

Dominika Lisiak-Felicka, Maciej Szmit

Projekty informatyczne w administracji samorządowej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, 391-398

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOMINIKA LISIAK-FELICKA, MACIEJ SZMIT

Politechnika Łódzka

dominika.lisiak@gmail.com, maciej.szmit@gmail.com

PROJEKTY INFORMATYCZNE W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Wprowadzenie

Jednostki budżetowe administracji samorządowej realizują wiele przedsięwzięć informatycznych, przy czym - w odróżnieniu od organizacji komercyjnych - celem urzędów nie jest maksymalizacja zysków, ale realizacja zadań wynikających z ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

W artykule przedstawione zostały wyniki badań, na podstawie których zidentyfikowane zostały najważniejsze czynniki mające wpływ na sukces projektów informatycznych w administracji samorządowej. Badania te obejmowały zarówno analizę materiałów bibliograficznych (m.in. raporty Najwyższej Izby Kontroli, sprawozdań budżetowych oraz dokumentów MSWiA), jak i badanie ankietowe dotyczące przedsięwzięć informatycznych realizowanych przez wybrane urzędy miejskie i urzędy marszałkowskie w latach 2006-2008 oraz pogłębione wywiady z dyrektorami wydziałów/biur informatyki w tychże urzędach.

1. Informatyzacja administracji publicznej

W roku 2002 weszła w życie nowelizacja ustawy z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹, która wprowadziła nowy dział administracji -

¹ Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.

informatyzację². Od roku 2005 informatyzacją zarządza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Efektem wprowadzenia nowego działu były prace nad ustawą z dn. 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³.

Projekty informatyczne w administracji rządowej

Danych o przedsięwzięciach informatycznych realizowanych przez poszczególne ministerstwa dostarcza *Raport z przeglądu publicznych systemów teleinformatycznych w poszczególnych resortach administracji rządowej* sporządzony w roku 2004, przygotowany przez ówczesne Ministerstwo Nauki i Informatyzacji⁴. Zestawienia projektów rządowych zawierają również Plany Informatyzacji Państwa (na lata 2006 oraz 2007-2010)⁵. Istotne informacje o planowanych działaniach w zakresie ICT prezentują również strategie informatyzacji poszczególnych jednostek administracji rządowej i samorządowej⁶.

Problemy realizacji rządowych projektów informatycznych

W celu zidentyfikowania problemów występujących w projektach przeanalizowane zostały raporty NIK dotyczące wprowadzania i funkcjonowania systemów informatycznych w administracji rządowej⁷.

W zakresie prawnym najczęstsze problemy to: realizowanie projektów w sytuacji, gdy nie ma ustanowionych podstaw prawnych, częste zmiany przepisów, nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów. Kolejna grupa problemów to złe planowanie środków finansowych, niedbałe ich wydatkowanie oraz nieprawidłowe prowadzenie księgowości projektu. Zwraca uwagę nieprzestrzeganie elementarnych zasad zarządzania projektami: wykonywanie projektów niezgodnie z planem, całkowite zmiany koncepcji projektów w trakcie ich realizacji, pojawiające się usterki i wady w systemach, brak zarządzania ryzykiem i zmianą. Ostatnią grupę stanowią

² M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 59.

³ Dz.U. Nr 64, poz. 565.

⁴ Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Raport z przeglądu publicznych systemów teleinformatycznych w poszczególnych resortach administracji rządowej*, Warszawa, 2004.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz.U. z 2007 r. Nr 61 poz. 415) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006 (Dz.U. z 2006 r. Nr 147 poz. 1063 i 1064).

⁶ Wyniki tych zestawień zostały zaprezentowane w artykule: D. Lisiak, M. Szmit: *Kluczowe problemy w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej*, w: *Systemy wspomaganie w zarządzaniu środowiskiem*, Monografia, Zabrze 2008, s. 157-163.

⁷ D. Lisiak, I. Polítowska, M. Szmit: *Źródła i czynniki wykonalności prawnej wybranych projektów informatycznych w administracji rządowej*, w: *Teoria i praktyka zarządzania rozwojem organizacji*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2008 s. 265-274.

problemy powstałe przez czynnik ludzki, m.in.: brak zaangażowania pracowników w realizację projektu, niewykwalfikowana kadra, nieodpowiedni podział kompetencji, brak koordynacji działań, niewypełnienie obowiązków.

Polska e-administracja w rankingach

Pomimo podejmowanych licznych działań w zakresie informatyzacji administracji, otrzymuje ona niskie oceny w rankingach światowych. Np. w rankingu World Economic Forum⁸ w 2005 r. polska administracja zajęła 92 miejsce wśród 104 państw biorących udział w rankingu, poza wszystkimi państwami członkowskimi UE. W roku 2008 w rankingu Networked Readiness Index (wskaźników wykorzystywanych do zmierzenia stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego) Polska zajęła 62 miejsce (na 127 państw), natomiast w 2009 uplasowała się na pozycji 69 (na 134 państwa). Nadal zajmuje w rankingu ostatnie miejsce pośród krajów UE-25. Analizując wskaźnik „Importance of ICT to government vision of the future” Polska zajmuje 126 pozycję za takimi krajami jak Nepal, Namibia, Nikaragua, Czad.

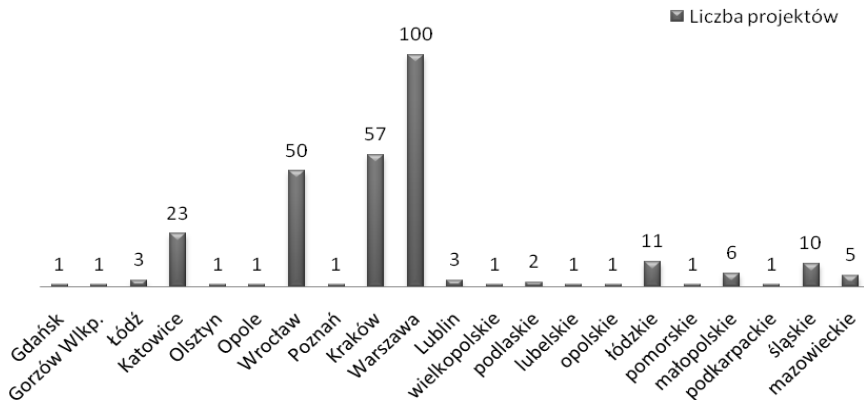
Polska w ciągu dwóch lat spadła o 12 pozycji w rankingu ONZ⁹ na temat rozwoju e-government na świecie i obecnie w 2010 r. zajmuje 45 miejsce. Na pierwszym miejscu w zestawieniu ONZ jest Korea Południowa, na drugim USA, potem: Kanada, Wielka Brytania, Holandia, Norwegia, Dania, Australia.

2. Badanie realizacji przedsięwzięć informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego

W ramach badania ankietowego zebrano informacje o podstawowych wskaźnikach dotyczących przedsięwzięć informatycznych. Do udziału w badaniu wybrane zostały, ze względu na wielkość, jednostki samorządu terytorialnego – miasta wojewódzkie i województwa, a w ich ramach wszystkie urzędy miejskie i urzędy marszałkowskie. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od stycznia do kwietnia 2009 i dotyczyło projektów zrealizowanych przez urzędy w latach 2006-2008. Wysłano 34 ankiety, w tym 18 do urzędów miejskich i 16 do urzędów marszałkowskich. Z 34 jednostek uzyskano 27 odpowiedzi, w tym 21 pozytywnych i umożliwiających analizę przesłanych wyników. Wyniki dotyczące liczby realizowanych projektów przedstawia rysunek 1.

⁸ M. Cieciora: *Wybrane problemy społeczne i zawodowe informatyki*, Wydawnictwo Vizja Press & IT, Warszawa, 2009 r., s. 72. Szczegóły o rankingach NRI (ang. Networked Readiness Index) w: Z. Pastuszek: *Implementacja zaawansowanych rozwiązań biznesu elektronicznego w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2007, s. 81-96.

⁹ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx> oraz komentarze na stronie <http://prawo.vagla.pl/node/8940> [2010-02-19].



Rys. 1. Liczby projektów informatycznych zrealizowanych przez poszczególne urzędy w latach 2006-2008

Źródło: opracowanie własne.

Analiza terminowości, budżetu oraz realizacji zakresu, czyli wszystkich trzech ograniczeń „żelaznego trójkąta projektów”¹⁰ wykazała, że:

- 75% badanych projektów zostało zrealizowanych w terminie, 18% było opóźnionych w stosunku do planowanego terminu, a 7% zakończyło się wcześniej niż było to zakładane;
- dla 72% projektów budżety nie osiągnęły zakładanych środków finansowych, tylko 10% miało budżet wyższy od zaplanowanego, wykonanie budżetu dla 18% projektów pokryło się z ich planem;
- cele 96% projektów zostały w pełni zrealizowane.

Kolejna analiza dotyczyła sprawdzenia stosunku wielkości budżetów projektów informatycznych do całości budżetów poszczególnych urzędów. W przypadku urzędów miejskich wydatki na przedsięwzięcia informatyczne nie przekraczały 0,6%, w przypadku urzędów marszałkowskich – 3,36%¹¹.

¹⁰ J. Philips: Zarządzanie projektami IT, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005, s. 269.

¹¹ D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych realizowanych w latach 2006-2008*, w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 5 (712) 2009, ORGMASZ, Warszawa 2009, s. 79, D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Kilka wyimków o informatyzacji*, w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 5 (712) 2009, ORGMASZ, Warszawa 2009, s. 80.

3. Krytyczne czynniki sukcesu projektów informatycznych w ocenie urzędników

W ramach badania przeprowadzonego techniką wywiadów swobodnych ustrukturalizowanych zebrane zostały informacje o sposobach zarządzania projektami informatycznymi w wybranych urzędach miejskich i marszałkowskich. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od października 2009 do lutego 2010 r. i dotyczyło jednostek, które w ankietach wykazały, że prowadziły co najmniej 3 projekty w badanym okresie. Pytania dotyczyły takich zagadnień jak: zarządzanie projektami informatycznymi, czynniki sukcesu projektu, outsourcing obsługi informatycznej, szkolenia, audyty i kontrole, analiza budżetu, wymiana doświadczeń w ramach spotkań, konferencji¹².

W tabeli 1 przedstawiona została ocena krytycznych czynników sukcesu, dokonana przez urzędników.

Tabela 1

Ocena krytycznych czynników sukcesu projektów dokonana przez urzędników

Lp.	Krytyczny czynnik sukcesu	Sumaryczna ocena
1.	doświadczony kierownik projektu	31
2.	wysoko wykwalifikowany i właściwie dobrany zespół projektowy	29
3.	zaangażowanie przyszłego użytkownika	28
4.	sprawny proces ustalania wymagań (potrzeb, oczekiwań)	28
5.	wiarygodne oszacowanie parametrów projektu (czasu, budżetu, zakresu)	28
6.	wsparcie zarządu (kierownictwa, sponsora)	27
7.	jasne cele biznesowe	27
8.	zastosowanie standardów infrastruktury sprzętowej, programowej	22
9.	minimalizacja zakresu (skrócenie etapu planowania, podział na podprojekty)	21
10.	praca zgodnie z formalną metodyką (zarządzania lub/i realizacyjną)	18

Źródło: opracowanie własne.

¹² Z uwagi na ograniczenie liczby stron artykułu przedstawione zostały niektóre zagadnienia dotyczące zarządzania projektami informatycznymi oraz czynnikami sukcesu, pozostałe aspekty zostały omówione w artykule D. Lisiak-Felicka: *Zarządzanie projektami w wybranych urzędach miejskich i marszałkowskich w ocenie urzędników* (zgłoszony na konferencję: Letnia Szkoła Zarządzania 2010).

Najwyższą ocenę uzyskały czynniki: doświadczony kierownik projektu oraz wysoko wykwalifikowany i właściwie dobrany zespół projektowy, najniższą - praca zgodnie z formalną metodyką (zarządzania lub/i realizacyjną).

Urzednicy oprócz wymienionych wyzej czynnikow wskazuja rowniez inne:

- wprowadzenie standardow procesow teleinformatycznych, standardow wymiany danych pomiedzy administracja rzadowa i samorzadowa,
- wielkosc zespolu - im mniejszy zespol, tym latwiej realizowac cele,
- sprawna komunikacja pomiedzy podmiotami uczestniczacyimi w projekcie,
- motywacja zespolu wewnetrznego,
- urealnienie zapisow ustawy Prawo zamowien publicznych,
- czytelne zrodlo finansowania i konstrukcja budzetowa.

Wsród najczesciej wymienianych problemow urzednicy wskazuja m.in. na:

- brak precyzyjnych oczekiwan stawianych systemom teleinformatycznym przez ich przyszlych uzytkownikow,
- niewlasciwy dobór zespolu projektowego, przypadkowy dobór ludzi o malych kompetencjach,
- przedluzajacy sie proces zakupow (protesty, przewlekla procedura zamowien publicznych),
- ograniczenia budzetowe, jednoroczne budzety, brak mozliwosci planowania w perspektywie,
- brak mozliwosci szkolen w takim zakresie, w jakim chcialoby sie je przeprowadzic,
- brak zarzadzania zmianą i kontroli zmiany,
- „silosowa” struktura organizacyjna urzedow i brak przygotowania administracji do zarzadzania macierzowego,
- brak jasnosci, stabilnosci i czytelnosci prawa.

Podsumowanie

Polska administracja przygotowuje wiele dokumentow strategicznych dotyczacych informatyzacji (strategie, plany informatyzacji). W opracowywaniu tych dokumentow ma duze doswiadczenie, ale realizacja tych planow nie przynosi administracji duzych sukcesow. Przeciwnie, projekty te sa czesto opoznione, a w dokumentach pokontrolnych mozna zauwazyc, ze administracja popelnia razace bledy w realizacji przedsiwziec informatycznych zarowno na szczeblu rzadowym, jak i samorzadowym. Mimo ze zestawienia otrzymane w wyniku przeprowadzonych ankiet sa wysoce optymistyczne, to urzednicy w wywiadach bezposrednich przyznaja, ze istnieja problemy w realizacji tych przedsiwziec. Ponadto dzialania administracji sa poddawane badaniom w rankingach swiatowych, w ktorzych otrzymu-

je ona niskie noty. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak prowadzenia analiz dotyczących zasadności realizacji planowanych przedsięwzięć, bądź niestaranne sporządzanie takich analiz. Na niską ocenę e-administracji wpływa również brak odpowiednich regulacji prawnych i ich uporządkowania, czego konsekwencją jest tzw. „informatyzacja bałaganu” w administracji.

Literatura

1. Cieciora M.: *Wybrane problemy społeczne i zawodowe informatyki*, Wydawnictwo Vizja Press & IT, Warszawa 2009.
2. Ganczar M.: *Informatyzacja administracji publicznej, Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
3. Lisiak D., Szmit M.: *Kluczowe problemy w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej*, w: *Systemy wspomagania w zarządzaniu środowiskiem*, Monografia, Zabrze 2008.
4. Lisiak D., Politowska I., Szmit M.: *Źródła i czynniki wykonalności prawnej wybranych projektów informatycznych w administracji rządowej*, w: *Teoria i praktyka zarządzania rozwojem organizacji*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2008.
5. Lisiak-Felicka D., Szmit M.: *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych realizowanych w latach 2006-2008* w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 5 (712) 2009, ORGMASZ, Warszawa 2009.
6. Lisiak-Felicka D., Szmit M.: *Kilka wyimków o informatyzacji*, w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*”, nr 5(712)2009, ORGMASZ, Warszawa 2009.
7. Pastuszek Z.: *Implementacja zaawansowanych rozwiązań biznesu elektronicznego w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2007.
8. Philips J.: *Zarządzanie projektami IT*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005.
9. *Raport z przeglądu publicznych systemów teleinformatycznych w poszczególnych resortach administracji rządowej*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa, 2004.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz.U. z 2007 r. Nr 61 poz. 415).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006 (Dz.U. z 2006 r. Nr 147 poz. 1063 i 1064).
12. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565).
14. <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

15. <http://prawo.vagla.pl/node/8940>

IT PROJECTS IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

Summary

The budgetary units of the local government administration implement many IT projects. This article presents the results of the researches on the basis of which the authors tried to identify the most important factors that have influence on the success of IT projects in local government administration. These researches include analysis of the available bibliographic materials, results of questionnaires conducted in City Offices and Marshall's Offices and results of interviews with the heads of IT departments/units of these offices.

Translated by Dominika Lisiak-Felicka, Maciej Szmit