

Dominika Lisiak-Felicka, Dominik Sankowski

Wytyczne do zarządzania projektami informatycznymi w jednostkach administracji publicznej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 408-415

2012

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, DOMINIK SANKOWSKI

Politechnika Łódzka

WYTYCZNE DO ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI INFORMATYCZNYMI W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniom zarządzania projektami informatycznymi w jednostkach administracji publicznej. Celem artykułu jest wskazanie wytycznych do zarządzania tymi projektami oraz czynników mających wpływ na zakończenie sukcesem tych przedsięwzięć.

Jednym z obszarów zarządzania jednostkami administracji publicznej jest zarządzanie projektami, w tym informatycznymi (w przypadku jednostek związanych z informatyką). Zgodnie z nomenklaturą znaną w literaturze¹ przedsięwzięcia informatyczne można podzielić na: wewnętrzne – mające na celu usprawnienie działalności jednostek administracji publicznej (ang. *back-office*) oraz zewnętrzne – służące uproszczeniu i doskonaleniu procesów obsługi obywateli (ang. *front-office*). Z punktu widzenia społeczeństwa projekty typu front-office są bardziej istotne, gdyż umożliwią załatwianie podstawowych spraw w urzędzie drogą elektroniczną za pośrednictwem Internetu.

Jakkolwiek postępy w informatyzacji administracji publicznej w Polsce są zauważalne, to są one znacznie mniejsze niż w innych krajach. Administracja publiczna pomimo dużego doświadczenia notorycznie popełnia rażące błędy w realizacji projektów informatycznych. Słabą skuteczność działań administracji w tym zakresie potwierdzają rankingi europejskie i światowe dotyczące informatyzacji

¹ Zobacz: K. Muszyńska, *Problemy związane z rozwojem elektronicznej administracji i możliwe kierunki rozwiązań*, Systemy wspomaganie organizacji – archiwum publikacji, http://www.swo.ae.katowice.pl/_pdf/244.pdf (2012-01-14).

administracji oraz e-administracji², w których pozycja Polski jest nadal niska. Przykład rażącego błędów w działaniach administracji może stanowić wieloletnia bezskuteczna informatyzacja służby zdrowia i problemy związane z nową ustawą refundacyjną. Dodatkowo mała użyteczność usług e-administracji zniechęca społeczeństwo do korzystania z tych rozwiązań. Przykładem może być kluczowy projekt administracji publicznej – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Jak podaje „Dziennik Gazeta Prawna”, „z możliwości zakładania profili zaufanych w systemie ePUAP skorzystało tylko 26 tys. osób. W takim tempie objęcie profilami wszystkich dorosłych Polaków zajmie około 500 lat. Ale też do pełnienia usług za pomocą tej platformy wciąż nie jest uprawniona jedna trzecia urzędników³. Na 2479 gmin swoje konta podmiotu publicznego założyło zaledwie 1667 urzędów. Nie lepiej jest w przypadku powiatów i województw – konta ma tylko 270 na 395 funkcjonujących instytucji.

W dalszej części artykułu określono wytyczne do zarządzania projektami w administracji publicznej. Zastosowanie opisanych rekomendacji może przyczynić się do usprawnienia działań podejmowanych przez administrację i poprawy dostępności jej usług dla obywateli.

1. Wytyczne do zarządzania projektami

W celu diagnozy istniejącego stanu w zakresie zarządzania projektami w administracji publicznej w Polsce oraz identyfikacji możliwości rozwiązania występujących problemów w realizacji projektów informatycznych przeprowadzono badania ankietowe w urzędach miejskich miast wojewódzkich i urzędach marszałkowskich oraz wywiady swobodne ustrukturalizowane z kierownikami jednostek organizacyjnych odpowiedzialnymi za realizację projektów informatycznych w tych urzędach. Badania te zostały zrealizowane w ramach rozprawy doktorskiej⁴ autorki niniejszego artykułu.

² Zobacz: *Ranking ONZ na temat rozwoju e-government na świecie*, <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx> (2012-01-10), World Economic Forum, *The Global Information Technology Report, 2010-2011, Transformations 2.0*, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report/> (2012-01-10) oraz Eurostat, *E-government on-line availability 2002–2009*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir120> (2012-01-10) oraz D. Sankowski, *Edukacja i nauka w gospodarce opartej na wiedzy*, w: *Informatyka i edukacja: problematyka gier komputerowych i inne zagadnienia wybrane*, red. D. Sankowski, A. Romanowski, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010, s. 9–26.

³ Zobacz: „Gazeta Prawna”, *ePUAP na bardzo niskim pulapie. Skorzystało tylko 26 tys. osób*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/580995.epuap_na_bardzo_niskim_pulapie_skorzystalo_tylo_26_tys_osob.html (2012-01-10).

⁴ Zobacz: D. Lisiak-Felicka, *Projekty informatyczne w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej*, Rozprawa doktorska, Łódź 2011.

Na podstawie przeprowadzonych badań określone zostały między innymi wytyczne do zarządzania projektami informatycznymi w administracji publicznej oraz czynniki mające wpływ na zakończenie sukcesem tych przedsięwzięć.

Projekty realizowane w jednostkach administracji publicznej nie kończyły się sukcesem z powodu braku:

– **jasnego, spójnego i stabilnego prawa;**

Próba podejmowania projektów informatycznych w administracji publicznej w sytuacji niestabilizowanego prawa, w warunkach ciągłych zmian bazy normatywnej bądź w sytuacji braku odpowiednich przepisów może utrudnić osiągnięcie sukcesu w realizacji przedsięwzięcia. Dodatkowo niedostosowane prawo uniemożliwia automatyzację procedur administracyjnych, co również wpływa na trudności przy tworzeniu systemów informatycznych dla administracji.

– **uporządkowania organizacyjnego;**

Struktury organizacyjne urzędów nie są przystosowane do zarządzania projektami. Dominujące struktury liniowo-sztabowe⁵ nie sprzyjają działaniom projektowym. Wskazane byłoby przeorganizowanie tych jednostek, aby zwiększyć ich zdolność do zarządzania projektami (np. wprowadzenie struktury macierzowej)⁶. Konieczne jest również uporządkowanie w strukturach organizacyjnych jednostek realizujących projekty. Obecnie umiejscowione są one w różnych departamentach na różnych szczeblach organizacji.

– **właściwego finansowania;**

Sytuacja budżetowa powinna być stabilna, a na realizację projektów muszą być zabezpieczone odpowiednie środki finansowe. Konieczne jest zapewnienie środków finansowych w budżecie nie tylko na realizację projektu, ale i na wydatki związane z utrzymaniem projektu (np. szkolenia, odnawianie licencji, dostosowanie systemu do zmian przepisów prawa). Należy również zwiększyć środki finansowe na informatyzację jednostek administracji publicznej. Z przeprowadzonych badań wynika, że na projekty informatyczne urzędy przeznaczają minimalne kwoty swoich budżetów (od

⁵ Zobacz: A. Nalepka, *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001, s. 75.

⁶ Zobacz: M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 142.

0,02% do 3,36%)⁷. Zbyt małe środki finansowe przyczyniają się do słabego rozwoju informatyzacji.

- **systematycznego pogłębiania wiedzy, odpowiedniej liczby szkoleń i wymiany doświadczeń przez urzędników;**
Konieczne jest zapewnienie odpowiedniej liczby szkoleń organizowanych dla urzędników przez renomowane firmy. Szkolenia powinny być prowadzone systematycznie, a nie tylko w sytuacji znalezienia oszczędności w budżecie i konieczności ich wydatkowania w danym roku budżetowym. Inwestycje w zasoby ludzkie umożliwią stworzenie wysoko wykwalifikowanej kadry urzędniczej.
- **wprowadzenia standardów i metodyk zarządzania projektami;**
Wskazane jest wdrożenie w jednostkach administracji publicznej formalnych metodyk zarządzania projektami bądź sformalizowanych standardów dostosowanych do potrzeb urzędów oraz przeszkolenie urzędników z zakresu formalnych metodyk zarządzania projektami.
- **odpowiedniego zespołu projektowego;**
Do realizacji projektu powinien być zaangażowany zespół projektowy posiadający odpowiednią wiedzę i kwalifikacje z zakresu zarządzania projektami. Na czele tej grupy powinien stać kierownik projektu (ang. *project manager*), który oprócz wiedzy posiada doświadczenie w realizacji przedsięwzięć informatycznych. Członkowie zespołu powinni być zaangażowani i współodpowiedzialni za projekt. Istotna jest również dobra komunikacja i przepływ informacji w zespole projektowym.
- **interoperacyjności teleinformatycznej⁸;**
Konieczne jest wprowadzenie standardów procesów teleinformatycznych, standardów wymiany danych pomiędzy administracją rządową i samorządową. Obecnie dane wprowadzane są kilkakrotnie do różnych systemów i nie ma możliwości wymiany informacji pomiędzy nimi.
- **prawidłowego zarządzania zmianą⁹ i ryzykiem w projektach;**
Przeprowadzone badania potwierdzają, że urzędnicy unikają ryzyka oraz mają problemy w zarządzaniu zmianą w projektach. Rozwiązaniem może

⁷ Zobacz: D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych zrealizowanych w latach 2006–2008*, abstrakt w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2009, nr 5, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMASZ”, Warszawa 2009, s. 79; D. Lisiak-Felicka, *Projekty informatyczne w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej*, Rozprawa doktorska, Łódź 2011; D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Projekty informatyczne w administracji samorządowej*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług nr 58*, Szczecin 2010, s. 391–398, D. Lisiak-Felicka, M. Szmit, *Narzędzia informatyczne w zarządzaniu urzędami – wybrane zagadnienia*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 651, Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, Drogi dochodzenia do społeczeństwa informacyjnego. Stan obecny, perspektywy rozwoju i ograniczenia*, tom II, Szczecin 2011, s. 232–240.

być określenie wymagań w stosunku do kierowników projektów, aby nie musieli się oni bać i wstydzić niepowodzeń (oczywiście mowa o rozsądnym tychże niepowodzeń odsetku i rozmiarze), które przecież w zarządzaniu projektami informatycznymi są nie do uniknięcia. Innym rozwiązaniem jest, wspomniane wcześniej, szkolenie urzędników w zakresie zarządzania projektami, w szczególności dotyczące zarządzania zmianą i ryzykiem w projektach informatycznych. Wskazane jest podejmowanie działań zapobiegawczych zamiast korygujących oraz planowanie i analiza ryzyka.

– **spójnego celu i polityki w zakresie informatyzacji;**

Niezbędne jest całościowe, spójne z informatyzowaniem wszystkich jednostek administracji. Informatyzacja administracji w sytuacji dużej liczby różnorodnych systemów informatycznych jest niezwykle utrudniona. Konieczna jest integracja tych systemów. Możliwość realizacji projektów w administracji powinna być wnikliwie przeanalizowana, przedsięwzięcie powinno być dokładnie zaplanowane, a nie podejmowane na zasadzie działań *ad hoc*.

– **rozwoju społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa wiedzy;**

Spółeczeństwo powinno być przygotowane i musi wyrażać chęć do korzystania z usług publicznych z wykorzystaniem Internetu. Istotne jest również przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia cyfrowego.

– **zatrudnienia kompetentnych urzędników;**

Urzędnicy powinni posiadać odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe.

Podsumowanie

Badanie ankietowe przeprowadzone w urzędach miejskich miast wojewódzkich oraz urzędach marszałkowskich nie przyniosło satysfakcjonujących wyników. Odpowiedzi uzyskane od urzędników cechowały się dużym optymizmem (np. we-

⁸ Zobacz: C.M. Olszak, E. Ziemia, *Administracja publiczna wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w świetle śląskich uwarunkowań regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 109–150; C.M. Olszak, G. Billewicz, *Wybrane problemy rozwoju administracji publicznej w warunkach gospodarki elektronicznej*, w: *Systemy wspomagania organizacji*, red. T. Porębska-Miąc, H. Sroka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007.

⁹ Zobacz: J. Penc, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997, s. 510; A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000, s. 529; PN-I-13335-1:1999, *Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych – Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych*; M. Bielski, *Podstawy teorii...*, *op. cit.*, s. 175.

dług respondentów 96% projektów to projekty zakończone sukcesem pod względem realizacji ich zakresu). Dopiero ustrukturalizowane wywiady swobodne, przeprowadzone jako kolejne badania, pozwalają stwierdzić, że również sami kierownicy biur i wydziałów informatyki w urzędach zauważają wiele problemów, które stają się przeszkodą utrudniającą, a nawet wręcz uniemożliwiającą efektywną informatyzację administracji publicznej. Na podstawie przeprowadzonych badań określono wytyczne do zarządzania projektami informatycznymi w administracji publicznej. Są one częściowo spójne z opisanymi w projekcie *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015* kluczowymi wyzwaniem, jakimi są: budowa struktur organizacyjnych zdolnych do efektywnego wykorzystania funkcjonujących i budowanych systemów oraz integracja systemów i zasobów informacyjnych o charakterze sektorowym w spójny i zgodny z zasadami architektury korporacyjnej system teleinformatyczny administracji publicznej¹⁰.

Wskazane rekomendacje nie wyczerpują pełnej listy czynników mających wpływ na zakończenie projektu sukcesem w administracji publicznej. Istnieje potrzeba prowadzenia dalszych badań w tym zakresie, w celu weryfikacji wymienionych wytycznych, identyfikacji innych czynników sukcesu projektów informatycznych oraz diagnozy barier prawnych i organizacyjnych w zakresie informatyzacji administracji. Zastosowanie wskazanych wytycznych może przyczynić się do zwiększenia efektywności działania urzędników w zakresie realizacji przedsięwzięć informatycznych, a tym samym do wzrostu pozycji polskiej administracji na tle innych krajów.

Literatura

1. Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
2. Eurostat, E-government on-line availability 2002-2009 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir120>.
3. „Gazeta Prawna”, *ePUAP na bardzo niskim pułapie. Skorzystało tylko 26 tys. osób*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/580995,epuap_na_bardzo_niskim_pulapie_s_korzystalo_tyлко_26_tys_osob.html; http://www.piit.org.pl/_gAllery/12/26/12261/PIP_2011-2015_projekt_z_9_sierpnia_2011_r.pdf.
4. Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000.

¹⁰ Zobacz: Projekt z dnia 09.08.2011 r. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*, http://www.piit.org.pl/_gAllery/12/26/12261/PIP_2011-2015_projekt_z_9_sierpnia_2011_r.pdf (2012-01-10).

5. Lisiak-Felicka D., *Projekty informatyczne w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej*, Rozprawa doktorska, Łódź 2011.
6. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Porównanie wybranych wskaźników dla niektórych samorządowych przedsięwzięć informatycznych zrealizowanych w latach 2006–2008*, abstrakt w: „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2009, nr 5, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 2009.
7. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Projekty informatyczne w administracji samorządowej*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług nr 58*, Szczecin 2010.
8. Lisiak-Felicka D., Szmit M., *Narzędzia informatyczne w zarządzaniu urzędami – wybrane zagadnienia*, w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 651, Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, Drogi dochodzenia do społeczeństwa informacyjnego. Stan obecny, perspektywy rozwoju i ograniczenia*, tom II, Szczecin 2011.
9. Muszyńska K., *Problemy związane z rozwojem elektronicznej administracji i możliwe kierunki rozwiązań*, Systemy wspomagania organizacji – archiwum publikacji, http://www.swo.ae.katowice.pl/_pdf/244.pdf.
10. Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001.
11. Olszak C.M., Billewicz G., *Wybrane problemy rozwoju administracji publicznej w warunkach gospodarki elektronicznej*, w: *Systemy wspomagania organizacji*, red. T. Porębska-Miąc, H. Sroka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007.
12. Olszak C.M., Ziemia E., *Administracja publiczna wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w świetle śląskich uwarunkowań regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010.
13. Penc J., *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
14. PN-I-13335-1:1999, *Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych – Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych*.
15. Projekt z dnia 09.08.2011 r. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*.
16. Ranking ONZ na temat rozwoju e-government na świecie, <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>.
17. Sankowski D., *Edukacja i nauka w gospodarce opartej na wiedzy*, w: *Informatyka i edukacja: problematyka gier komputerowych i inne zagadnienia wybrane*, red. D. Sankowski, A. Romanowski, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.
18. World Economic Forum, *The Global Information Technology Report, 2010-2011, Transformations 2.0*, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report/>.

GUIDELINES FOR IT PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION UNITS

Summary

The paper presents issues of implementation of IT projects in public administration units. Based on the survey some guidelines for project management in public administration were defined (e.g. clearness, stability, clarity of law, ICT interoperability, well-chosen project team, adequate financing, organizational order, proper of change management and risk management in projects).

Translated by Dominika Lisiak-Felicka