

Czy utrzymanie zaplanowanych wartości parametrów projektu IT dla administracji publicznej jest możliwe? Studium przypadku

1. Wstęp

Administracja publiczna jest jednym z największych odbiorców dedykowanych systemów informatycznych w Polsce. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2013 r. liczba samych tylko wdrożonych systemów, stanowiących źródła danych dla badań statystyki publicznej, przekraczała pięćset, a kilkadziesiąt kolejnych było w trakcie wdrożenia². Czy oznacza to, że każdy z tych projektów osiągnął sukces? Tak, jeżeli przyjąć, że fakt wdrożenia systemu informatycznego, wytworzonego w ramach projektu, oznacza sukces projektu. Rozpatrując jednak sukces projektu w kategorii utrzymania wartości zaplanowanych parametrów projektu (zakres, czas, budżet, jakość) w granicach przyjętych tolerancji, okazuje się, że w odniesieniu do niejednego z tych projektów trudno mówić o jego sukcesie. Czy bowiem w tym kontekście, odnosząc się tylko do jednego z parametrów – do czasu, sukcesem projektu można nazwać wdrożenie w Zakładzie Emerytalno-Rentowym MSW systemu EMERYT z ponad dziesięcioletnim opóźnieniem³? Podobnie jak w przypadku systemu CEPiK, który został wdrożony kilka lat po zaplanowanym terminie⁴. Trudno jest również mówić o sukcesie projektu, w ramach którego opracowano aplikację ŹRÓDŁO, umożliwiającą przetwarzanie danych gromadzonych w Systemie Rejestrów Państwowych, ponieważ migracja danych z dokumentów papierowych do bazy danych

¹ Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Wydział Cybernetyki.

² *Systemy informatyczne administracji publicznej*, Biuletyn Informacji Publicznej.pl, http://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/133/1/1/bip_systemy_informacyjne_administracji_publicznej_2013.doc (18.10.2016).

³ *Wystąpienie pokontrolne*, Biuletyn Informacji Publicznej.pl, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/17029/Wystapieniepokontrolne-ZERMSW.pdf> (08.11.2016), s. 11.

⁴ *Informacja o projekcie CEPiK*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.pl, <http://www2.mswia.gov.pl/ftp/pdf/040608-infocepik.pdf> (08.11.2016), s. 3–4.

tego systemu rozpoczęła się wraz z wdrożeniem aplikacji ŹRÓDŁO (1.03.2015), bezpośrednio po jej wdrożeniu czas oczekiwania na wydanie np. odpisu aktu urodzenia z dotychczasowych kilku godzin wydłużył się nawet do trzech miesięcy⁵.

To przykłady tylko trzech projektów, w których nie zdołano utrzymać zaplanowanej wartości co najmniej jednego z parametrów projektu. Niemniej jednak nie są to odosobnione przypadki. Jak podano w raporcie podsumowującym stan realizacji i wyniki największych polskich projektów informatycznych dofinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2004–2015, praktycznie wszystkie duże przedsięwzięcia informatyzacyjne zrealizowane przy współfinansowaniu środków UE zakończyły się bardziej lub mniej spektakularnymi porażkami⁶. Jako jedną z przyczyn popełnianych błędów podawano kosztowne doradztwo zewnętrzne w prowadzonych projektach informatycznych. Umowy doradcze w żaden sposób nie zapobiegły prostym błędom i problemom realizacyjnym w tych projektach (opóźnienia, zmiany zakresu), ani nie poprawiły jakości tworzonych rozwiązań (błędy w działaniu, brak ergonomii)⁷. Tak też się stało w przypadku programu e-Cło, w którym przy budżecie 168 milionów zł, 4% budżetu przeznaczono na usługi wsparcia technicznego i doradztwo w zakresie zarządzania i realizacji projektu⁸.

W artykule podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest utrzymanie zaplanowanych wartości parametrów projektu IT dla administracji publicznej na bazie analizy sposobu zarządzania i efektów końcowych projektów programu e-Cło. Wprowadzie to tylko jeden z projektów, niemniej jednak negatywne wyniki raportu, o którym wspomniano powyżej, pozwalają na uogólnienie odpowiedzi, która będzie obejmować również pozostałe projekty z okresu 2004–2015, prowadzone przecież na podstawie takiej samej reguły co projekty programu e-Cło⁹.

⁵ *Czas oczekiwania na odpis aktu urodzenia*, Gazeta.pl, http://forum.gazeta.pl/forum/w,567,161318465,161318465,Czas_oczekiwania_na_odpis_aktu_urodzenia.html#p161321723 (08.11.2016).

⁶ *Raport: informatyzacja państwa przy wsparciu funduszy UE*, <http://nowakowskidariusz.pl/wp-content/uploads/2015/10/Raport-Informatyzacja-pa%C5%84stwa-przy-wsparciu-funduszy-UE-2004-15.pdf> (08.11.2016), s. 13.

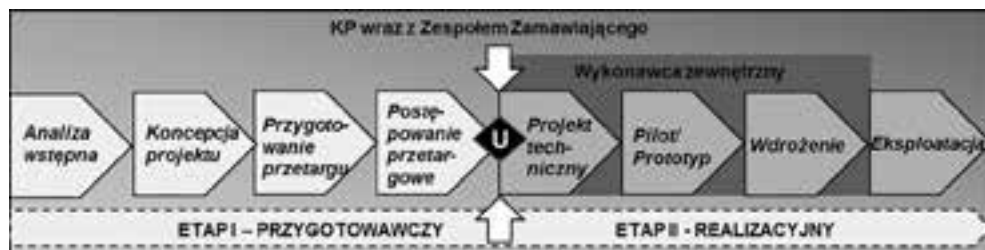
⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁸ *Program e-Cło – podstawowe informacje*, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.pl, http://www.kic.gov.pl/documents/764034/1489320/eclo_podstawy.ppt (16.10.2016), slajd 12.

⁹ Tzn. z wykorzystaniem metodyki PRINCE2 i uwzględniając wytyczne Urzędu Zamówień Publicznych.

2. Etapy zarządcze projektów programu e-Cło

Celem programu e-Cło było zbudowanie elektronicznego środowiska polskiej administracji celnej na potrzeby świadczenia elektronicznych usług publicznych związanych z poborem należności przez administrację celną, obrotem towarowym oraz zapewnieniem bezpieczeństwa handlu międzynarodowego. Program e-Cło obejmował 20 powiązanych ze sobą projektów¹⁰.



Rysunek 1. Etapy zarządcze projektów programu e-Cło

Źródło: *Program e-Cło – podstawowe informacje*, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.pl, http://www.kic.gov.pl/documents/64034/1489320/ecllo_podstawy.ppt, (16.10.2016), slajd 24.

Projekty programu e-Cło były zarządzane zgodnie z metodyką PRINCE2, obowiązującą dla projektów realizowanych na rzecz administracji publicznej. W każdym z projektów wydzielono dwa etapy zarządcze (rysunek 1). Etap I, przygotowawczy, obejmował działania po stronie zamawiającego od przygotowania projektu do wyłonienia wykonawcy zewnętrznego w postępowaniu przetargowym. Etap II, realizacyjny, to wytworzenie przez wykonawcę zewnętrznego systemu informatycznego i pozostałych produktów określonych w zamówieniu do których został zobowiązany umową. Wydawać by się mogło, że jest to typowy przebieg procesu zarządczego projektu z wykonawcą zewnętrznym. Moment podpisania umowy jest równoznaczny ze zleceniem przez kierownika projektu grupy zadań do wykonania kierownikowi zespołu wykonawcy. Problem w tym, że umowa wraz z załącznikami w żaden sposób nie spełnia warunków nakładanych na element wejściowy procesu *przyjmowanie grupy zadań do wykonania*. Postawową zasadą jest, że zanim grupa zadań zostanie przydzielona zespołowi do wykonania, kierownik projektu i kierownik zespołu powinni uzgodnić, co ma być dostarczone, wymogi dotyczące raportowania, jakie ograniczenia obowiązują,

¹⁰ Program e-Cło, <http://www.e-clo.gov.pl/projekty> (07.11.2016).

jakie procedury mają być zastosowane i czy wymagania postawione w grupie zadań są uzasadnione oraz czy mogą zostać spełnione¹¹.

Zignorowanie tego, że w momencie podpisania umowy pojawia się drugi projekt¹², który też wymaga zainicjowania, skutkuje już na starcie wprowadzeniem niepotrzebnego chaosu. Z jednej bowiem strony zamawiający wymaga opracowania szeregu dokumentów zarządczych, z drugiej zaś – prace po stronie wykonawcy rozpoczynają się od fazy projektu technicznego¹³, która nie obejmuje wytworzenia dokumentacji zarządczej. Jeżeli wymagana dokumentacja zarządcza to kilkadziesiąt dokumentów, w tym opisy produktów, które mają zostać wytworzone, zamawiający powinien przewidzieć i zagwarantować odpowiedni czas na ich realizację w harmonogramie ramowym.

Do samego harmonogramu ramowego również można mieć wiele zastrzeżeń. Podane terminy osiągnięcia kamieni milowych są niejednokrotnie nierealne. W szczególności niejasne jest, ile czasu zamawiający przeznaczył na wykonanie systemu. Planowany termin zakończenia wykonania systemu (01.2013) w zestawieniu z planowanym terminem końca fazy poprzedniej (10.2012)¹⁴ i przyjętej sekwencyjności etapów zarządczych (rysunek 1) sugeruje, że na wykonanie systemu w ramach projektu wartego ponad 32 mln zł zaplanowano tylko trzy miesiące.

W fazie projektu technicznego występuje m.in. pozycja *Opracowanie planu testów*. W dokumencie¹⁵ określono, że plan testów powinien zawierać m.in. zakres testów, określenia miejsca testów, szczegółowy harmonogram testów, listę scenariuszy testowych, przy czym każdy scenariusz powinien zawierać następujące informacje:

- numer scenariusza,
- odnośnik do wymagań użytkowych,
- odnośnik do dokumentacji projektowej,
- odnośnik do aplikacji (numer wersji oprogramowania/łaty),
- tytuł testu,
- miejsce na wpisanie nazwiska testera i daty wykonania testu,

¹¹ *Skuteczne zarządzanie projektami. PRINCE 2*, OGC, 2005, s.197.

¹² S. Rozms, *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu projektami informatycznymi administracji publicznej –inicjowanie projektu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, z. 33, s. 477–479.

¹³ Podany tutaj przykład projektu w ocenie autora można uznać za reprezentatywny dla większości projektów programu e-Cło, http://w.krakow.ic.gov.pl/files/ILGW/ILGW_2011/ZEFIR%202/Opis_Przedmiotu_Zamowienia_ZEFIR_2_v_4_20_15_12_2011.pdf (12.11.2016), s. 16.

¹⁴ *Ibidem*, s. 16–17.

¹⁵ *Ibidem*, s. 45.

- opis testu w postaci testowanych ścieżek, akcji, operacji, wprowadzanych danych, spodziewanych wyników,
- miejsce na odnotowanie wyniku testu – dla każdej testowanej akcji.

Nietrudno zauważyć, że tak określony zakres dokumentu jest z założenia niemożliwy do zrealizowania w ramach określonej tutaj fazy projektu technicznego. Mając do dyspozycji jedynie specyfikacje wymagań tworzone w tej fazie, można (i należy) tylko wyspecyfikować testy akceptacyjne. Podobna sytuacja odnosi się do pozycji *Opracowanie planu migracji i bilansu otwarcia*, w której przy braku docelowej bazy danych wymaga się opracowania kompletnych narzędzi do migracji danych.

3. Oszacowany czas realizacji projektów w programie e-Cto

Biorąc pod uwagę kompletność możliwych do uzyskania informacji o przebiegu realizacji poszczególnych projektów, analizie poddano 15 z nich:

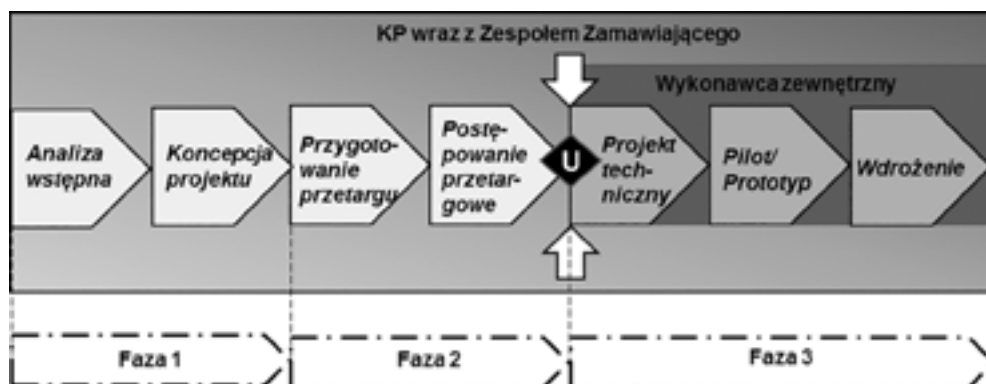
- AES – Automatyczny System Eksportu.
- AIS – Automatyczny System Importu.
- ARIADNA2 – hurtownia danych dla Służby Celnej.
- ECIP/SEAP PL – Europejski Informacyjny Portal Celny oraz Pojedynczy Elektroniczny Punkt Dostępu.
- Help Desk – dostarczenie i wdrożenie systemu Help Desk.
- HERMES2 – wdrożenie jednolitego i zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Celnej.
- ISZTAR4 – System Zintegrowanej Taryfy Celnej.
- MCA – Magistrala Celno-Akcyzowa.
- NCTS2 – Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy 2.
- OSOZ2 – Zintegrowany System Obsługi Zabezpieczeń.
- PDR PL/UE – System Danych Referencyjnych.
- SZPADA – projekt wspierający realizację Strategii Działania Służby Celnej 2015+, polegający na objęciu pierwszych 10 procesów biznesowych zarządzaniem procesowym oraz przygotowaniu metod, standardów i narzędzi do wdrożenia zarządzania procesowego w całej organizacji.
- SZPROT – System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców.
- ZEFIR2 – Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem.
- ZISAR – Zintegrowany System Analizy Ryzyka.

Za punkt wyjścia posłużyły kluczowe terminy obowiązujące w programie¹⁶, przedstawione na konferencji poświęconej programowi e-Cło, która odbyła się 24.09.2012 r. w Warszawie. Dla każdego projektu podano m.in. datę jego rozpoczęcia, planowaną datę zakończenia oraz dwie daty wyznaczające granice tolerancji czasu trwania projektu. Biorąc pod uwagę układ dostępnych danych (tabela 1), proces zarządczy został podzielony na trzy następujące po sobie umowne fazy (rysunek 2).

Tabela 1. Układ danych dotyczących kluczowych terminów realizacji projektu w programie e-Cło

Projekt	Data rozpoczęcia	Planowana data zakończenia	Data punktu krytycznego	Data punktu ostatecznego
X	drozpP	dzakplanP	dpkP	dpoP
Podpisana umowa z Wykonawcą	drozpU	dzakplanU	dpkU	dpoU
Uruchomiony produkcyjnie System X	drozpX	dzakplanX	dpkX ¹⁷	dpkX

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program e-Cło – podstawowe informacje*, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.pl, http://www.kic.gov.pl/documents/64034/1489320/ecl0_podstawy.ppt, slajd 21 (16.10.2016).



Rysunek 2. Umowne fazy projektu w programie e-Cło

Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ *Program e-Cło...*, op.cit., slajdy 21, 22.

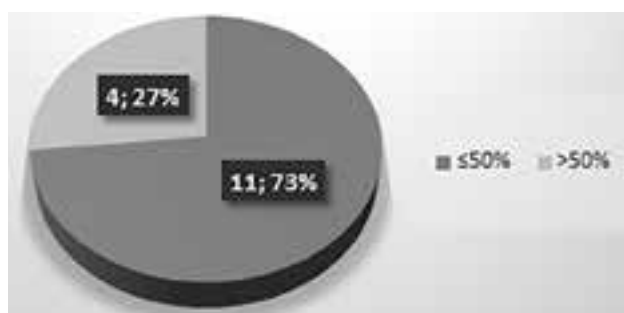
¹⁷ Korekta błędnej wartości r. w dacie punktu krytycznego dla projektu ZISAR przez autora na 2014 (oryginalna wartość 06.2013 wskazywała datę wcześniejszą niż planowana data zakończenia projektu).

Czas trwania poszczególnych faz określają przedziały (1), przy czym przyjęto, że data rozpoczęcia kolejnej fazy nie należy do fazy bezpośrednio ją poprzedzającej. Jest to o tyle istotne, że daty zostały podane z dokładnością do miesiąca. Tolerancje czasu trwania dla poszczególnych faz (2) są wyznaczone przez planowaną datę zakończenia projektu i datę punktu krytycznego (*Tolerancja1*), oraz datę punktu krytycznego i datę punktu ostatecznego (*Tolerancja2*). Parametr # przyjmuje wartości, odpowiednio: P, U, X.

$$\begin{aligned} \text{Faza1} &\in [d_{rozpP}, d_{rozpU}) \\ \text{Faza2} &\in [d_{rozpU}, d_{rozpX}) \\ \text{Faza3} &\in [d_{rozpX}, d_{zakplanX}] \end{aligned} \tag{1}$$

$$\begin{aligned} \text{Tolerancja1} &\in (d_{zakplan\#}, d_{pk\#}] \\ \text{Tolerancja2} &\in (d_{pk\#}, d_{po\#}] \end{aligned} \tag{2}$$

Przyjmując powyższe definicje, zostały wyznaczone czasy trwania poszczególnych faz i tolerancje czasu dla każdego z rozpatrywanych projektów programu e-Cło (tabela 2). Z przedstawionych danych wynika, że dla zdecydowanej większości projektów, zaplanowany czas trwania Fazy 3, a więc fazy, w którym będzie wytwarzany produkt finalny, nie przekracza 50% zaplanowanego czasu trwania projektu (rysunek 3)¹⁸.



Rysunek 3. Udział procentowy i ilościowy projektów w podziale na projekty, w których Faza 3 trwa nie mniej niż 50% oraz więcej niż 50% planowanego czasu trwania projektu

Źródło: opracowanie własne.

¹⁸ W skrajnym przypadku czas ten stanowi tylko 15% zaplanowanego czasu projektu.

Tabela nr 2. Planowany czas realizacji projektów wraz z przyjętymi tolerancjami

Projekt	Data rozpoczęcia	Planowana data zakończenia	Data punktu krytycznego	Data punktu ostatecznego	Planowany czas realizacji [miesiące]			Łączny czas projektu [miesiące]	Tolerancja 1 [miesiące]	Tolerancja 2 [miesiące]	Łączna tolerancja [miesiące]
					Faza 1	Faza 2	Faza 3				
HERMES2	04.2009	03.2014	06.2014	08.2014	26	15	19	60	3	2	5
Help Desk	01.2010	09.2013	12.2013	06.2014	16	17	12	45	3	6	9
ZISAR	02.2010	12.2013	06.2014	09.2014	21	13	13	47	6	3	9
MCA	02.2010	12.2013	03.2014	06.2014	31	8	7	46	3	3	6
ZEFIR2	04.2010	03.2014	06.2014	12.2014	11	19	18	48	3	6	9
SZPROT	07.2010	03.2014	06.2014	09.2014	20	9	16	45	3	3	6
PDR PL/UE	07.2010	09.2013	12.2013	03.2014	16	12	13	41	3	3	6
AIS	11.2010	03.2014	06.2014	09.2014	18	7	16	41	3	3	6
SZPADA	04.2011	12.2013	03.2014	06.2014	7	5	21	33	3	3	6
AES	07.2011	03.2014	06.2014	09.2014	9	8	16	33	3	3	6
ARIADNA2	08.2011	12.2013	03.2014	06.2014	8	4	17	29	3	3	6
NCTS2	10.2011	05.2014	07.2014	09.2014	3	11	18	32	2	2	4
OSOZ2	10.2011	12.2013	03.2014	06.2014	6	8	13	27	3	3	6
ECIP/SEAP PL	10.2011	12.2013	03.2014	06.2014	6	6	15	27	3	3	6
ISZTAR4	10.2011	12.2013	03.2014	06.2014	6	8	13	27	3	3	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program e-Cto – podstawowe informacje*, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.pl, http://www.kic.gov.pl/documents/64034/1489320/eclp_podstawy.ppt (16.10.2016), slajdy 21, 22.

Co więcej, zaplanowane czasy trwania Fazy 2 są na tyle długie (od 4 do 19 miesięcy), że nietrudno było przewidzieć, że część wymagań opracowanych przez Zamawiającego w Fazie 1 na pewno będzie nieaktualna w momencie rozpoczęcia Fazy 3.

Porównując czasy trwania poszczególnych faz, trudno oprzeć się wrażeniu, że fazy, za które odpowiada zamawiający, są w pewnym sensie uprzywilejowane. Bo przecież w 7 projektach zaplanowany czas dla Fazy 1 był dłuższy niż zaplanowany czas dla Fazy 3. Natomiast w 4 projektach zaplanowany czas Fazy 2, czyli czas na przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przetargowego, był również dłuższy niż zaplanowany czas dla Fazy 3. Przy tak dobranych proporcjach trudno spodziewać się zakończenia projektu w zaplanowanym czasie, nawet przy założeniu, że tolerancje nie zostaną przekroczone przed rozpoczęciem Fazy 3.

Można zauważyć, że wartości przyjętych tolerancji są niezależne od długości zaplanowanego czasu trwania projektu. Wygląda na to, że przy ich wyznaczeniu jako zasadę przyjęto podział czasu, jaki pozostał pomiędzy planowanym terminem zakończenia projektu a planowanym terminem zakończenia programu e-Cło (koniec 2014¹⁹). Starano się przy tym zachować maksymalny możliwy margines bezpieczeństwa na zamykanie programu.

Przyjęte przez zamawiającego wartości parametrów projektów programu e-Cło budziły wątpliwości wykonawców zarówno co do czasu, zakresu, jak i budżetu²⁰. Następne lata pokazały, że nie były one bezzasadne.

4. Rzeczywistość projektów programu e-Cło

Postępy z realizacji programu e-Cło były regularnie prezentowane i omawiane na corocznych konferencjach organizowanych przez zamawiającego²¹.

Szczegółowa analiza stanu projektów w poszczególnych latach wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Wobec tego skoncentrowano się na podstawowym dokumencie, istotnym z punktu widzenia tej pracy. Zawiera on dane

¹⁹ *Program e-Cło – podstawowe informacje...*, op.cit., slajd 20.

²⁰ Np.: http://www.krakow.ic.gov.pl/files/ILGW/ILGW_2011/ZEFIR%202/DO_PUBLIKA-CJI_czcI_Z_DNIA_9_2_2012__1_.pdf (12.11.2016), s. 1, 3, 14–15.

²¹ *Stan prac nad informatyzacją systemu obsługi celnej Program e-cło*, <http://docplayer.pl/3432185-Stan-prac-nad-informatyzacja-systemu-obslugi-celnej-program-e-clo-warszawa-4-czerwca-2013r.html> (05.11.2016), *Program e-Cło – postępy prac*, <http://slideplayer.pl/slide/2426371/> (05.11.2016), <http://slideplayer.pl/slide/5587716/> (05.11.2016).

o stanie projektów w kwietniu 2015 r.²² (tabela 3) i wskazuje, że większość projektów została zrealizowana.

Tabela 3. Stan realizacji projektów programu e-Cło w kwietniu 2015 r.

Projekty	% realizacji	Kwota umowy PLN	Termin podpisania umowy	Termin realizacji	Naliczone kary umowne
HERMES2	55%	5 946 762,18 zł	11.01.2013	10.2015	173 848,65 zł
System HelpDesk	100%	2 539 315,00 zł	31.12.2012	12.2013	101 789,40 zł
ZISAR	100%	4 984 944,00 zł	29.03.2013	11.2014	538 373,95 zł
MCA	100%	799 278,60 zł	12.03.2013	11.2013	W terminie
ZEFIR2	70%	32 590 793,40 zł	19.12.2012 ²³	07.2015	532 847,28 zł
SZPROT	100%	1 784 543,00 zł	05.06.2013	10.2014	21 036,55 zł
PDR	100%	4 048 500,00 zł	21.01.2013	12.2013	W terminie
AIS	70%	10 534 402,65 zł	15.04.2013	04.2015	W terminie
AES					
SZPADA	100%	574 253,79 zł	13.06.2013	06.2014	W terminie
ARIADNA2	100%	3 368 970,00 zł	04.06.2013	11.2014	W terminie
NCTS2	100%	2 899 999,29 zł	03.04.2013	12.2014	W terminie
OSOZ2	100%	1 297 896,00 zł	11.04.2013	06.2014	W terminie
ECIP/SEAP PL	100%	3 931 080,00 zł	22.05.2013	11.2014	W terminie
ISZTAR4	100%	929 878,00 zł	25.04.2013	11.2014	W terminie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejm.pl, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/klucz/088552EF/%24FILE/i31612-o1.pdf>, s. 8–10 (10.11.2016).

Porównując zaplanowane czasy realizacji projektów (tabela 2) z rzeczywistością uzyskanymi, należy stwierdzić, że na piętnaście projektów:

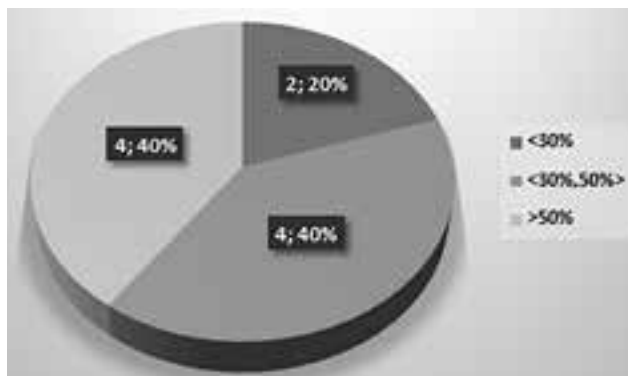
- w czternastu projektach przekroczono zaplanowany termin realizacji, co stanowi aż 93% wszystkich rozpatrywanych projektów,
- tylko jeden projekt zakończył się w zaplanowanym terminie,
- w granicach tolerancji wyznaczonej przez datę punktu krytycznego (*Tolerancja1*) ukończono tylko dwa projekty,
- w granicach tolerancji wyznaczonej przez datę punktu ostatecznego (*Tolerancja2*) ukończono również tylko dwa projekty,
- blisko 67% projektów nadal miało opóźnienie,

²² Sejm.pl, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/klucz/088552EF/%24FILE/i31612-o1.pdf> (10.11.2016).

²³ Data podpisania umowy po korekcie przez autora (podany w źródle rok 2013 jest błędny).

- chociaż termin podpisania umów nie przekroczył daty punktu ostatecznego (*Tolerancja*²), to tylko jedna umowa została podpisana w zaplanowanym terminie, a aż dziewięć umów zostało podpisanych w granicach tolerancji wyznaczonej przez datę punktu ostatecznego.

W efekcie końcowym średnie opóźnienie wykonania prac przez wykonawcę zewnętrznego (*Faza3*) w zakończonych projektach wyniosło ok. 47% zaplanowanego czasu. Pośród projektów opóźnionych przeważały projekty z opóźnieniem wynoszącym 30% zaplanowanego czasu, przy czym ponad 40% z nich stanowiły projekty z opóźnieniem przekraczającym 50% tego czasu (rysunek 4). W przypadku dwóch projektów opóźnienie wyniosło aż 85%.



Rysunek 4. Projekty zakończone z opóźnieniem w podziale według procentowego udziału opóźnienia w planowanym czasie realizacji Fazy 3

Źródło: opracowanie własne.

Wobec powyższego zapisy o terminowym zrealizowaniu ośmiu z jedenastu projektów (tabela 3) można tłumaczyć jedynie zmianą stanowiska zamawiającego, który dopuścił przesuwaniu planowanych terminów realizacji bez egzekwowania kar umownych.

Odnosząc się do opóźnień projektów, które według stanu z kwietnia 2015 r. nie zostały jeszcze zakończone, można stwierdzić, że:

- system wytworzony w ramach projektu ZEFIR2 został wdrożony w dniu 01.10.2015²⁴, a opóźnienie wyniosło 106% zaplanowanego czasu realizacji Fazy 3 (opóźnienie 19 miesięcy przy zaplanowanych 18 miesiącach);

²⁴ Celnicy.pl, <http://celnicy.pl/attachment.php?attachmentid=3186&d=1453821560> (13.11.2016).

- system wytworzony w ramach projektu AIS został wdrożony w dniu 01.06.2016²⁵, a opóźnienie wyniosło 27 miesięcy (169% zaplanowanego czasu realizacji Fazy 3);
- system wytworzony w ramach projektu HERMES2 został wdrożony w październiku 2016²⁶ r., opóźnienie wyniosło 22 miesiące (116% zaplanowanego czasu realizacji Fazy 3);
- termin ogólnopolskiego produkcyjnego wdrożenia systemu AES został przesunięty na dzień 27.11.2016²⁷, opóźnienie może wynieść co najmniej 32 miesiące (152% zaplanowanego czasu realizacji Fazy 3).

Na zakończenie jeszcze tylko informacja o budżecie projektu e-Cło. Według informacji Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 02.02.2016 program e-Cło był w trakcie zamykania²⁸, a w efekcie końcowym uzyskano oszczędności w wysokości 966 560,70 zł.

5. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Przedstawione studium przypadku wyraźnie pokazuje szereg nieprawidłowości w zakresie przygotowania i prowadzenia projektów informatycznych dla administracji publicznej. Główne z nich to:

- dążenie do zapewnienia zamawiającemu maksimum bezpieczeństwa w zakresie utrzymania parametrów projektu na etapach, za które ponosi wyłączną odpowiedzialność;
- dążenie do przeniesienia całej odpowiedzialności za utrzymanie parametrów projektu na wykonawcę zewnętrznego na etapach, w realizację których jest on włączony;

²⁵ E-Cło.pl, https://e-clo.pl/files/komunikat_z_23_05_2016.pdf (13.11.2016).

²⁶ Na podstawie Tabeli nr 3 oraz informacji o wdrożonych systemach podanej w Press info.pl, http://www.pressinfo.pl/analytics/3162449/3825709/wykonawca.html?publication_date_from=2015-05-15&publication_date_to=&filter_query=&type=no_specified&organizer= (13.11.2016).

²⁷ *Przesunięcie terminu wdrożenia systemu AES*, PUES.pl, https://www.puesc.gov.pl/web/puesc/-/20-10-2016-przesuniecie-terminu-wdrozenia-systemu-aes#p_p_id_101_INSTANCE_2dBsKSz46ufz_ (12.11.2016).

²⁸ Informacja o zamknięciu osi POIG 7, Ministerstwo Cyfryzacji.pl, <https://mc.gov.pl/aktualnosci/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig> (13.11.2016).

- manipulowanie procesami metodyki PRINCE2 w celu przeniesienia części prac na wykonawcę zewnętrznego, które w przyjętym podejściu do zarządzania (rysunek 1) powinny zostać wykonane przez Zamawiającego;
- zbyt duże zaufanie do konsultantów popełniających błędy merytoryczne w formułowaniu zakresu prac do wykonania, m.in. w harmonogramach ramowych, skutkujące koniecznością negocjowania i tak niezbędnych zmian bezpośrednio po podpisaniu umowy przez wykonawcę zewnętrznego²⁹;
- ignorowanie faktu, że część wymagań opracowanych przez zamawiającego będzie zdezaktualizowana w momencie podpisania umowy z wykonawcą zewnętrznym i zadawanie się zapisami w umowie, że cena umowy obejmuje wszelkie zmiany zakresu w okresie wytwarzania systemu.

Skoro jednak przy tak dużych opóźnieniach poszczególnych projektów w ocenie Ministerstwa Finansów program e-Cło i tak przyniósł oszczędności³⁰, można zastanawiać się, czy jest to – być może – efekt uwzględnienia w budżecie precyzyjnie oszacowanych kosztów zarządzania ryzykiem. Niemniej pojawia się pytanie, czy nikt w tym programie nie został poszkodowany. Zdaniem autora skoro umowy z wykonawcami zewnętrznymi były kontraktami o stałej cenie, wykonawcy zewnętrzeni w najlepszym przypadku nie przekroczyli „swojego” zaplanowanego budżetu. Bo zaplanowanej marży raczej nie uzyskali. Jeżeli chodzi o wspomniane już oszczędności, nie można ich zweryfikować, nie mając wiedzy co do źródeł finansowania osób ze strony zamawiającego, biorących udział w projektach programu e-Cło po przekroczeniu zaplanowanych terminów zakończenia projektów.

Konkludując: zdaniem autora przy obecnym podejściu do realizacji projektów IT w administracji publicznej nie można mówić o utrzymaniu zaplanowanych wartości parametrów. Należy zacząć od wypracowania właściwych metod ich szacowania, zmieniając z całą pewnością rolę oraz zakres odpowiedzialności firm świadczących usługi konsultingowe dla zamawiającego³¹. Tym zagadnieniom będą poświęcone dalsze badania autora.

²⁹ Korekta tego typu błędu jest zmianą umowy i wymaga sprządzenia aneksu w formie pisemnej. Ale najpierw wykonawca musi przekonać zamawiającego, że jest to błąd. Jest to z reguły bardzo trudne zadanie, jeżeli zamawiający nie posiada odpowiedniej wiedzy merytorycznej.

³⁰ Stanowią one ok. 0,59% programu e-Cło.

³¹ Autor nie zajmuje tak radykalnego stanowiska jak to obecne w: *Raport: informatyzacja państwa...*, op.cit., s. 20.

Bibliografia

Rozmus S., *Metodyka PRINCE 2 w zarządzaniu projektami informatycznymi administracji publicznej –inicjowanie projektu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, zeszyt 33.

Skuteczne zarządzanie projektami. PRINCE 2, OGC, 2005.

Źródła sieciowe

Celnicy.pl, <http://celnicy.pl/attachment.php?attachmentid=3186&d=1453821560> (13.11.2016).

Czas oczekiwania na odpis aktu urodzenia, Gazeta.pl, http://forum.gazeta.pl/forum/w,567,161318465,161318465,Czas_oczekiwania_na_odpis_aktu_urodzenia.html#p161321723 (08.11.2016).

E-Cło.pl, https://e-clo.pl/files/komunikat_z_23_05_2016.pdf (13.11.2016).

Informacja o projekcie CEPIK, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.pl, <http://www2.mswia.gov.pl/ftp/pdf/040608-infocepik.pdf> (08.11.2016).

Informacja o zamknięciu osi POIG 7, Ministerstwo Cyfryzacji.pl, <https://mc.gov.pl/aktualnosci/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig> (13.11.2016).

Press info.pl, http://www.pressinfo.pl/analytics/3162449/3825709/wykonawca.html?publication_date_from=2015-05-15&publication_date_to=&filter_query=&type=no_specified&organizer= (13.11.2016).

Program e-Cło – podstawowe informacje, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych.pl, http://www.kic.gov.pl/documents/764034/1489320/eclo_podstawy.ppt (16.10.2016).

Program e-Cło – postępy prac, <http://slideplayer.pl/slide/2426371/> (05.11.2016).

Program e-Cło, <http://www.e-clo.gov.pl/projekty> (07.11.2016).

Przesunięcie terminu wdrożenia systemu AES, PUES.pl, https://www.puesc.gov.pl/web/puesc/-/20-10-2016-przesuniecie-terminu-wdrozenia-systemu-aes#p_p_id_101_INSTANCE_2dBsKSz46ufz_ (12.11.2016).

Raport: informatyzacja państwa przy wsparciu funduszy UE, <http://nowakowskida-riusz.pl/wp-content/uploads/2015/10/Raport-Informatyzacja-pa%C5%84-stwa-przy-wsparciu-funduszy-UE-2004-15.pdf> (08.11.2016).

Sejm.pl, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/klucz/088552EF/%24FILE/i31612-o1.pdf> (10.11.2016).

Stan prac nad informatyzacją systemu obsługi celnej Program e-cło, <http://docplayer.pl/3432185-Stan-prac-nad-informatyzacja-systemu-obsługi-celnej-program-e-clo-warszawa-4-czerwca-2013r.html> (05.11.2016).

Systemy informatyczne administracji publicznej, Biuletyn Informacji Publicznej.pl, http://bip.stat.gov.pl/files/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/133/1/1/bip_systemy_informacyjne_administracji_publicznej_2013.doc (18.10.2016).

Wystąpienie pokontrolne, Biuletyn Informacji Publicznej.pl, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/17029/Wystapieniepokontrolne-ZERMSW.pdf> (08.11.2016).

* * *

Is It Possible to Maintain the Planned Values of the Parameters of an IT Project for the Public Administration? A Case Study

Abstract

To maintain the planned values of the parameters of a project means supplying the results of the project within the agreed scope, time, budget, and founding customer quality expectations. Is it possible to do so in IT projects for the public administration? An attempt to find the answer to this question, based on the analysis of the selected projects of the e-Duty program, is the goal of the paper.

Keywords: project, project parameters, management stage, contract

