji narastającej w bieżącej pracy urzędów i innych podmiotów publicznych jest istotne ze względu na podkreślany od dawna fakt, iż dokumentacja stanowiąca materiały archiwalne przekazywana jest do archiwów. Kancelaria musi funkcjonować we właściwy sposób, ażeby akta i dokumentacja były w odpowiedni sposób uporządkowane. Będzie to miało wpływ na przyszłe korzystanie z materiałów archiwalnych[24]. Postępowanie z dokumentacją związane jest z wykonywaniem czynności kancelaryjnych, które dla dokumentu elektronicznego obejmują elektroniczne generowanie, akceptowanie, przekazywanie, odbieranie, rozpatrywanie, przechowywanie, udostępnianie i doręczanie dokumentów.

W administracji jedną z ważnych zasad jest zasada formalizmu, która stanowi, iż formalną postacią informacji jest dokument. Dokument jest podstawą i rezultatem działania administracji, rodzi on określone skutki formalnoprawne i pociąga za sobą określone skutki społeczno-gospodarcze. W urzędach administracji publicznej elektroniczne czynności kancelaryjne obejmują elektroniczne generowanie, akceptowanie, przekazywanie, odbieranie, rozpatrywanie, przechowywanie, udostępnianie i doręczanie dokumentów[25]. Dla przeprowadzania zmiany organizacyjnej wewnątrz systemu kancelaryjnego konieczne jest dokonanie elektronizacji czynności urzędowych. Elektronizacja tych czynności według Jacka Janowskiego polega na[26]:

- algorytmizacji procedur administracyjnych: wnoszenia podań, gromadzenia materiałów, wydawania decyzji, doręczania pism, rozpatrywania spraw, archiwizacji akt,

---

nia woli. Do zawarcia umowy wystarcza wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany". Z kolei dla dokumentów w postaci elektronicznej Kodeks cywilny przewiduje w art. 78, że „§1. Do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. §2. Oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej", zob.: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93).

[23] M. Bielińska, *Dokumentacja współczesna, jej rodzaje, podział i znaczenie* [w:] *Korespondencyjny kurs archiwalny*, red. Cz. Skopowski, Poznań 1973, s. 50.

[24] Ibidem, s. 66.

[25] J. Janowski, op.cit., s. 218.

[26] Ibidem.

- interaktywności działania narzędzi komunikacyjnych wprowadzanych do portali, witryn, platform, wrót oraz stron www, a także ich integracja z funkcjami systemów informatycznych urzędów,
- reorientacji mentalnej pracowników administracji, albowiem to urzędy powinny służyć i obsługiwać obywateli, a nie obywatele obsługiwać urzędy i dostarczać wciąż nowe dokumenty,
- transparentności, czyli możliwości wglądu w każdy dokument urzędowy w sieci, z uwzględnieniem praw dostępu do dokumentów,
- integracji wielu rejestrów państwowych i możliwości wymiany danych między nimi.

Wprowadzanie zmiany obejmuje konkretne zadania dla osób kierujących zmianą oraz wiąże się z koniecznością delegowania uprawnień decyzyjnych poszczególnym członkom organizacji, w tym przypadku chodzi o dany podmiot administracji publicznej. W zarządzaniu zmianą należy uwzględnić takie zadania, jak[27]:

- wypracowanie poczucia konieczności wprowadzenia zmiany,
- stworzenie koalicji kierującej procesem zmian,
- opracowanie wizji i strategii,
- poinformowanie o nowej wizji uczestników organizacji,
- nadanie członkom organizacji uprawnień do podejmowania działań o szerokim zakresie decyzyjności,
- wypracowanie krótkoterminowych korzyści,
- skonsolidowanie początkowych korzyści, przy jednoczesnym zachęceniu do dalszych zmian,
- ugruntowanie nowych zmian w kulturze organizacyjnej.

Przykładowy cykl zarządzania zmianą może przebiegać zgodnie z ośmioma etapami[28], takimi jak:

- identyfikacja potrzeb i przyczyn zmiany,
- formalna akceptacja potrzeby zmiany przez zaangażowanie się osób decyzyjnych w organizacji w proces zmian,
- analiza organizacji oraz jej otoczenia, zarówno bliższego, jak i dalszego, w celu określenia stanu bieżącego,
- sformułowanie wizji przyszłego stanu organizacji przez wyznaczenie celów zgodnie z zasadą SMART oraz określenie pożądanych rezultatów,
- uzgodnienie struktury organizacji, z uwzględnieniem konieczności dokonania modyfikacji struktury obecnie funkcjonującej,
- opracowanie planu zmian przy wykorzystaniu dostępnych technik i narzędzi,

---

[27] J.A. Cannon, R. McGee, *Rozwój i zmiana organizacji*, Warszawa 2012, s. 92.

[28] K. Kmiotek, T. Piecuch, *Zachowania organizacyjne. Teoria i przykłady*, Warszawa 2012, s. 134–135.

- wdrożenie i koordynacja planu zmian,
- ugruntowanie wdrożonej zmiany w organizacji.

Kurt Lewin wymienia następujące etapy zarządzania zmianą[29]:

- rozmrożenie, czyli doprowadzenie do tego, aby potrzeba zmiany stała się oczywista dla organizacji i była uświadomiona wśród członków organizacji. Konieczne jest uświadomienie ludziom potrzeby zmiany. Osiąga się to przez zwiększenie sił napędowych albo ograniczenie działania sił hamujących;
- zmiana (transformacja), czyli przejście ze stanu obecnego do nowego, pożądanego. Etap ten obejmuje komunikowanie wizji, zdobywanie poparcia dla zmian, planowanie zmian, wdrażanie określonych projektów i likwidowanie oporów wobec zmian;
- ponowne rozmrożenie, czyli stabilizacja i integrowanie przekształceń oraz instytucjonalizacja zmian i ich ocena. Na tym etapie muszą zostać opracowane nowe praktyki działania, polityka postępowania i nowe postawy wśród członków organizacji.

Ricky W. Griffin przyjmuje systemowy punkt widzenia, który polega na wytyczeniu konkretnych kroków gwarantujących procesowi zmiany sukces[30]. Kroki te obejmują m.in.:

- uznanie potrzeby zmian,
- określenie celów zmian,
- diagnozę istotnych zmiennych,
- wybór odpowiedniej metody zmian,
- planowanie procesu wdrażania zmian,
- faktyczne wprowadzenie zmian,
- ocenę i kontynuację.

Z kolei E. Nevis sformułował sześć powiązanych ze sobą kolejnych faz, wśród których szczególną rolę pełnią osoby decyzyjne w organizacji, tj. naczelne kierownictwo. Fazy te przedstawiają się następująco[31]:

- nacisk na naczelne kierownictwo,
- interwencja kierownictwa,
- diagnoza obszarów problemowych,
- interwencja w zakresie propozycji nowych rozwiązań,
- eksperymentowanie z nowymi rozwiązaniami,
- wzmocnienie pozytywnych rezultatów nowych rozwiązań,
- akceptacja nowych, skutecznych działań.

Kolejni badacze wskazywali na takie etapy zarządzania zmianą, jak:

- rozpoznanie źródła (potrzeby) zmiany oraz jej rodzaju,

---

[29] R. Mrówka, *Przywództwo w procesie planowania i wdrażania zmiany organizacyjnej*, Warszawa 2001, s. 14–15.

[30] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2003, s. 411–412.

[31] K. Kmiotek, T. Piecuch, op.cit., s. 134–135.

- planowanie procesu zmian,
- wdrożenie zmiany (stworzenie wizji, tworzenie strategii postępowania, budowanie warunków do zmian i odpowiedniej kultury, określenie charakteru zmian, planowanie i realizacja powziętych działań),
- zaangażowanie niezbędnych zasobów rzeczowych, finansowych oraz ludzkich,
- podtrzymanie tempa i kierunku zmian,
- stałe doskonalenie działań[32].

Zmiana systemu kancelaryjnego, będąca konsekwencją procesu informatyzacji, polega na dużej ingerencji w sposób funkcjonowania organizacji. Zwłaszcza jest to odczuwalne w podmiotach publicznych, dla których podstawą pracy są dokumenty. Ulegają przewartościowaniu dotychczasowe metody postępowania z dokumentacją od momentu tworzenia dokumentów, aż po archiwizację i wieczyste przechowywanie w archiwach. Urzędy administracji publicznej w Polsce jednak w małym zakresie wykorzystują te narzędzia, jakie zakłada system kancelaryjny EZD. Z drugiej strony także obywatele niechętnie komunikują się z administracją drogą elektroniczną. Brakuje przede wszystkim skutecznych kampanii mających na celu upowszechnianie narzędzi elektronicznych w administracji. Stosuje się środki komunikacji elektronicznej, ale nie podejmuje się działań mających na celu ich upowszechnianie i wykorzystywanie w codziennych kontaktach między urzędami, a także w kontaktach urzędów z innymi podmiotami niepublicznymi i osobami fizycznymi. Te braki powodują, że nie jest powszechne posługiwanie się środkami komunikacji elektronicznej, a tym samym proces informatyzacji nie postępuje we właściwym kierunku. Wydatki na informatyzację stanowią duży odsetek kosztów ponoszonych na finansowanie i utrzymanie administracji, ale nie przynosi to wymiernych efektów ani dla urzędników, ani też dla ogółu społeczeństwa.

Wymogi wobec sektora publicznego to konieczność realizacji zapisów zawartych w przepisach prawnych oraz programach rządowych, jak również pilna potrzeba nadania nowych kierunków rozwoju dla e-usług w e-administracji. Największy problem jednak sprawia wewnętrzna przemiana jednostek sektora publicznego, która powinna zagwarantować takie formy obiegu dokumentów oraz sposób załatwiania spraw, jakiego oczekują użytkownicy i odbiorcy usług publicznych. Wymóg ten nie jest wprost narzucony przepisami prawa, przez co nie jest realizowany w praktyce, co pokazują niniejsze badania. Urzędy oferują usługi publiczne na zewnątrz m.in. przez platformę ePUAP, ale często nie dostosowują swoich metod pracy i narzędzi wewnętrznych, takich jak obieg dokumentów, będący najważniejszym elementem systemu kancelaryjnego.

[32] K. Krupa, *Ewolucja procesu zmian organizacyjnych. Wybrane poglądy i koncepcje*, Łódź 2003, s. 40.

Wewnętrzny obieg pism pozostaje w formie tradycyjnej ze względu na wiele barier, jakie obserwuje się w pracy administracyjnej, w tym głównie[33]:

- niechęć do zmian,
- brak wsparcia ze strony kadry zarządzającej,
- ograniczenia prawne,
- niski poziom bezpieczeństwa,
- nieuznawanie formy dokumentu elektronicznego jako równoważnej dokumentowi papierowemu,
- brak wiedzy na temat możliwości, jakie daje system EZD,
- niski stopień wykorzystania i zastosowania dokumentu elektronicznego przez administrację publiczną.

Pracownicy administracji nie są chętni do wprowadzania zmian, w tym zwłaszcza w sposobie i metodach pracy kancelaryjnej. Obecnie funkcjonująca, ukształtowana w wyniku historycznych przemian, kancelaria akt spraw nakłada na pracowników merytorycznych wiele obowiązków kancelaryjnych, w tym dbałość o stan zachowania dokumentacji, łączenie dokumentów w akta spraw, ich archiwizację itd. Zmiana sposobu prowadzenia dokumentacji z postaci tradycyjnej na postać elektroniczną powoduje, że sposób pracy w urzędzie ulega całkowitej zmianie. Wprowadzenie zmiany zawsze pociąga za sobą konieczność zarządzania zmianą, na co nie zawsze są gotowi i chętni pracownicy, zwłaszcza że w początkowym okresie wiele prac wykonuje się podwójnie (tradycyjnie i elektronicznie) oraz brakuje wprawy i obycia z nowymi narzędziami. Pracownicy kadry zarządzającej z kolei nie wykazują odpowiedniego poziomu znajomości i zainteresowania sprawami kancelarii. W natłoku spraw merytorycznych bardzo często zaniedbywane są sprawy organizacyjne, w tym także potrzeba modernizacji narzędzi pracy kancelaryjnej.

Przez ograniczenia prawne rozumie się tutaj niedostosowanie obowiązujących przepisów prawnych do zmian w sposobie dokumentowania i załatwiania spraw. O ile przepisy kancelaryjno-archiwalne takie zmiany uwzględniają, o tyle istnieją pewne procedury i instrukcje, które nie uwzględniają możliwości zastosowania dokumentu elektronicznego, np. wskazuje się wzór formularza wniosku obowiązujący przy załatwieniu danej sprawy, który nie przewiduje możliwości złożenia wniosku wyłącznie w formie elektronicznej[34].

Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych to kolejny warunek przeniesienia dokumentacji do postaci elektronicznej. Jest to element objęty polityką

[33] Badania własne dokonane metodą obserwacji.

[34] Jako przykład może posłużyć procedura złożenia wniosku przez portal Beneficjenta w programie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gdzie po założeniu konta i wypełnieniu wniosku należy podpisane dokumenty, wraz z papierową wersją wniosku o dofinansowanie, dostarczyć drogą pocztową lub osobiście do siedziby funduszu, zob.: <http://wfosigw.olsztyn.pl/wp-content/uploads/2018/09/instrukcja-krok-po-kroku-aplikowanie-o-dofinansowanie-w-ramach-programu-Czyste-powietrze.pdf> [dostęp: 8 listopada 2018].

bezpieczeństwa informacji (PBI). Zagadnienie to jest ściśle określone w przepisach prawa i nakłada konieczność opracowania odpowiedniej dokumentacji PBI oraz wskazania zbiorów danych, które podlegają ochronie. Wszelkie naruszenia PBI muszą być zgłaszane do administratora bezpieczeństwa informacji (ABI), a następnie przeprowadza się procedury wyjaśniające.

Dokumentacja elektroniczna pomimo silnego usankcjonowania w przepisach prawa i dopuszczenia jej do obrotu prawnego, w tym do postępowania administracyjnego w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, nie zyskuje uznania wśród wielu urzędników pracujących na dokumentacji papierowej. Również klienci i petenci urzędów nie wykorzystują dokumentu elektronicznego w korespondencji, gdyż w znacznej większości przywiązani są do posługiwania się dokumentem papierowym.

E-usługi prezentowane na zewnątrz nie są bezpośrednio uzależnione od zastosowania systemu EZD, przez co zdarza się, że urząd informatyzuje się na zewnątrz, ale bez wdrożenia nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych do codziennej pracy. Pozostanie urzędu w systemie tradycyjnym oznacza, że dokumentacja elektroniczna musi być każdorazowo drukowana i gromadzona w postaci tradycyjnej (papierowej), a po jej wykorzystaniu odkładana do tradycyjnych papierowych teczek aktowych.

Narzędzia elektroniczne mają za zadanie realizować sprawny obieg dokumentacji wewnątrz organizacji. Spełniają one wiele funkcji, które w tradycyjnym ujęciu nazywane są czynnościami kancelaryjnymi. Podstawowa cecha tych systemów to działanie w środowisku elektronicznym. Tradycyjne biurko urzędnika zostaje zastąpione elektronicznym biurkiem, na które trafiają i są załatwiane oraz dokumentowane sprawy w sposób elektroniczny. Bardzo istotne jest usankcjonowanie prawne tego systemu. Przepisy kancelaryjne w sposób jednoznaczny wskazują na metody i narzędzia stosowane w systemie EZD. W Polsce obowiązujące w tym zakresie jest 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. 2011, nr 14, poz. 67). Rozporządzenie reguluje całość zagadnień związanych z postępowaniem z dokumentacją, zarówno w systemie tradycyjnym, jak i w systemie EZD. Ponadto wewnętrzne środowisko funkcjonowania urzędu ma bezpośredni wpływ na kształt i rozwój sposobu archiwizacji dokumentów. Czynniki i elementy, jakie występują w tym systemie, to:

- pracownicy administracji publicznej, w tym ich stanowiska służbowe oraz zakresy obowiązków i odpowiedzialności,
- zasoby informacyjne, w tym zwłaszcza zbiory danych, repozytoria dokumentów, ścieżki przepływu informacji,
- struktura organizacyjna, w tym ścieżki przepływu informacji oraz zadania realizowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych,

- sieci zależności służbowych, konieczne do uwzględnienia przy projektowaniu lub odtworzeniu obiegu dokumentacji,
- rodzaje spraw prowadzonych w urzędzie,
- ścieżki decyzyjne,
- system dekretowania pism i dokumentów,
- przepisy wewnętrzne regulujące zakres i formę funkcjonowania urzędu.

Zdaniem autorki opisanie i odtworzenie poszczególnych elementów środowiska wewnętrznego urzędu można wykonać w postaci odpowiednich tablic i wykresów oraz w postaci opisowej. Obieg dokumentów, choć w większości odbywa się wewnątrz urzędu, musi także sprostać oczekiwaniom i założeniom, jakie narzuca środowisko zewnętrzne, tj. klienci indywidualni, firmy i przedsiębiorstwa, inne urzędy i przedsiębiorstwa państwowe, jak również organizacje rządowe i administracja centralna. W urzędach różnych szczebli w otoczeniu zewnętrznym należy także uwzględnić organy kontrolne. Nowoczesny system kancelaryjny musi służyć wsparciem dla urzędu na okoliczność kontroli zewnętrznej.

Na środowisko zewnętrzne składają się oprócz partnerów urzędu i głównych odbiorców dokumentacji także zasoby informacji, w tym głównie zbiory przepisów prawnych z zakresu prawa administracyjnego oraz przepisy zewnętrzne regulujące zasady i formy organizacji i działalności urzędu. W procesie zmian wewnątrz administracji uwzględnić trzeba wszystkich partnerów zewnętrznych. Takie całościowe spojrzenie pozwoli na rzetelne i skuteczne wdrożenie narzędzi wewnętrznych. Przy czym system kancelaryjny, którego podstawą jest EZD, to system, który musi być całkowicie kompatybilny ze wszystkimi pozostałymi systemami funkcjonującymi w danej organizacji. Będą to systemy: do obsługi i zarządzania zasobami kadrowymi, obsługi finansowej, zarządzania budżetem, zarządzania środkami trwałymi, obsługi zamówień publicznych oraz inne systemy dziedzinowe, wyspecjalizowane w obsłudze zadań, jakie stoją przed administracją publiczną. Umiejętne wdrożenie EZD wiąże się z tym, że włączone zostają do niego wszystkie wydziały czy departamenty urzędu już na etapie planowania zmiany, aby nie został pominięty żaden z czynników mogących decydować czy mieć wpływ na sukces całości wdrożenia.

Zakończenie

W systemie EZD nie ma możliwości całkowitej eliminacji dokumentu papierowego. Na wejściu tego systemu jest użytkownik, który dla podjęcia komunikacji z urzędem przekazuje pismo lub dokument w wybranej przez siebie formie. Przepisy prawne nie doprowadziły dotychczas do całkowitej eliminacji dokumentu papierowego w komunikacji z obywatelami i podmiotami gospodarczymi. Pomimo jasno sprecyzowanej możliwości przyjęcia dokumentacji

elektronicznej jako równoważnej dokumentacji papierowej nie ma w Polsce odpowiednio rozwiniętej praktyki i metodologii wdrażania komunikacji elektronicznej w urzędach administracji publicznej. Przyczyną tego stanu rzeczy mogą być niżej sprecyzowane słabe punkty systemu EZD:

- na wejściu systemu bardzo często występuje dokument papierowy, który jest oryginałem i musi zostać zachowany zgodnie z kategorią archiwalną[35],
- pracownicy merytoryczni tworzą zbędne kopie dokumentów papierowych, które przechowują na swoich biurkach,
- kadra zarządzająca, zwłaszcza wysokiego szczebla, niechętnie posługuje się technologią informatyczną oraz nie używa podpisu elektronicznego,
- nie jest uznawany przez niektóre organy kontrolne dokument w postaci elektronicznej, stanowiący odwzorowanie cyfrowe dokumentacji papierowej,
- brak jest ustalonych i przyjętych odgórnie formularzy elektronicznych, przepisy prawne wskazują formularz papierowy jako obowiązujący do załatwienia sprawy i nie ma on odpowiednika w formie elektronicznej,
- brak bezpośredniego związku między wdrożeniem EZD a usprawnieniem realizacji usług publicznych[36],
- niska jest jakość prezentowanych usług, słaba skuteczność komunikacji i przez to niskie wykorzystanie platformy komunikacji elektronicznej ePUAP[37],
- niski stopień wykorzystania elektronicznych form uwierzytelniania, co prawdopodobnie wynika z braku zaufania do tej formy poświadczania swojej tożsamości.

Nowoczesne systemy teleinformatyczne znoszą wiele barier, jednakże w przypadku administracji publicznej skostnienie instytucji je wdrażających, wyrażające się nadmiernym przywiązaniem do „papieru" i niechęcią do posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej prowadzi do dużych dysproporcji w informatyzacji społeczeństwa i gospodarki[38]. Co ważniejsze, działy informatyki tworzone w administracji publicznej są bardzo często słabymi komórkami, niemającymi wpływu na procesy biznesowe macierzystych instytucji,

[35] Komplikuje to codzienną pracę urzędników m.in. przez konieczność odszukania takiego dokumentu i udostępnienia go, gdy tylko zajdzie konieczność posłużenia się oryginałem.

[36] Narzędzie dla urzędników, ale brak szerokiego rozpowszechnienia dokumentu elektronicznego, co pokazano na przykładzie trzech urzędów wojewódzkich w Polsce.

[37] Niezrozumienie zmiany, jaką powinien nieść ze sobą system EZD w codziennej pracy i codziennych czynnościach urzędników oraz petentów, skutkuje tym, że nie zachęca się potencjalnych użytkowników (petentów i klientów w urzędach) do korzystania z tej formy świadczenia usług.

[38] A. Brzozowska, A. Grabińska, J. Imiołczyk, *Informatyzacja jako element zrównoważonego rozwoju kraju,* „Zeszyty Naukowe Politechniki Częsttochowskiej. Zarządzanie", t. 23, 2016, nr 1, s. 56–64.

niedowartościowane personalnie, finansowo, bez długofalowych planów szkoleń i rozwoju karier zawodowych.

Proponuje się w tym miejscu wprowadzenie nowych narzędzi oceny i parametryzacji urzędów. Wykorzystanie narzędzi zarządzania zmianą może przyczynić się do monitorowania poziomu wykorzystania dokumentu elektronicznego w administracji publicznej. System EZD odpowiada za rejestrację wszelkich czynności kancelaryjnych, w tym za rejestrowanie przesyłek przychodzących, dla których w sposób automatyczny lub ręcznie przypisuje się metadane każdej przesyłki wpływającej i wychodzącej, a także dokumentacji wewnętrznej, istotnej w przebiegu załatwienia sprawy. Ocena wykorzystania kanałów elektronicznej komunikacji w administracji publicznej mogłaby polegać na zliczaniu i analizie sposobów komunikacji z użytkownikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. System EZD gromadzi i przetwarza informacje na temat wszystkich czynności kancelaryjnych, dlatego też należałoby wypracować kryteria, a następnie stworzyć narzędzia lub wykorzystać już istniejące do obsługi systemu EZD, do oceny i parametryzacji urzędów administracji publicznej w Polsce. Taka forma oceny stanowiłaby istotny czynnik mobilizacji i wsparcia dla urzędów administracji publicznej w Polsce. Kadra zarządzająca dostrzegłaby wówczas, jak bardzo niewielki odsetek spraw prowadzonych jest w urzędach w sposób elektroniczny.

Jednym z kryteriów oceny wdrożenia systemu EZD mógłby być podział dokumentacji według formy wysyłki na pisma wysyłane w formie tradycyjnej papierowej oraz przekazywane w formie elektronicznej. Jest to oczywisty element obiegu dokumentacji w urzędzie i pokazuje w sposób jednoznaczny, jaki jest poziom informatyzacji danego urzędu. Dalszy podział dotyczyłby liczby pism z podziałem na kontrahentów. Proponowany ogólny podział obejmowałby następujące kategorie: osoby fizyczne, firmy prywatne, instytucje publiczne (w tym wyodrębnienie instytucji administracji publicznej zobowiązanych do posiadania skrzynki na platformie ePUAP). Dla osób fizycznych i firm prywatnych korespondencja w formie papierowej, przy wykorzystaniu wysyłki za pośrednictwem operatora pocztowego, jest całkowicie zrozumiała, głównie ze względu na fakt, że nie można zobligować tych kontrahentów do posiadania skrzynki na platformie ePUAP. Tymczasem dla instytucji publicznych, które mają obowiązek posiadania skrzynki na platformie ePUAP, ten sposób prowadzenia korespondencji może być uznany za niewłaściwy i z powodzeniem zastąpiony przez korespondencję w formie elektronicznej.

W Ministerstwie Cyfryzacji trwają obecnie prace nad przygotowaniem założeń do realizacji jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją administracji rządowej o nazwie EZD RP (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją Rzeczypospolitej Polskiej)[39]. Powstanie tego projektu związane

[39] *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, wersja zaktualizowana, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa, wrzesień 2016, s. 40, dostępny *online*: <https://www.gov.pl/documents/31305/0/

jest z realizacją Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, który to program stanowi strategiczny dokument opisujący działania rządu zmierzające do dostarczenia społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych[40]. Program ten ma na celu stworzenie spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, dostarczającego e-usługi na poziomie krajowym i europejskim w sposób efektywny pod względem jakości i kosztów. Uznano, iż system EZD ma być fundamentem wszelkich działań związanych z usprawnieniem polskiej administracji, ma wprowadzać transparentność i otwartość polskich urzędów, a także ma stanowić podstawę funkcjonowania polskiej administracji. Istotne jest zatem, aby już na początku prac nad systemem EZD RP wykorzystać wiedzę z zakresu zarządzania zmianą oraz przyjąć odpowiednie kryteria oceny wdrożenia projektu w polskiej administracji publicznej.

Powstanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych sprawia, że coraz bardziej powszechne i konieczne staje się świadczenie usług publicznych *online*. Polityka państwa zmierza do zaspokojenia oczekiwań społecznych, które są skoncentrowane wokół sprawnej i taniej administracji. Postulat ten nie może być zrealizowany bez wdrożenia nowoczesnych narzędzi do pracy administracyjnej.

Upowszechnienie technologii dokumentu elektronicznego wymaga dalszego jej doskonalenia przez szersze niż dotychczas wykorzystanie dokumentów w postaci standardowych formularzy elektronicznych. Taka forma zapisu pozwoliłaby na łatwe i sprawne zarządzanie danymi zapisanymi w formularzach. Przetwarzanie i grupowanie tych danych powinno prowadzić do generowania i przetwarzania zasobów informacji w postaci baz danych, czyli usystematyzowanych informacji dających się łatwo zestawiać, zliczać, wyszukiwać czy też porównywać, a także, aby można było generować w sposób automatyczny odpowiednie raporty z danymi. Zaprojektowanie takiego sposobu postępowania z informacją w urzędach powinno stanowić kolejny etap rozwoju e-administracji. Wiele takich rozwiązań funkcjonuje już w gospodarce, która określana jest mianem gospodarki opartej na wiedzy. Sprzyja temu całe zaplecze badań naukowych związanych z teorią zarządzania wiedzą. W celu wprowadzenia tej problematyki do współczesnej administracji, oprócz powyższej próby diagnozy obecnie istniejącego systemu, przyjmowanego przez urzędy, w formie systemu EZD, konieczne byłoby przewartościowanie samego dokumentu, czy to tradycyjnego, czy też elektronicznego, jako jedynej możliwej formy wnoszenia podań, utrwalania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w administracji publicznej, wydawania decyzji administracyjnych itd. Przewartościowanie takie mogłoby doprowadzić do przyjęcia formy transakcyjnej załatwiania spraw. Co w dalszej

PZIP+wrzesie%C5%84+2016+r..pdf/9be4a5fe-2395-8904-5dbc-73e46deb284a> [dostep: 28 października 2018].

[40] Ibidem, s. 108.

kolejności dałoby podstawy do budowy zupełnie nowego systemu postępowania w administracji publicznej.

Bibliografia załącznikowa

Dąbrowska A., Janoś-Kreso M., Wódkowski A., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.

Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce,* Warszawa, 28 listopada 2000 r.

Kożuch B., *Wstęp do teorii zarządzania*, Warszawa 1999.

Mikołajczyk Z., *Metody zarządzania zmianami w organizacji* [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Warszawa 2005.

Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej — ePolska na lata 2004–2006*, grudzień 2003 r.

Modelowe ujęcie procesu zarządzania zmianą w organizacji, Białystok 2013, dostępny w Internecie: <http://www.natura2000.efort.pl/pliki/modelowe_ujecie_procesu.pdf> [dostęp: 31 października 2018].

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego, Dz.U. 2018, poz. 1760.

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, Dz.U. 2016, poz. 1626,

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do uwierzytelniania użytkowników, Dz.U. 2016, poz. 1627.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych, Dz.U. 2006, nr 206, poz. 1517.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz.U. 2006, nr 206, poz. 1518.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych, Dz.U. 2006, nr 206, poz. 1519.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, Dz.U. 2011, nr 206, poz. 1216.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. 2012, poz. 526.

Spector B., *Wprowadzenie zmiany w organizacji. Teoria w praktyce*, Warszawa 2012.
Szafrański B., Weydmann R., *Nowy model świadczenia e-usług publicznych,* Wrocław 2012.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, M.P. 2000, nr 22, poz. 448.
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565.
Ziemba E., *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego — teoria i praktyka* [w:] „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2012, nr 24, s. 331–348.
Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, wyd. 2 zm., Warszawa 2003.

Keywords: e-administration, documentation management

Mots-clés : administration en ligne, gestion de la documentation

Ключевые слова: е-администрация, ведение документации

Justyna Adamus-Kowalska, *Implementing an Electronic Documentation Management System in Public Administration within the Context of Computerisation and Change Management.* Implementing an electronic documentation management system within the context of public administration computerisation and change management involves matters related to electronic documents and documentation, office systems and e-administration in Poland. The article refers to commonly-accepted and existing new forms of communication and rendering e-services by public administration bodies. It also references various change management theories which may be utilised to enhance electronic documentation management systems and facilitate computerisation within offices. For the purpose of assessing the degree of computerisation, the results of statistical research conducted in Polish public administration offices in 2014 were used, as well as data published by the Ministry of Digital Affairs in 2018. The author's own results of research conducted in three Polish provincial offices were also used. The author identifies the issues and weak points of the documentation management system and possibilities for further computerisation.

Justyna Adamus-Kowalska, *Implémentation d'un système de gestion électronique de la documentation dans l'administration publique dans le cadre de l'informatisation et de la gestion du changement.* L'implémentation d'un système de gestion électronique de la documentation (EZD en polonais) dans l'administration publique dans le cadre de l'informatisation de l'administration publique et de la gestion du changement englobe les problèmes des documents et de la documentation électronique, du système d'administration des documents et de l'administration en ligne en Pologne. L'article prend en compte les nouvelles formes de communication et de prestations de services en ligne adoptées dans la pratique et actuellement utilisées dans l'administration publique. Diverses théories de la gestion du changement ont été rappelées, qui peuvent être utilisées pour améliorer l'implémentation du système EZD et l'informatisation au sein de l'administration publique. Pour diagnostiquer le niveau d'informatisation nous avons eu recours à des enquêtes statistiques réalisées dans les administrations publiques polonaises en 2014 ainsi qu'à des données du ministère de la Numérisation de 2018. Nos propres recherches, réalisées dans trois administrations de voïvodies polonaises ont également été mises à profit. Nous avons signalé les problèmes et les faiblesses du système EZD ainsi que les orientations du développement de l'informatisation.

Юстина Адамус-Ковалска, *Внедрение электронной системы ведения документации в государственном управлении в контексте информатизации и управления изменениями.* Внедрение электронной системы ведения документации (ЭСВД) в контексте информатизации государственного управления и управления изменениями охватывает вопросы о документах и электронной документации, делопроизводства и е-администрации в Польше. В статье описаны применяемые на практике и действующие сейчас в государственном управлении новые формы связи и оказания интернет-услуг. Приведены различные теории управления изменениями, которые могут применяться при совершенствовании внедрения ЭСВД и проведении информатизации внутри учреждения. Для определения уровня информатизации были использованы статистические исследования, проведенные в учреждениях государственного управления в Польше в 2014 году, а также данные Министерства оцифровки с 2018 года. Были использованы также собственные исследования, проведенные в трех учреждениях воеводского управления в Польше. Были представлены проблемы и слабые места СЭВД, а также направления развития информатизации.