

Specyfika negocjacji w projektach informatycznych dla administracji publicznej

Streszczenie

Przedmiot rozważań stanowią negocjacje w zarządzaniu projektami informatycznymi dla administracji publicznej. Celem artykułu jest przedstawienie specyficznych cech takich negocjacji, wyodrębnienie ich rodzajów oraz scharakteryzowanie problemów występujących podczas prowadzenia tych negocjacji w praktyce. Po pierwsze, omówiono ogólne cechy i rodzaje negocjacji projektowych. Po drugie, przedstawiono cykl życia projektu informatycznego dla administracji publicznej. Po trzecie, określono specyficzne cechy negocjacji w kontekście cyklu życia takiego projektu. Po czwarte, zidentyfikowano wpływ negocjacji na efekty tego projektu. Wreszcie, przedstawiono syntezę rozważań i wskazano kierunki dalszych badań w omawianym obszarze.

Słowa kluczowe: negocjacje w zarządzaniu projektami, projekt informatyczny dla administracji publicznej, cykl życia projektu, specyficzne cechy negocjacji w ramach projektu informatycznego dla administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Zarządzanie projektami to obszar działania firmy, w którym istotną rolę odgrywają negocjacje pomiędzy interesariuszami – można je w skrócie nazwać „negocjacjami projektowymi”. Stanowią jeden z instrumentów planowania, wykonania i oceny przedsięwzięć. Są niezbędne do stworzenia odpowiednich warunków realizacyjnych, pozyskania potrzebnych zasobów (rzeczowych, ludzkich, finansowych i informacyjnych), koordynacji realizowanych działań, osiągnięcia wymaganych standardów jakościowych oraz wypracowania skutecznych mechanizmów monitorowania i oceny projektu. Powyższe stwierdzenia dotyczą w szczególności projektów informatycznych wykonywanych na zlecenie

¹ Wojskowa Akademia Techniczna, Wydział Cybernetyki, Instytut Systemów Informatycznych, stefan.rozmus@wat.edu.pl.

² Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Katedra Administracji Publicznej, kozinaa@uek.krakow.pl.

jednostek administracji publicznej. Negocjacje prowadzone przy realizacji tego typu projektów są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

Celem artykułu jest zatem przedstawienie specyficznych cech rozważanych negocjacji, wyodrębnienie ich rodzajów (ze względu na środowisko i interesariuszy projektu) oraz scharakteryzowanie rzeczywistych problemów, występujących podczas prowadzenia tych negocjacji w praktyce. Do realizacji tego celu autorzy wykorzystali własne koncepcje teoretyczne, dotyczące pojęcia i typologii negocjacji projektowych³ oraz kompetencji negocjacyjnych kierownika projektu⁴, a także swoje doświadczenia praktyczne z realizacji rozważanych projektów i negocjacji w ich ramach, w kontekście cyklu życia projektu informatycznego.

2. Cechy i rodzaje negocjacji projektowych

Celem zdefiniowania negocjacji dotyczących realizacji projektów informatycznych na potrzeby administracji publicznej oraz wskazania specyficznych cech tego rodzaju negocjacji zastosowano dwa ujęcia metodyczne.

Po pierwsze, na podstawie ogólnego znaczenia negocjacji w koncepcji zarządzania projektami⁵ – według jednej z interpretacji tej koncepcji⁶ – określono miejsce i rolę negocjacji w realizacji rozważanych projektów (tabela 1).

Po drugie, opierając się na interpretacjach pojęcia negocjacji proponowanych w literaturze przedmiotu⁷, wskazano cechy omawianych negocjacji (tabela 2).

Celem opracowania typologii rozważanych negocjacji zastosowano kryterium ich środowiska, a w jego ramach poszczególnych interesariuszy projektu. W efekcie wyodrębnione trzy rodzaje tych negocjacji: realizowane wewnątrz zespołu projektowego, prowadzone z grupami interesów wewnątrz organizacji oraz w relacjach z interesariuszami zewnętrznymi.

³ A. Kozina, *Rodzaje negocjacji w zarządzaniu projektami*, „Organizacja i Kierowanie” 2016, nr 4(174), s. 39–55.

⁴ A. Kozina, S. Rozmus, *Kompetencje negocjacyjne kierownika projektu*, w: *Zarządzanie restrukturyzacją. Rozwój i efektywność w obliczu zmian*, red. A. Jaki, M. Kowalik, T. Rojek, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018, s. 87–105.

⁵ A. Kozina, *Rodzaje negocjacji...*, op. cit., s. 39–55.

⁶ M. Pawlak, *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 27–28.

⁷ A. Kozina, *Zasady negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018, s. 13–19, 235; R.J. Lewicki, D.M. Saunders, B. Barry, *Essentials of Negotiation*, 5th ed., McGraw-Hill Publishing Co., New York 2010, s. 4–18; R. Rządca, *Negocjacje w interesach*, PWE, Warszawa 2003, s. 23–47.

Tabela 1. Negocjacje w przekroju aspektów zarządzania projektami

Aspekt	Miejsce i rola negocjacji w realizacji rozważanych projektów
Celowościowy – określa oczekiwania i wymagania klienta wobec zespołu projektowego w zakresie realizacji projektu, a zwłaszcza precyzuje jego pożądane efekty (ilościowe i jakościowe)	Ogólne cele i problemy negocjacji wyznaczają specyficzne potrzeby informacyjne użytkowników projektu, dla realizacji którego są narzędziem – cele te są formułowane przez nadzorujących negocjacje jako pochodna zamierzeń strategicznych firmy. Szczegółowe cele i kwestie negocjacji wyznaczają ich rodzaje, parametry danego projektu i charakterystyki jego kontekstu
Funkcjonalny – obejmuje działania realizowane w ramach projektu: jego planowanie, sterowanie nim i kontrolę jego realizacji oraz ustalanie i ocenę wyników (cykl życia danego projektu)	Różnorodne negocjacje są niejako „wpisane” w fazy cyklu życia projektu informatycznego. Każdy proces negocjacji (metaproces) obejmuje trzy podprocesy (procesy cząstkowe): planowanie, prowadzenie i podsumowanie. Każdy z nich zawiera wiele etapów i działań szczegółowych, ściśle sprzężonych z czynnościami wyodrębnionymi w procesie realizacji projektu
Instytucjonalny – stanowią struktury zarządzania projektami i ich miejsce w strukturze firmy, a także aspekty personalne, w tym: wybór odpowiedniego modelu organizacyjnego, włączenie zespołu projektowego do tego modelu oraz ustalenie odpowiednich instancji decyzyjnych	Negocjacje realizują stanowiska i komórki organizacyjne firmy, tj. w zespołach projektowych i jednostkach wspomagających, o wymaganym zakresie kompetencji formalnych i potencjale wiedzy, zdolności i umiejętności, w tym: stanowiska kierownicze, nadzorujące negocjacje i wykonawcze – odpowiedzialne za ich prowadzenie. Zalicza się tutaj zarówno zespoły negocjacyjne (reprezentantów firmy) bezpośrednio realizujące zadania w ramach negocjacji, jak i pracowników sztabowych odpowiedzialnych za wykonywanie działań o charakterze pomocniczym
Decyzyjny – powołanie odpowiedniej osoby na funkcję szefa projektu, utworzenie zespołu projektowego, organizacja współpracy oraz procesów wymiany informacji, a także motywowanie i rozwiązywanie konfliktów	Negocjacje to jedna z kluczowych kompetencji kierowników, członków zespołów projektowych, stanowisk sztabowych ich wspomagających oraz menedżerów nadzorujących ich działania. Sprawna realizacja wszelkich działań w cyklu życia projektu wymaga od zespołu odbycia wielu negocjacji z jego interesariuszami, podobnie jak samo powołanie kierownika i wykonawców projektu celem sprecyzowania warunków ich pracy
Przedmiotowy – obejmuje analizę, pozyskiwanie (z firmy i otoczenia) i alokację zasobów niezbędnych do realizacji projektu	Istotna część zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych), głównie zewnętrznych, jest pozyskiwana poprzez negocjacje zakupowe z dostawcami: agencjami, sponsorami, konsultantami, bankami itp.

cd. tabeli 1

Aspekt	Miejsce i rola negocjacji w realizacji rozważanych projektów
Instrumentalny – wszelkie narzędzia (modele, zasady, metody, techniki itp.) realizacji projektu, a zwłaszcza planowania, podejmowania decyzji, monitorowania, kontroli i oceny efektów	Negocjacje to jeden z instrumentów realizacji projektu, a w ich ramach także stosuje się szczegółowe narzędzia, niezbędne do realizacji poszczególnych działań w procesie negocjacji projektowych, w tym wiele metod adaptowanych z innych obszarów zarządzania, np. techniki analizy strategicznej, usprawniania procesów, czy metody heurystyczne
Efektywnościowy – efekty projektu, zaspokajające potrzeby interesariuszy, głównie informacyjne oraz co do zakresu, czasu, kosztów, ryzyka, jakości i innych cech projektu	Cele negocjacji projektowych są wyrażane poprzez syntetyczne kryteria efektywności konkretnych przedsięwzięć, np. opłacalności czy zyskowności transakcji z punktu widzenia interesów firmy. Skumulowane efekty realizacji wielu procesów negocjacyjnych wpływają zatem pośrednio na rezultaty całego projektu

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Charakterystyka negocjacji w ramach rozważanych projektów

Interpretacje negocjacji	Cechy omawianych negocjacji projektowych
Proces (procesy) negocjacji	Proces negocjacji obejmuje trzy podprocesy: planowanie, prowadzenie i podsumowanie negocjacji. Mają one charakter pomocniczy przy realizacji projektów. Występuje wielość i różnorodność tych procesów, ze względu na licznych interesariuszy projektu i dużą trudność ich strukturalizacji
Metoda kierowania konfliktem (wymiar konkurencyjny)	Wiele różnorodnych konfliktów pomiędzy interesariuszami projektu (pojedynczymi i ich grupami) jako efekt wielu interakcji pomiędzy nimi. Posiadają i artykułują rozbieżne cele rzeczowe i poglądy na negocjowane kwestie, także wartości, oczekiwania, wyobrażenia itp. (kontekst emocjonalny)
Metoda osiągania porozumienia (wymiar kooperacyjny)	Interesariusze projektu posiadają także wspólne cele, są zainteresowani jego realizacją, a zwłaszcza efektami, tj. istotnymi wartościami (materialnymi i niematerialnymi). Ich współdziałanie jest zatem konieczne do osiągnięcia pożądanych rezultatów projektu. Wymaga to zawierania wielu kontraktów (jawnych i niejawnych) w zakresie warunków porozumienia
Wzajemna zależność stron	Interakcje pomiędzy interesariuszami projektu są liczne, wielopłaszczyznowe, trudne do identyfikacji, symetryczne i niesymetryczne, silniejsze i słabsze, pozytywne i negatywne itp. Negocjacje są niezbędne wtedy, gdy interesariusze nie mają alternatywnych i bardziej efektywnych sposobów realizacji celów i zaangażowania zasobów, niż realizacja danego projektu
Proces podejmowania decyzji (interakcyjny)	Podczas realizacji projektu poprzez negocjacje podejmuje się wiele decyzji o różnym znaczeniu, w zakresie wszelkich kwestii związanych z realizacją projektu, jak ustalenie wymagań i warunków, pozyskanie zasobów, tworzenie harmonogramu i zespołu projektowego itp.

Interpretacje negocjacji	Cechy omawianych negocjacji projektowych
	Podstawą formułowania kryteriów oceny wyboru wariantów są wymagania konkretyzujące cele projektu, dotyczące czasu, jakości, kosztów itp.
Proces komunikowania się	Podczas planowania negocjacji projektowych niezbędne jest pozyskanie danych na temat wszystkich istotnych aspektów negocjacji, tj. partnerów, zakresu i kontekstu. Przy prowadzeniu negocjacji stosuje się typowe formy przekazu: oferty, pytania i odpowiedzi, argumenty i kontrargumenty. Oceniając negocjacje, uwzględnia się dane na temat zagadnień objętych umową (ich efektów, narzędzi, relacji, samego procesu)
Proces wymiany pomiędzy stronami negocjacji	Wymiana powinna być ekwiwalentna. Sprzyjają jej różnice w hierarchii celów stron, tzn. dąży się do pozyskania istotnych zasobów i wartości, oddając w zamian mniej istotne, ale ważne dla partnera. Dotyczy wymiernych kwestii, zwłaszcza zasobów oraz wartości niematerialnych, tj. idei, pomysłów, koncepcji rozwiązań
Proces tworzenia wartości	Tworzenie wartości w negocjacjach projektowych wynika wprost z istoty projektu, który jest jednorazowy (unikatowy, niepowtarzalny), czy wręcz nowatorski (lub stanowi wyjątkową kombinację powtarzalnych elementów). Wartości uzyskane poprzez negocjacje projektowe i odzwierciedlone w efektach projektu to efekt synergiczny współdziałania interesariuszy

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych rodzajów negocjacji, to są one niezbędne dla zapewnienia właściwych warunków do przygotowania, zrealizowania i oceny wykonania projektu. Są prowadzone pomiędzy szefem i członkami zespołu. Dotyczą następujących kwestii:

- wkładu wiedzy, umiejętności i doświadczenia wykonawców,
- zakresu merytorycznego i czasowego ich zaangażowania w projekt,
- zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności każdego z nich,
- relacji do innych członków zespołu i zasad współdziałania z nimi,
- standardów działania wynikających z przyjętych zasad, metod i procedur,
- wymagań w zakresie wydajności (produktywności) pracy, a także szczegółowych i specyficznych kryteriów oceny zrealizowanych działań,
- zasad ustalania i wielkości płacy podstawowej, premii, nagród itp.,
- koordynacji działań w trakcie realizacji projektu,
- rozwiązywania potencjalnych konfliktów wewnątrz zespołu,
- dokonywania kontroli i oceny efektywności działań,
- ewentualnych zmian przyjętych ustaleń (renegocjacje).

Dwa pozostałe rodzaje negocjacji w ramach projektów informatycznych na zlecenie administracji publicznej opisano w tabelach 3 i 4.

Tabela 3. Negocjacje projektowe z interesariuszami wewnętrznymi

Interesariusze	Cele negocjacji	Zakres negocjacji
Organizacja (klient wewnętrzny)	Sprecyzowanie wymagań i oczekiwań wobec projektu oraz warunków i zasad jego realizacji, w efekcie podjęcie decyzji o jego zainicjowaniu	Wszelkie uzgodnienia oraz konflikty w zakresie takich kwestii, jak: cele, priorytety, zakres i standardy realizacji projektu – efekty i wymagania jakościowe oraz budżet, możliwości i ograniczenia realizacji, alokacja zasobów, zasady zatrudniania i angażowania w realizację projektu, wynagradzania, komunikowania się, koordynacji działań
	Zatrudnienie kierownictwa projektu, czyli uzgodnienie warunków i zawarcie kontraktu na jego realizację	
Kierownicy innych projektów	Zapewnienie sprawnego współdziałania, spójności, kompletności i efektywności wszystkich projektów realizowanych w firmie, z punktu widzenia osiągania jej celów strategicznych	
Menedżerowie funkcjonalni	Zagwarantowanie sprawnego współdziałania, spójności, kompletności i efektywności wszystkich działań i projektów realizowanych w firmie	
Specjaliści funkcjonalni (eksperti)	Pozyskanie fachowego wsparcia zespołu celem wspomagania realizacji projektu poprzez dostarczenie niezbędnych informacji i wiedzy	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Negocjacje projektowe z interesariuszami zewnętrznymi

Interesariusze	Cele negocjacji	Zakres negocjacji
Klient zewnętrzny	Określenie wymagań i oczekiwań co do projektu oraz ustalenie zasadniczych warunków i zasad jego wykonania, w efekcie podjęcie decyzji o jego zainicjowaniu	Cele, zakres i standardy projektu, a zwłaszcza dotyczące efektów, ram czasowych, niezbędnych zasobów, wymagań jakościowych, kosztorysu (ceny) oraz możliwości i ograniczeń realizacyjnych – uzgadnianie, a potem weryfikowane i zatwierdzane przez kierownika ze zleceniodawcą
Podwykonawcy	Ustalenie zasad współpracy wpływających na efektywną realizację projektu – zawarcie i wykonanie umów kooperacyjnych	Zakres wzajemnych świadczeń, czas realizacji działań częściowych, koszty, harmonogramy, warunki odbioru prac, inne uzgodnienia i działania koordynacyjne (zebrania i narady, tworzenie podzespołów, monitorowanie i interwencje, wymiana informacji itp.)
Dostawcy zasobów (rzeczowych, finansowych, informacyjnych i wiedzy)	Zapewnienie pełnego i terminowego zaspokojenia potrzeb projektu w zakresie niezbędnych zasobów – zawarcie i wykonanie umów handlowych	Ilość (zakres, wartość), rodzaje (asortyment), ceny (koszty), terminy i formy płatności, czas i sposób dostarczenia, wymagania techniczne i jakościowe, warunki odbioru, ustalenia gwarancyjne, zasady reklamacji i inne warunki kontraktu na dostawę

Źródło: opracowanie własne.

3. Cykl życia projektu informatycznego dla administracji publicznej

Cykl życia projektu informatycznego dla administracji publicznej bazuje na wynikach analizy funkcjonowania systemów informatycznych w podmiotach podlegających Pzp⁸, zawartych w rekomendacjach prezesa UZP⁹ dotyczących udzielania zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych. Zgodnie z nimi, podmiot podlegający Pzp konstruując zamówienie na system informatyczny, powinien uwzględnić cykl życia systemu obejmujący następujące fazy¹⁰:

- koncepcyjną – dotyczy ona wszystkich czynności związanych z określeniem potrzeb, przeglądem dostępnych rozwiązań, oceną możliwości ich zrealizowania u zamawiającego,
- wyboru wykonawcy – obejmuje czynności zmierzające do wyłonienia wykonawcy wyspecyfikowanego systemu, zwieńczone podpisaniem umowy z wykonawcą,
- wykonania i odbioru – obejmuje realizację umowy z wykonawcą zakończoną odbiorem zamówionego systemu i wprowadzeniem go do bieżącej eksploatacji,
- eksploatacji i dalszego rozwoju – zbudowany system jest użytkowany przez zamawiającego i administrowany przez odpowiednie służby zamawiającego lub przez wybranego w tym celu wykonawcę.

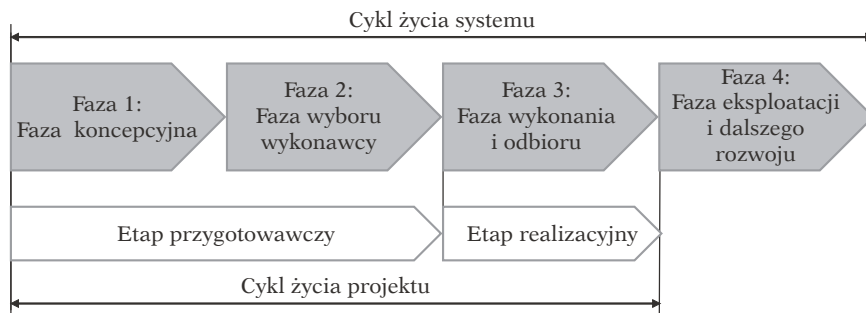
Trzy pierwsze fazy stanowią cykl życia projektu (rysunek 1), w ramach którego powstaje system. Można zauważyć, że sukces projektu w dużej mierze zależy od zamawiającego, bowiem to zamawiający, w ramach etapu przygotowawczego (faza 1 i faza 2), tworzy podwaliny pod przyszłą realizację systemu (faza 3). Istotnym jest przy tym, aby zamawiający potraktował projekt jako całość, za którą ponosi odpowiedzialność. Mogłoby się wydawać, że jest to naturalne. Niemniej jednak znane są przypadki wykorzystania kuszącej możliwości przypisania wykonawcy systemu odpowiedzialności za realizację całego projektu, chociaż realna obecność wykonawcy w projekcie datuje się przecież od rozpoczęcia fazy 3. Fakt ten potwierdza podejście zamawiającego zaprezentowane w odniesieniu do 15 projektów programu e-Cło, gdzie m.in. proporcje oszacowanych czasów

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU z 2004 r., nr 19, poz. 177 (tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 1986).

⁹ Urząd Zamówień Publicznych.

¹⁰ *Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych. Rekomendacje Prezesa UZP, PARP, Warszawa 2011, s. 19.*

realizacji poszczególnych faz projektów wyraźnie wskazują na dbałość jedynie o te fazy, za które nie da się przenieść odpowiedzialności na kogoś innego¹¹. Przy z góry ustalonym czasie zakończenia realizacji projektów średni udział oszacowanego czasu realizacji etapu przygotowawczego w oszacowanym czasie realizacji całego projektu wyniósł 60,93%, przy czym udział maksymalny to aż 84,78%, a tylko w jednym projekcie był on niższy niż 40%¹².



Rysunek 1. Cykl życia projektu jako część cyklu życia systemu informatycznego dla administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony przykład został przywołany tutaj nieprzypadkowo. Wskazuje bowiem na potencjalne przyczyny trudności negocjowania przez wykonawcę warunków kontraktu na wykonanie systemu. Takich przyczyn może być znacznie więcej. Trzeba bowiem brać pod uwagę nie tylko rygorystyczne ograniczenia wynikające z Pzp czy też innych uregulowań prawnych, ale również możliwość „wprowadzenia” do projektu różnej interpretacji tych przepisów przez wpływowych interesariuszy projektu, nie zawsze z korzyścią dla projektu. Jeżeli dodamy do tego problemy wynikające z braku dostatecznych kompetencji informatycznych w administracji publicznej¹³ oraz nie zawsze właściwe dostosowanie obowiązują-

¹¹ S. Rozmus, *Czy utrzymanie zaplanowanych wartości parametrów projektu IT dla administracji publicznej jest możliwe? Studium przypadku*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, zeszyt 46, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 206.

¹² Tak dobrane proporcje czasowe z założenia minimalizują ryzyko niepowodzenia projektu w fazach, za które bezpośrednio odpowiada zamawiający. Gdy pojawia się wykonawca, ryzyko to można, z założenia, przenieść na niego, formułując odpowiednio treść umowy na wykonanie systemu.

¹³ *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji 2016, mc.gov.pl/aktualnosci/zmieniamy-podejscie-do-cyfryzacji, s. 11 (data odczytu: 28.12.2016).

cej w projektach dla administracji publicznej metodyki zarządzania PRINCE2¹⁴, to wszystko to stanowi o specyfice negocjacji w projektach informatycznych dla administracji publicznej.

4. Specyfika negocjacji na tle cyklu życia projektu informatycznego dla administracji publicznej

Jak wskazano wcześniej, negocjacje projektowe mogą być postrzegane w różnych aspektach i pełnić różne role podczas realizacji projektu¹⁵. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na ich szersze omówienie w kontekście projektów informatycznych dla administracji publicznej, z którego mogłoby wynikać uzasadnienie stwierdzenia, że negocjacje te są specyficzne. Niemniej jednak, zdaniem autorów, rozpatrując charakter i uwarunkowania prowadzenia tych negocjacji, już tylko na poziomie decydentów¹⁶ i kierowników projektów, można wykazać ich szczególny, niepowtarzalny charakter. Jest on pochodną zarówno cech samego projektu, którego negocjacje dotyczą i który jest unikatowy, jednorazowy, niepowtarzalny, czy nawet nowatorski itp. (co jest powszechnie podkreślane w literaturze przedmiotu), jak i projektu informatycznego, który jest najczęściej dostosowywany, „krojony” do potrzeb konkretnego użytkownika, a więc także negocjacje muszą posiadać taki charakter. Ponadto każdy projekt, a informatyczny w szczególności, posiada specyficznych interesariuszy jako partnerów negocjacji, a ich konfiguracja jest zwykle niepowtarzalna. Odnosząc to założenie do przyjętej typologii negocjacji, można wyróżnić cztery istotne (z punktu widzenia sukcesu projektu) obszary negocjacji (rysunek 2)¹⁷:

- 1) DZ–KPZ obejmujący negocjacje realizowane wewnątrz zespołu projektowego zamawiającego,
- 2) DZ–DW obejmujący negocjacje zamawiającego z wykonawcą zewnętrznym,

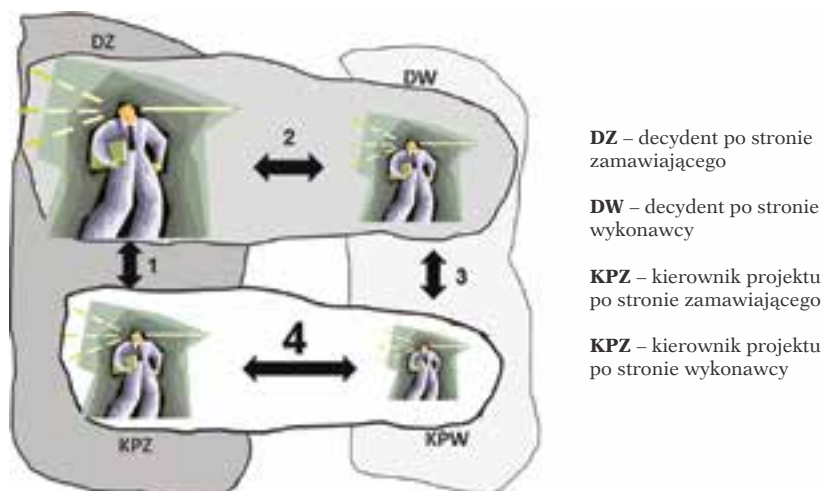
¹⁴ S. Rozmus, *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu projektami informatycznymi administracji publicznej – inicjowanie projektu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, zeszyt 33, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 471–485.

¹⁵ Należy dodać, że negocjacje projektowe mogą wystąpić przed rozpoczęciem projektu i trwać jeszcze po jego zakończeniu.

¹⁶ Tutaj rola reprezentująca interesy biznesowe, zamawiającego lub wykonawcy, decyzyjna w zasadniczych kwestiach projektu (rozpoczęcie, zakończenie, przerwanie, finansowanie itp.).

¹⁷ Wielkość reprezentantów ról symbolizuje ich możliwości negocjacyjne, ale jest to tylko i wyłącznie oparte na doświadczeniach autorów wyniesionych z udziału w projektach dla administracji publicznej.

- 3) DW–KPW obejmujący negocjacje realizowane wewnątrz zespołu projektowego wykonawcy,
- 4) KPZ–KPW obejmujący negocjacje pomiędzy kierownikami projektu ze strony zamawiającego i wykonawcy.



Rysunek 2. Istotne obszary negocjacji projektowych w projekcie informatycznym dla administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Negocjacje w obszarze DZ–KPZ, rozpoczynające fazę 1 projektu, mają zasadniczy wpływ na jego dalszy przebieg. Wynikiem tych negocjacji jest bowiem dokument inicjujący projekt, określający podstawowe parametry projektu (czas, koszt, zakres, jakość) oraz ramowy harmonogram projektu, wyznaczający kamienie milowe projektu. Dokument ten stanowi swojego rodzaju kontrakt pomiędzy decydem z zamawiającego a kierownikiem projektu zamawiającego, obligującym kierownika projektu do wywiązania się z określonych w nim zobowiązań. Naturalnym wobec tego będzie dążenie kierownika projektu do zapewnienia sobie warunków minimalizujących ryzyko niepowodzenia projektu. To od jego kompetencji, nastawienia do projektu, zdolności negocjacyjnych oraz z góry nałożonych ograniczeń zależy, czy ryzyko to będzie obejmowało całość projektu, czy też tylko tę część, za którą bezpośrednio odpowiada. Przyjęta formuła realizacji projektu określa bowiem, że w projekcie uczestniczy wykonawca zewnętrzny, który faktycznie ma dostarczyć produkt finalny projektu, czyli system informatyczny. Stąd też istotnym jest przyjęcie odpowiedniego stopnia szczegółowości opisu zakresu systemu. Trzeba bowiem widzieć, że faza 2 prze-

rywa prace nad wytworzeniem systemu, a czas jej realizacji, wyjątkowo trudny do oszacowania¹⁸, może w znacznym stopniu spowodować dezaktualizację opracowanego zakresu. Powtórne ustalanie zakresu systemu, nieuwzględnione przecież w harmonogramie ramowym, to dodatkowy czas i koszt, co z reguły zmniejsza szanse na sukces projektu. Warto też zwrócić uwagę na możliwość wynegocjowania przez kierownika projektu zamawiającego ustalonych dat kamieni milowych, z ewentualną niewielką tolerancją odchyłeń, ale bez możliwości przekroczenia ustalonego terminu zakończenia projektu (czyli *de facto*, przez wykonawcę zewnętrznego).

W kolejnej fazie negocjacje toczą się zarówno w obszarze DW–KPZ, jak i w obszarach DZ–DW oraz DW–KPW. Ich wynikiem jest umowa na realizację systemu, podpisana pomiędzy zamawiającym a wykonawcą zewnętrznym. Ale zanim dojdzie do podpisania umowy, kierownik projektu zamawiającego zapewnia przygotowanie właściwych dokumentów do przeprowadzenia przetargu w trybie Pzp. Obejmują one przede wszystkim SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia) z załącznikami (m.in. bardzo istotny z punktu widzenia prowadzonych rozważań Opis Przedmiotu Zamówienia) oraz projekt umowy¹⁹. Zamawiający, jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest podmiotem, na którym spoczywa obowiązek takiego przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (i projektu umowy), by z jednej strony nie wzbudzała ona wątpliwości interpretacyjnych, a z drugiej strony nie ograniczała w sposób nadmierny uczciwej konkurencji. Niemniej jednak potencjalny wykonawca ma prawo nie zgodzić się z propozycją zamawiającego. Pole negocjacji w tym zakresie wyznaczają ramy prawne zawarte w ustawie Pzp, ograniczając je do dwóch przypadków:

- skorzystanie ze środków ochrony prawnej opisanych w dziale VI Pzp²⁰, takich jak odwołanie od czynności lub zaniechania czynności przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub przekazanie zamawiającemu informacji o naruszeniu przez niego przepisów ustawy,
- wystosowanie wniosku o wyjaśnienie treści SIWZ²¹.

¹⁸ Wskazują na to doświadczenia z różnych projektów dla administracji publicznej, gdzie rozpatrywanie odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą nawet kilkakrotnie wydłużyło zaplanowany czas na wyłonienie wykonawcy.

¹⁹ Często występujący pod nazwą Istotne Postanowienia Umowy (IPU).

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU z 2004 r., nr 19, poz. 177 (tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 1986), Dział VI. Środki ochrony prawnej.

²¹ Ibidem, art. 38 ust. 1.

Odpowiadając na zapytania do treści ogłoszenia, zamawiający, zgodnie z obowiązującą wykładnią prawną (art. 38 ust. 1 Pzp), w uzasadnionych przypadkach może przed upływem terminu składania ofert zmienić treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przebieg negocjacji w obszarze DZ–DW może mieć bardzo duży wpływ na negocjacje w obszarze DW–KPW. W szczególności, twarde stanowisko zamawiającego wobec utrzymania zapisów zawartych w dokumentach przetargowych, niekorzystnych dla wykonawcy, może ograniczyć możliwości prowadzenia negocjacji w obszarze KPW–DW jedynie do ustalenia warunków, w których kierownik projektu uniknie odpowiedzialności za niepowodzenie wytworzenia produktu finalnego. I w tym miejscu należy podkreślić, że generalnie Pzp zakazuje zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy²². Ten zapis wyraźnie pokazuje, jak duży wpływ na warunki i zakres negocjacji w obszarze KPZ–KPW mają wcześniej przeprowadzone negocjacje. A przecież to wyniki negocjacji prowadzone w tym obszarze decydują o ostatecznym sukcesie projektu. Nieodpowiednie podstawy (wyniki negocjacji poprzedzających negocjacje prowadzone w obszarze KPZ–KPW) do rozpoczęcia fazy 3 z pewnością nie przybliżą perspektywy jego osiągnięcia.

W uzupełnieniu należy dodać, że sekwencja negocjacji w przedstawionych obszarach może powtarzać się w trakcie realizacji projektu. Wynika to głównie ze zmian zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, których wpływ na realizację projektu został uwzględniony w ramach zleceń realizacji zaakceptowanych wniosków o zmianę.

5. Wpływ negocjacji na rezultaty projektu informatycznego dla administracji publicznej

Specyfika negocjacji w projektach informatycznych dla administracji publicznej nie pozostaje bez wpływu na efekty tych projektów. Specyfika ta wyraża się przede wszystkim posiadaniem znacznie większej siły przetargowej przez zleceniodawcę realizacji projektu w porównaniu ze zleceniobiorcą. Powoduje to przyjmowanie przez tego pierwszego strategii rywalizacji w negocjacjach, wyrażającej się narzucaniem warunków drugiej stronie, zwłaszcza co do czasu i zakresu realizacji projektu oraz ceny, która zwykle stanowi zasadnicze kryterium

²² Ibidem, art. 144.

oceny samego przedsięwzięcia, a co za tym idzie negocjacji dotyczących warunków jego realizacji. Warunki te są zwykle sztywne, określone przez procedury, szczególnie gdy zlecenie realizacji projektu opiera się na prawie zamówień publicznych. Niekiedy pozornie przejrzyste reguły gry nie są do końca czytelne, jak to ma miejsce w relacjach pomiędzy partnerami biznesowymi.

Zleceńodawca jako strona negocjacji nie wykazuje praktycznie żadnej elastyczności, formułuje wysokie, niekiedy ekstremalne oczekiwania, przyjmuje nastawienie „wygrana–przegrana”, stosuje techniki rywalizacyjne, a w efekcie osiągnięcie z nim kompromisu jest bardzo trudne. Ponadto niepozostawienie niezbędnego marginesu swobody w zakresie sprecyzowania i uzgodnienia wzajemnych oczekiwań przez strony negocjacji powoduje często, iż wymagania zleceńodawcy, niejednokrotnie niejasne, niejednoznaczne, a nawet błędne, zarówno w wymiarze czysto handlowym, jak i merytorycznym, stanowią poważne źródło konfliktów w projekcie. Kontrakt zawierany w efekcie takich negocjacji jest zatem wysoce niekompletny, co powoduje kolejne problemy, zwłaszcza wdrożeniowe i rozliczeniowe.

Biorąc pod uwagę choćby tylko ostatnie dziesięciolecie, trudno oprzeć się wrażeniu, że to właśnie tej specyfice zawdzięczamy wątpliwe sukcesy na tym polu działalności administracji publicznej. Stwierdzenie to jest oparte na diagnozie stanu informatyzacji Państwa²³, jak i raporcie o informatyzacji państwa w latach 2004–2015. W szczególności, w drugim z tych dokumentów jako jedną z poważnych przyczyn opóźnień występujących w projektach podano problemy zamawiających ze stosowaniem przepisów ustawy Pzp²⁴. Wskazano tam m.in., że:

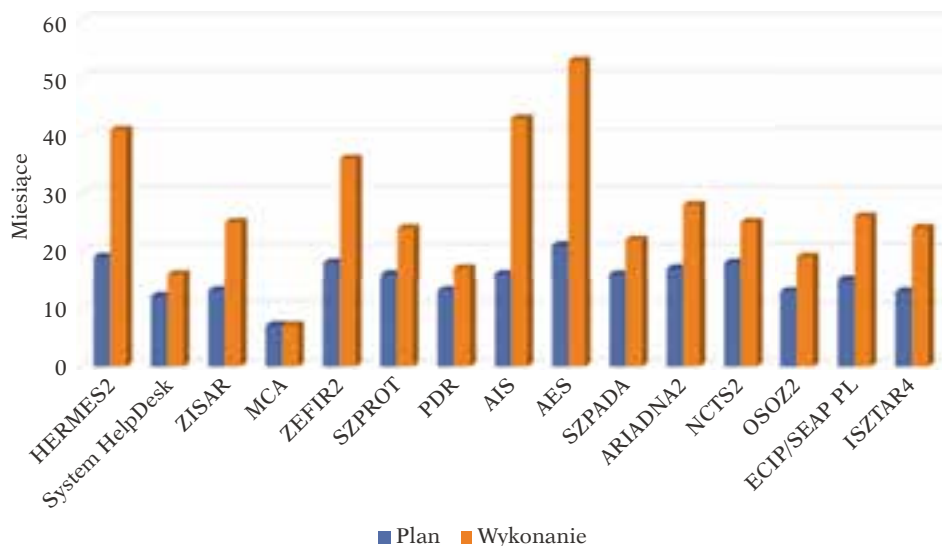
- procedury przetargowe trwały długo, potęgowane dodatkowo towarzyszącym im odwołaniami i rozprawom arbitrażowym, wpływającym na nierealizowanie projektów zgodnie z terminami określonymi w harmonogramach,
- wystąpiły trudności ze stosowaniem prawa dotyczącego zamówień publicznych (problemy z przygotowaniem specyfikacji istotnych warunków zamówień w taki sposób, aby były one zgodne z procedurami określonymi przez Komisję Europejską); trudny do przewidzenia był termin zakończenia postępowania, co wynikało z faktu, iż prawo odwoływania się oferentów od rozstrzygnięcia przetargowego przesunęło w czasie moment zakończenia procedury zamówień publicznych),

²³ *Program zintegrowanej informatyzacji ...*, op. cit., s. 11.

²⁴ *Raport informatyzacja państwa w latach 2004–2015*, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2016, krmc.mc.gov.pl/download/50/14708/RaportInformatyzacjaPoopiniowaniuWramachKRMC.pdf, s. 11, 16, 86 (data odczytu: 12.11.2018).

- procedury wyboru wykonawców były długotrwałe (odwołania wykonawców po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty),
- zarządzający projektami nie zawsze zdawali sobie sprawę, że procedury dotyczące zamówień publicznych są długotrwałe (często w harmonogramie nie uwzględniali oni procesu wyjaśnień do treści SIWZ przez potencjalnych wykonawców i udzielania odpowiedzi na nie przez zamawiającego oraz wnoszenia odwołań na wynik przetargu przez przegranych uczestników przetargu – co wstrzymuje proces podpisania umowy z wykonawcą, aż do chwili wydania wyroku przez Krajową Izbę Odwoławczą).

Problemy wynikające z Pzp nie są z pewnością jedynymi wynikającymi ze specyfiki rozważanych tutaj negocjacji. Autorzy nie obawiają się postawić takiej tezy, znając wyniki analizy 15 projektów zrealizowanych w programie e-Cło, gdzie w jednym z nich uczestniczył jeden z autorów. Biorąc pod uwagę opóźnienia projektów w stosunku do zaplanowanego terminu ich zakończenia (rysunek 3), ustalonego przez zamawiającego arbitralnie w harmonogramie ramowym, można wskazać na związek przyczynowo-skutkowy tych opóźnień z warunkami wynegocjowanymi przez kierownika projektu zamawiającego w obszarze DZ–KPZ.



Rysunek 3. Opóźnienia zakończenia projektów programu e-Cło w stosunku do planu

Źródło: opracowanie własne.

Wystarczy przeanalizować proporcje zaplanowanych nakładów czasowych na realizację poszczególnych faz projektu (tabela 5). Jak już wspomniano

wcześniej, w tym przypadku, przy z góry ustalonym czasie zakończenia realizacji projektów, średni udział oszacowanego czasu realizacji etapu przygotowawczego w oszacowanym czasie realizacji całego projektu wyniósł 60,93%, przy czym udział maksymalny to aż 84,78%, a tylko w jednym projekcie był on niższy niż 40%. Jak widać, wynik negocjacji korzystny dla kierowników projektów zamawiającego przełożył się na sukces projektu jedynie w jednym przypadku na 15 projektów. Na taki rezultat wpływ miały niewątpliwie opóźnienia zaplanowanych terminów realizacji fazy 2, co przy ustalonym terminie zakończenia projektów skutkowało skróceniem czasu przygotowania systemu do wdrożenia pilotażowego np. do 1 miesiąca od daty podpisania umowy na wykonanie systemu z wykonawcą zewnętrznym. Wprawdzie wykonawca próbował dochodzić swoich praw, zgłaszając uwagi do SIWZ, ale nie przyniosło to żadnego efektu²⁵.

Tabela 5. Planowany czas realizacji projektów programu e-Cło

Projekt	Data rozpoczęcia	Planowana data zakończenia	Planowany czas realizacji (miesiące)			Łączny czas projektu (miesiące)
			faza 1	faza 2	faza 3	
HERMES2	04.2009	03.2014	26	15	19	60
Help Desk	01.2010	09.2013	16	17	12	45
ZISAR	02.2010	12.2013	21	13	13	47
MCA	02.2010	12.2013	31	8	7	46
ZEFIR2	04.2010	03.2014	11	19	18	48
SZPROT	07.2010	03.2014	20	9	16	45
PDR PL/UE	07.2010	09.2013	16	12	13	41
AIS	11.2010	03.2014	18	7	16	41
SZPADA	04.2011	12.2013	7	5	21	33
AES	07.2011	03.2014	9	8	16	33
ARIADNA2	08.2011	12.2013	8	4	17	29
NCTS2	10.2011	05.2014	3	11	18	32
OSOZ2	10.2011	12.2013	6	8	13	27
ECIP/SEAP PL	10.2011	12.2013	6	6	15	27
ISZTAR4	10.2011	12.2013	6	8	13	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.kic.gov.pl/documents/64034/1489320/eclo_podstawy.ppt, slajdy 21, 22 (data odczytu: 16.10.2016).

²⁵ 62.121.143.141/files/ILGW/ILGW_2011/ZEFIR%202/Odpowiedzi_ZEFIR2_20120208.pdf (data odczytu: 12.11.2018), odpowiedź na pytanie 37.

Nie bez znaczenia były tutaj również takie fakty, jak:

- zbyt szczegółowe opisanie wymagań, które ze względu na zmiany przepisów prawnych w dużym stopniu uległy dezaktualizacji,
- wadliwe skonstruowanie harmonogramu ramowego, w którym terminy kamieni milowych zostały ustalone arbitralnie (bez możliwości zmiany), ale również odbiegały od przyjętego cyklu wytwórczego oprogramowania,
- nieokreślony (pomimo szczegółowego opisu) zakres systemu wymuszony w umowie, w której zawarto zapis, że cena kontraktu obejmuje wszelkie zmiany projektowe, włącznie ze zmianami wynikającymi ze zmian w przepisach prawa, w okresie realizacji projektu,
- przerzucenie na wykonawcę prac związanych z rozwojem i utrzymywaniem dokumentacji zarządczej, w tym dokumentu inicjującego projekt oraz planu projektu, bez uwzględnienia w harmonogramie czasu na wykonanie tych czynności.

Tabela 6. Oszczędności uzyskane w projektach niezakończonych

Nazwa projektu	Wartość całkowita projektu (zł)	Kwota oszczędności (zł)	% oszczędności w wartości projektu
Projekt Informatyczny System Ośłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)	297 132 212,02	5 570 062,97	2
Projekt pl.ID	294 026 962,00	15 372 714,46	5
Projekt Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1)	712 640 000,00	192 528 076,25	27
Projekt Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej	23 964 059,07	475 587,42	2

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacja o zamykaniu 7 osi POIG*, www.gov.pl/cyfryzacja/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig (data odczytu: 12.11.2018).

Tak wygląda podsumowanie wpływu negocjacji na realizację projektów z perspektywy jednego z parametrów, czasu realizacji. I być może nie jest to miarodajna ocena. Jak wynika z informacji Ministerstwa Cyfryzacji²⁶, projekt e-Cło przy wartości całkowitej 164 825 180,10 zł przyniósł 966 560,70 zł oszczędności.

²⁶ *Informacja o zamykaniu 7 osi POIG*, www.gov.pl/cyfryzacja/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig (data odczytu: 12.11.2018).

Nie jest to przypadek odosobniony. W tym samym dokumencie stwierdzono bowiem, że na 39 projektów w nim wyszczególnionych, 26 przyniosło oszczędności, w tym wszystkie projekty niezakończone (tabela 6).

6. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Biorąc pod uwagę rozważania ujęte w niniejszym artykule, bazujące nie tylko na teorii, ale również na praktyce dotychczasowych projektów dla administracji publicznej, pozostaje stwierdzić, że prowadzenie dalszych badań w przedmiotowym zakresie, przy obecnych uwarunkowaniach prawnych, mija się z celem. Przecież administracja publiczna nie ponosi strat, nawet, jeżeli projekt nie zostanie zakończony. Gdyby jednak dotrzeć do reguł wyznaczania oszczędności (zamawiającego) w projektach przekraczających nagminnie planowany czas realizacji, mogłoby się okazać, że nie tylko wykonawca ponosi straty. A oszczędności zamawiającego są fikcyjne. I to jest właściwy kierunek badań, niemniej zdecydowanie zależny od możliwości uzyskania danych o kosztach zamawiającego, ponoszonych w ramach prowadzonych projektów.

Bibliografia

- Kozina A., *Rodzaje negocjacji w zarządzaniu projektami*, „Organizacja i Kierowanie” 2016, nr 4(174), s. 39–55.
- Kozina A., *Zasady negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018.
- Kozina A., Rozmus S., *Kompetencje negocjacyjne kierownika projektu*, w: *Zarządzanie restrukturyzacją. Rozwój i efektywność w obliczu zmian*, red. A. Jaki, M. Kowalik, T. Rojek, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018, s. 87–105.
- Lewicki R.J., Saunders D.M., Barry B., *Essentials of Negotiation*, 5th ed., McGraw-Hill Publishing Co., New York 2010.
- Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Rozmus S., *Czy utrzymanie zaplanowanych wartości parametrów projektu IT dla administracji publicznej jest możliwe? Studium przypadku*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, zeszyt 46, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 199–213.

Rozmus S., *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu projektami informatycznymi administracji publicznej – inicjowanie projektu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, zeszyt 33, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 471–485.

Rządca R., *Negocjacje w interesach*, PWE, Warszawa 2003.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU z 2004 r., nr 19, poz. 177 (tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 1986).

Udzielanie zamówień publicznych na systemy informatyczne oraz dostawę zestawów komputerowych. Rekomendacje Prezesa UZP, PARP, Warszawa 2011.

Źródła internetowe

62.121.143.141/files/ILGW/ILGW_2011/ZEFIR%202/Odpowiedzi_ZEFIR2_20120208.pdf (data odczytu: 12.11.2018).

Informacja o zamykaniu 7 osi POIG, www.gov.pl/cyfryzacja/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig (data odczytu: 12.11.2018).

Program zintegrowanej informatyzacji państwa, Ministerstwo Cyfryzacji, 2016, mc.gov.pl/aktualnosci/zmieniamy-podejscie-do-cyfryzacji (data odczytu: 28.12.2016).

Raport informatyzacja państwa w latach 2004–2015, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2016, krmc.mc.gov.pl/download/50/14708/Raport-Informatyzacja%20poopiniowaniu%20w%20ramach%20KRMC.pdf (data odczytu: 12.11.2018).

www.kic.gov.pl/documents/64034/1489320/eclo_podstawy.ppt (data odczytu: 16.10.2016).

* * *

The specificity of negotiations in public administration IT projects

Abstract

The subject of consideration constitutes the negotiations within IT projects management for public administration. The objective of the paper is to present specific features of such negotiations, to distinguish their types as well as to characterize the problems occurring while conducting those negotiations in practice. Firstly, general features and types of project negotiations were discussed. Secondly, the life cycle of an IT project for public administration was presented. Thirdly, specific features of negotiations in the context of the life cycle of such a project were defined. Fourthly, the impact of negotiations on the effects of that project was identified. Finally, the synthesis of considerations was presented as well as the directions of further research within the discussed area were pointed out.

Keywords: negotiations within project management, IT projects for public administration, project life cycle, specific features of negotiations in the frame of IT projects for public administration