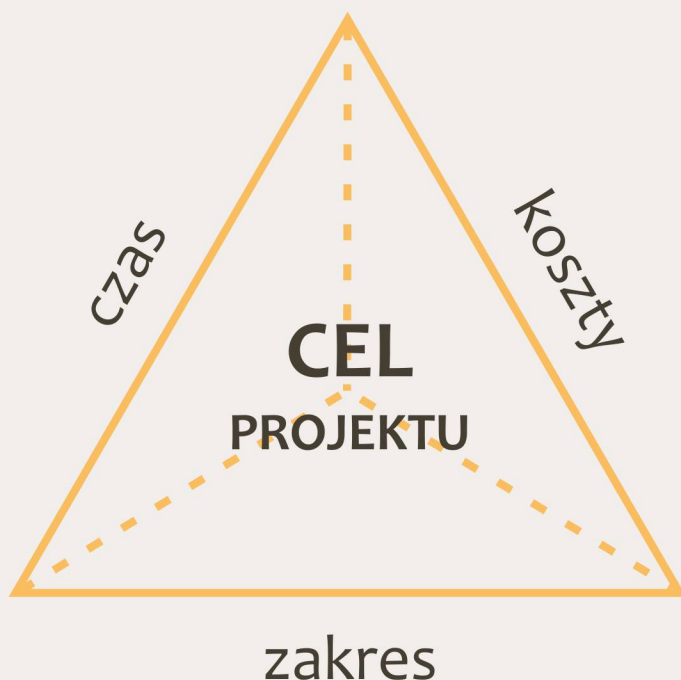


ANNA KACZOROWSKA

E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami



ANNA KACZOROWSKA

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

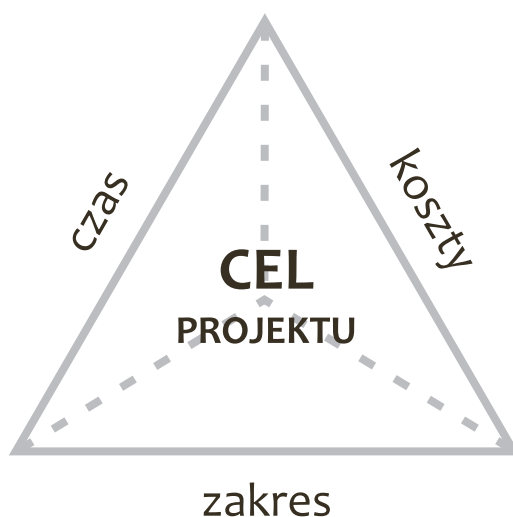


WYDAWNICTWA
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

[Kup książkę](#)

ANNA KACZOROWSKA

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



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 2013

[Kup książkę](#)

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

[Kup książkę](#)

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 koncepty.....	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> i <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 <i>e-government</i>	169
4.4.	Czynniki opóźniające rozwój <i>e-government</i>	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 powiązanymi 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 dofinansowywanymi 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 przeprowadzano 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 przedsięwzięciami, 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 szanse 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

Rzeczony 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 *Spółeczeństwo 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 informatycznej 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.