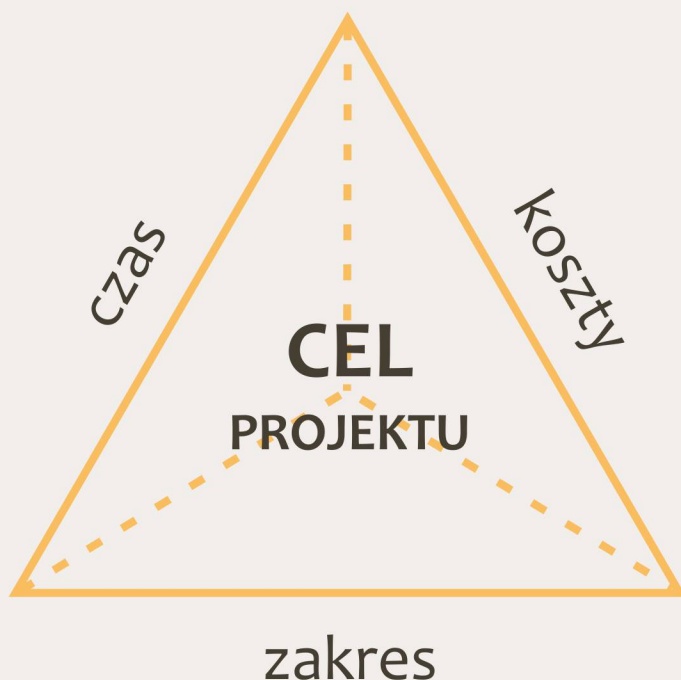


ANNA KACZOROWSKA

**E-usługi administracji publicznej
w warunkach zarządzania projektami**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ANNA KACZOROWSKA

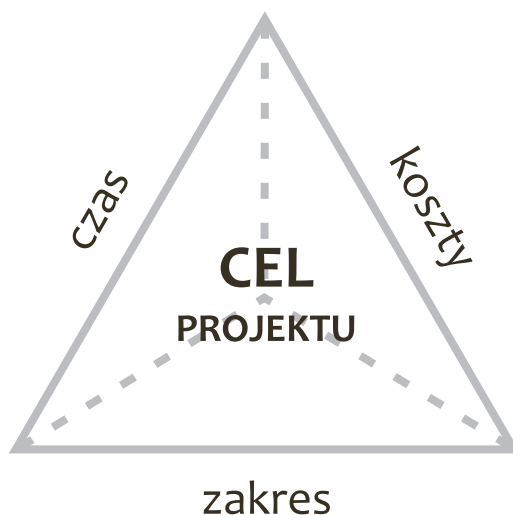
**E-usługi administracji publicznej
w warunkach zarządzania projektami**



40 LAT
WYDAWNICTWA
UNIERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ANNA KACZOROWSKA

**E-usługi administracji publicznej
w warunkach zarządzania projektami**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 2013

Anna Kaczorowska – Katedra Informatyki
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Gabriela Idzikowska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Katarzyna Ciach

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Joanna Skopińska

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06310.13.1.H

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-932-2

ISBN (ebook) 978-83-7969-336-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 9 |
| I. Usługi elektronicznej administracji w Polsce | 17 |
| 1.1. <i>E-government</i> – pojęcie, podejścia i terminologia | 17 |
| 1.2. Kalendarium <i>e-government</i> w Polsce na gruncie prawa europejskiego i krajowego .. | 20 |
| 1.3. Polskie osiągnięcia w zakresie <i>e-government</i> | 32 |
| 1.3.1. Krajowy <i>e-government</i> w rankingach europejskich | 32 |
| 1.3.2. Polska w europejskim łańcuchu efektywności <i>e-government</i> | 43 |
| 1.3.3. Krajowy <i>e-government</i> w rankingach światowych | 53 |
| 1.4. Potrzeba informatyzacji administracji publicznej z zastosowaniem odpowiedniej metodyki zarządzania projektami | 58 |
| II. Zarządzanie projektami | 65 |
| 2.1. Wprowadzenie | 65 |
| 2.2. Projekty i ich specyfika..... | 67 |
| 2.2.1. Projekty – terminologia i fundamentalne koncepcje..... | 67 |
| 2.2.2. Projektowa struktura organizacyjna..... | 68 |
| 2.2.2.1. Ramowa organizacja projektu | 68 |
| 2.2.2.2. Funkcje w strukturze organizacyjnej projektu | 70 |
| 2.2.3. Portfele, programy i rodziny projektów | 73 |
| 2.2.4. Specyfika projektów informatycznych..... | 75 |
| 2.2.5. Specyfika projektów publicznych i europejskich..... | 80 |
| 2.3. Zarządzanie procesem projektowania | 87 |
| 2.3.1. Definicje i fundamentalne koncepcje | 87 |
| 2.3.2. Cykl życia projektu | 87 |
| 2.3.3. Tradycyjne i zwinne podejście do zarządzania projektami | 91 |
| 2.4. Podsumowanie..... | 96 |
| III. Projekty informatyczne i zarządzanie nimi na rzecz rozwoju krajowego <i>e-government</i> | 99 |
| 3.1. Wprowadzenie | 99 |
| 3.2. Analiza historycznych i obowiązujących uregulowań prawnych związanych z informatyzacją administracji publicznej i świadczeniem e-usług | 100 |
| 3.2.1. Inicjatywy przed ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne | 100 |
| 3.2.2. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..... | 103 |
| 3.2.3. Pierwsza nowelizacja ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne | 107 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 3.2.3.1. | Dodane, zmienione i uchylone przepisy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..... | 107 |
| 3.2.3.2. | Przepisy zmieniające <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> | 116 |
| 3.2.3.3. | Przepisy zmieniające <i>Ordynację podatkową</i> | 118 |
| 3.2.4. | Projekt kolejnej nowelizacji ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..... | 122 |
| 3.2.4.1. | Przepisy zmieniające ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..... | 122 |
| 3.2.4.2. | Przepisy zmieniające <i>Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynację podatkową</i> | 127 |
| 3.2.4.3. | Przepisy zmieniające ustawę <i>Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</i> | 128 |
| 3.2.5. | Plan informatyzacji państwa na rok 2006..... | 131 |
| 3.2.6. | Plan informatyzacji państwa na lata 2007–2010..... | 134 |
| 3.2.7. | Projekt planu informatyzacji państwa na lata 2011–2015..... | 136 |
| 3.3. | Ocena dotychczasowego stanu prac nad informatyzacją państwa..... | 141 |
| 3.3.1. | Ocena informatyzacji administracji publicznej..... | 141 |
| 3.3.2. | Ocena zarządzania projektami IT..... | 145 |
| 3.4. | Podsumowanie..... | 154 |
| IV. | Czynniki krytyczne rozwoju e-government w Polsce..... | 157 |
| 4.1. | Wprowadzenie..... | 157 |
| 4.2. | Cel analizy wyników badań i dokumentów krajowych i zagranicznych oraz ankiety dla słuchaczy Podyplomowego Studium Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego..... | 158 |
| 4.3. | Czynniki przyspieszające rozwój i poziom korzystania z e-usług..... | 161 |
| 4.3.1. | Projekty i zarządzanie nimi w sektorze publicznym..... | 161 |
| 4.3.2. | Nowelizacje ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..... | 162 |
| 4.3.3. | Platforma ePUAP..... | 162 |
| 4.3.4. | Kontakty elektroniczne z administracją poprzez serwisy społecznościowe typu Wiki..... | 166 |
| 4.3.5. | Zewnętrzne finansowanie projektów e-government..... | 169 |
| 4.4. | Czynniki opóźniające rozwój e-government..... | 171 |
| 4.4.1. | Ograniczony dostęp do szerokopasmowego Internetu..... | 171 |
| 4.4.2. | Bariery legislacyjne..... | 172 |
| 4.4.3. | Niejednolity model uwierzytelniania użytkowników w kontaktach z urzędami..... | 174 |
| 4.4.4. | Elektroniczny obieg dokumentów i portale internetowe w urzędach..... | 176 |
| 4.4.5. | Rejestry publiczne, typy e-formularzy oraz ich format i struktura..... | 181 |
| 4.4.6. | Nieprawidłowości w zarządzaniu projektami..... | 183 |
| 4.4.7. | Niewystarczająca promocja e-urzędów..... | 186 |
| 4.4.8. | Bezpieczeństwo komunikacji elektronicznej pomiędzy urzędami i ich klientami..... | 186 |
| 4.4.9. | Edukacja i świadomość urzędników oraz odbiorców e-usług publicznych..... | 188 |
| 4.4.10. | Obsługa informatyczna urzędów i wysokość wydatków na informatyzację..... | 190 |
| 4.5. | Analiza wyników ankiety dla słuchaczy Podyplomowego Studium Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego..... | 191 |
| 4.6. | Podsumowanie..... | 201 |

| | |
|---|-----|
| V. Metodyczne zarządzanie projektami w sektorze publicznym w Polsce | 205 |
| 5.1. Wprowadzenie | 205 |
| 5.2. Metodyka zarządzania projektami dofinansowywanymi ze środków UE | 207 |
| 5.2.1. Cel i konstrukcja metodyki <i>Project Cycle Management</i> | 207 |
| 5.2.2. Instrumentarium metodyki <i>Project Cycle Management</i> | 212 |
| 5.2.3. Zarządzanie kosztami w metodyce <i>Project Cycle Management</i> | 218 |
| 5.2.4. Wsparcie softwarowe | 221 |
| 5.3. Analiza standardu zarządzania projektami Project Management Institute | 221 |
| 5.3.1. Cel i konstrukcja metodyki Project Management Institute | 221 |
| 5.3.2. Instrumentarium standardu Project Management Institute | 225 |
| 5.3.3. Zarządzanie kosztami w metodyce Project Management Institute | 226 |
| 5.3.4. Wsparcie softwarowe | 228 |
| 5.4. Analiza metodyki PRINCE2 | 230 |
| 5.4.1. Cel i konstrukcja metodyki PRINCE2 | 230 |
| 5.4.2. Instrumentarium metodyki PRINCE2 | 239 |
| 5.4.3. Zarządzanie kosztami w PRINCE2 | 240 |
| 5.4.4. Wsparcie softwarowe | 245 |
| 5.5. Zalecenia odnośnie do stosowania porównywanych metod | 245 |
| 5.6. Koncepcja wsparcia organizacyjno-informatycznego dla metodyki zarządzania projek- tami stosowanej przez administrację publiczną | 253 |
| 5.6.1. Wymagania wobec metodyki zarządzania projektami w administracji publi- cznej | 253 |
| 5.6.2. Koncepcja wsparcia organizacyjnego metodyki <i>Project Cycle Management</i> | 254 |
| 5.6.3. Koncepcja wsparcia informatycznego metodyki <i>Project Cycle Management</i> | 259 |
| 5.6.3.1. Informatyczna infrastruktura zarządzania projektami | 259 |
| 5.6.3.2. Transmisja danych z Ms Excel do Ms Project Professional 2010 | 259 |
| 5.6.3.3. Implementacja analizy trendu kamieni milowych | 262 |
| 5.7. Podsumowanie | 265 |
| Zakończenie | 269 |
| Bibliografia | 275 |
| Wykaz skrótów | 291 |
| Załącznik 1. Pojęcia zdefiniowane w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizu- jących zadania publiczne | 295 |
| Załącznik 2. Projekty finansowane w ramach 7. osi priorytetowej PO IG 2007–2013 | 299 |
| Załącznik 3. Wzór ankiety dla słuchaczy Podyplomowego Studium Zarządzanie w Jed- nostkach Samorządu Terytorialnego | 305 |
| Załącznik 4. Wyniki ankiety dla słuchaczy Podyplomowego Studium Zarządzanie w Jed- nostkach Samorządu Terytorialnego | 311 |
| Załącznik 5. Czasowa wartość pieniądza | 317 |
| Spis rysunków i wykresów | 319 |
| Spis tabel | 320 |
| Od redakcji | 323 |

Wstęp

Wdrażanie *e-government* w Polsce odbywało się przede wszystkim pod kątem naszego kandydowania do Unii Europejskiej (UE), a jego rozwój następuje już jako efekt członkostwa w jej strukturach.

Rozwój *e-government* w Polsce jest możliwy dzięki wprowadzeniu zarządzania projektami do sektora administracji publicznej i zależy od racjonalnych inwestycji państwa w nowe technologie informacyjno-komunikacyjne (*Information and Communications Technology – ICT*), dzięki którym pojawią się w tym sektorze spójne, w skali kraju, systemy teleinformatyczne.

Projekty informatyczne (projekty IT) powinny być w tym sektorze ustanawiane, przede wszystkim, dla udostępniania kolejnych e-usług i systemów teleinformatycznych, dzięki którym mogą być one świadczone. Niezmiernie ważne jest racjonalne wykorzystanie dotychczasowego dorobku sektora publicznego w obszarze informatyzacji i zarządzania projektami. Trzeba będzie dołożyć wszelkich starań na rzecz realizacji projektów, których cele są nadal aktualne, a ich najcięższy grzech polega na tym, że zostały ustanowione w poprzednich planach informatyzacji państwa i nie zdążono ich zakończyć. Należy być świadomym faktu, że nie wystarczy wprowadzenie drobnych korekt w prowadzonych projektach. Bardzo potrzebna jest lepsza koordynacja w zarządzaniu powiązаныmi projektami IT, która niestety ma dużo więcej ograniczeń, jeśli nie posiada profesjonalnego informatycznego wsparcia.

Celem *e-government* nie jest informatyzacja administracji, ale sprawne świadczenie usług potrzebnych jej klientom. Elektroniczna administracja nie jest nowym narzędziem rządowej kooperacji w dziedzinie informatyzacji, ale powinna być narzędziem udostępniania lepszych usług osobom prywatnym i przedsiębiorcom. Dla administracji, jako takiej, kwestią bardzo istotną jest możliwość monitorowania przebiegu spraw, sprawne narzędzia kontroli na każdym jej poziomie, ale także jej wizerunek w oczach społeczeństwa.

Dalszy postęp w świadczeniu e-usług zgodnych z oczekiwaniami indywidualnych klientów i firm będzie wymagał od ekip rządzących kontynuacji przedsięwzięć uruchomionych przez poprzedników i kompetentnej koordynacji licznych projektów o pokrywających się harmonogramach realizacji.

E-government w Polsce jest utożsamiany z usługami świadczonymi na drodze elektronicznej przez urzędy. Natomiast dla innych państw UE *e-government* to WSZYSTKIE (e-demokracja, e-usługi, e-zarządzanie) formy kontaktu klienta z administracją wykorzystujące technologie ICT. Różnice w odmiennym rozu-

mieniu tego samego pojęcia skutkują resortowym charakterem systemów teleinformatycznych polskiej administracji, zwłaszcza centralnej. W rezultacie klient może załatwić swoją sprawę w pełni, jeśli obejmuje ona obszar pojedynczego resortu. W przeciwnym razie, jeśli sprawa dotyczy kompetencji kilku jednostek administracji, klient nie załatwia jednej sprawy, lecz szereg częściowych, w których gromadzi dokumenty i wraz z nimi „wędruje” po wielu urzędach.

Brak spójnej w skali państwa polityki informatyzacji powoduje, że na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP) znajduje się tylko 60 usług (zbudowanych w okresie, kiedy za informatyzację administracji publicznej było odpowiedzialne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – MSWiA), a ok. 300¹ zostało udostępnionych samodzielnie przez regionalne jednostki administracji publicznej [103, s. 12]. Według stanu na dzień 20 stycznia 2012 r. lista spraw, które można załatwić poprzez platformę ePUAP, zawiera 394 pozycje [103, s. 117]. Systemy wdrażane przez różne urzędy mogą się komunikować ze sobą poprzez platformę ePUAP, jedynie w niedużym zakresie spraw. Docelowo platforma ePUAP ma pełnić rolę jednego wspólnego miejsca, w którym użytkownicy mogliby korzystać z wszystkich oferowanych usług publicznych i w ten sposób załatwiać sprawy urzędowe. Tymczasem, systemy wdrażane przez różne urzędy mogą się komunikować ze sobą poprzez platformę ePUAP jedynie w niedużym zakresie spraw. Do czerwca 2011 r. poziom korzystania z e-usług przez indywidualnych petentów był niewielki ze względu na konieczność identyfikacji, przy załatwianiu spraw urzędowych, za pomocą podpisu kwalifikowanego. ePUAP do tej pory nie daje możliwości załatwienia w jednym miejscu wszystkich spraw administracyjnych, co dla tego rozwiązania powinno być najważniejsze. Oczekuje się, że drugi etap budowy tej platformy, realizowany w ramach projektu e-PUAP2, doprowadzi do integracji zarówno funkcjonalności – z punktu widzenia klientów, jak i danych – zapewnionej przez administrację.

Oferowanie coraz szerszego wachlarza usług w ramach *e-government* ma sens tylko wówczas, jeśli będzie następowało w zgodzie z rzeczywistymi potrzebami i oczekiwaniami polskiego społeczeństwa – klienta administracji. Jeśli kolejne e-usługi będą wdrażane jedynie z chęci wprowadzenia do tego sektora najnowszych technologii ICT, skorzystania z dofinansowania czy konieczności realizacji planów UE lub też dla zaspokojenia resortowych ambicji i celów, to ten długofalowy i ciągły proces nie zakończy się sukcesem. Brak wiedzy w społeczeństwie o istnieniu e-usług i korzyściach wynikających z ich stosowania nie przyczyni się do wzrostu zapotrzebowania na elektroniczne usługi administracji

¹ Trzy pierwsze miejsca na liście jednostek administracji publicznej, które udostępniły najwięcej usług do końca 2011 r., zajmują: Urząd Miasta Aleksandrów Kujawski (155 usług), Urząd Miasta w Gliwicach (118) i Starostwo Powiatowe w Słupsku (113) [101, s. 118].

publicznej. Najskuteczniej można sprawny *e-government* wprowadzić poprzez realizację projektów ICT i profesjonalne zarządzanie nimi, zwłaszcza takimi, których harmonogramy są dłuższe niż czteroletnia kadencja wyborcza.

Korzystanie z usług publicznych świadczonych przy użyciu ICT wiąże się z kosztami funkcjonowania narzędzi społeczeństwa informacyjnego (SPI), a jednym z nich jest elektroniczna administracja. Realizacja projektów związanych z jej rozwojem powinna się w dużym stopniu odbywać z dofinansowaniem z funduszy europejskich. Z założenia jednak Komisja Europejska (KE) wspiera tego typu przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy zaangażowanie środków unijnych może pomóc w osiągnięciu uzgodnionych celów wspólnotowych. Nie należy więc liczyć na to, że w nowym okresie programowania lat 2014–2020 da się sfinansować z funduszy europejskich te projekty informatyczne, których nie udało się w pełni zrealizować w obecnej perspektywie finansowej. Ponadto, jedną z fundamentalnych zasad realizacji projektów wspomaganych funduszami unijnymi jest obowiązek utrzymania inwestycji (już zakończonych lub będących w trakcie realizacji projektów informatycznych) przez pięć lat po jej zakończeniu i w tym czasie beneficjent musi zapewnić środki własne.

Instytucje publiczne starające się o dofinansowanie projektów posługują się jedyną rekomendowaną przez KE metodyką zarządzania projektami znaną pod nazwą *Zarządzanie cyklem projektu* (PCM – *Project Cycle Management*) [111]. Jej struktura jest zgodna z konstrukcją wniosku o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Ta bezpłatna i systematycznie aktualizowana metodyka ma służyć usprawnieniu zarządzania projektami i programami współfinansowanymi z UE, ale przede wszystkim podejmowaniu racjonalnych decyzji przez pracowników KE, zajmujących się przyznawaniem i kontrolą wykorzystania funduszy pomocowych. Metodyka PCM najslabiej wspiera kierownika projektu podczas fazy realizacji. Z kolei, niska jest pozycja kierownika względem osób i struktur decydujących o sposobie wydatkowania środków europejskich. Konieczność wprowadzenia zmian, wynikająca z potrzeby usunięcia błędów koncepcyjnych lub zastąpienia starszej technologii bardziej nowoczesną, powoduje wówczas bardzo duże opóźnienia w realizacji projektów.

Konstrukcja metodyki PCM nie ma pełnego odwzorowania w profesjonalnym oprogramowaniu wspierającym zarządzanie projektami. Zarządzanie dofinansowanymi projektami informatycznymi, dzięki realizacji których ma postępować informatyzacja tego sektora, nie będzie efektywne bez rozbudowy metodyki PCM i implementacji jej najważniejszych obszarów w specjalistycznym *software*.

Istniejące uwarunkowania prawne także ograniczają możliwości informatyzacji administracji publicznej, uzasadniając potrzebę ich uzupełnienia i modyfikacji tak, aby szybciej podążać za rozwojem nowoczesnych ICT, jak najpełniej zaspokoić potrzeby klientów, potrafiących korzystać z takich technologii i sprostać wymaganiom stawianym przez UE w zakresie świadczenia e-usług.

Informatyzacja administracji publicznej w Polsce, warunkująca funkcjonowanie *e-government*, wymaga spójnych strategii – polityk stanowiących ramy prawne dla racjonalnego wykorzystywania środków z budżetu państwa, ale przede wszystkim z budżetu UE i tym samym skorzystania z szans wynikających z naszego członkostwa w Unii.

Dlatego też celem głównym pracy jest wykazanie, że zmniejszenie istniejącego dystansu Polski w obszarze elektronicznej administracji względem państw europejskich, bardziej zaawansowanych w dziedzinie *e-government*, jest możliwe poprzez realizację projektów informatycznych z zastosowaniem metodyki wyposażonej w odpowiednie instrumentarium, która zapewni skuteczniejsze zarządzanie przedsięwzięciami, ustanowionymi dla rozwoju *e-government*, polepszenie kompleksowej oceny polskich e-usług w kolejnych europejskich rankingach efektywności e-administracji, a przede wszystkim pełniejsze zaspokojenie rzeczywistych potrzeb klientów administracji.

Badania przeprowadzone w trakcie wykonywania pracy mają także następujące cele szczegółowe:

1. Utworzenie kalendarium *e-government* w Polsce na lata 2000–2012 dla uzyskania bazy najważniejszych aktów prawnych, na podstawie których może być prowadzona informatyzacja tego sektora i mogą być udostępniane e-usługi publiczne (kalendarium zamieszczono w rozdz. I, w tab. 1.1).

2. Analiza aktów prawnych i innych dokumentów pod kątem wskazania formy zarządzania, dzięki której odbywa się udostępnianie e-usług administracji publicznej.

3. Analiza wyników badań i dokumentów o skali ogólnopolskiej i międzynarodowej oraz wyników *Ankiety dla słuchaczy Podyplomowego Studium Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego* (PS Zarządzanie w JST) dla specyfikacji czynników i zjawisk przyspieszających bądź opóźniających rozwój usług *e-government* oraz poznania rzeczywistych preferencji klientów administracji odnośnie do korzystania z e-usług publicznych.

4. Analiza metodyki *Zarządzanie cyklem projektu* – wykorzystywanej w sektorze publicznym do zarządzania projektami, w porównaniu ze standardem Project Management Institute (PMI) i metodyką PRINCE2.

5. Koncepcja wsparcia organizacyjno-informatycznego i wykorzystania w stosowanej przez administrację metodyce instrumentarium zarządzania zmniejszającego ryzyko pogorszenia wartości głównych wskaźników rozwoju *e-government* w Polsce w porównaniu z ich średnimi wartościami wśród wszystkich państw objętych badaniem oraz niedostarczenia e-usług pożądaných przez użytkowników.

Powyższe rozważania są podstawą do sformułowania następującej – głównej, tezy pracy: **Wsparcie organizacyjno-informatyczne i wyposażenie metodyki Zarządzanie cyklem projektu w dodatkowe instrumentarium jest w stanie zwiększyć efektywność zarządzania projektami istotnymi dla informatyzacji administracji publicznej i przybliżyć rozwój krajowego e-government do średniego poziomu wypracowanego przez państwa uwzględniane w badaniu eGovernment Benchmark Measurement, a także pełniej zaspokoić rzeczywiste potrzeby klientów administracji publicznej w zakresie korzystania z e-usług.**

Tezę główną mają wesprzeć następujące hipotezy pomocnicze:

- 1) zarządzanie projektami jest formą zarządzania, dzięki której odbywa się informatyzacja administracji publicznej warunkująca rozwój e-government;
- 2) dotychczasowe zarządzanie informatyzacją tego sektora i realizacją projektów informatycznych z wykorzystaniem metodyki *Zarządzanie cyklem projektu* skutkuje dostarczaniem e-usług publicznych na poziomie niższym niż średni procent (wśród wszystkich badanych) pełnej dostępności on-line i dojrzałości 20 podstawowych usług publicznych poddawanych ocenie w uznanym europejskim badaniu, jakim jest *eGovernment Benchmark Measurement*.

Dalsze korzystanie z metodyki PCM, w jej obecnej postaci, może doprowadzić do stanu, w którym proces informatyzacji administracji publicznej będzie przebiegał bez profesjonalnego informatycznego wsparcia, co może spowolnić tempo rozwoju usług e-government w Polsce.

Aby udowodnić hipotezy pomocnicze i tezę główną, przeprowadzono badania przedstawione w pięciu rozdziałach. Rozdziały zawierają *Wprowadzenie*² przedstawiające zagadnienia w nich poruszane.

Rozdział pierwszy, po zestawieniu podstawowych pojęć, terminologii i kalendarium rozwoju e-government, poświęcony jest porównaniu usług elektronicznej administracji w Polsce z innymi państwami z i spoza Europy, a w końcowej części uzasadnia potrzebę informatyzacji administracji publicznej z zastosowaniem odpowiedniej metodyki zarządzania projektami.

Pięć pierwszych paragrafów rozdziału drugiego obejmuje problematykę projektu – jego cech charakterystycznych, projektowej struktury organizacyjnej, specyfiki projektów IT i podejmowanych w sektorze publicznym. Pozostałe paragrafy dotyczą zarządzania projektami, jego fundamentalnych koncepcji oraz występujących w nim procesów. Zawarto tutaj również charakterystykę tradycyjnego i najnowszego – zwinnego sposobu zarządzania projektem.

W rozdziale trzecim przedstawiono aspekty prawne związane z prowadzeniem projektów i świadczeniem e-usług publicznych. Zamieszczone tutaj spostrzeżenia i oceny na temat prowadzenia informatyzacji i zarządzania projektami IT w sektorze publicznym dotyczą lat 2004–2013³.

² *Wstęp* do całej pracy jest jednocześnie *Wprowadzeniem* do rozdziału I.

³ Uwzględniono tylko pierwsze półrocze 2013 r.

Czwarty rozdział poświęcono zestawieniu i analizie czynników krytycznych dla rozwoju *e-government* w Polsce. Czynniki te zostały wyspecyfikowane na podstawie analizy wyników następujących badań: *Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 r. Raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* [4], *Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport Generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. IV edycja badania dotycząca roku 2007* [5], *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r. ...* [56], *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku. Raport z badania ilościowego realizowanego na zlecenie MSWiA* [3], *Silence Fails. The Five Crucial Conversations for Flawless Execution* [211], raport The Standish Group *Chaos* (z lat 2005 [213], 2007 [212], 2010 [214] i 2012 [215]) oraz analizy dokumentów *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach* [103] (raport opublikowany w 2012 r.) i *Program zintegrowanej informatyzacji państwa* [105] (opublikowany w marcu 2013 r.). Aby uzyskać lepszy obraz rzeczywistości, przeprowadzono również badania ankietowe wśród słuchaczy PS Zarządzanie w JST. Ankietę przeprowadzono w latach 2010 i 2011. Analiza wyników wskazanych dokumentów oraz anonimowej ankiety pozwala na stwierdzenie, że należy usprawnić dotychczasowy system prowadzenia projektów służących rozwojowi usług *e-government* na płaszczyźnie zarządzania, wytwarzania i komunikacji.

W piątym rozdziale została przeanalizowana metodyka zarządzania projektami PCM, PMI i PRINCE2, dzięki czemu w końcowej części sformułowano zalecenia i propozycje odnośnie do ich stosowania oraz przedstawiono koncepcję wsparcia, przede wszystkim informatycznego, ale również organizacyjnego, dla metodyki zarządzania projektami stosowanej przez jednostki administracji publicznej.

W każdym z rozdziałów zostało zamieszczone *Podsumowanie*⁴, w którym zawarto wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań.

W *Zakończeniu* zestawiono wyniki przeprowadzonych badań, stwierdzając udowodnienie hipotez pomocniczych i tezy głównej.

W opisanych w pracy rozważaniach zastosowano następujące metody:

- kwerendę krajowych aktów prawnych i niektórych z UE w aspekcie wdrażania w Polsce podstaw i dalszego rozwoju usług *e-government*;
- analizę zebranych dokumentów dotyczących Polski, UE oraz niektórych innych krajów spoza Europy;
- analizę wyników indywidualnie opracowanej ankiety dotyczącej stopnia znajomości zagadnień z zakresu *e-government* i zarządzania projektami.

⁴ Z wyjątkiem rozdziału I, dla którego rozważania, zawarte w par. 1.4, dotyczące potrzeby wykorzystania skutecznej metodyki zarządzania projektami w informatyzacji administracji publicznej, stanowią podsumowanie.

Tematyka e-usług publicznych w warunkach zarządzania projektami nie była do tej pory przedmiotem rozważań badaczy w Polsce. Jedynie M. Ganczar w książce *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców* [50] przybliżyła prawne podstawy wdrażania informatyzacji administracji publicznej, podkreślając, że świadczenie usług publicznych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej staje się wręcz koniecznością, ponieważ prawo krajowe i europejskie nakłada na podmioty publiczne określone obowiązki w tym zakresie.

Mając na względzie wielość projektów realizowanych w sektorze publicznym w Polsce oraz skalę zaangażowanych w nie środków UE, a także fakt, że do tej pory sektor ten nie wypracował jednolitego standardu zarządzania przedsiębiorstwami, celowe wydaje się zaproponowanie koncepcji wsparcia organizacyjno-informatycznego, dla metodyki PCM, wykorzystywanej przez administrację publiczną przy realizacji projektów z dofinansowaniem unijnym.

I. Usługi elektronicznej administracji w Polsce

1.1. *E-government* – pojęcie, podejścia i terminologia

Przedrostek „e-”, np.: w słowach „e-administracja”, „e-bankowość”, „e-biznes”, „e-działalność”, „e-płatność”, „e-handel” czy „e-zdrowie”, oznacza „elektroniczny”, a sama litera „e” pochodzi od angielskiego wyrazu „*electronic*”. Litera „e” jest stawiana przed innymi wyrazami dla wskazania, że kontakty między daną organizacją a jej klientami odbywają się na drodze elektronicznej dzięki wykorzystaniu ICT.

Ogół działań organów administracji rządowej i samorządowej wykonywanych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) określa się mianem *e-government*.

Komisja Europejska (KE) definiuje pojęcie „*e-government*” jako „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki” [27].

Według KE „*e-government* oznacza szczegółową przebudowę administracji, realizowaną na podstawie ICT, [...], zmierzającą do tego, by sektor publiczny był otwarty i przejrzysty – otwarty głównie dla obywateli, organizacji i przedsiębiorców, nastawiony na współpracę z nimi” [50, s. 36].

Wdrożenie prawidłowo funkcjonującego *e-governmen* jest procesem, który wymaga przeprowadzenia gruntownych zmian w sposobie działania i myślenia urzędników, a nowe technologie ICT mają usprawnić relacje administracji publicznej w kontaktach z obywatelami (*Government to Citizen*), przedsiębiorcami (*Government to Business*) i innymi jednostkami z tego sektora (*Government to Government*).

Główne zadania elektronicznej administracji, czyli *e-government*, to [138, s. 1]:

- poprawa jakości usług świadczonych dla społeczeństwa,
- umożliwienie większego dostępu do informacji publicznych,
- dostosowanie systemu prawnego do zachodzących zmian,
- współpraca różnych szczebli administracji,
- poszerzenie udziału indywidualnych obywateli i firm w tym procesie,
- większa odpowiedzialność jednostek administracji za podejmowane przez nie działania.

O pełnej elektronicznej administracji można mówić dopiero wówczas, jeśli oferuje ona następujące rodzaje usług:

- informacyjne – umożliwiające jednostronny przepływ informacji (od organu administracji do obywateli), np. poprzez dostęp do urzędowych stron WWW czy też do archiwów publicznych;
- komunikacyjne – zapewniające relacje dwustronne, gdzie obywatele mogą wyrażać i przekazywać swoje opinie jednostkom administracji, np. podczas badań opinii publicznej czy jako komentarze do planowanych usług świadczonych na drodze elektronicznej;
- transakcyjne – zakładające relacje dwustronne, oparte na zasadach partnerstwa i współpracy, w których obywatele mają aktywny udział w procesie decyzyjnym (np. poprzez uczestnictwo w tworzeniu planów informatyzacji czy strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego), przy czym odpowiedzialność za realizację ostatecznych decyzji zawsze spoczywa na urzędzie;
- integracyjne – udostępniające informacje pochodzące z różnych urzędów i umożliwiające przeprowadzenie pełnej transakcji poprzez portale o określonym przeznaczeniu [67]; usługa jest dostępna na tym poziomie, jeżeli pozwala na uzyskanie informacji poprzez pobranie stosownych formularzy i ich wypełnienie, czasami od razu na stronie, podpisanie za pomocą uznawanych metod i odesłanie drogą elektroniczną, a także uiszczenie wymaganych opłat i docelowo otrzymanie oficjalnego dokumentu (o wydanie którego interesant zabiegał).

Kraje, które podążają obecnie w kierunku elektronicznej administracji, mogą przeprowadzać tę zmianę zgodnie z jedną z dwóch istniejących na świecie koncepcji rozwoju *e-government*. Zwolennikami jednej są państwa azjatyckie (takie jak Japonia czy Korea) oraz Stany Zjednoczone i kładą one nacisk na zapewnienie dostępu do usług administracji świadczonych elektronicznie *on-line*. Koncepcja preferowana przez UE zakłada, że informatyzacja administracji publicznej to zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, a docelowo do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów jej funkcjonowania.

W Polsce jako cel funkcjonowania *e-government* przyjęto zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług. Następująca definicja usługi publicznej: „usługa świadczona przez organa administracji publicznej na rzecz obywateli oraz organizacji, a także inne formy komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i organizacjami służące realizacji zadań administracji publicznej lub wywiązywaniu się obywateli i organizacji z obowiązków wobec państwa” jest zawarta w dokumencie *Wrota – wstępna koncepcja projektu* przygotowanym w grudniu 2002 r. przez firmę McKinsey & Company na zlecenie Komitetu Badań Naukowych (KBN).

E-government posiada swój wymiar zewnętrzny, obejmujący relacje pomiędzy administracją a jej klientami, który może być realizowany dzięki systemom teleinformatycznym bazującym na rozwiązaniach typu *front-office* w postaci elektronicznych skrzynek podawczych (ESP). Wewnętrzny wymiar wyraża się w relacjach urząd–urząd i urząd–pracownicy i może się odbywać za pomocą systemów informatycznych typu *back-office* poprzez elektroniczny obieg dokumentów.

Termin „*e-government*”, w ujęciu UE, jest szerszy znaczeniowo aniżeli w polskiej administracji publicznej. Pomimo tego, w Polsce funkcjonują określenia „elektroniczna administracja”, „e-administracja” jako terminy tożsame z *e-government*.

Obok *e-government* funkcjonuje także, posiadające szersze znaczenie, pojęcie „*e-governance*”, czyli e-rządzenie. Obejmuje ono całe spektrum relacji zewnętrznych oraz wewnątrz rządu z wykorzystaniem technologii ICT, w wielu aspektach życia państwa. Relacje wewnątrz administracji zakładają dzielenie się informacją i wiedzą, współpracę w zagadnieniach legislacyjnych, a także stworzenie podstaw dla rozwoju usług elektronicznej administracji. Głównym zadaniem *e-governance* jest określenie, jaki wpływ mają technologie ICT na różne dziedziny życia społecznego, władzę publiczną, relacje pomiędzy jednostkami z tego sektora a podmiotami zewnętrznymi. *E-governance* wytycza ogólne cele i kierunki, w jakich powinny iść szczegółowe działania, poprzez np. konsultacje elektroniczne, koordynuje także działania w tym zakresie oraz opracowuje odpowiednie statystyki i na ich podstawie prezentuje uzyskane wyniki.

W rozumieniu przepisów dotyczących Działania 8.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) „e-usługi to takie usługi, których świadczenie odbywa się za pomocą Internetu, jest zautomatyzowane (może wymagać niewielkiego udziału człowieka) i zdalne” [47, s. 28]. E-usługą jest zatem usługa świadczona bez udziału człowieka i polegająca na:

- wysyłaniu i odbieraniu danych za pomocą systemów teleinformatycznych w publicznych sieciach telekomunikacyjnych, np. przez Internet;
- jej świadczeniu na indywidualne żądanie usługobiorcy i mającą wówczas formę usługi zindywidualizowanej;
- realizacji bez konieczności przebywania obu stron jednocześnie w tej samej lokalizacji;
- udzielaniu konkretnej odpowiedzi na postawione pytanie czy złożenie zamówienia.

Do e-usług w przedstawionym ujęciu nie zalicza się, m.in. usług telekomunikacyjnych oraz usług radiowych i telewizyjnych, dostaw towarów, w przypadku których zamawianie i obsługa odbywa się elektronicznie, czy usług świadczonych przez doradców finansowych albo prawników, udzielanych klientom za pomocą poczty elektronicznej, stron WWW czy też na forach internetowych.

Definicję e-usług, o największym stopniu szczegółowości, podaje art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1777/2005 ... [47] stanowiący, że „Do usług świadczonych drogą elektroniczną, [...], należą usługi świadczone za pomocą Internetu lub sieci elektronicznej, których świadczenie jest zautomatyzowane i które wymagają niewielkiego udziału człowieka, a ich wykonanie bez wykorzystania technologii informacyjnej jest niemożliwe”.

Budowa *e-government* jest istotną składową wdrażania idei społeczeństwa informacyjnego (SPI), a rozwój SPI – jednym ze strategicznych celów UE. Polska, będąc zobowiązaną do realizacji celów unijnych, ma szansę na przyspiesze-

nie swojego rozwoju gospodarczego i społecznego, ale administracja publiczna wdrażając i rozwijając *e-government*, powinna się skupić na rzeczywistych potrzebach swoich klientów – indywidualnych osób i przedsiębiorców.

1.2. Kalendarium *e-government* w Polsce na gruncie prawa europejskiego i krajowego

Rozwój elektronicznej administracji jest warunkowany inicjatywami i działaniami, jakie zostały podjęte w naszym kraju, aby przestawić gospodarkę na tory SPI, informatyzacji sektora publicznego oraz obowiązujących aktów prawnych, na podstawie których funkcjonują jednostki z tego sektora.

Pierwsze odniesienia do SPI w Polsce znajdują się w raporcie *Propozycja strategii rozwoju informatyki i jej zastosowań w Rzeczypospolitej Polskiej* opracowanym przez Polskie Towarzystwo Informatyczne (PTI) na zlecenie rządu, w lipcu 1991 r. [151]. W dokumencie tym nie użyto jeszcze określenia SPI, ale przedstawiając strategiczne kierunki rozwoju informatyki w Polsce, wskazywano na szanse tkwiące w zintegrowaniu krajowej infrastruktury informatycznej z europejską, korzyści wynikające z uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy w dziedzinie informatyki czy też z integracji polskich sieci teleinformatycznych z sieciami innych państw. Rok 1991 można zatem uznać za początkowy dla rodzimego SPI.

Na I Kongresie Informatyki Polskiej, odbywającym się w grudniu 1994 r. w Poznaniu, dyskutowano na temat opublikowanego przez KE dokumentu pt. *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy* (nazywanego od nazwiska jednego z autorów *Raportem Bangemanna*), z uwzględnieniem polskich uwarunkowań. Podsumowując te rozważania, przyjęto raport *Strategia rozwoju informatyki w Polsce*, w którym pisano o społeczeństwie wieku informacji [122]. Od momentu opublikowania *Raportu Bangemanna* koncepcja *e-government*, jako część składowa *eEurope*, na stałe zagościła w problematyce podejmowanej w UE.

Cztery lata później, na II Kongresie Informatyki Polskiej, został przedstawiony *Pakt na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce* [169].

Pierwsze dyskusje w Polsce na temat *e-government* rozpoczęto w 1994 r., po opublikowaniu *Raportu Bangemanna*, ale tworząc w tab. 1.1 kalendarium uchwalonych aktów prawnych oraz dotychczasowych inicjatyw i działań, jakie podjęto w kraju dla wprowadzenia i rozwoju e-administracji, można je rozpocząć dopiero od daty o dziewięć lat późniejszej. W listopadzie 2000 r. powstał dokument *Spółczesność Globalnej Informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* [82], opracowany na podstawie siedmiu ekspertyz przygotowanych na zlecenie Komitetu Badań Naukowych (KBN) [59, s. 409].

Napisano w nim: „Polska powinna aktywnie i twórczo włączyć się w trwające prace na zasadami przyszłego światowego ładu informacyjnego w zakresie środków instytucjonalnych, usługowych i technicznych infrastruktury informacyjnej. Innym problemem jest brak społecznej świadomości, wiedzy i doświadczenia, do czego można wykorzystywać teleinformatykę. Jednym z podstawowych zadań państwa powinno więc być zapewnienie odpowiedniej powszechnej edukacji w tym zakresie. Program edukacyjny powinien być poparty szeroką kampanią reklamową i zmianami organizacyjnymi w administracji i przedsiębiorstwach państwowych” [92].

Tabela 1.1. Kalendarium wdrożenia i rozwoju *e-government* w Polsce na gruncie prawa europejskiego i krajowego

| ROK 2000 |
|---|
| 11–12 maja – kraje Europy Środkowej i Wschodniej, podczas Europejskiej Konferencji Ministerialnej odbywającej się w Warszawie, uznały cel strategiczny wytyczony przez państwa Piętnastki UE ⁵ dla inicjatywy <i>eEurope</i> ⁶ (będącej kluczowym elementem polityki UE w zakresie SI). Celem tym było zwiększenie tempa przekształcenia gospodarki europejskiej w gospodarkę opartą na wiedzy, najbardziej konkurencyjną i dynamiczną na świecie. Kraje kandydujące postanowiły uruchomić (wzorując się na inicjatywie <i>eEurope</i>) swój własny plan jako wyraz uznania dla zaangażowania politycznego UE, a także dostrzegając potrzebę szybkiego wykorzystania przez Europę możliwości stwarzanych przez taką gospodarkę, również lepszego dostępu do nowych usług „ery informacji” świadczonych dla społeczeństwa przez Internet |
| 14 lipca – podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie budowania podstaw SPI w Polsce [52] |
| 21 września – przygotowanie przez KBN dokumentu Program rozwoju infrastruktury informacyjnej polskiego środowiska naukowo-akademickiego na lata 2001–2005 – PIONIER: Polski Internet Optyczny – zaawansowane aplikacje, usługi i technologie dla Społeczeństwa Informacyjnego [138] |
| 28 listopada – zatwierdzenie przez Radę Ministrów (RM), w zmienionej postaci, opracowanego wcześniej przez KBN materiału Społeczeństwo Globalnej Informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej [82]. Został on przygotowany na podstawie siedmiu ekspertyz, a obecnie jest znany jako oficjalny dokument KBN i Ministerstwa Łączności pod nazwą Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Jego przesłaniem było przekonanie Polaków do koncepcji społeczeństwa informacyjnego, a Rządu do inwestycji w teleinformatykę. Zgodnie z pkt 5 zapisu do protokołu z posiedzenia RM utworzone zostało (przez ministra nauki) Forum do spraw Społeczeństwa Informacyjnego (FdsSPI) |
| ROK 2001 |
| 31 maja – wywiązanie się Rządu ze zobowiązania podjętego wobec uchwały Sejmu z 14 lipca 2000 r. odnośnie do opracowania (wzorowanej na inicjatywie <i>eEurope</i>) projektu <i>ePolska Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006</i> [112]. Projekt przygotowany przez Ministerstwo Łączności miał zostać poddany ocenie przez zespół roboczy FdsSPI. „Zadanie to Ministerstwo wykonało poprzez zebranie strategii cząstkowych wszystkich zainteresowanych resortów i opracowanie na ich podstawie planu działania” [138] |

⁵ W Lizbonie, w dniach 23–24.03.2000 r.

⁶ Ogłoszonej w Feirze, w dniach 19–20.06.2000 r.