

STRESZCZENIE

rozprawy doktorskiej mgr Eweliny Niewiadomskiej

MODEL ORGANIZACJI SYSTEMU WORKFLOW W JEDNOSTCE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Informatyzacja każdej organizacji, a w szczególności tak obszernej i skomplikowanej jak administracja publiczna, jest przedsięwzięciem bardzo trudnym i pracochłonnym. Aby informatyzacja nie była jedynie automatyzacją istniejących procesów, ale przyniosła wymierne korzyści, musi łączyć się z przemodelowaniem tych procesów w celu przystosowania ich do nowych warunków i możliwości technologicznych.

Jednostki administracji publicznej stanęły przed problemem wdrożenia systemu, który będzie wspomagał ich zadania oparte o dwa zasadnicze elementy: dokumenty i procedury, powodując sprawne i elastyczne przetwarzanie dokumentów. Wdrożenie systemu workflow zapewni automatyzację realizacji zadań urzędów, jednocześnie podnosząc sprawność ich działania, zwłaszcza w zakresie organizacji pracy, dostępu do informacji i dokumentów. Zastosowanie odpowiedniego systemu workflow w założeniach ma przynieść poprawę pracy urzędu. Powstaje zatem zasadnicze pytanie – jaki system klasy workflow wybrać na potrzeby jednostki administracji publicznej?

Wdrożenie systemu workflow w jednostkach administracji publicznej jest potencjalną drogą jej rozwoju lecz niesie ze sobą także wiele problemów. Spowodowane są one tradycyjną organizacją struktury administracji publicznej, która odnosi się do funkcji realizowanych w poszczególnych wydziałach. Pionowa hierarchiczna struktura administracji publicznej umożliwia wysoki stopień specjalizacji i optymalizację jej działalności w ramach tylko poszczególnych funkcji, a nie ze względu na zaspokojenie potrzeb interesantów. Rosnąca świadomość procesowa interesantów administracji publicznej coraz częściej umiejscawia nowoczesną koncepcję zarządzania wśród głównych celów strategicznych urzędu.

Organizacja systemu workflow w jednostce administracji publicznej jest ściśle wpisana w elementy jej systemu informacyjnego. Nadawcy informacji wykorzystując kanały informacyjne, przekazują zbiory informacji, które za pomocą technicznych środków przesyłania i przetwarzania informacji są zwracane do odbiorcy informacji. Organizacja

systemu workflow obrazuje związki pomiędzy modułami systemu a procesami realizowanymi w jednostkach administracji publicznej.

Wybór dostawcy planowanych rozwiązań informatycznych jest ściśle związany z organizacją systemu workflow. Pomimo iż jest to podstawowy problem dotyczący wdrażania systemów informatycznych, zarówno w literaturze przedmiotu jak i w praktyce gospodarczej aspekt ten jest traktowany marginalnie. Jednostki administracji publicznej podejmują decyzje na poziomie swojego urzędu. Specyfika działalności oraz potrzeby informacyjne danej jednostki administracji publicznej a także sami urzędnicy mocno ograniczają wybór systemu workflow. Decyzję w sprawie wyboru dostawcy rozwiązań informatycznych bardzo często podejmuje kadra zarządzająca po intuicyjnej ocenie produktów informatycznych. Administracja publiczna nie wykonuje kalkulacji całkowitych kosztów zamawianych systemów i zamawia rozwiązania wiodących producentów, nie biorąc pod uwagę, że rynek informatyczny ewoluje i udostępnia wiele równoważnych rozwiązań. Uwzględniając powyższe przesłanki, potwierdzone literaturą, można dostrzec nowe pole badawcze mające duże znaczenie w wyborze systemów klasy workflow na potrzeby administracji publicznej. Rozważania podjęte w rozprawie stanowią próbę wyjaśnienia złożoności zorganizowania systemu workflow w urzędzie oraz wypracowania i weryfikacji zaproponowanego w rozprawie modelu organizacji takiego systemu.

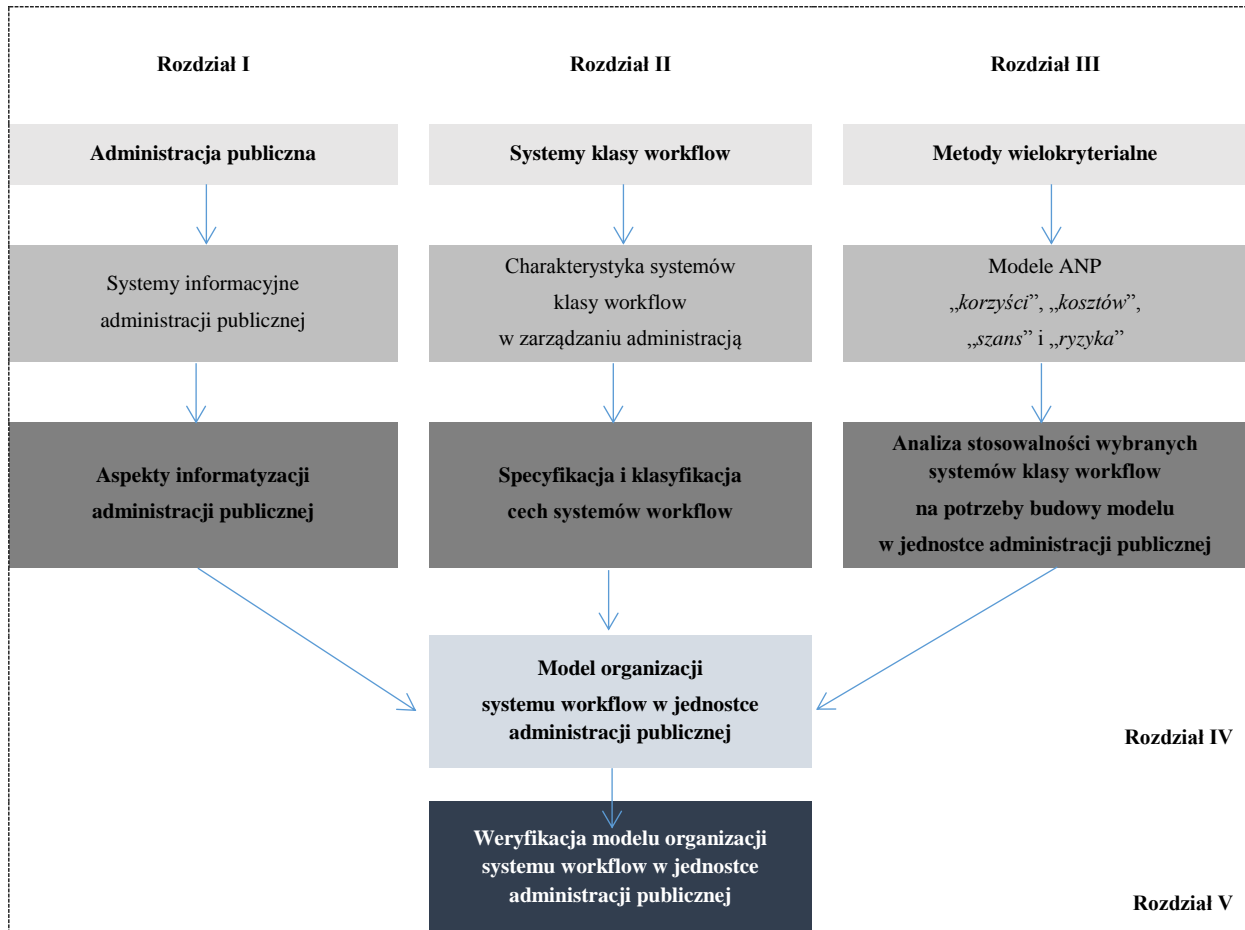
Celem głównym niniejszej rozprawy doktorskiej była **budowa modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej**. Cel główny został zrealizowany poprzez cele szczegółowe, którymi są:

1. Analiza stosowalności wybranych systemów klasy workflow na potrzeby budowy modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej,
2. Ustalenie kluczowych składowych modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej, wpisanych w elementy systemu informacyjnego,
3. Przeprowadzenie badań empirycznych w jednostkach administracji publicznej,
4. Empiryczna weryfikacja modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej, za pomocą wybranych metod i technik badawczych.

W pracy zweryfikowano hipotezę badawczą mówiącą, że **zastosowanie autorskiego modelu organizacji systemu klasy workflow w jednostce administracji publicznej**

poprawi funkcjonowanie administracji publicznej, czyli spowoduje uporządkowanie przepływu dokumentacji oraz umożliwi ocenę kadry urzędniczej.

Cel rozprawy i sformułowana hipoteza badawcza zdeterminowały strukturę logiczną rozprawy, która składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia (rys. 1).



Rysunek 1. Struktura logiczna rozprawy doktorskiej

Źródło: opracowanie własne

Model organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej dotyczy sposobu zorganizowania systemu workflow z elementami systemu informacyjnego urzędu oraz procesami w nim realizowanymi. Opracowany model może stanowić wzorzec organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej, dla urzędów stojących przed problemem wdrożenia systemu workflow. Aby uzyskać wiarygodne wyniki przeprowadzono analizę stosowalności wybranych systemów klasy workflow, metodą ANP (Analytic Network Process), opracowując cztery modele ANP: „korzyści”, „kosztów”, „szans” i „ryzyka” do poprawy funkcjonowania administracji publicznej. Modele ANP, dzięki ujęciu różnego rodzaju zależności oraz sprzężeń zwrotnych między elementami decyzyjnymi, odzwierciedlają złożoność problemu oraz związki zachodzące pomiędzy czynnikami

wewnątrz urzędu i jego otoczeniem. Na potrzeby rozprawy przeprowadzono także wywiady ankietowe w jednostkach administracji publicznej w celu ustalenia kluczowych składowych modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej.

W pierwszym rozdziale omówiono elementy składowe systemu informacyjnego administracji publicznej. Wychodząc od strukturalizacji systemu informacyjnego zostały scharakteryzowane wybrane aspekty informatyzacji administracji publicznej. W dalszej części omówiono poszczególne rodzaje struktur organizacyjnych występujących w jednostkach administracji publicznej wraz z ich zasobami informacyjnymi. W rozdziale zaprezentowano przegląd wybranych systemów informacyjnych w administracji publicznej oraz koncepcję zarządzania procesami, wykorzystywaną w jednostkach administracji publicznej.

W rozdziale drugim dokonano analizy systemów klasy workflow oraz ich klasyfikacji, w oparciu o literaturę przedmiotu. Charakterystykę systemów workflow poprzedza opis koncepcji zarządzania wiedzą: jej architektura, narzędzia oraz przykłady jej zastosowania. W rozdziale została przedstawiona charakterystyka wybranych rozwiązań systemów workflow wykorzystywanych w urzędach. Rozdział kończą założenia koncepcyjne do budowy modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej.

Rozdział trzeci stanowi wkład własny autorki polegający na analizie stosowalności wybranych systemów workflow na potrzeby budowy modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej. Analiza stosowalności wybranych systemów workflow polegała na wypracowaniu czterech modeli sieciowych: „korzyści”, „kosztów”, „szans” i „ryzyka”, które zostały wykorzystane do wyboru najlepszego wariantu poprawy funkcjonowania jednostki administracji publicznej. W rozdziale zaprezentowano specyfikację i klasyfikację cech systemów workflow, które przyczyniły się do zdefiniowania kryteriów, czynników i wariantów wyboru systemu workflow na potrzeby jednostki administracji publicznej.

Rozdział czwarty przedstawia koncepcję modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej. Koncepcja ta uwzględnia optymalny wariant poprawy funkcjonowania administracji publicznej, uzyskany w wyniku przeprowadzonej analizy stosowalności wybranych systemów workflow na potrzeby jednostki administracji publicznej metodą sieciową ANP (*Analytic Network Process*). Do budowy modelu organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej zostały zidentyfikowane elektroniczne kanały informacyjne, zasoby informacyjne, typy informacji gromadzonych i przetwarzanych przez urząd oraz rozwiązania informatyczne, służące do realizacji zadań urzędu.

W rozdziale piątym na podstawie zgromadzonych danych empirycznych pochodzących z wyników przeprowadzonego badania w jednostkach administracji publicznej znajdujących się w Szczecinie, został zweryfikowany model organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej. Końcowym etapem weryfikacji była ocena zastosowania systemu klasy workflow do poprawy funkcjonowania administracji publicznej.

W pierwszej kolejności dokonano charakterystyki jednostek administracji publicznej, które wzięły udział w badaniu w celu analizy, czy cechy typowe dla urzędu takie jak: wielkość zatrudnienia, osoby odpowiedzialne za obsługę informatyczną czy też źródła finansowania wpływają na wdrożenie u nich systemów informatycznych. W ponad 40% urzędów struktura zatrudnienia jest na poziomie 200-499 osób, 19% to urzędy zatrudniające ponad 500 osób, reszta jednostek biorących udział w badaniu zatrudniała do 49 osób. W zdecydowanej większości urzędów za obsługę informatyczną odpowiedzialni byli pracownicy tego urzędu lub zarówno pracownicy jak i firma zewnętrzna. Blisko 70% jednostek finansowało rozwój informatyczny ze środków własnych, 17% jednostek uzyskało środki z Programów Operacyjnych (np. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Regionalny Program Operacyjny itp.), a 13% uzyskało środki z funduszy unijnych. Różnorodność finansowania wykazywały urzędy o większej liczbie zatrudnionych – 200-299 i ponad 500 osób oraz urzędy, w których obsługą zajmowali się pracownicy urzędu czy też pracownicy urzędu i zewnętrzna firma.

Jednym z warunków uporządkowania przepływu dokumentacji w jednostce administracji publicznej są zidentyfikowane i udokumentowane procesy świadczenia przez nią usług. Wszystkie jednostki posiadające wdrożony system workflow posiadały zidentyfikowane i udokumentowane procesy świadczenia usług. Jednostki nieposiadające systemu workflow oraz jednostki planujące wdrożenie systemu workflow – odpowiednio 63,6% i 60%.

Jednym z czynników uporządkowania przepływu dokumentacji jest gromadzenie i przetwarzanie informacji w postaci elektronicznej. Rejestry i dokumenty były najczęściej gromadzone i przetwarzane w postaci elektronicznej przez jednostki administracji publicznej. Ponad 45% urzędów, które posiadały wdrożony system workflow, gromadziło i przetwarzało w postaci elektronicznej rejestry, a ponad 27% jednostek w postaci elektronicznej gromadziło i przetwarzało dokumenty. Jednostki administracji publicznej, które planują wdrożenie systemu workflow jak i jednostki nieposiadające systemu workflow w 2015 roku gromadziły i przetwarzały w postaci elektronicznej wszystkie rodzaje informacji na porównywalnym poziomie.

Uporządkowany przepływ dokumentacji jest wspierany poprzez elektroniczną rejestrację różnego rodzaju dokumentów dokonywaną przez Kancelarię/Sekretariat jednostek administracji publicznej. Wszystkie pisma przychodzące były elektronicznie rejestrowane przez Kancelarię/Sekretariat badanych jednostek administracji publicznej. Urzędy, które planują wdrożenie systemu workflow, w postaci elektronicznej rejestrują wszystkie rodzaje dokumentów: pisma przychodzące, pisma wychodzące oraz dokumenty wewnętrzne jednostek organizacyjnych urzędu. Zarówno jednostki posiadające system workflow jak i jednostki nieposiadające systemu workflow rejestrowały elektronicznie dokumenty wewnętrzne jednostek organizacyjnych urzędu, odpowiednio 80% i ponad 50%.

Podstawą uporządkowanego przepływu dokumentacji jest brak podwójnego obiegu dokumentów. W 40% badanych jednostek administracji publicznej, które posiadały wdrożony system workflow, nie funkcjonował podwójny obieg dokumentów lub występował sporadycznie, jednak nie dotyczył więcej niż 10% spraw. Tylko jedna jednostka biorąca udział w badaniu przyznała, że podwójny obieg dokumentów występował dość często i dotyczył 10-50% spraw. W przypadku jednostek nieposiadających systemu workflow (36,3%) lub planujących jego wdrożenie (40%), podwójny obieg dokumentów występował bardzo często i dotyczył ponad 50% spraw. Ponad 27% jednostek administracji publicznej nieposiadających systemu workflow przyznało, że podwójny obieg dokumentów występował dość często ale 36,3% z nich twierdziło, że podwójny obieg nie funkcjonował w ogóle. U 20% jednostek planujących wdrożenie systemu workflow podwójny obieg dokumentów występował dość często i dotyczył 10-50% spraw, ale u 40% z nich nie funkcjonował podwójny obieg dokumentów.

Ocena kadry urzędniczej jest istotną częścią skutecznego funkcjonowania jednostki administracji publicznej i efektywnością pracy urzędników. Jednostka administracji publicznej do oceny urzędnika może wykorzystywać rozwiązania teleinformatyczne monitorujące załatwianie spraw. Jednostki posiadające wdrożony system workflow mogą dokonać oceny kadry urzędniczej przy pomocy funkcji systemu workflow, za ich pomocą monitorowane jest załatwianie spraw. Funkcje systemu workflow dostarczają informacji niezbędnych do sprawnego funkcjonowania urzędu: znany jest czas załatwiania sprawy, termin załatwiania sprawy jest monitorowany, znane jest obciążenie pracą pracowników, a kierownictwo jest informowane o aktualnym statusie lub ewentualnych opóźnieniach w realizacji sprawy.

Wszystkie jednostki administracji publicznej posiadające wdrożony system workflow wykorzystywały rozwiązania teleinformatyczne monitorujące załatwianie spraw. Takie

rozwiązania posiadało też 80% jednostek planujących wdrożenie systemu workflow jak i ponad 50% jednostek nieposiadających tego systemu.

W ankietowanych jednostkach administracji publicznej, które posiadały wdrożony system workflow, wykorzystywano wszystkie funkcje narzędzia teleinformatycznego monitorującego załatwianie spraw na podobnym poziomie. W przypadku jednostek nieposiadających systemu workflow lub planujących jego wdrożenie, odpowiednio 33,3% i 40% przyznało, że żadna z funkcji nie była wykorzystywana.

Ocena kadry urzędniczej jest ściśle związana z monitorowaniem obciążenia pracą pracowników oraz z informowaniem opiekuna procesu (kierownictwa) o aktualnym statusie lub ewentualnych opóźnieniach w realizacji. Tymczasem tylko 20% jednostek posiadających wdrożony system workflow korzysta z tych funkcji. Jednostki planujące wdrożenie systemu workflow nie monitorowały obciążenia pracą pracowników i tylko 20% urzędów informowało kierownictwo o aktualnym statusie.

Jednostki administracji publicznej, które posiadają wdrożony system workflow, do oceny kadry urzędniczej mogą wykorzystywać funkcjonalności tych systemów. Podstawowymi funkcjami, które zapewnia system workflow są: kontrola przepływu dokumentu, przypisywanie wykonania konkretnego zadania związanego ze sprawą, kontrola terminów oraz automatyczne informowanie kierownictwa (opiekuna procesu) o aktualnym statusie lub ewentualnych opóźnieniach w realizacji. Jednostki administracji publicznej najczęściej wykorzystywały system workflow do kontroli przepływu dokumentu (ponad 40%) oraz do kontroli terminów (25%). Rzadziej do przypisywania wykonania zadania związanego ze sprawą (16,7%) czy też informowania kierownictwa o aktualnym statusie sprawy czy też ewentualnym opóźnieniu (16,7%).

Zaproponowany w rozprawie model organizacji systemu workflow w jednostce administracji publicznej integruje elementy systemu informacyjnego urzędu z obszarami funkcjonalnymi systemów workflow, wpływającymi na poprawę funkcjonowania jednostki administracji publicznej:

- nadawców i odbiorców informacji wraz z kanałem informacyjnym, służącym do kontaktu z nimi,
- techniczne środki przetwarzania danych funkcjonujące w jednostce administracji publicznej, wykorzystywane do realizacji jej zadań,
- rodzaje dokumentów, które powinny być rejestrowane przez Kancelarię/Sekretariat urzędu,

- typy informacji, które jednostka administracji publicznej powinna gromadzić i przetwarzać w postaci elektronicznej,
- oraz obszary funkcjonalne systemów workflow.

Na podstawie prezentowanych w niniejszej rozprawie rozważań teoretycznych, jak i na bazie przeprowadzonych badań empirycznych w jednostkach administracji publicznej, autorka rozprawy wykazała, że zastosowanie autorskiego modelu organizacji systemu klasy workflow w jednostce administracji publicznej, przyczyni się do uporządkowania przepływu dokumentacji oraz umożliwi ocenę kadry urzędniczej.