

Prof. dr hab. Kazimierz Krzakiewicz

Emerytowany profesor UEP

## Recenzja

### **rozprawy doktorskiej mgr Iwony Kapustki pt. „Ocena wpływu systemów teleinformatycznych na sprawność zarządzania jednostek samorządu terytorialnego” napisanej pod kierunkiem prof. Krzysztofa Szaflarskiego**

#### **1. Ocena doboru problematyki badawczej i tematu rozprawy**

Przedmiotem badań mgr Iwony Kapustki jest „ocena wpływu systemów teleinformatycznych dedykowanych obiegowi dokumentów na sprawność zarządzania informacją w jednostkach samorządu terytorialnego”. Przy tym „sprawność zarządzania informacją utożsamiona została z zarządzaniem dokumentami” (s.91). Tytuł rozprawy wychodzi zatem znacznie poza tak określony przedmiot badań. Nie zmienia to faktu, że problem podjęty w rozprawie ma duże znaczenie zarówno z punktu widzenia potrzeb badań naukowych jak i potrzeb praktyki zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Zasoby wiedzy dotyczącej problemu będącego przedmiotem rozprawy są jeszcze skromne w stosunku do rangi i złożoności tematu. Recenzowana rozprawa wzbogaca w istotny sposób zasoby dotychczasowej wiedzy w przedmiocie badań. Ma również ona walor użyteczności dla praktyki zarządzania w samorządzie terytorialnym.

Za szczególnie istotne wyróżniki dysertacji można uznać:

- wieloaspektowy charakter procesu badawczego wyznaczonego zakresem obszarów mających wpływ na wdrażanie systemów teleinformatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego;
- sprawną prezentację wiedzy z szerokiego spektrum obszarów składających się na badaną problematykę;

- usystematyzowane podejście do diagnozy wdrażania systemów teleinformatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Dokonany przez Autorkę wybór problemu naukowego spełnia oczekiwania i wymogi stawiane w tym względzie dysertacjom doktorskim. Wybrana przez mgr Iwonę Kapustkę problematyka jest interesująca i ważna z poznawczego oraz naukowego punktu widzenia. Przedmiotem rozprawy jest wartościowy problem naukowo-badawczy, którego rozwiązanie może być podstawą do uzyskania stopnia naukowego doktora.

## **2. Ocena celu rozprawy i hipotez badawczych.**

Autorka nie formułuje celu głównego dysertacji. Formułuje natomiast cel poznawczy pracy, cel metodyczny oraz cel użyteczny.

Cel poznawczy to: „opracowanie narzędzia umożliwiającego zbadanie wpływu teleinformatycznych systemów obiegu dokumentów na sprawność zarządzania informacją w wybranych urzędach” (s. 11).

Cel metodyczny to: „zbadanie skonstruowanym autorskim narzędziem metodycznym, czy teleinformatyczny system obiegu dokumentów wpływa na sprawność zarządzania informacją w wybranych urzędach miast na prawach powiatu w zależności od wskazanego sposobu obiegu dokumentów” (s. 11).

Cel użyteczny to: „stworzenie dyrektyw praktycznych służących zwiększeniu sprawności zarządzania informacją w urzędach z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych” (s.11).

Dokonując oceny celów rozprawy stwierdzam, iż cel poznawczy jest w istocie celem metodycznym, a cel metodyczny celem poznawczym. Biorąc pod uwagę, że dysertacja ma wyraźnie charakter diagnostyczny, cel ten mógł być celem głównym.

Cele rozprawy posiadają charakter zarówno poznawczy jak i normatywny, bowiem Autorka stara się sformułować rekomendacje dla jednostek samorządowych, jak i przynajmniej w intencji, dla metodologii przyszłych badań. Poznawczość i normatywność celów wymagały poprawnego rozwiązania wielu szczegółowych problemów badawczych, a w szczególności:

- analizy literatury z zakresu wykorzystania systemów teleinformatycznych w jednostkach administracji publicznej,
- analizy zakresów programów wdrożeń projektów typu e-government w zakresie zarządzania dokumentami,
- oceny korzyści wynikających z wdrażania projektów oraz barier ich wdrażania.

Główną hipotezą dysertacji stanowi stwierdzenie, że: „zarządzanie informacją w urzędzie jest tym sprawniejsze, im bliższe jest posiadaniu w sobie wszystkich walorów sprawności i to w jak najwyższym wymiarze (s. 11). Hipoteza jest trywialna i prawdziwa z definicji. Autorka potwierdza to pisząc: „zakłada się, że sprawność zarządzania to ogół walorów, a zarządzanie jest tym sprawniejsze im bliższe jest posiadaniu w sobie wszystkich walorów sprawności i to w jak najwyższym wymiarze” (s. 109).

Autorka formułuje także dwie „hipotezy pomocnicze”. H1: „systemy teleinformatyczne służące obiegowi dokumentów mają większy wpływ na sprawność zarządzania informacją w urzędach, które przeszły na elektroniczne zarządzanie dokumentami (EZD) niż w tych, które opierają się na systemie tradycyjnym ze wspomaganie elektronicznym”. Niejasna jest rola tej hipotezy w procesie realizacji celu pracy, zwłaszcza, że zdaniem Autorki hipoteza ta nie znalazła potwierdzenia w procesie badawczym. Pozostaje zatem pytanie, czy wpływ ten jest mniejszy (taki sam) i z czego to wynika. Brak potwierdzenia tej hipotezy budzi także wątpliwości wobec wniosku Autorki kończącego rozdział pierwszy dysertacji poświęcony „zarządzaniu dokumentami jako formy zarządzania informacją w urzędach”: „wdrażanie ... EZD jako systemów wyłącznie wspomagających, bez pełnego wdrożenia elektronicznego zarządzania dokumentacją, zdaje się być bezzasadnym wydatkiem finansowym. To rozwiązanie wydaje się również nieefektywne, ponieważ taki system ... stanowi duże obciążenie dla pracowników ... potwierdzają to wyniki badań prowadzonych przez GUS i Ministerstwo Cyfryzacji” (s. 45). Autorka stwierdza równocześnie (s. 194), że niezbędne jest „podnoszenie świadomości kierowników i pracowników w zakresie korzystania z narzędzi teleinformatycznych w celu zwiększenia sprawności zarządzania informacją w urzędach” (s. 194).

Druga hipoteza pomocnicza brzmi: „systemy teleinformatyczne pozytywnie wpływają na skuteczność zarządzania informacją w urzędach”.

Tutaj pojawiają się trzy kwestie:

po pierwsze, gdyby systemy te nie wpływały pozytywnie to by ich nie wdrażano,

po drugie nie dość precyzyjnie określono na czym ten „pozytywny wpływ” polega, jakie są jego uwarunkowania,

po trzecie Autorka deklaruje badanie wszystkich postaci sprawności, a tutaj mamy jedynie jedną, prawdę podstawową, z nich.

Pomimo powyższych uwag, będących częścią dyskusji z Autorką dysertacji, mogę stwierdzić, że Doktorantka zrealizowała założone cele swojej rozprawy, prezentując rozwinięte opracowanie naukowo-badawcze o właściwych walorach merytorycznych i poszukiwawczych, odpowiadających wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim.

### **3. Ocena zakresu rozprawy, źródeł informacji i metod badawczych**

Cele rozprawy, pytania badawcze oraz hipotezy powodują, że przedmiotem rozważań w rozprawie staje się ocena wpływu systemów teleinformatycznych na sprawność systemu informacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego. System ten utożsamia przy tym Autorka z systemem obiegu dokumentów.

Zakres podmiotowy stanowią urzędy miast na prawach powiatu. Zakres czasowy badań obejmuje głównie lata 2018-2021. Zakres przestrzenny badań obejmuje terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tak zdefiniowany zakres pracy, z punktu postawionego celu jest prawidłowy.

W procesie weryfikacji hipotez oraz udzielania odpowiedzi na postawione pytania badawcze wykorzystano analizę informacji wtórnej – literaturę zwartą oraz artykuły naukowe. Autorka prezentuje bogatą literaturę wykorzystaną w rozprawie. Sposób przejścia przez Autorkę dotychczasowego, opublikowanego piśmiennictwa dotyczącego tematyki rozprawy doktorskiej można uznać za prawidłową. Wyniki analizy literatury są prawidłowo przedstawione i zaprezentowane w rozprawie. Praca napisana jest generalnie prawidłowym językiem, aczkolwiek Autorka nie ustrzegła się wielu błędów stylistycznych, które niekiedy rażą czytelnika. W pracy wykorzystano informacje ze źródeł pierwotnych. Źródłem informacji byli pracownicy (użytkownicy system obiegu dokumentów) Urzędów Miast na prawach powiatów. Jak stwierdza Autorka badania empiryczne posiadały charakter „od wewnątrz oraz na styku urzędu z podmiotami zewnętrznymi (korespondencja przychodząca i wychodząca) bez

uwzględniania konkretnych grup interesariuszy oraz typów pism” (s. 92). Podstawowa część badań dotyczyła urzędów następujących miast: Zabrze, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Rybnik, Żory. W badaniach empirycznych Autorka wykorzystwała głównie metodę ankietową i metodę wywiadu. W celu dokonania porównań wyników uzyskanych na podstawie informacji z badanych urzędów posłużyła się tabelą, którą określiła jako „matrycę benchmarkingową”. Niestety nie wykorzystuje tutaj metodyki benchmarkingu. W pracy wykorzystano także metodę przypadku. Dotyczy on Geoportalu miasta Żory, portalu, który zapewnia dostęp do danych zgromadzonych w zasobach żarskiej infrastruktury informacji przestrzennej. Case nie dotyczy zatem całego urzędu miejskiego. Posiada także charakter opisowy a oparty jest na informacji „udzielonej przez naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Urzędzie Miasta Żory (grudzień 2021)” (s. 153).

#### **4. Ocena układu pracy**

Rozprawa ma charakter teoretyczno-empiryczny i składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, wniosków końcowych, bibliografii, streszczenia, spisów skrótów, tabel, rysunków oraz z załączników. Uważam, że streszczenie powinno być połączone z wnioskami końcowymi stanowiąc jednolite zakończenie. Całość pracy obejmuje 251 stron, w tym 212 stron podstawowego tekstu, co oznacza, że mamy do czynienia z opracowaniem o objętości odpowiadającej zwyczajowo rozprawom doktorskim.

We wstępie pracy, którego konstrukcja i treść odpowiadają wymogom warsztatowym, Doktorantka zaprezentowała właściwie uargumentowane uzasadnienie wyboru przedmiotu rozprawy, cele pracy, hipotezę główną, hipotezy pomocnicze i pytania badawcze. Realizacja celów rozprawy nastąpiła w rozważaniach podzielonych na szereg rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Autorka przedstawia ogólne zagadnienia dotyczące zarządzania w jednostkach administracji publicznej oraz zarządzania dokumentami jako formy zarządzania informacją w urzędach. Rozdział kończy przedstawienie barier wdrażania „systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją” EZD. Szkoda, że Autorka nie przedstawiła tutaj także przesłanek wdrażania tych systemów. Rozdział kończy stwierdzenie, iż „zarządzanie informacją w urzędach przybiera głównie formę zarządzania

dokumentami, a zarządzanie obiegiem dokumentów utożsamiane jest z zarządzaniem wiedzą - i taki pogląd przyjęto w niniejszej dysertacji". (s.46)

W rozdziale drugim Autorka przedstawia wykorzystanie systemów teleinformatycznych w jednostkach administracji publicznej. Za A. Krzyżanowskim wymienia warunki skutecznego wdrażania systemów informatycznych. Przedstawia także wymogi formalno-prawne i techniczne wdrażania systemów teleinformatycznych w jednostkach administracji publicznej. W podsumowaniu rozdziału Autorka stwierdza, iż „głównym celem implementowanych systemów informatycznych jest przyspieszenie i uproszczenie przetwarzania coraz obszerniejszych danych powstających w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędów. Przedkłada się to na rozwój funkcjonalności dostarczanych w ramach teleinformatycznych systemów wspomagających zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego” (s. 68).

W rozdziale trzecim Autorka przedstawia metodyczne zagadnienia dysertacji. Prezentuje istotę sprawności działania i podstawowe postaci oraz wybrane walory sprawności. W ostatniej części rozdziału przedstawia przedmiot i podmiot badań, dobór próby badawczej oraz przebieg procesu pozyskiwania danych empirycznych.

Rozdział czwarty stanowi kontynuację prezentacji metodycznych zagadnień dysertacji. Autorka przedstawia tutaj metody badawcze wykorzystane w pracy. Najwięcej uwagi poświęca tabelom służącym dokonaniu porównań między badanymi urzędami. Głównym elementem tabel są wskaźniki służące pomiarowi postaci i walorów sprawności. Wskaźniki skuteczności posiadają formę: „procent użytkowników (tzn. pracowników urzędów) uznających, że ...” (s. 113). W przypadku korzystności wskaźniki służące porównaniom obejmują dokumenty w wersji elektronicznej i dokumenty wychodzące ogółem, natomiast wskaźniki oceny ekonomiczności uwzględniają wyłącznie „pisma wychodzące elektronicznie” (s. 122). Dyskusyjne są także niektóre wskaźniki, np. „procent użytkowników ogólnie dobrze oceniających posiadaną przez siebie wiedzę na temat systemu” – wskaźnik skuteczności (s. 113); „procent użytkowników biorących udział w regularnych szkoleniach po wprowadzeniu nowych funkcjonalności” – wskaźnik korzystności (s. 116); „liczba pism przychodzących w 2021 roku do liczby osób zatrudnionych w kancelarii” – wskaźnik ekonomiczności (s. 122).

Rozdział piąty nosi tytuł: „Sposoby obiegu dokumentów oraz dedykowane systemy teleinformatyczne w urzędach miast na prawach powiatu”. Autorka wskazuje (s. 133), iż spośród 67 analizowanych urzędów 6 posiadało system EZD, 52 posiadało system „tradycyjny

z systemem wspomagania”, 7 „tradycyjny z wyjątkami do EZD”, 2 „tradycyjny bez systemu wspomagającego”. Spośród 19 urzędów miast na prawach powiatów w województwie śląskim jedynie dwa urzędy wdrożyły EZD.

Rozdział szósty nosi tytuł: „Ocena sprawności zarządzania informacją z wykorzystaniem teleinformatycznych systemów obiegu dokumentów w wybranych urzędach – wyniki badań” Do przedstawionych w rozdziale badań Autorka wybrała urzędy miejskie w Dąbrowie Górniczej, Gliwicach, Jastrzębiu Zdroju, Jaworznie, Rybniku, Zabrze i Żarach. Na początku rozdziału Autorka wymienia czynniki, które zdaniem pracowników badanych urzędów determinują „zarządzanie dokumentami z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego” (tab. 38, s. 157). Następnie przedstawia wyniki ankietyzacji pracowników urzędów dotyczące skuteczności (tab. 40, s. 161-162); dokładności, staranności i poprawności (tab. 42, s. 165-166); korzystności (tab. 49, s. 179) i ekonomiczności (tab. 56, s. 187).

Pracę kończą „Wnioski końcowe”. Autorka stwierdza tutaj (tab. 58), iż hipoteza główna została pozytywnie zweryfikowana, hipoteza pomocnicza 1 „została odrzucona” a hipoteza pomocnicza 2 została pozytywnie zweryfikowana (s. 195). Tę część dysertacji kończą sformułowane przez Autorkę „dyrektywy praktyczne” (5 dyrektyw). Koncentrują się one na następujących zaleceniach:

#### Dyrektywa 1.

Aby system teleinformatyczny był dostosowany do potrzeb urzędu, należy adekwatnymi narzędziami zbadać, jakie są oczekiwania urzędników i jakie funkcjonalności systemu są niezbędne w bieżącej pracy i będą odzwierciedlały specyfikę danego podmiotu. W proces decyzyjny należy włączyć merytorycznych pracowników urzędu oraz powołać interdyscyplinarny zespół, który opracuje szczegółowe warunki zamówienia (SWZ) zawierające odpowiednie kryteria jakościowe.

#### Dyrektywa 2.

Aby mieć dobrze funkcjonujący system, należy powierzyć go pracownikom o odpowiednich kompetencjach, którzy będą nim na bieżąco administrować oraz go rozwijać.

#### Dyrektywa 3.

Aby urzędnicy sprawnie korzystali z systemu, powinno się szkolić ich regularnie i poprzez osoby, które system dobrze znają. Szkolenia powinny być prowadzone w oparciu o ustalone i opracowane w urzędzie standardy i procedury.

Dyrektywa 4.

Jeśli istnieje możliwość sfinansowania wdrożenia systemu teleinformatycznego ze środków zewnętrznych, należy zrobić to tylko wtedy, gdy kierujący urzędem posiada realny wpływ na wybór systemu i istnieje możliwość jego integracji z innymi funkcjonującymi w urzędzie systemami teleinformatycznymi.

Dyrektywa 5.

Aby przepisy prawa odzwierciedlały realne oczekiwania jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do elektronicznego obiegu dokumentów czy systemów teleinformatycznych, należy aktywnie proponować zmiany legislacyjne oraz brać czynny udział w procedurze konsultacyjnej przewidzianej dla ustaw i rozporządzeń.

Zdaniem Autorki „zastosowanie powyższych dyrektyw w praktyce urzędów może mieć pozytywny wpływ na zwiększenie sprawności zarządzania informacją z wykorzystaniem teleinformatycznych systemów obiegu dokumentów”

### **Konkluzja recenzji**

Pomimo zgłoszonych uwag ogólna ocena pracy jest pozytywna. Stwierdzam, że rozprawa:

- spełnia kryteria uznania jej za pracę doktorską z uwagi na jej poznawczy, posiadający cechy oryginalności i aplikacyjny charakter;
- cechuje się poprawnością rzeczową. Autorka wykazuje się w pracy dobrą znajomością literatury przedmiotu rozważań, jak również dotychczasowych wyników badań w dziedzinie objętej tematem;
- napisana jest generalnie w sposób merytorycznie poprawny;



- odnosząc się do treści pracy należy stwierdzić, że zarówno w dyspozycji pracy jak i prowadzonych rozważaniach Autorka przestrzega zasady kompletności – praca obejmuje wszystkie istotne dla analizy postawionego problemu elementy.

Należy ponadto stwierdzić, że Autorka opanowała umiejętność samodzielnego stosowania wybranych metod badawczych, a wysuwane przez Nią wnioski znajdują generalnie wystarczające potwierdzenie w materiale dowodowym przytoczonym w pracy.

Rozprawa mgr Iwony Kapustki „Ocena wpływu systemów teleinformatycznych na sprawność zarządzania jednostek samorządu terytorialnego” spełnia warunki stawiane rozprawom doktorskim określone w ustawie z dnia 14 marca 2023 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 roku w sprawie szczególnego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie mgr Iwony Kapustki do publicznej obrony Jej rozprawy doktorskiej.

Poznań 1 sierpnia 2023 r.

