

Ekspertyza

„Realizacja projektów informatycznych przez administrację publiczną
na podstawie doświadczeń wynikających
z wdrażania działania 1.5 SPO WKP”

Autorzy:

Paweł Henig – kierownik zespołu rzeczoznawców

Agnieszka Miałkowska

Michał Rogalski

Tadeusz Rogowski

Ekspertyza została wykonana na podstawie umowy zawartej w dniu 30 kwietnia 2008 roku pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego a Polskim Towarzystwem Informatycznym.

Warszawa, 7 lipca 2008 roku

Spis treści

STRESZCZENIE EKSPERTYZY	3
1. WSTĘP.....	4
2. CEL EKSPERTYZY	6
3. OPIS PRZYJĘTYCH ZAŁOŻEŃ I METODY PRZYGOTOWANIA OPINII	6
4. PRZYGOTOWANIE DANYCH DO ANALIZY.....	9
4.1. ZBIERANIE DANYCH.....	9
4.2. CELE PROJEKTU	10
4.3. RYZYKO PROJEKTU	11
4.4. OPLACALNOŚĆ PROJEKTU	12
4.5. ZASOBY, UMIEJĘTNOŚCI, DOŚWIADCZENIE.....	13
4.6. ZARZĄDZANIE ZMIANĄ W PROJEKCIE.....	15
4.7. ODBIÓR I WŁĄCZENIE DO EKSPLOATACJI	16
4.8. UTRZYMANIE I PERSPEKTYWY ROZWOJU	17
4.9. ANALIZA STOSOWANYCH TRYBÓW UDZIELANIA ZAMÓWIENIA	18
4.10. ANALIZA GŁÓWNYCH PRZYCZYŃ PROTESTÓW I ODWOŁAŃ SKŁADANYCH PRZEZ WYKONAWCÓW	20
4.11. ANALIZA CZASU TRWANIA POSTĘPOWAŃ O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO	24
4.12. ANALIZA GŁÓWNYCH PRZYCZYŃ DŁUGIEGO CZASU OD OGŁOSZENIA O ZAMÓWIENIU DO CZASU ZAWARCIA UMOWY	31
5. ANALIZA, UWAGI I SPOSTRZEŻENIA	32
5.1. DOSTOSOWANIE PRZEPISÓW USTAWY PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH DO SPECYFIKI DUŻYCH PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH,	32
5.2. CHARAKTER RYNKU WYKONAWCÓW DUŻYCH PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH I JEGO WPLYW NA ROZSTRZYGNIECIA PRZETARGOWE.....	33
5.3. REGULACJE WEWNĘTRZNE INSTYTUCJI BENEFICJENTÓW	34
5.4. POTENCJAŁ KADROWY BENEFICJENTÓW	35
5.5. ZMIANY STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH I ZMIANY PERSONALNE W INSTYTUCJACH BENEFICJENTÓW ORAZ ICH WPLYW NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW	35
5.6. DOŚWIADCZENIA INNYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ	36
5.7. INNE ELEMENTY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROJEKTU, KTÓRE MOGĄ/MOGLY MIEĆ WPLYW NA SPRAWNOŚĆ JEGO REALIZACJI.....	39
6. PODSUMOWANIE.....	40
6.1. KATALOG NAJWAŻNIEJSZYCH BŁĘDÓW – BARIERY	40
6.1.1 <i>Błędy przy ocenie merytorycznej wniosku o dofinansowanie.....</i>	<i>40</i>
6.1.2 <i>Błędy w określaniu opisu przedmiotu zamówienia.....</i>	<i>40</i>
6.1.3 <i>Błędy w formułowaniu wymagań w stosunku do Wykonawców</i>	<i>41</i>
6.1.4 <i>Błędy popełniane przy udzielaniu odpowiedzi na pytania Wykonawców.....</i>	<i>41</i>
6.1.5 <i>Błędy polegające na niewłaściwej reakcji Zamawiającego na protesty.....</i>	<i>41</i>
6.1.6 <i>Inne błędy polegające na zaniechaniu czynności nakazanych prawem lub wykonaniu tych czynności w sposób nieprawidłowy</i>	<i>42</i>
6.2. KATALOG DOBRZYCH PRAKTYK – REKOMENDACJE	43
6.2.1 <i>Zalecenia dotyczące trybu oceny wniosków o dofinansowanie</i>	<i>43</i>
6.2.2 <i>Zalecenia dotyczące wyboru trybu postępowania</i>	<i>43</i>
6.2.3 <i>Zalecenia, co do sposobu opisu przedmiotu zamówienia.....</i>	<i>45</i>
6.2.4 <i>Zalecenia dotyczące formułowania wymagań w stosunku do Wykonawców.....</i>	<i>47</i>
6.2.5 <i>Zalecenia dotyczące kalkulacji wartości zamówienia i stosowania zamówień uzupełniających .</i>	<i>49</i>
6.2.6 <i>Inne zalecenia dotyczące działań beneficjenta, które sprzyjają szybkiemu zakończeniu postępowania.....</i>	<i>49</i>
6.3. INNE ISTOTNE SPOSTRZEŻENIA.....	50

Streszczenie ekspertyzy

Przeprowadzona ocena realizacji projektów informatycznych przez administrację publiczną na podstawie doświadczeń wynikających z wdrażania działania 1.5 SPO WKP wskazuje na poważne zagrożenia skuteczności realizacji tego typu projektów. Do największych zagrożeń można zaliczyć:

- podatność na zmiany kadrowe o charakterze politycznym oraz
- niedostateczne umiejętności skutecznego wykorzystania procedur udzielania zamówień publicznych.

Przyczyną tego stanu jest niedojrzałość systemowych mechanizmów zarządzania w administracji publicznej. W większości przypadków podejmowane działania mają charakter działań *ad hoc* wykonywanych na potrzeby zaspokojenia krótkoterminowych celów w jak najkrótszym czasie. Brak wdrożonych, skutecznych, systemowych mechanizmów kontrolnych powoduje dramatyczne obniżenie jakości wszystkich działań. Dotyczy to zarówno przygotowania założeń projektu, jak i określenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, czy wyboru trybu postępowania. „Chodzenie na skrót”, kierowanie się wyłącznie intuicją i doświadczeniem poszczególnych osób stanowi poważne obciążenie dla obiektywizmu, a tym samym stabilności dokonanych ocen i podjętych działań. Wieloosobowe uzgodnienia zabierają często cenny czas, dając w zamian poczucie anonimowości podejmowanych decyzji, zwiększając tym samym podatność podjętych decyzji na zmianę, gdyż nie ma kto jej bronić.

Nie ma zatem prostej recepty, aby „poprawić to i to i uzyskać dramatyczny skok jakościowy”. Nowoczesna administracja publiczna wymaga zmian o charakterze systemowym. Nie mogą to być działania wybrane, określane często anegdotycznie „czy myć ręce, czy nogi”. Należy zwrócić uwagę na doświadczenia Komisji Europejskiej i jej zmiany w rozumieniu potrzeb zarządzania od pierwotnego położenia ciężaru na zarządzanie projektem (metodyka MaXXIme), do położenia nacisku na całokształt zarządzania IT (metodyka TEMPO). W ocenie ekspertów, utrzymywanie własnych standardów w tym zakresie, wzorem metodyki TEMPO, nie jest w chwili obecnej uzasadnione. Postępująca dostępność otwartych standardów i rosnąca ich popularność powinna stać się wystarczającym bodźcem do wprowadzenia obowiązku ich stosowania w administracji publicznej. Obowiązek taki może wprowadzić minister właściwy do spraw informatyzacji zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Stosowanie standardów, które między innymi stanowiły bazę niniejszej oceny, umożliwiłoby dokonanie oceny dojrzałości systemu zarządzania IT u potencjalnego beneficjenta, dając tym samym rękojmię skutecznego wykorzystania środków na cele faktycznie wspierające działalność tej jednostki administracji publicznej. Może to w pierwszym okresie ograniczyć dostęp do środków finansowych Unii Europejskiej, jednak w dłuższej perspektywie wpłynie pozytywnie nie tylko na skuteczność ich wydatkowania, lecz także na poziom ich absorpcji.

1. Wstęp

Niniejsza ekspertyza została wykonana przez Pawła Heniga rzeczoznawcę PTI nr 092, Agnieszkę Miałkowską eksperta PIIT, Michała Rogalskiego eksperta PIIT oraz Tadeusza Rogowskiego rzeczoznawcę PTI nr 077, na podstawie umowy numer 2008/IR/013 (DK/SPOWKP/DEF-IV/27/2008) z dnia 30 kwietnia 2008 r. zawartej pomiędzy Polskim Towarzystwem Informatycznym a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Sformułowano ją w oparciu o następujące materiały źródłowe otrzymane z MRR (Zamawiającego), Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz od beneficjentów Programu SPO WKP, działanie 1.5:

1. Wnioski o dofinansowanie, w szczególności załączniki:

- 1) Studium wykonalności projektu Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (PESEL2);
- 2) Studium wykonalności projektu Geoportal.gov.pl;
- 3) Studium wykonalności projektu Portal e-Norma w Polskim Komitecie Normalizacyjnym - część I;
- 4) Studium wykonalności projektu Budowa elektronicznej platformy usług administracji publicznej e-PUAP;
- 5) Studium wykonalności projektu Obsługa elektronicznych deklaracji podatkowych przedsiębiorców e-Deklaracje;
- 6) Studium wykonalności projektu Budowa zintegrowanej platformy usługowej Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) Studium wykonalności projektu e-Nadzór Budowlany;
- 8) Studium wykonalności projektu System interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii;
- 9) Studium wykonalności projektu e-GIODO - Elektroniczna platforma komunikacji z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych;
- 10) Studium wykonalności projektu Wielofunkcyjny system precyzyjnego pozycjonowania satelitarnego ASG/EUPOS;
- 11) Studium wykonalności projektu Utworzenie Rejestru Dawców Krwi;
- 12) Studium wykonalności projektu System obiegu dokumentów w jednostkach administracji morskiej z portalem korporacyjnym i modelem e-UE;
- 13) Studium wykonalności projektu Zintegrowana Platforma Obsługi Przedsiębiorców przez Urzędy Wojewódzkie – e Urząd Wojewódzki.

2. Informacje dotyczące metodyki prowadzenia projektu oraz przebiegu procedur o udzielenie zamówień publicznych uzyskane metodą badania ankietowego od beneficjentów następujących projektów:

- 1) Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (PESEL2);
 - 2) Geoportal.gov.pl;
 - 3) Portal e-Norma w Polskim Komitecie Normalizacyjnym - część I;
 - 4) Budowa zintegrowanej platformy usługowej Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 5) e-Nadzór Budowlany;
 - 6) System interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii;
 - 7) e-GIODO - Elektroniczna platforma komunikacji z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych;
 - 8) Utworzenie Rejestru Dawców Krwi.
3. Kopie dokumentacji przetargowej następujących projektów:
- 1) Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (PESEL2);
 - 2) Geoportal.gov.pl;
 - 3) Portal e-Norma w Polskim Komitecie Normalizacyjnym - część I;
 - 4) e-Nadzór Budowlany;
 - 5) System interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii;
 - 6) e-GIODO - Elektroniczna platforma komunikacji z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych;
 - 7) Utworzenie Rejestru Dawców Krwi.

W opinii uwzględniono metody, opisy oraz informacje zawarte w następujących dokumentach, wybranych przez rzeczoznawcę do realizacji niniejszej ekspertyzy:

1. opis metodyki TEMPO wersja 2008 – dostępna po zalogowaniu na stronie <http://circa.europa.eu/Members/irc/taxud/tempo/information> - udostępniona publicznie z wyłączeniem zastosowań komercyjnych; opracowana w DG TAXUD unit A3 Komisji Europejskiej w celu zapewnienia spójnego i efektywnego zarządzania przygotowaniem, wytwarzaniem, funkcjonowaniem i wsparciem projektów oraz zarządzania usługami;
2. opis metodyki CobIT[®] 4.1, zawartej w książce CobIT[®] 4.1, Framework, Control Objectives, Management Guidelines, Maturity Models, praca zbiorowa, IT Governance Institute, USA 2007, ISBN 1-933284-72-2;
3. opis metodyki PRINCE2[®], zawartej w książce Podstawy metodyki PRINCE2[®], Ken Bradley, wydanie polskie CRM S.A., Warszawa 2003, ISBN 83-913067-0-4;
4. norma PN ISO/IEC 27001:2007 Technika informatyczna - Techniki bezpieczeństwa - Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji - Wymagania;

5. norma PN ISO/IEC 17799:2007 Technika informatyczna - Techniki bezpieczeństwa - Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji;
6. norma PN ISO/IEC 20000-1:2007 Technika informatyczna - Zarządzanie usługami - Część 1: Specyfikacja;
7. norma PN ISO/IEC 20000-2:2007 Technika informatyczna - Zarządzanie usługami - Część 2: Reguły postępowania;
8. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.;
9. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655.

W celu potwierdzenia zgodności z faktami treści przekazanych rzeczoznawcom przez Zamawiającego niniejszą ekspertyzę, odbyły się w siedzibie poszczególnych beneficjentów spotkania w maju 2008 roku, podczas których szczegółowo zaprezentowano autorom niniejszej opinii problemy związane z wdrożeniem projektów informatycznych w ramach Programu SPO WKP, działanie 1.5 będącego przedmiotem niniejszej opinii oraz omówiono dalsze plany związane z utrzymaniem i rozbudową rozwiązań, które powstały w ramach powyższych projektów.

Ponadto, rzeczoznawcy uczestniczyli w przeglądzie postępu projektów zorganizowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej, która m.in. monitoruje realizację powyższych projektów) wspólnie z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej) w dniu 13 maja 2008 roku.

2. Cel ekspertyzy

Podstawowym celem ekspertyzy jest:

1. określenie podstawowych barier dla realizacji dużych projektów informatycznych przez administrację publiczną poprzez analizę czynników, które doprowadziły do trudności skutkujących znacznym zmniejszeniem zakresu projektów w działaniu 1.5 SPO-WKP;
2. stworzenie katalogu rekomendacji koniecznych do wdrożenia dla usprawnienia realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej w perspektywie finansowej 2007-2013.

3. Opis przyjętych założeń i metody przygotowania opinii

Podstawowym założeniem wykonania niniejszej ekspertyzy jest odniesienie się do najlepszych światowych praktyk i standardów obejmujących całokształt zagadnień zarządzania IT, a nie tylko samego zarządzania projektem. Projekt nigdy nie powstaje w próżni – sam dla siebie, lecz powinien być twardo osadzony w realiach funkcjonowania organizacji. Musi być dopasowany do możliwości wykorzystania przez organizację potencjału tkwiącego w jego produktach, jak również produkty tego projektu

muszą być podatne na dalszy rozwój zgodnie z potrzebami organizacji. W innym przypadku projekt nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, jak również nie będzie możliwe utrzymanie ich w kilkuletniej perspektywie umożliwiając zrekompensowanie poniesionych nakładów.

Realizując powyższe założenie, za punkt odniesienia przyjęto następujące standardy i najlepsze praktyki:

1. CobIT[®] 4.1 jako standard ładu zarządzania IT w organizacji;
2. PRINCE2[®] jako metodyka zarządzania projektami;
3. norma ISO/IEC 20000 jako standard zarządzania usługami¹;
4. norma ISO/IEC 27001 jako standard zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Cechami wspólnymi wybranych standardów i najlepszych praktyk (celowo pominięto w zestawieniu ustawę Prawo Zamówień Publicznych, gdyż nie podlega ona żadnemu wyborowi) jest:

1. wykorzystanie podejścia procesowego;
2. wbudowanie metod pomiarowych, które są wykorzystywane do ciągłego doskonalenia – model Deminga (PDCA – Plan, Do, Check, Act);
3. zorientowanie biznesowe;
4. oparcie na ryzyku.

Ponadto, należy zauważyć, że wszystkie te standardy są:

1. bezpłatne – nie wymagają wnoszenia żadnych opłat licencyjnych za ich wykorzystanie, czy użytkowanie;
2. uniwersalne – nie są ograniczone dla wybranych rodzajów działalności;
3. dostępne – konsultacje i szkolenia są dostępne w języku polskim, zaś materiały potrzebne do wdrożenia to jest to tylko koszt wydawnictw;
4. popularne;
5. rozpoznawalne.

Powyższe standardy, jak i najlepsze praktyki, jednocześnie wzajemnie się uzupełniają, co można zauważyć w odwołaniach wzajemnych zawartych w dokumentach opisujących te standardy i najlepsze praktyki. Ramą dla utrzymania ładu w zarządzaniu IT jest CobIT[®], natomiast pozostałe standardy i najlepsze praktyki uzupełniają oraz uszczegółwiają zagadnienia prowadzenia projektu, zarządzania usługami, czy bezpieczeństwem informacji.

W CobIT[®] wyróżniono łącznie 34 procesy IT, które zgrupowano w 4 tak zwanych domenach. Każda z domen została oznaczona dwuliterowym skrótem, a każdy proces ma swój unikalny, kolejny numer w domenie. Zatem odwołując się do konkretnego procesu poprzez jego identyfikator będziemy używali dwuliterowego oznacze-

¹ Niniejsza norma bazuje na zbiorze najlepszych praktyk ITIL i zawiera rozszerzenia umożliwiające certyfikację zarządzania usługami, a nie wiedzy poszczególnych osób, jak ma to miejsce w przypadku ITIL.

nia domeny i numeru przydzielonego temu procesowi w domenie. Zestawienie wszystkich wymaganych procesów IT zawarto w poniższej tabeli.

Identyfikator	Opis
PO	Planowanie i organizacja
PO1	Definiowanie planu strategicznego dla IT
PO2	Wyznaczanie architektury informatycznej
PO3	Ustalanie kierunku technologicznego
PO4	Określanie procesów, organizacji i stosunków w IT
PO5	Zarządzanie inwestycjami IT
PO6	Przedstawianie kierownictwu celów i kierunków
PO7	Zarządzanie zasobami ludzkimi
PO8	Zarządzanie jakością
PO9	Szacowanie i zarządzanie ryzykami IT
PO10	Zarządzanie projektami
AI	Nabywanie i wdrażanie
AI1	Identyfikowanie rozwiązań
AI2	Nabywanie i utrzymywanie oprogramowania aplikacyjnego
AI3	Nabywanie i utrzymywanie architektury technologicznej
AI4	Włączanie do eksploatacji i użytkowania
AI5	Zamawianie zasobów IT
AI6	Zarządzanie zmianami
AI7	Instalowanie i akredytowanie rozwiązań i zmian
DS	Dostarczanie i obsługa
DS1	Definiowanie i zarządzanie poziomem usług
DS2	Zarządzanie usługami strony trzeciej
DS3	Zarządzanie wydajnością i pojemnością
DS4	Zapewnianie ciągłości świadczenia usług
DS5	Zapewnianie bezpieczeństwa systemów
DS6	Identyfikowanie i rozliczanie kosztów
DS7	Edukowanie i szkolenie użytkowników
DS8	Zarządzanie "Service Desk" oraz incydentami
DS9	Zarządzanie konfiguracją
DS10	Zarządzanie problemami
DS11	Zarządzanie danymi
DS12	Zarządzanie środowiskiem fizycznym
DS13	Zarządzanie działaniem
ME	Monitorowanie i ocenianie
ME1	Monitorowanie i ocenianie wydajności IT
ME2	Monitorowanie i ocenianie wewnętrznych kontroli
ME3	Zapewnienie zgodności
ME4	Dostarczanie ładu IT

Metoda przygotowania analizy została oparta o wybranie najbardziej istotnych zagadnień z trzech faz:

1. przygotowania projektu,
2. prowadzenia projektu,

3. wdrożenia i możliwości utrzymania produktów projektu, oraz poszukiwania w jaki sposób zostały one zrealizowane przez beneficjentów i jak skutkowało ich realizacja na powodzenie projektu.

4. Przygotowanie danych do analizy

4.1. Zbieranie danych

Badanie sposobu prowadzenia projektów polegało na przesłaniu do wszystkich beneficjentów ankiet z pytaniami, których treść dotyczyła ogólnych informacji o projekcie oraz informacji szczegółowych dotyczących każdego z prowadzonych przez beneficjenta postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Oprócz wypełnienia ankiety beneficjenci poproszeni zostali o przesłanie kopii dokumentów, których analiza pozwalałaby na szczegółową ocenę prowadzonych postępowań.

Stosownie do trybu, w jakim prowadzone było postępowanie oraz jego wartości, beneficjentów poproszono o przesłanie następujących dokumentów:

1. Protokół postępowania o udzielenie zamówienia druk ZP-1/PN, ZP-1/PO, ZP-1/NO, ZP-1/DK, ZP-1/NBO lub ZP-1/WR;
2. Zbiorczych zestawień ofert/wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu [Druk ZP-12];
3. Zbiorczych zestawień **postąpień** wiążących w chwili zamknięcia aukcji elektronicznej [Druk ZP-13];
4. Zbiorczych zestawień ofert orientacyjnych [Druk ZP-14];
5. Zbiorczych ocen spełniania warunków udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego/negocjacji z ogłoszeniem/dialogu konkurencyjnego [Druk ZP-16];
6. Listy Wykonawców wykluczonych z postępowania o udzielenie zamówienia [Druk ZP-18];
7. Ofert/ofert wstępnych odrzuconych [Druk ZP-19];
8. Streszczeń oceny i porównania złożonych ofert [Druk ZP-21];
9. Informacji o wniesionych protestach i odwołaniach [Druk ZP-22];
10. Odpowiedzi na złożone protesty;
11. Wyroków Zespołu Arbitrów/Krajowej Izby Odwoławczej;
12. Wyroków Sądu Okręgowego.

Ankiety skierowane były do aktualnych kierowników projektów, zgodnie z danymi udostępnionymi przez zleceniodawcę niniejszego opracowania.

Na ankietę odpowiedziało 8 beneficjentów, przy czym przesłane ankiety oraz dokumenty były w znacznym stopniu niekompletne. Ponadto, w jednym przypadku beneficjent wyraził zgodę na ustne udzielenie odpowiedzi na pytania ankietowe jednocześnie odmawiając udostępnienia kopii dokumentów, dopuszczając jedynie przeprowa-

dzenie ich analizy w jego siedzibie i ew. sporządzenie notatek. Pozostali beneficjenci odmówili wypełnienia ankiety, bądź nie udzielili żadnej odpowiedzi.

Opracowanie opiera się zatem na informacjach o postępowaniach przeprowadzonych w ramach 2 projektów zakończonych, 3 projektów, które zgodnie z oceną zlecającego nie są zagrożone i 3 projektów uznanych za zagrożone. **Powyższa próbka może zostać uznana za reprezentatywną dla badanego Programu, jednakże z uwagi na fakt, że wybór próbki nie był przypadkowy mogą istnieć zjawiska, które nie zostały uwzględnione w niniejszej analizie.**

4.2. Cele projektu

Przygotowanie założeń projektu jest pierwszym procesem zarządzanym zgodnie z metodyką PRINCE2®. Celem tego procesu jest między innymi określenie jasnych celów projektu. Aby projekt miał sens biznesowy oraz szansę zakończenia się powodzeniem, cele projektu powinny być SMART (ang. *Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Timely defined*), czyli:

1. proste – zrozumienie celu nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i nie pozostawiające miejsca na luźną interpretację;
2. mierzalne – czyli tak sformułowane, aby można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną ocenę jego realizacji poprzez porównanie;
3. osiągalne - inaczej mówiąc realistyczne; cel zbyt ambitny podkopuje wiarę w jego osiągnięcie i tym samym motywację do podjęcia próby jego realizacji;
4. istotne – czyli cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował;
5. określone w czasie – czyli cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy w jakim oczekiwane jest osiągnięcie go.

Aby można było uznać cel za istotny to powinien on wspierać cele biznesowe organizacji określone w strategii organizacji i skaskadowanie w strategii IT (PO1 Definiowanie planu strategicznego dla IT).

Cele projektu zostały przedstawione w studium wykonalności, które było załącznikiem do wniosku o dofinansowanie. W żadnym punkcie przeanalizowanych wniosków nie znaleziono odniesienia do strategii beneficjenta, ani potwierdzenia, że cele projektu pozostają z nią spójne. W związku z zaistniałymi wątpliwościami co do istotności celów projektów, zadano pytania poszczególnym beneficjentom dotyczące posiadania strategii własnej organizacji oraz daty weryfikacji zgodności celów projektu z tą strategią. Jedynie dwóch beneficjentów potwierdziło posiadanie strategii własnej organizacji oraz fakt potwierdzenia zgodności celów projektu z tą strategią przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Niestety cele określone przez tych beneficjentów nie spełniały pozostałych warunków bycia SMART, a w szczególności żaden z nich nie odnosił się do aspektu czasu. Problematyczna była również mierzalność tych celów, która wynikała między innymi z zawilego ich sformułowania (nie były „proste”).

W udostępnionych dokumentach nie znaleźliśmy analizy celów projektu przed przyznaniem dofinansowania, co jest jednym z podstawowych błędów procesu oceny wniosków.

4.3. Ryzyko projektu

Zgodnie z przyjętą metodą ewaluacji, wszystkie działania beneficjenta powinny być prowadzone w środowisku zarządzania ryzykiem. Zgodnie z metodyką PRINCE2® przed przystąpieniem do realizacji projektu, w tym przypadku przed wystąpieniem o dofinansowanie projektu, powinny być znane i zaakceptowane główne ryzyka, a najbardziej istotne ryzyka powinny zostać złagodzone.

Z analizy wniosków, a szczególnie studium wykonalności nie wynikało jednoznacznie, że wnioskodawcy zarządzają ryzykiem (nawet jeśli to ryzyko określili) i są przygotowani do realizacji projektu w sposób usystematyzowany i rokujący na zakończenie projektu w określonym zakresie, czasie i budżecie.

Beneficjentom zadano pytanie dotyczące daty przygotowania pierwszej analizy ryzyka projektu, najważniejszych ryzyk oraz okresu aktualizacji analizy ryzyka w projekcie.

Jedynie w jednym przypadku potwierdzono, że przeprowadzono analizę ryzyka przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, jednak w tym przypadku nie aktualizowano tej analizy w okresie trwania projektu, gdyż jak stwierdził beneficjent nie było takiej potrzeby. Ze strony beneficjenta przekazano jednocześnie istotną uwagę, że analiza ryzyka była nieczytelna i niezrozumiała. Można było odnieść wrażenie, że w ocenie beneficjenta została wykonana jako „sztuka dla sztuki” i nie niosła żadnej istotnej wartości dla projektu. Co więcej, od strony beneficjenta formułowane są istotne ryzyka (np. wynikające z obowiązującego, niedoskonałego prawa), które nie znajdują swego odzwierciedlenia w przygotowanej analizie (ten sam beneficjent ocenił, że przygotowana analiza nie wymagała aktualizacji). Tym samym, pomimo formalnego przygotowania analizy ryzyka, faktyczna analiza ryzyka w tym przypadku nie istnieje.

W czterech przypadkach, czyli w połowie uzyskanych odpowiedzi od beneficjentów, nie potwierdzono prowadzenia analizy ryzyka.

W pozostałych trzech przypadkach pierwsze analizy ryzyka powstały już po uzyskaniu dofinansowania. Potwierdzono również, że w tych przypadkach ryzyka podlegały regularnym przeglądom i aktualizacjom. Niestety sformułowania najistotniejszych ryzyk są na tyle ogólne, że mogą sprawiać problem z przygotowaniem i wdrożeniem planu zmięgowania ryzyka, np. „przedłużająca się procedura zamówienia”, czy „postępowania przetargowe”, czy „zmiany organizacyjne i kadrowe w ...”.

Z przeprowadzonej oceny wynika, że obszar zarządzania ryzykiem jest obcy beneficjentom. Przyczyn faktycznych należy szukać w słabym przygotowaniu beneficjentów do prowadzenia projektów, a w szczególności braku zasobów ludzkich posiadających niezbędne umiejętności i doświadczenie. Można podejrzewać, że analizy ryzyka przeprowadziły jednostki wspierające beneficjentów (konsultanci) według różnych metod, a ryzyko nie zostało we właściwy sposób zakomunikowane. Analiza ryzyka przeprowadzona w ten sposób jest praktycznie nie do powtórzenia bez udziału tego konsultanta,

4.4. Opłacalność projektu

Zgodnie z przyjętą metodą ewaluacji, a w szczególności z referencyjną metodyką zarządzania projektem PRINCE2[®], przed przystąpieniem do realizacji projektu, w tym przypadku przed wystąpieniem o dofinansowanie projektu, powinna zostać przeprowadzona analiza opłacalności projektu. Analiza ta została przeprowadzona przez wszystkich beneficjentów w ramach przygotowania studium wykonalności.

Wszyscy beneficjenci są jednostkami budżetowymi i ich działalność nie jest nastawiona na przynoszenie dochodu. Fakt ten pozostawia niezatarte piętno na przygotowanych analizach opłacalności projektu.

W dziewięciu przypadkach nie wyliczono wartości finansowych żadnych korzyści, a jedynie oszacowano, że będą one adekwatne do poniesionych nakładów. Przede wszystkim korzyści poszukiwane są w sferze społecznej, chociaż gdzieś (zaledwie w trzech przypadkach) zauważane są korzyści wynikające z ograniczenia do tychczas ponoszonych kosztów funkcjonowania. Jako źródła redukcji kosztów funkcjonowania wskazywane są przede wszystkim koszty papieru i klasycznej korespondencji, jak również zmniejszenie pracochłonności, a tym samym czasu trwania poszczególnych czynności.

W pozostałych czterech przypadkach możemy znaleźć szczegółowe wyliczenia prognozy zwrotu z inwestycji. Przede wszystkim są to tzw. „korzyści społeczne”, które zostały zwymiarowane w różny sposób. W niektórych przypadkach są to estymowane koszty wykonania czynności, które zostały wyeliminowane lub ograniczone poprzez wdrożenie projektu. W innych przypadkach estymacja prowadzona jest pośrednio poprzez określenie ilości zaoszczędzonego przez klienta czasu, którego wartość jest oznaczana statystycznie poprzez wartość PKB. Ponadto, w dwóch z tych przypadków wykazane są przychody wynikające z pobieranych opłat za wykonywanie czynności za pomocą rozwiązań dostarczonych w ramach projektu.

Niezależnie od złożoności obliczeniowej, jak i słuszności przyjętych założeń, każda próba zwymiarowania finansowego korzyści projektu winna zostać odnotowana jako pozytywny trend zmian przyzwyczajień administracji państwowej. **Brak ścisłego powiązania celów z prowadzoną analizą opłacalności jest najpoważniejszym źródłem błędów przeprowadzonych analiz.** Wynika to z faktu, że skoro cele projektu nie są SMART, to nie jest możliwe realne oszacowanie wymiaru finansowego osiągnięcia tego celu. Jeśli natomiast dla potrzeb analizy przyjmuje się inne cele, które pozornie są ściśle związane z podanymi celami projektu (np. ograniczenie o xxx sztuk ilości wydruków w przypadku, gdy cel projektu jest sformułowany jako popularyzacja usług on-line), to najprawdopodobniej nikt nigdy nie zmierzy, czy cel określony na potrzeby wykonania analizy opłacalności projektu został osiągnięty. **Tym samym fakt teoretycznego osiągnięcia celów projektu, jedynie teoretycznego z uwagi na problematyczne określenie celów projektu, nie będzie tożsamy z uzyskaniem założonej opłacalności tego projektu.**

Wynika stąd jeszcze jeden bardzo istotny wniosek, że **niewłaściwe określenie celów projektu uniemożliwia zweryfikowanie opłacalności tego projektu.**

Kolejnym problemem, jaki należy zauważyć w związku z brakiem spójnego podejścia do wyznaczenia finansowego wymiaru korzyści uzyskanych w wyniku wdrożenia pro-

jektu jest problem wartości bazowych standardu procesu. W przypadku poszukiwania redukcji kosztów własnych poprzez zmianę sposobu realizacji procesu, naturalnym sposobem oznaczenia tej wartości jest obliczenie wartości zużytych materiałów oraz czasu poszczególnych uczestników procesu pomnożonego przez koszt jednostki czasu tego uczestnika. Wykonanie obliczeń dla przebiegu procesu sprzed wdrożenia projektu oraz po wdrożeniu projektu pozwoli obliczyć realną zmianę kosztu procesu (zysk lub stratę). Posiadanie tych danych umożliwiłoby zbudowanie tzw. benchmarków, które mogłyby zostać wykorzystane do doskonalenia procesu, szczególnie w organizacjach wielooddziałowych, w celu jak najszybszego i jak najpełniejszego osiągnięcia celów projektu. Na tym przykładzie szczególnie dobrze jest widoczne, że **błędem jest mówienie o projektach informatycznych. Należy mówić o projektach biznesowych wykorzystujących technologię informacyjną jako narzędzie do uzyskania celów biznesowych.** Aby osiągnąć realne cele biznesowe, narzędzie to musi zostać skutecznie wykorzystane. Sam fakt posiadania tego narzędzia, liczony np. liczbą posiadanych komputerów, nie zapewni żadnego wzrostu efektywności procesu.

4.5. Zasoby, umiejętności, doświadczenie

Zasoby, ich umiejętności, doświadczenie, jak również dostępność mają kluczowe znaczenie dla powodzenia projektu. Jest to reguła pierwotna, niezależna od przyjętej metodyki. Z uwagi na wagę tego zagadnienia oczekiwano, że znajdzie ono swoje odzwierciedlenie w studium wykonalności projektu. Niestety próżno tam poszukiwać szczegółowych analiz, czy też potwierdzenia złagodzenia wszystkich istotnych ryzyk związanych z zasobami.

Z zebranych informacji wynika, że problem zasobów, ich umiejętności i doświadczenia nie poddaje się prostym analizom, gdyż uzyskiwane informacje są często wzajemnie sprzeczne.

Jeden z beneficjentów deklaruje, że prowadził już projekty o podobnym charakterze oraz wyciągnął z nich wnioski, formalnie stosuje najlepsze praktyki w zarządzaniu projektami (metodyka PRINCE2[®]), korzysta ze wsparcia wyspecjalizowanych firm i jednocześnie stanowisko kierownika projektu nie jest obsadzone i podlegało czterokrotnym zmianom w trakcie trwania projektu. Jak nietrudno się domyśleć, próżno oczekiwać sukcesów w tym projekcie.

Kolejny z beneficjentów deklaruje, że prowadził już projekty o podobnym charakterze oraz wyciągnął z nich wnioski, formalnie stosuje najlepsze praktyki w zarządzaniu projektami (metodyka PRINCE2[®]), kadra beneficjenta posiada certyfikaty w zakresie zarządzania projektami i korzysta z wsparcia wyspecjalizowanej firmy. Niestety stabilność stanowiska kierownika projektu pozostawia wiele do życzenia, gdyż w ciągu 2 lat rzeczywistego prowadzenia projektu uległo ono zmianie aż pięciokrotnie. Również w tym przypadku nie można mówić o sukcesie projektu.

Kolejny z beneficjentów nie posiadał doświadczeń w prowadzeniu projektów o podobnym charakterze, lecz deklaruje stosowanie najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami (metodyka PRINCE2[®]) przy aktywnym udziale wsparcia wyspecjalizowa-

nej firmy. Sam projekt można uznać za średnio stabilny, gdyż stanowisko kierownika projektu nie uległo zmianie, natomiast aż pięciokrotnej zmianie uległo stanowisko Przewodniczącego Komitetu Sterującego. W projekcie odnotowane zostały opóźnienia, lecz nie jest to projekt zagrożony.

Kolejny z beneficjentów nie posiadał doświadczenia w prowadzeniu projektów o podobnym charakterze, lecz deklaruje stosowanie najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami (metodyka PRINCE2®) przy aktywnym udziale wsparcia wyspecjalizowanej firmy. Sam projekt można uznać za stabilny, gdyż stanowisko kierownika projektu, jak również stanowisko Przewodniczącego Komitetu Sterującego nie uległo zmianie. W projekcie odnotowane zostały opóźnienia, lecz nie jest to projekt zagrożony.

Kolejny z beneficjentów nie posiadał doświadczenia w prowadzeniu projektów o podobnym charakterze, nie stosował też najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, ale korzystał ze wsparcia wyspecjalizowanej firmy. W tym przypadku jednak skład osobowy zespołu projektowego był stabilny, a projekt został zrealizowany.

Kolejny z beneficjentów nie posiadał doświadczeń w prowadzeniu projektów o podobnym charakterze, nie stosował też najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, jak również nie korzystał ze wsparcia wyspecjalizowanej firmy. W tym przypadku jednak skład osobowy zespołu projektowego był stabilny, chociaż dwukrotnej zmianie uległo stanowisko Przewodniczącego Komitetu Sterującego. W projekcie odnotowane zostały opóźnienia, lecz nie jest to projekt zagrożony.

Kolejny z beneficjentów nie posiadał doświadczeń w prowadzeniu projektów o podobnym charakterze, nie stosował też najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, jak również nie korzystał ze wsparcia wyspecjalizowanej firmy. W tym przypadku jednak skład osobowy zespołu projektowego uległ jednokrotnej zmianie, podobnie jak i stanowisko Przewodniczącego Komitetu Sterującego. W projekcie odnotowane zostały opóźnienia, lecz nie jest to projekt zagrożony.

W ostatnim przypadku, beneficjent deklaruje, że prowadził już projekty o podobnym charakterze oraz wyciągnął z nich wnioski, nieformalnie stosuje najlepsze praktyki w zarządzaniu projektami (metodyka PRINCE2®) i nie korzystał ze wsparcia wyspecjalizowanej firmy. W tym przypadku jednak skład osobowy zespołu projektowego był stabilny (nie uległ żadnym zmianom), a projekt został zrealizowany.

Na podstawie tych informacji nasuwa się jeden podstawowy wniosek, że o sukcesie decyduje przede wszystkim stabilny zespół. Potwierdza on tezę, że w warunkach polskich w dalszym ciągu o sukcesie projektu decyduje osobowość i indywidualne predyspozycje kierownika oraz jego pozycja w urzędzie. Tak zwane umiejętności „miękkie” powinny być zawsze brane pod uwagę w komponencie organizacja, ale nie powinny dominować. Przyczyna takiego stanu to przede wszystkim brak zrozumienia roli IT w organizacji, czy relacji i zależności w przypadkach projektów interdyscyplinarnych. Jeżeli dodamy do tego różnego rodzaju problemy związane ze stosowaniem prawa (to znaczy zawikłość przepisów aktów prawnych, które są często niejednoznaczne i podlegające częstym nieprzewidywalnym zmianom), na podstawie którego działają jednostki administracji państwowej to jasne się stanie dlaczego „miękkie” umiejętności przekucia porażki w sukces lub zdolność przekonywania mają większe znaczenie niż umiejętności zawodowe („twarde”). Pośrednio można również tutaj upatrywać przyczyny takiego

formułowania celów, aby można było zakomunikować ich osiągnięcie w sposób „miękki”, a nie „twardy”.

Kolejny problem, który ujawnił się w udzielonych odpowiedziach to **utożsamianie projektu wyłącznie z fazą jego realizacji**. Świadczy o tym powołanie wszystkich zespołów projektowych po przyznaniu dofinansowania, a w niektórych przypadkach prawie po dwóch latach. Nie istnieje zatem żaden systemowy mechanizm zapewniający, że zasoby realizujące projekt miały jakikolwiek realny wpływ na przygotowanie koncepcji oraz zaplanowanie tego projektu. Skutkiem tak pojętego zarządzania to jest przede wszystkim:

- opóźnienie wynikające z konieczności „nauczenia się” projektu przed rozpoczęciem jego realizacji;
- brak przypisania jednoznacznej odpowiedzialności za całość projektu – przygotowanie założeń projektu (w tym studium wykonalności) ma charakter anonimowy, tym bardziej, im dłuższa jest lista tzw. „uzgodnień”;
- osłabiona motywacja do jak najlepszego przygotowania projektu – projekt może realizować inna osoba i to ona będzie miała problemy realizacyjne, a nie osoba, która przygotowuje projekt;
- ograniczona odpowiedzialność za realizację projektu – możliwość tzw. „zwalania na poprzednika”, który nienależycie przygotował projekt;
- ograniczone możliwości uwzględnienia tzw. „nauczek z projektów” w fazie przygotowania tego projektu.

4.6. Zarządzanie zmianą w projekcie

Zarządzanie zmianą w projekcie jest jednym z kluczowych elementów zarządzania projektem. Przyczyny zmian mogą być wielorakie. Są przyczyny obiektywne, na które zespół projektowy nie ma wpływu, np. wynikające ze zmian w środowisku projektu, takich jak zmiany technologii dostawców w wyniku postępu technologicznego. Są też przyczyny wynikające z realizacji projektu i dokonanych analiz szczegółowych ujawniających fakty nieznanne lub z innych przyczyn nie uwzględnione w fazie przygotowania, planowania projektu. Zmiany w projekcie mają, z założenia, wprowadzić korekty pozytywnie wpływające na uzyskanie korzyści z projektu. Nie istnieje w praktyce możliwość takiego zaplanowania projektu, aby nie było potrzeby dokonywania jakichkolwiek, korzystnych zmian.

Z informacji przekazanych od beneficjentów wynika, że w większości przypadków (5 na 8) nie ustanowiono formalnej procedury kontroli zmian. Powodów takiego stanu należy upatrywać w negatywnym odbiorze zmian w projekcie przez samego beneficjanta, jak i przez jednostki kontrolne, takie jak np. Najwyższa Izba Kontroli. Dodatkowo problematyczne jest postrzeganie zmian z perspektywy Prawa Zamówień Publicznych. Należy zatem zauważyć, że **zarówno kultura organizacyjna, jak i prawo pozostają w sprzeczności z najlepszymi praktykami w zakresie zarządzania projektem**, które wymagają nie tylko zdefiniowania jednoznacznych reguł postępowania ze zmianą w projekcie zależnie od zakresu zmiany (tolerancje

dla poszczególnych szczebli zarządzania – celem jest nie tylko nadzorowanie zmiany i jej oddziaływania na pozostałe elementy projektu, ale również szybkość wprowadzenia zmiany), jak również zarezerwowania niezbędnych środków na ten cel, tzw. budżetu zmian.

Zarządzanie zmianą nie jest domeną jedynie projektów IT. Można zatem poszukiwać rozwiązań tego problemu w obszarach bardziej dojrzałych, np. w obszarze robót budowlanych. W tym przypadku bardzo często umowa zawierana jest w oparciu o tzw. przedmiar robót, natomiast rozliczenie dokonywane jest w oparciu o obmiar wykonanych robót wraz z kosztorysem powykonawczym. Prawo budowlane określa jakie osoby są uprawnione do dokonywania zmian, w jakim zakresie, kto powinien te zmiany nadzorować oraz jaka powinna zostać zachowana forma dokumentowania tych zmian. Próba przenoszenia tych doświadczeń na grunt IT ma kilka poważnych wad, do których można zaliczyć:

- brak systemu certyfikacji zawodowej w branży IT podobnego do stosowanego w budownictwie – dużo większa złożoność zagadnień i stosowanych technologii oraz dynamika zmian w tych obszarach;
- brak normalizacji pracochłonności w branży IT podobnego do Katalogu Nakładów Rzeczowych (KNR) – trudność w porównaniu złożoności wielu prac analityczno projektowych i niewielka powtarzalność projektów.

Jest to jedna ze ślepych uliczek nie prowadzących faktycznie do rozwiązania problemu zarządzania zmianą.

Kolejną próbę jak zarządzać zmianą bez dokonywania zmian w systemie zamówień publicznych poprzez rozdrobnienie zamówień można prawdopodobnie znaleźć u jednego z beneficjentów. Postępowanie takie ma jedną podstawową wadę – znaczący wzrost ryzyka nie dostarczenia na czas potrzebnych składników systemu lub dostarczenia składników nie w pełni kompatybilnych z pozostałymi składnikami (tzw. ryzyko integracji).

Zarządzanie zmianą jest jedną z pięć achillesowych wszystkich projektów w administracji rządowej. Najtrudniejsza do pokonania w tym przypadku jest kultura organizacyjna zbudowana w atmosferze praktyk kontrolnych zorientowanych na poszukiwaniu winnych, a nie potencjału doskonalenia. Dodatkowym zagrożeniem jest również niska dojrzałość w zakresie ładu IT, której przejawem jest realizacja większości zadań w sposób niezaplanowany, nieskoordynowany (niezależny od pozostałej działalności) i reaktywny – *ad hoc*.

4.7. Odbiór i włączenie do eksploatacji

Podstawą najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami jest planowanie oparte na produktach. Podstawą projektu jest zatem produkt. Może on przyjmować różne formy, zarówno materialne, jak i niematerialne. Jednak podstawową cechą produktu jest jego użyteczność. Zatem należy określić te cechy użytkowe produktu, które są istotne dla użyteczności produktu oraz określić sposób pomiaru (w tym niezbędne doświadczenie osób, które mają tego pomiaru dokonać), który potwierdzi, że dostar-

czony produkt spełnia stawiane mu wymagania. Nie można również zapomnieć, że poszczególne produkty muszą być dostarczone w odpowiedniej kolejności nie tylko po to, aby mogły zostać dostarczone (np. muszą istnieć komputery, na których zostanie zainstalowane oprogramowanie), ale również po to aby były użyteczne pod względem funkcjonalnym (np. infrastruktura powinna być ukończona nie wcześniej niż wtedy kiedy oprogramowanie aplikacyjne będzie gotowe do wdrożenia produkcyjnego). Ten obszar planowania opartego na produktach zapewnia efektywność i racjonalność inwestowania.

Przygotowując informacje na potrzeby niniejszej analizy ograniczyliśmy się do systematycznej oceny dostarczonych produktów, czyli procedur odbioru. Jest to minimum działań jakie należy podjąć, aby stwierdzić, czy dany etap projektu został zrealizowany.

W odpowiedzi na pytanie o stosowanie formalnych procedur odbioru, **aż w dwóch przypadkach na osiem (25%) nie stosowano formalnej procedury odbioru etapu.** W pozostałych przypadkach można dostrzec, że do odbiorów przykładano dużą wagę wymieniając wiele aspektów, jakie były brane pod uwagę w trakcie planowania tych odbiorów. Niepokój może wzbudzić jedynie fakt, że szczegółowe warunki odbioru zapisywano w umowach. Oznacza to, że zakres testów był ograniczony do elementów znanych na etapie zawierania umowy i nie uwzględniał szczegółowych wymagań powstałych np. w fazie analizy (jeśli była elementem umowy). Takie podejście jest poprawne jedynie w przypadku dostaw produktów „z półki”. Zgodnie z najlepszymi praktykami, w umowach powinien być zawarty opis procesu testowania ze szczególnym uwzględnieniem aspektu czasu oraz zakresu uprawnień i odpowiedzialności. Same plany testów, z uwagi na ich techniczny charakter, nie musiałyby być elementem umowy. Skróciłoby to czas przygotowania umowy oraz umożliwiłoby lepsze przygotowanie scenariuszy testowych, a tym samym często sprawniejsze przeprowadzenie samych testów poprzez wykorzystanie doświadczeń z testowania wcześniejszych etapów lub faz testowania (lepsze dopasowanie testów do potrzeb, w miejsce sztywnego trzymania się zapisów umownych). Jest to potencjał doskonalenia, który może być wykorzystany w kolejnych projektach.

4.8. Utrzymanie i perspektywy rozwoju

Istotą realizacji każdego projektu jest nie tylko uzyskanie celów projektu, ale także ich utrzymanie co najmniej przez czas określony w trakcie analizy opłacalności projektu. Jest to również zgodne z wymaganiami określonymi w warunkach dofinansowania projektu.

W trzech przypadkach nie oszacowano takich kosztów. Dotyczy to przypadków, w których nie określono rzeczywistych kosztów projektów w studium wykonalności.

Na uznanie zasługuje fakt rozważania w dwóch przypadkach oddania technicznego utrzymania systemu na zasadach outsourcingu jako jednego z elementów obniżania całkowitych kosztów działania. Świadczy to o powolnej, lecz dostrzegalnej, zmianie myślenia z trybu „urzędniczego” na „biznesowy”.

4.9. Analiza stosowanych trybów udzielania zamówienia

Analiza postępowań o udzielenie zamówienia publicznego obejmuje okres od 9 sierpnia 2005 roku do 31 maja 2008 roku.

Realizacja wszystkich objętych analizą projektów wiązała się z koniecznością udzielenia co najmniej jednego zamówienia publicznego. Poza jednym przypadkiem wartość poszczególnych zamówień przekraczała kwotę powyżej której istnieje obowiązek stosowania ustawy – Prawo Zamówień Publicznych. Ogółem we wszystkich 7 analizowanych projektach przeprowadzono 35 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których Beneficjenci pełnili funkcję Zamawiających w rozumieniu Pzp. W 15 przypadkach wartość zamówienia przekraczała progi ustalone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Przekroczenie tych progów skutkuje pewnymi dodatkowymi wymaganiami i ograniczeniami wynikającymi nie tylko z samej ustawy, lecz także z odpowiednich dyrektyw UE (2004/17/WE i 2004/18/WE). Do tych dodatkowych wymagań należą w szczególności:

- obowiązek żądania od Wykonawców dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu;
- obowiązek przedłużenia terminu do składania ofert o minimum 7 dni, jeżeli w wyniku modyfikacji treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia niezbędny jest dodatkowy czas na wprowadzenie zmian w ofertach;
- obowiązek przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich;
- obowiązek ustalania odpowiednio długiego terminu do składania wniosków i ofert;
- obowiązek stosowania wadium;
- ograniczenie możliwości stosowania trybu negocjacji z ogłoszeniem;
- obowiązek zaproszenia do dialogu konkurencyjnego Wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, nie mniejszej niż 5;
- wyłączenie możliwości stosowania trybów licytacji elektronicznej i zapytania o cenę.

Przetarg nieograniczony (PNO) i ograniczony (POG)

Tryb przetargowy zastosowany został przez Zamawiających w **25** przypadkach na 35. Najczęściej stosowany był tryb przetargu nieograniczonego (**15** przypadków).

Negocjacje z ogłoszeniem (NOG)

Zastosowanie trybu negocjacji z ogłoszeniem dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 55 ust. 1 Pzp. W żadnym z przypadków Zamawiający nie uznali, że spełnione są przesłanki do zastosowania tego trybu postępowania.

Negocjacje bez ogłoszenia (NBO)

Zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 62 ust. 1 Pzp. W **2** przypadkach Zamawiający uznali za właściwe zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia.

Dialog konkurencyjny (DKO)

Zastosowanie trybu dialogu konkurencyjnego dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 60b ust. 1. W **1** przypadku Zamawiający uznał, że spełnione są przesłanki do zastosowania tego trybu postępowania. Czas trwania postępowania wynosił 313 dni.

Licytacja elektroniczna (LIC)

Zastosowanie trybu zapytania o cenę dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 74 Pzp. Tryb ten nie był zastosowany w żadnym z analizowanych postępowań.

Zapytanie o cenę (ZOC)

Zastosowanie trybu zapytania o cenę dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 70 Pzp. W **1** przypadku zastosowano tryb zapytania o cenę.

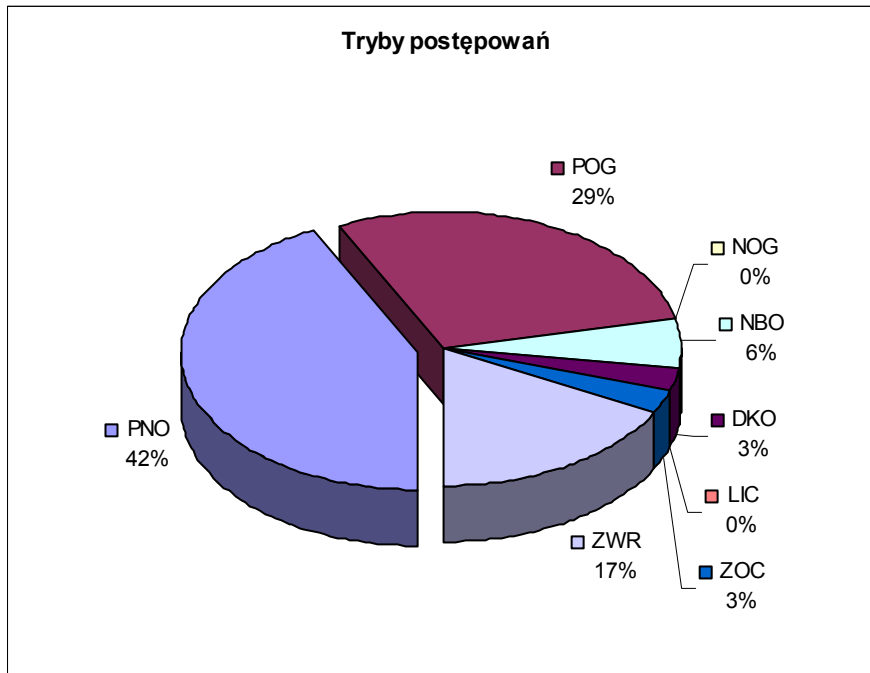
Zamówienie z wolnej ręki (ZWR)

Zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki dopuszczalne jest wyłącznie pod warunkami, które określono w art. 67 ust. 1 Pzp. W **6** przypadkach zastosowano zamówienie z wolnej ręki.

Popularność stosowania poszczególnych trybów postępowań przedstawiono w tablicy i na wykresie:

Postępowania														
TRYB	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	RAZEM
PNO	3	2	1	0	0	0	7	0	0	0	2	0	0	15
POG	0	6	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	10
NOG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NBO	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
DKO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
LIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZOC	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
ZWR	1	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	6
RAZEM	5	10	1	0	0	0	13	1	2	0	3	0	0	35

(Numeracja projektów jest zgodna z podaną we wprowadzeniu)



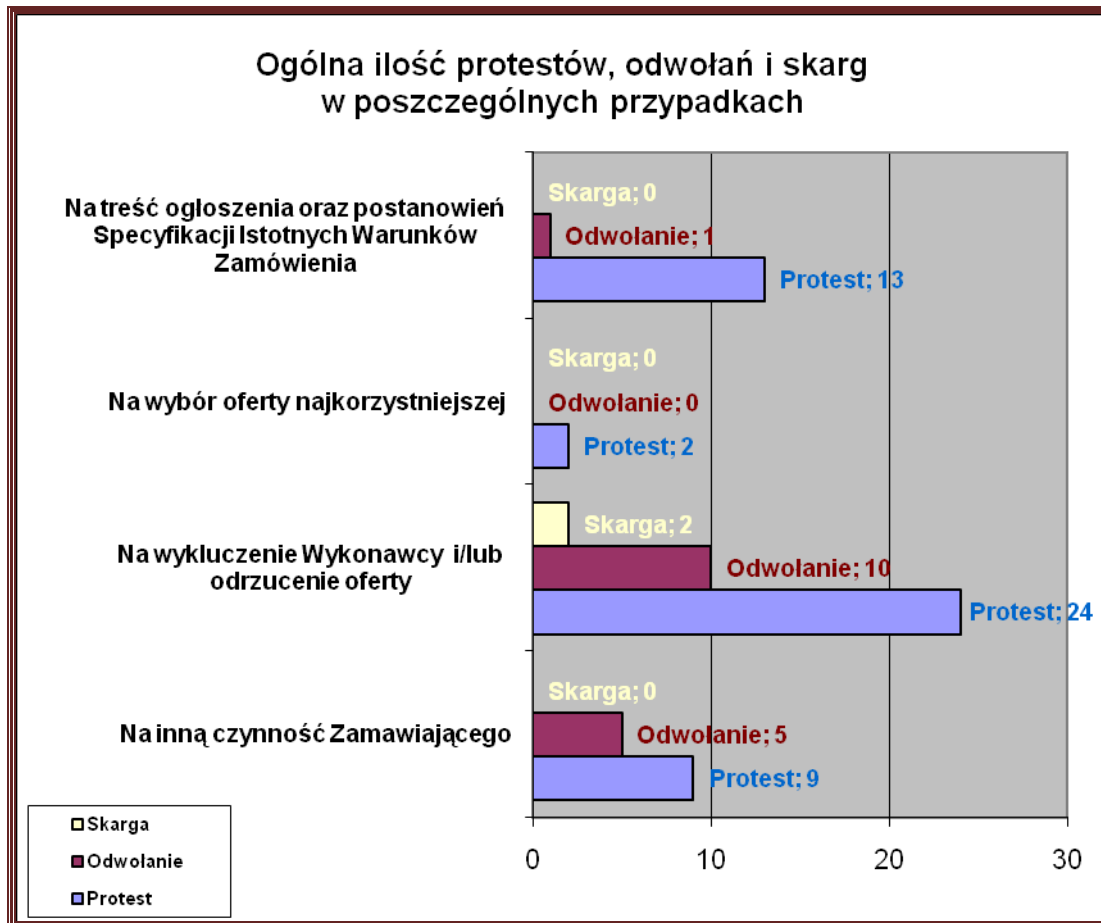
4.10. Analiza głównych przyczyn protestów i odwołań składanych przez Wykonawców

System ochrony prawnej tworzą trzy elementy: protest, odwołanie i skarga do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (wcześniej Zespół Arbitrów). Przy czym protest i odwołanie są środkami ochrony prawnej zarezerwowanymi wyłącznie dla Wykonawców, a skarga do sądu przysługuje również Zamawiającemu.

W analizowanych przypadkach Wykonawcy złożyli:

- 47 protestów;
- 16 odwołań.

Natomiast Zamawiający z możliwości zastosowania skargi, jako środka ochrony prawnej swoich interesów, skorzystał dwukrotnie.



Z poddanych analizie środków ochrony prawnej stosowanych przez Wykonawców wynika, że najczęściej składali oni protest na czynność Zamawiającego polegającą na wykluczeniu Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia oraz odrzuceniu jego oferty - 24

Także często Wykonawcy składali protest na treść ogłoszenia i postanowień Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia - 13, gdzie głównymi zarzutami kierowanymi pod adresem Zamawiających na etapie ogłoszenia i SIWZ-u były:

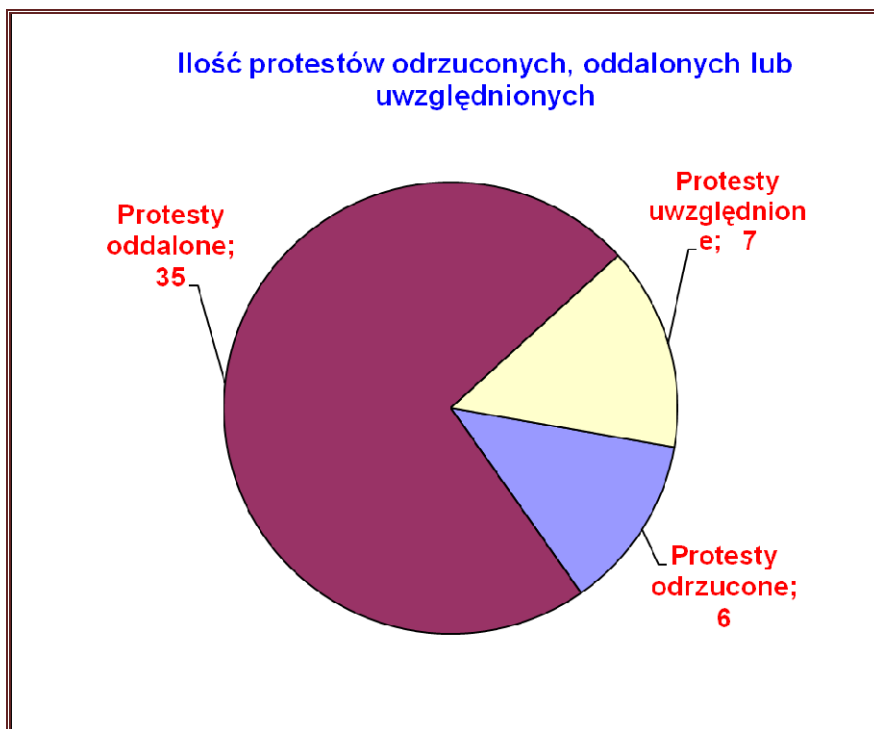
- zarzut rażącego naruszenia art. 7 ustawy Pzp, czyli naruszenie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania Wykonawców;
- źle opisane warunki udziału w postępowaniu, jako nieadekwatne do przedmiotu zamówienia, wykraczające poza regulacje ustawowe, m. in. żądania przez Zamawiającego dokumentów i oświadczeń, wykraczające poza niezbędny zakres, czyli naruszenie art. 25 ustawy Pzp.
- nieprawidłowo opisany przedmiot zamówienia, czyli naruszenie art. 29 ustawy Pzp. Zgodnie z zapisami ustawy Pzp Zamawiający ma obowiązek opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący oraz taki, który nie może utrudniać uczciwej konkurencji.
- Udzielanie przez Zamawiającego odpowiedzi na pytania Wykonawców dotyczące wyjaśnienia treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w spo-

sób niewystarczający oraz nie wyjaśniający wątpliwości Wykonawcy, a więc naruszenie art. 38 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

W mniejszym stopniu Wykonawcy protestowali na wybór najkorzystniejszej oferty oraz zaniechaniu czynności wykluczenia innego Wykonawcy z postępowania lub odrzucenia jego oferty, jako niezgodnej z opisem przedmiotu zamówienia oraz innymi postanowieniami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

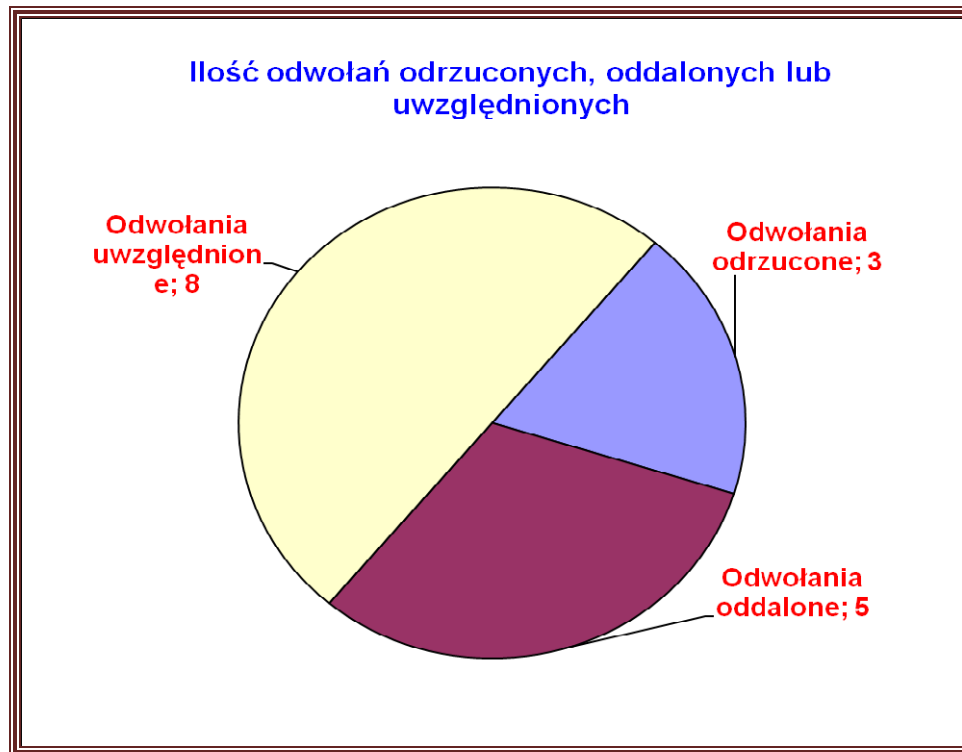
W analizowanych przypadkach Zamawiający:

- 35 protestów oddalili;
- 6 protestów odrzucili ze względów formalnych;
- 7 protestów uwzględnili.



Z powyższych danych wynika, że Zamawiający w dużej mierze oddalał protesty Wykonawców – wśród nich są głównie protesty na czynność Zamawiającego polegającą na wykluczeniu Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia oraz odrzuceniu jego oferty – 22 natomiast spośród 13 protestów złożonych na treść ogłoszenia i postanowień SIWZ-u uwzględnionych zostało 5, a oddalono 6 protestów.

Spośród wszystkich oddalonych protestów 15 Wykonawców skorzystało z kolejnego etapu ochrony prawnej – wniosło odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej (wcześniej Zespół Arbitrów).



W analizowanych przypadkach Krajowa Izba Odwoławcza (wcześniej Zespół Arbitrów):

- 5 odwołań oddaliła;
- 3 odwołania odrzuciła ze względów formalnych;
- 8 odwołań uwzględniła.

Na podstawie tych danych widać, że jest odwrotna tendencja niż w przypadku rozstrzygnięcia protestów przez Zamawiających, gdyż duża część odwołań złożonych przez Wykonawców na rozstrzygnięcie protestów przez Zamawiających została uwzględniona przez Krajową Izbę Odwoławczą (wcześniej Zespół Arbitrów).

Na podstawie szczegółowej analizy wymienionych powyżej przyczyn protestów i odwołań składanych przez Wykonawców, można sformułować następujące wnioski:

- Zamawiający w celu weryfikacji zarówno zdolności Wykonawcy do wykonania zamówienia jak i zgodności oferowanych przez niego usług, dostaw czy robót budowlanych z wymogami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia powinien ograniczyć swoje żądania do niezbędnego zakresu i nie wykraczać poza regulacje wyznaczone przez ustawodawcę. Lista dokumentów i oświadczeń, jakich może żądać Zamawiający jest ściśle określona w akcie Wykonawczym Pzp, a mianowicie w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 roku w sprawie rodzaju dokumentów jakich może żądać Zamawiający od Wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu.
- Zamawiający ma obowiązek opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący oraz zapewniający uczciwą konkurencję. Zamawiający

powinien dokładnie określić, co ma być przedmiotem zamówienia opisać go w taki sposób, aby był on odzwierciedleniem obiektywnych potrzeb Zamawiającego i aby Wykonawcy na równych prawach mogli ubiegać się o udzielenie zamówienia.

- Zamawiający ma obowiązek przekazania wyjaśnień i odpowiedzi do pytań zadanych przez Wykonawców, dotyczących treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w sposób precyzyjny, tak aby Wykonawca miał pełną wiedzę o danym zagadnieniu, która umożliwiłaby mu rzetelne przygotowanie oferty. Ponadto Zamawiający ma obowiązek udzielić wyjaśnień dotyczących treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia niezwłocznie, a więc w najkrótszym możliwym terminie pozwalającym na przygotowanie i przekazanie odpowiedzi i wyjaśnień. Obowiązek ten wynika jednoznacznie z zapisów art. 38 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Dla Zamawiającego, przeprowadzającego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, kluczowym jest uświadomienie faktu, że środki ochrony prawnej nie są wyłącznie formą ochrony praw Wykonawcy, ale również mają bezpośrednie przełożenie na szeroko rozumiany interes Zamawiającego. Stanowią ważny element, pozwalający na bieżącą kontrolę poprawności przeprowadzonego postępowania, możliwość poprawienia błędów proceduralnych już w trakcie trwania postępowania. Konstruktynne podejście Zamawiającego do zastrzeżeń wnoszonych przez Wykonawcę w proteście, przyjęcie postawy zorientowanej na rozwiązanie problemu niejednokrotnie może przyspieszyć całą procedurę udzielenia zamówienia.

4.11. Analiza czasu trwania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Zakładając, że w trakcie postępowania nie jest konieczne przedłużenie terminu do składania ofert oraz, że nie są składane przez Wykonawców żadne protesty, minimalny czas od chwili przekazania ogłoszenia o zamówieniu do podpisania umowy, dla projektów, w których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp wynosi odpowiednio:

- dla przetargu nieograniczonego –
 - **54** dni + czas niezbędny na badanie i ocenę ofert,
 - **47** dni + czas niezbędny na badanie i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla przetargu nieograniczonego, jeżeli informacja o zamówieniu została zawarta we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym dotyczącym zamówień planowanych w terminie 12 miesięcy, przekazany lub zamieszczony w profilu nabywcy co najmniej na 52 dni przed dniem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich
 - **43** dni + czas niezbędny na badanie i ocenę ofert,

- **36** dni + czas niezbędny na badanie i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla przetargu ograniczonego –
 - **79** dni² + czas niezbędny na badanie wniosków i ocenę ofert,
 - **72** dni³ + czas niezbędny na badanie wniosków i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla przetargu ograniczonego, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia –
 - **32** dni + czas niezbędny na badanie wniosków i ocenę ofert,
 - **27** dni + czas niezbędny na badanie wniosków i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla dialogu konkurencyjnego –
 - **54** dni⁴ + czas niezbędny na badanie wniosków, przeprowadzenie dialogu i przygotowanie (zmodyfikowanie) specyfikacji oraz ocenę ofert,
 - **47** dni⁵ + czas niezbędny na badanie wniosków, przeprowadzenie dialogu i przygotowanie (zmodyfikowanie) specyfikacji oraz ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;

² Przyjmując 37 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

³ Przyjmując 30 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

⁴ Przyjmując 37 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

⁵ Przyjmując 30 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

- dla dialogu konkurencyjnego – gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia –
 - **32** dni + czas niezbędny na badanie wniosków, przeprowadzenie dialogu i przygotowanie (zmodyfikowanie) specyfikacji oraz ocenę ofert,
 - **27** dni + czas niezbędny na badanie wniosków, przeprowadzenie dialogu i przygotowanie (zmodyfikowanie) specyfikacji oraz ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla negocjacji z ogłoszeniem –
 - **54** dni⁶ + czas niezbędny na badanie wniosków, negocjacje i ocenę ofert,
 - **67** dni⁷ + czas niezbędny na badanie wniosków, negocjacje i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla negocjacji z ogłoszeniem, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia –
 - **32** dni + czas niezbędny na badanie wniosków, negocjacje i ocenę ofert,
 - **27** dni + czas niezbędny na badanie wniosków, negocjacje i ocenę ofert, pod warunkiem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie;
- dla negocjacji bez ogłoszenia – **7** dni + czas niezbędny na przeprowadzenie negocjacji, przygotowanie ofert i ich badanie.
- dla zapytania o cenę – **7** dni + czas niezbędny na przygotowanie ofert i ich badanie.
- dla zamówienia z wolnej ręki – **7** dni + czas niezbędny na przygotowanie oferty, jej zbadanie i przeprowadzenie negocjacji.

⁶ Przyjmując 37 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

⁷ Przyjmując 30 dniowy termin do składania wniosków oraz, że Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

W analizowanych postępowaniach minimalny czas, który upłynął od wszczęcia postępowania do podpisania umowy wyniósł:

- dla przetargu nieograniczonego - **19** dni (zamówienie o wartości mniejszej niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp);
- dla przetargu ograniczonego – **71** dni;
- dla dialogu konkurencyjnego – **313** dni;

maksymalny czas wynosił odpowiednio:

- dla przetargu nieograniczonego – **43** dni;
- dla przetargu ograniczonego – **257** dni.

Powyższe zestawienie uwzględnia wyłącznie zamówienia udzielone i opiera się na dalece niekompletnych danych. Beneficjenci, którzy przekazali dane ankietowe, często pomijali terminy rozpoczęcia postępowania lub zawarcia umowy.

Stosowane przez Zamawiających tryby udzielania zamówienia oraz czas trwania poszczególnych postępowań (tam gdzie pozwalały na to przesłane dane) zestawiono w tablicach na kolejnych stronach niniejszej ekspertyzy.

Tablica 1 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (PESEL2)”.

<i>Id</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
101	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę, instalację i konfigurację urządzeń sieciowych na potrzeby ZSI PESEL2, (postępowanie nr: 1-CPI-WA-2244-95/08)	PNO	34	Udzielone
102	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę infrastruktury technicznej i technologicznej systemu centralnego PESEL, postępowanie nr: 2-CPI-WA-2244-119/09	ZWR	60	Udzielone
103	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę serwerów usług na potrzeby ZSI PESEL2 (postępowanie nr 3-CPI-WA-2244-182/08).	PNO	38	Udzielone
104	Dostawa i instalacja sprzętu komputerowego w urzędach stanu cywilnego, urzędach gminnych i w siedzibie Zamawiającego na potrzeby Zintegrowanego Systemu Informatycznego PESEL2.	PNO	b.d.	Unieważnione

<i>Id</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
105	Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na konsultacje w zakresie projektowania architektury systemu, asysty technicznej i usług zarządzania dla projektu PESEL2 - przebudowa i integracja systemu rejestrów Państwowych.	DKO	313	Udzielone

Tablica 2 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „Geoportal.gov.pl”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
201	Świadczenie pomocy prawnej przy realizacji projektu GEOPORTAL.GOV.PL	ZWR	22	Udzielone
202	Wsparcie GUGiK przy realizacji projektu "Geoportal.gov.pl" w zakresie nadzoru nad wykonaniem i wdrożeniem projektu oraz jego administracji i rozliczania.	POG	74	Udzielone
203	Konwersja i dostosowanie powiatowych baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań Systemu Geoportal.gov.pl oraz włączenie tych baz do systemu IPE w ramach projektu ERDF Geoportal.gov.pl nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18/U.	POG	138	Udzielone
204	Dostawa sprzętu komputerowego i oprogramowania systemowego dla lokalizacji projektowych Systemu Geoportal.gov.pl celem wdrożenia systemu	POG	140	Udzielone
205	Organizacja szkoleń dla przyszłych użytkowników Systemu Geoportal.gov.pl w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18 w zakresie Integrującej Platformy Elektronicznej.	POG	99	Udzielone
206	Wykonanie systemu promowania danych wchodzących w skład Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii dostępu w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18	NBO	b.d.	Udzielone

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
207	Wykonanie projektu modernizacji serwerowni i wydzielenie pomieszczeń Biura Press w CODGIK dla Systemu GEOPORTAL.GOV.PL w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18.	PNO	39	Udzielone
208	Dostawa sprzętu komputerowego (stanowiska komputerowe) i oprogramowania systemowego celem wdrożenia na poziomie wojewódzkim i centralnym (Biuro Press) Systemu GEOPORTAL.GOV.PL w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18.	POG	112	Udzielone
209	Wykonanie prac modernizacyjnych serwerowni i wydzielenie pomieszczeń Biura Press w CODGIK dla Systemu GEOPORTAL.GOV.PL w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18.	POG	71	Udzielone
210	Wykonanie systemu promowania danych wchodzących w skład Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii dostępu w ramach projektu ERDF „GEOPORTAL.GOV.PL” nr WKP_1/1.5.0/1/2004/8/8/18	PNO	b.d.	Udzielone

Tablica 3 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „Portal e-Norma w Polskim Komitecie Normalizacyjnym - część I”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
301	System zarządzania dostępem i komunikacją z ekspertami (dostęp1)	PNO	b.d.	Unieważnione

Tablica 4 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „e-Nadzór Budowlany”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
701	Wykonanie i wdrożenie oprogramowania komputerowego "System nadzoru Rynku Wyrobów Budowlanych"	NBO	b.d.	Udzielone

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>Wynik</i>
702	Wykonanie i wdrożenie rozbudowy aplikacji "System nadzoru Rynku Wytrobów Budowlanych- II etap"	ZWR	b.d.	Udzielone
703	Wykonanie i wdrożenie oprogramowania Systemu Zarządzania Dokumentami	PNO	b.d.	Udzielone
704	Dostawa sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem	PNO	b.d.	Udzielone
705	Wykonanie i wdrożenie rozbudowy systemu CRUB(Centralny Rejestr Osób z uprawnieniami budowlanymi) oraz jego integracja w zakresie danych osobowych	ZWR	38	Udzielone
706	Jednorazowa dostawa do siedziby GUNB 35 szt. Pakietów MS Office 2003 SBE PL (OEM)	ZOC	150	Udzielone
707	Dostawa i wdrożenie Systemu Zarządzania Wydrukami	PNO	b.d.	unieważnione
708	Jednorazowa dostawa do siedziby GUNB sprzętu komputerowego i oprogramowania, obejmująca zestawy komputerowe, oraz komputery przenośne (notebooki)	PNO	b.d.	udzielone
709	Wykonanie i wdrożenie bazy danych "Katastrofy budowlane, zwanej Rejestrem Katastrof Budowlanych oraz bazy danych "Kontrola obowiązkowe, zwane dalej Rejestrem Kontroli Obowiązkowych".	PNO	b.d.	udzielone
710	Dostawa i wdrożenie Systemu Zarządzania Wydrukami	PNO	b.d.	unieważnione
711	Dostawa i wdrożenie Systemu Zarządzania Wydrukami	ZWR	23	udzielone
712	Wykonanie i wdrożenie rozbudowy Systemu Zarządzania Dokumentami	ZWR	23	udzielone
713	Dostawa do siedziby GUNB sprzętu komputerowego, tj. 53 sztuk zestawów komputerowych z oprogramowaniem.	PNO	b.d.	udzielone

Tablica 5 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „System interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>wynik</i>
801	Opracowanie i wdrożenie systemu interaktywnej elektronicznej obsługi informatyczno-statystycznej dla uczestników rynku energii	POG	257	udzielone

Tablica 6 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „e-GIODO - Elektroniczna platforma komunikacji z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>wynik</i>
901	I postępowanie w sprawie E-GIODO	POG	b.d.	unieważnione
902	II postępowanie w sprawie E-GIODO	POG	79	udzielone

Tablica 7 Tryby postępowań, czasy trwania i wyniki postępowań w projekcie „Utworzenie Rejestru Dawców Krwi”.

<i>Nr</i>	<i>przedmiot postępowania</i>	<i>tryb</i>	<i>czas trwania (dni)</i>	<i>wynik</i>
1101	Urządzenia komputerowe i programy na potrzeby programu "Utworzenie Krajowego Rejestru Dawców Krwi" IHiT/P/102/06	PNO	19	udzielone
1102	Opracowanie, dostawa i wdrożenie Systemu Informatycznego wg projektu "Utworzenie Krajowego Rejestru Dawców Krwi" IHiT/118/P/06	POG	147	udzielone
1103	Dostawa sprzętu komputerowego w ramach projektu "Utworzenie Krajowego Rejestru Dawców Krwi" IHiT/P/23/07	PNO	43	udzielone

4.12. Analiza głównych przyczyn długiego czasu od ogłoszenia o zamówieniu do czasu zawarcia umowy

Przyczyny legislacyjne - procedura udzielenia zamówienia publicznego i jej czas trwania są ściśle powiązane z obowiązującymi terminami, które wynikają z ustawy Prawo zamówień publicznych, opartymi na wymaganiach dyrektyw unijnych. Minimalne czasy trwania postępowań prowadzonych w różnych trybach podano w rozdziale „Analiza czasu trwania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego”. Należy zauważyć, że przygotowywana obecnie nowelizacja ustawy spowoduje dalsze wydłużenie czasu trwania wszystkich postępowań o 3 dni. Stanie się tak w związku z planowaną zmianą terminu zawarcia umowy z 7 na 10 dni.

Stosowanie środków odwoławczych - Tak jak zostało to powiedziane wcześniej - dostępny w obecnym systemie prawnym mechanizm stosowania środków ochrony prawnej ma decydujący wpływ na możliwość weryfikacji poprawności działania Zamawiającego podczas przeprowadzania postępowania. Należy niestety stwierdzić, że zdarzają się przypadki, w których Wykonawcy nadużywają stosowania protestu i odwołań do działań utrudniających zakończenie procedury udzielenia zamówienia. Głównie ma to miejsce w przypadku Wykonawców, którzy złożyli ofertę nie będącą

ofertą najkorzystniejszą – i wszelkimi możliwymi sposobami chcą wykazać błędy we wszystkich pozostałych ofertach lub doprowadzić do unieważnienia postępowania, co nie jest zgodne z interesem publicznym.

Podsumowując, środki ochrony prawnej z jednej strony chronią interesy Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, stanowiąc naturalną przeciwwagę do i tak mocniejszej pozycji Zamawiającego, ale także są zasadniczym instrumentem kontroli poprawnego prowadzenia postępowania przez Zamawiającego, natomiast z drugiej strony ich stosowanie bywa nadużywane przez Wykonawców w celu zablokowania uzyskania zamówienia publicznego przez innego Wykonawcę.

5. Analiza, uwagi i spostrzeżenia

5.1. Dostosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych do specyfiki dużych projektów informatycznych,

Istnieje powszechne przekonanie, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie sprawdza się w dużych projektach, co nie jest zgodne z prawdą. Ustawa Pzp z założenia jest zbiorem przepisów uniwersalnych, które mają swoje zastosowanie zarówno do mniejszych i niezłożonych zamówień jak i tych dużych i skomplikowanych. W krajach europejskich zamówienia informatyczne nie podlegają szczególnym, oddzielnym zasadom udzielania zamówień publicznych. I także w Polsce nie istnieją żadne przesłanki, ani legislacyjne ani praktyczne, aby duże projekty informatyczne traktować w inny, odrębny sposób.

Kluczem efektywnego i zakończonego sukcesem postępowania jest przygotowanie przez Zamawiającego postępowania w sposób rzetelny i świadomy, z uwzględnieniem każdorazowo specyfiki zamówienia.

Tam, gdzie z racji złożoności przedmiotu zamówienia istnieją obiektywne trudności w jego jednoznacznym opisaniu, Zamawiający powinni korzystać z niemal niewykorzystywanego trybu dialogu konkurencyjnego. W tym zdecydowanie niedocenianym trybie udzielania zamówień, Zamawiający ma bowiem możliwość doprecyzowania opisu przedmiotu zamówienia w wyniku dialogu z wybranymi Wykonawcami, którzy w wyniku przeprowadzonej wcześniej kwalifikacji wykazali zdolność do realizacji danego zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień publicznych podlega regularnemu rozwojowi i dostosowaniu do potrzeb podmiotów zobowiązanych do jej stosowania. Jest zatem dokumentem „żywym”, coraz lepiej dostosowanym do potrzeb użytkowników.

Podstawową przesłanką leżącą u podstaw tej ustawy jest zapewnienie konkurencyjności postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Jest to warunek dominujący. Należy zatem mieć na uwadze istnienie mechanizmów, których zadaniem jest zapewnienie konkurencyjności ofert. Mechanizmy te, z założenia, uniemożliwiają podejmowanie działań ograniczających konkurencyjność ofert stanowiąc barierę postrzeganą jako utrudnienie sprawnego przeprowadzenia postępowania. Faktem jest, że niektóre z tych mechanizmów są nadużywane przez Wykonawców, co zostało

szczegółowo opisane w rozdziałach wcześniejszych. Istnieją jednak również mechanizmy kompensujące takie działania destrukcyjne. Unikanie najczęściej popełnianych błędów, które opisano szczegółowo w kolejnych rozdziałach, a szczególnie bardzo dobre przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych umożliwia, nawet w obecnych warunkach, skuteczne przeprowadzenie tych postępowań.

Również w tym przypadku najistotniejsze jest przygotowanie postępowania. Zamawiający musi dokładnie wiedzieć co chce kupić, jakie parametry są szczególnie istotne, a które można praktycznie pominąć. Musi też być przygotowany na szybkie podejmowanie decyzji. Im wcześniej Zamawiający przyzna się do popełnienia błędu i podejmie właściwe działania naprawcze, tym większa jest szansa na skuteczne udzielenie zamówienia. Bardzo istotne jest jednoznaczne i proste definiowanie potrzeb. Tych obowiązków nie zdejmą z Zamawiającego żadne zapisy ustawy.

Nie ma również jednego szablonu postępowania gwarantującego skuteczne udzielenie zamówienia. Sposób postępowania musi wypracować Zamawiający. Musi on też wykorzystać wszystkie istniejące środki i mechanizmy doskonalenia stosowania Pzp. Są to nie tylko propozycje zmiany samej ustawy, ale przede wszystkim dobra praktyka jej stosowania. Osoby odpowiedzialne za zapewnienie zgodności z Pzp powinny mieć zapewniony dostęp do tych informacji.

5.2. Charakter rynku Wykonawców dużych projektów informatycznych i jego wpływ na rozstrzygnięcia przetargowe

Ocena rynku IT⁸ w sposób kompleksowy została przedstawiona w corocznym wydaniu czasopisma Computerworld pod tytułem TOP200 (wydawnictwo ukazało się 10.06.2008 r.). Wzrost sektora IT w roku 2007 i spodziewany dalszy wzrost w 2008 roku wynika przede wszystkim z dwóch powodów – rozwój gospodarki i kolejna tranza funduszy europejskich. Wzrost PKB o 6,5% w 2007 r. miał wpływ na wzrost rynku IT w Polsce. IDC szacuje go na 25%, licząc w dolarach, do prawie 10 mld USD. Wprowadzenie z pewnym opóźnieniem funduszy europejskich z programu 2007-2013, według prognoz utrzyma dalszy wzrost środków przeznaczonych na inwestycje IT. 68,6% firm biorących udział w TOP200 prognozuje koniunkturę w 2008 r. jako lepszą lub dużo lepszą od tej w 2007 r. Przychody firm sektora IT, które wzięły udział w rankingu TOP200 wzrosły średnio o 30%, przewidywany wzrost w tym roku szacuje się na ok. 28%. Również zaznaczył się istotny wzrost przychodów z eksportu. Według TOP200 81 spółek wykazało przychody z eksportu na poziomie ponad 800 mln zł (rok wcześniej przychody z eksportu wykazały 53 firmy i około 600 mln zł). Wśród eksporterów na czele są Comarch i Ericpol Telecom (producenci oprogramowania) i Wilk Elektronik (pamięci DRAM). Najaktywniej na rynku IT zachowywała się Asseco, na razie jako konsolidator, ale z poważną perspektywą lidera na rynku IT, także w ofercie dla sektora publicznego.

W przypadku rynku krajowego podobnie jak w latach poprzednich istotny wpływ mają zamówienia pochodzące z sektora administracji publicznej. Według TOP200 czo-

⁸ Wykorzystano materiały opublikowane na stronie ceo.cxo.pl

łówka firm świadczących usługi na rzecz sektora publicznego nie zmieniła się (Prokom Software, Sygnity), ale istotnie odnotowały spadek przychodów. Według ekspertów przyczyną tego stanu rzeczy mogą być zmiany własnościowe i strukturalne w tych firmach. W pierwszej dziesiątce firm znalazł się IBM Polska, a istotny wzrost przychodów zanotowały firmy BIW Koncept, Qumak-Sekom i Comarch. Jak zaznaczono w opracowaniu firmy te głównie koncentrowały się na usługach dla administracji samorządowej.

Eksperci wskazują także na spodziewaną barierę związaną z sytuacją na rynku pracy. W tej chwili firmy sektora IT sygnalizują problemem z zatrudnieniem odpowiedniej klasy specjalistów. Spodziewane kolejne inwestycje na polskim rynku IT, mogą pogorszyć sygnalizowany stan rzeczy.

Wartość 200 największych zleceń IT w sektorze publicznym w roku 2007 wyniosła ponad 1,5 mld zł., co daje średnią 7,5 mln zł (w roku 2006 – 6,3 mln zł). Ponad 75% środków pochłonęły zakupy sprzętu i oprogramowania. Według analityków firmy DiS, w analizowanych przedsięwzięciach znaczącą pozycję stanowiły usługi serwisowe, integracja systemów oraz transmisja danych. Największymi Zamawiającymi były: MEN, ZUS, Policja i MSWiA. Zauważalny był także wzrost inwestycji IT w województwach, powiatach, szkołach wyższych i urzędach miejskich. Warto zaznaczyć, że zmieniająca się struktura finansowania, z jednej strony pozwala na wydatkowanie środków pochodzących z różnych źródeł finansowanych m.in. ze źródeł międzynarodowych, ale jednocześnie zmieniają się priorytety i modele realizacji projektów informatycznych. W 2007 roku fundusze mieszane z których finansowany 200 największych projektów w sektorze publicznym miały wartość 562,7 mln. Z raportu DiS wynika, że ze środków UE finansowano przede wszystkim wspieranie rozwoju regionalnego, podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, realizację umów z Schengen, a także co ciekawe informatyzację pracowni i bibliotek szkolnych.

Z powyższych analiz wynika, że rynek IT jest żywotnie zainteresowany skonsumowaniem funduszy unijnych w planowanej wysokości. Część z planowanych projektów jest już w zaawansowanym stanie przygotowana.

5.3. Regulacje wewnętrzne instytucji beneficjentów

Regulacje wewnętrzne instytucji beneficjentów nie wykraczają poza ramy ustawowe. Przy interpretacji przepisów jest jednak wybierana najczęściej opcja najbardziej restrykcyjna. Wynika to z faktu restrykcyjnej interpretacji przepisów przez organy kontrolne i umocnienie się w kulturze organizacyjnej pejoratywnego odbioru wszelkich uwag (najczęściej służą one ukaraniu, a nie doskonaleniu funkcjonowania).

Podejmowanie decyzji jest zgodne z kulturą organizacyjną, czyli jest hierarchiczne i wymaga wielu uzgodnień z poszczególnymi częściami organizacji (struktura silosowa). Proces wielu uzgodnień w dużej części zdejmuje odpowiedzialność za podjętą decyzję kosztem czasu niezbędnego do uzyskania wszelkich uzgodnień.

Zmiany w tym zakresie wymagają daleko posuniętych zmian kultury organizacyjnej, która wymaga czasu, determinacji i niestety bolesnych społecznie zmian kadrowych.

5.4. Potencjał kadrowy beneficjentów

Szczegółowa analiza potencjału kadrowego beneficjentów została przedstawiona w rozdziale 4.5. Zasoby, umiejętności, doświadczenie. Z uzyskanych informacji wynika jednoznacznie, że **kadry beneficjentów nie są przygotowane do zarządzania dużymi projektami w administracji publicznej**. Nie dotyczy to jedynie wiedzy oraz doświadczenia poszczególnych osób, ale przede wszystkim **kultury organizacyjnej w jakiej muszą te osoby funkcjonować**. Kultura organizacyjna administracji publicznej wyrosła na silosowej strukturze hierarchicznej. Struktura taka pozostaje w opozycji do struktur projektowych, silnie spłaszczonych, o charakterze zadaniowym, przebiegającym w poprzek organizacji beneficjenta. Postrzeganie struktury projektowej jako rozwiązania obcego dla organizacji najlepiej widać po terminie powołania struktury projektowej – dopiero po uzyskaniu dofinansowania. Oznacza to, że cały projekt jest przygotowywany w silosowej strukturze hierarchicznej, która z wielu powodów jest niewłaściwa dla realizacji projektu. Należy pamiętać, że błędy popełnione w tej fazie propagują się na wszystkie dalsze fazy projektu, czyli projekt taki jest już w chwili powołania obciążony poważnymi wadami.

Kolejnym problemem, pośrednio wynikającym z organizacji przygotowania projektu, jest postrzeganie projektów jako projektów IT. **Projekty IT nie istnieją**. Każdy projekt jest projektem o charakterze biznesowym, a **technologia IT jest tylko narzędziem, które może zostać efektywnie wykorzystane wtedy i tylko wtedy, gdy nastąpią zmiany organizacyjne umożliwiające wykorzystanie potencjału zawartego w tych narzędziach**. Postrzeganie zatem projektu przez pryzmat IT i dopasowywanie zespołu projektowego tylko do zrealizowania postawionych wymagań technologicznych uniemożliwi osiągnięcie postawionych celów, chociażby poprzez ograniczenie uprawnień tylko do zakresu IT nawet, gdy zespół projektowy nie będzie zdominowany przez IT.

Dokumentacja przetargowa jest pochodną założeń projektu i wynikającego z tych założeń planu projektu. Wszelkie błędy popełnione w tych wczesnych fazach mają ogromne znaczenie na poprawność przygotowania postępowań przetargowych. Szczególne znaczenie mają również **braki w stosowaniu najlepszych praktyk skutkujące podejmowaniem działań ad hoc** zmierzającymi najczęściej „na skróty” do zrealizowania postawionych zadań, często z uszczerbkiem dla rzeczywistej konkurencyjności postępowania, czego skutkiem są przeciągające się procedury i brak realnych możliwości zakończenia postępowań.

5.5. Zmiany struktur organizacyjnych i zmiany personalne w instytucjach beneficjentów oraz ich wpływ na realizację projektów

Szczegółowa analiza potencjału kadrowego beneficjentów została przedstawiona w rozdziale 4.5. Zasoby, umiejętności, doświadczenie. Z uzyskanych informacji wynika jednoznacznie, że **zmiany personalne w instytucjach beneficjentów były bardzo częste. Zmiany te dotyczyły bezpośrednio również zespołów projektowych co wstrzymywało prace w projekcie**.

5.6. Doświadczenia innych państw Unii Europejskiej

Doświadczeń innych państw Unii Europejskiej w zakresie realizacji dużych projektów informatycznych w administracji publicznej poszukiwano w samej Komisji Europejskiej, w obszarach w których występuje konieczność wymiany dużego wolumenu danych pomiędzy poszczególnymi krajami Unii. Jest to obszar ceł i podatków, za który odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej TAXUD.

Problem sprawnego zarządzania projektami był i jest postrzegany przez DG TAXUD już w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jak DG TAXUD nazywało się jeszcze DG XXI. Wtedy to za pomocą firmy konsultingowej Cap Gemini dokonano adaptacji metodyki zarządzania projektami PRINCE2[®] do potrzeb Dyrekcji Generalnej i wydano metodykę zarządzania projektami o nazwie MaXXIme. Na przełomie wieków zrozumiano, że samo zarządzanie projektami nie zapewni sukcesu, gdyż sam projekt jest tylko jednym z etapów. Nie da się właściwie przygotować projektu bez osadzenia go w realiach organizacji, z uwzględnieniem kierunku i tempa rozwoju. Nie da się również właściwie „skonsumować” produktów dostarczonych w wyniku realizacji projektu jeżeli nie zapewni się właściwych warunków eksploatacji. W ten sposób powstała metodyka TEMPO, która wprowadza ład w zakresie zarządzania IT, podobnie jak robi to CobIT[®]. TEMPO z założenia ma być nie tylko zorientowane na sam ład zarządzania IT, lecz ma być rozwiązaniem kompleksowym, dającym szczegółowe wytyczne w zakresie zarządzania projektami, usługami, czy bezpieczeństwem.

Metodyka TEMPO została opracowana na potrzeby jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za zarządzanie IT w DG TAXUD. Metodyka TEMPO ulega permanentnemu rozwojowi; poszczególne dokumenty i szablony podlegają aktualizacjom. Najprawdopodobniej ze względów praktycznych nie posiada ona kompleksowego wydania papierowego i jest dostępna w formie elektronicznej jako zbiór poszczególnych plików składających się na poszczególne rozdziały, szablony, czy prezentacje. Dostępny jest też plik abstraktu do wykorzystania „off line”. Pełen dostęp „on line” zapewnia poruszanie się w sposób uporządkowany, zgodnie z rozdziałami. Metodyka TEMPO nie jest dostępna w języku polskim. Dokonane tłumaczenia mają charakter informacyjny i zostały wykonane na potrzeby niniejszego opracowania.

Metodyka TEMPO obejmuje poniższe zagadnienia zgodnie ze spisem treści.

1. Strategia zarządzania usługami / *Service Strategy Management*
Perspektywa biznesowa / *Business Perspective*
Planowanie strategiczne i taktyczne w IT / *IT Strategic and Tactical Planning*
Planowanie wdrożenia zarządzania usługami / *Planning to Implement Service Management*
2. Transeuropejski system zarządzania / *Trans-European System Management*
3. Zarządzanie aplikacją / *Application Management*
Wytwarzanie aplikacji / *Application Development*

- Studium wstępne / *Pre-Study*
- Wytwarzanie klasyczne / *Classic Development*
- Wytwarzanie niewielkiej aplikacji / *Small Development*
- Wytwarzanie iteracyjne / *Iterative Development*
- Dodatkowe informacje dotyczące wytwarzania / *Additional Development Information*
- Wytwarzanie metodą RUP@EC / *RUP@EC Development*
- Zarządzanie usługą / *Service Management*
- Usługa wsparcia / *Service Support*
- Service Desk
- Zarządzanie incydem / *Incident Management*
- Zarządzanie publikacją / *Release Management*
- Zarządzanie zmianą / *Change Management*
- Zarządzanie konfiguracją / *Configuration Management*
- Zarządzanie problemem / *Problem Management*
- Dostarczenie usługi / *Service Delivery*
- Zarządzanie poziomem usługi / *Service Level Management*
- Zarządzanie dostępnością / *Availability Management*
- Zarządzanie ciągłością / *Continuity Management*
- Zarządzanie finansowe / *Financial Management*
- Zarządzanie pojemnością / *Capacity Management*
- Testowanie i prototypowanie / *Testing and Prototyping*
- Szkolenie / *Training*
- Przekazanie – przyjęcie / *Hand Over - Take Over*
- 4. Zarządzanie infrastrukturą ICT (technologie informacyjno-komunikacyjne) / *ICT Infrastructure Management*
- 5. Zarządzanie jakością / *Quality Management*
- Zarządzanie dokumentacją / *Document Management*
- Zapewnienie jakości / kontrola jakości / *Quality Assurance (QA) / Quality Control (QC)*
- Planowanie jakości / *Quality Planning*
- 6. Zarządzanie bezpieczeństwem / *Security Management*
- Klasyfikacja danych, procesu i systemu / *Data, Process and System Classification*
- Zapisywanie i ślady audytu / *Logging and Audit Trails*

- Polityka haseł /*Password Policy*
- Ochrona danych osobowych /*Personal Data Protection*
- Audyty bezpieczeństwa /*Security Audits*
- Zarządzanie kontem użytkownika /*User Account Management*
- 7. Zarządzanie projektem /*Project Management*
- Zarządzanie ryzykiem /*Risk Management*
- Techniki zarządzania projektem /*Project Management Techniques*
- Szablony zarządzania projektem /*Project Management Templates*
- 8. Zarządzanie kontraktem /*Contract Management*
- Specyficzne/własne zarządzanie kontraktem /*Specific Contract Management*
- Akceptacja /*Acceptance*
- Miesięczne raportowanie /*Monthly Reporting*
- 9. Zarządzanie zasobami ludzkimi /*Human Resource Management*

Z powyższego spisu treści jasno wynika, że zarządzanie projektem przestało być podstawowym problemem zarządzania IT w opinii DG TAXUD Komisji Europejskiej. Zakres objęty metodyką TEMPO jest zbliżony do przyjętej za odniesienie dla niniejszej ewaluacji metodyki CobIT[®]. Pewne regulacje są ewidentnie bardziej szczegółowe w metodyce TEMPO. Jest to naturalne, gdyż CobIT[®] jest metodyką uniwersalną, możliwą do zastosowania w każdej organizacji, niezależnie od jej wielkości, czy profilu działania. TEMPO jest natomiast dostosowane do potrzeb konkretnej organizacji. Z tego powodu niektóre wymagania mogą być trudne do przeniesienia do innych organizacji.

Metodyka TEMPO jest silnie zdominowana przez zbiór najlepszych praktyk zawartych w ITIL (*Information Technology Infrastructure Library*), co zostało również jasno przywołane w treści metodyki. Z przyjęcia powyższego założenia wynika podejście usługowe do zarządzania IT. Pośrednim skutkiem przyjęcia modelu zarządzania usługami jest przygotowanie organizacji, w tym przypadku DG TAXUD Komisji Europejskiej, do *outsourcingu* lub *offshoringu* poszczególnych usług. Jest to naturalny kierunek zarządzania dojrzałych organizacji dążących do optymalizacji kosztów własnej działalności.

Podsumowując podejście DG TAXUD Komisji Europejskiej do zarządzania IT skutkujące opracowaniem własnej metodyki opartej na najlepszych praktykach należy zauważyć, że ma ono zarówno zalety, jak i wady. Podstawową zaletą jest dopasowanie metodyki do potrzeb organizacji. Do wad można zaliczyć:

- konieczność przeszkolenia wszystkich osób, które powinny stosować tę metodykę (kompetencje nabyte na rynku będą niewystarczające);
- konieczność stosowania własnej nomenklatury w celu uniknięcia ograniczeń wynikających z ochrony wartości niematerialnych i prawnych – zwiększenie możliwości pomyłek w stosowaniu metodyki;

- konieczność samodzielnej aktualizacji na podstawie zmian metodyk źródłowych oraz własnych doświadczeń;
- ograniczony zakres własnych doświadczeń – niewielka popularność metodyki.

Metodyka TEMPO nie mogła zostać narzucona do stosowania przez kraje członkowskie. Była i jest stosowana przez DG TAXUD w projektach przez nią prowadzonych oraz w tworzeniu ładu w zakresie zarządzania IT.

W chwili obecnej, po wydaniu norm międzynarodowych ISO/IEC 20000 i ISO/IEC 27001, dalszej popularyzacji CobIT® oraz coraz szerszego stosowania ogólnodostępnych metodyk zarządzania projektami takich jak PMBOK®, czy PRINCE2® wspartych przez sprawny system certyfikacji zarówno zawodowej, jak i systemów zarządzania, dalsze utrzymywanie metodyki TEMPO nie wydaje się być uzasadnione. W chwili kiedy rozpoczęto prace nad tą metodyką standaryzacja nie była tak zaawansowana jak to ma miejsce obecnie, a idea kompleksowego rozwiązania o takim zakresie i charakterze była nowatorska. Był to też pewnie jeden z powodów jej tak małej popularyzacji, a tym samym późniejszej marginalizacji. Z tego powodu metodyka TEMPO nie będzie rekomendowana przez zespół rzeczoznawców PTI do stosowania.

5.7. Inne elementy związane z realizacją projektu, które mogą/mogły mieć wpływ na sprawność jego realizacji

Podstawowym elementem związanym z realizacją projektu, który mógł mieć wpływ na sprawność jego realizacji jest dojrzałość zarządzania całą organizacją beneficjenta (ang. *Corporate Governance*), a w szczególności ładu w zarządzaniu IT (ang. *IT Governance*). Widać to szczególnie w przypadku przytoczonych **doświadczeń Komisji Europejskiej w relacji do wskazanych braków we wnioskach**, takich jak chociażby niepoprawne sformułowanie celów projektu.

Zmiany w podejściu do zarządzania organizacją beneficjenta wymagają zmian w jego kulturze organizacyjnej, co jest procesem trudnym i długotrwałym. Należy jednak pamiętać, że jedynie zmiany o charakterze systemowym zapewniają skuteczność działania.

Problem ładu w zarządzaniu IT dotyka pośrednio jeszcze jednego istotnego problemu w realizacji tych projektów, czyli **koordynacji relacji pomiędzy poszczególnymi projektami, a działaniami stron trzecich (innych jednostek administracji rządowej, ale nie tylko) w zakresie utrzymania, budowy i rozwoju systemów współdziałających z systemami, które miały być dostarczone w ramach powyższych projektów.**

6. Podsumowanie

6.1. Katalog najważniejszych błędów – bariery

6.1.1 Błędy przy ocenie merytorycznej wniosku o dofinansowanie

Podstawowym błędem przy ocenie wniosku o dofinansowanie była **zbyt mało szczegółowa ocena zdolności potencjalnych beneficjentów do realizacji projektów, o dofinansowanie których zabiegali**. Sama rozpiętość liczby stron dokumentu studium wykonalności, od 25 do 380, wskazuje na brak realnej możliwości porównania tych dokumentów. Zawartość merytoryczna również pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie w opracowaniach kilkuset stronicowych umieszczonych jest wiele informacji nie mających żadnego praktycznego znaczenia dla projektu, przy jednoczesnym pominięciu informacji najbardziej istotnych (jak się później okazało). Przykładem pominięcia bardzo istotnych informacji może być nie rozpoznanie planów i potrzeb budowy sieci rozległej WAN oraz brak koordynacji w tym zakresie. Brak sieci WAN z jednej strony uniemożliwia wykorzystanie podstawowych funkcji dofinansowanego projektu, natomiast z drugiej strony wykonanie tej sieci w ramach tego projektu będzie niewystarczające dla potrzeb resortu, który przewidział wykonanie docelowej sieci WAN w ramach innego zadania budżetowego (tym samym może również wystąpić problem zachowania dyscypliny budżetowej). Przykład ten nie wyczerpuje całości wskazanej problematyki, gdyż pokazuje jedynie skutek, a nie faktyczną przyczynę nieprzygotowania beneficjenta do skutecznego zrealizowania projektu.

Kolejnym błędem w złożonych studiach wykonalności, szczególnie w opracowaniach wykonanych przez firmy konsultingowe, jest przyjęcie pewnych rozwiązań *a priori*, z adnotacją, że jest to opinia beneficjenta. W jednym z przypadków oceny stwierdzono, że przyjęte założenie budowy własnego centrum certyfikacji w architekturze klucza publicznego PKI, może być nie uzasadnione, gdyż istnieją w Polsce komercyjni dostawcy certyfikatów cyfrowych. Niestety, uwaga ta nie została nigdzie dalej uwzględniona.

6.1.2 Błędy w określaniu opisu przedmiotu zamówienia

Częstym błędem popełnianym przez Zamawiających jest **zbyt ogólne określenie przedmiotu zamówienia**. W takim przypadku Zamawiający może spodziewać się dodatkowych pytań, na które niestety często unika odpowiedzi. Czyni tak z obawy o to, że jakakolwiek zmiana treści specyfikacji może wymagać dodatkowego czasu na przygotowanie oferty, a tym samym konieczne będzie przesunięcie terminu do składania ofert. Jeśli nawet Wykonawca nie złoży protestu i nie wydłuży tym postępowania, to w rezultacie Zamawiający otrzymać może oferty niezgodne z oczekiwaniami.

Równie częstym błędem jest **zbyt szczegółowe określenie przedmiotu zamówienia**. Przygotowując specyfikację Zamawiający często korzystają z gotowych opisów technicznych i funkcjonalnych konkretnych, istniejących urządzeń i programów. W rezultacie, mimo nie wskazywania wprost producenta i nie stosowania znaków towarowych, specyfikacja wskazuje jednoznacznie na jednego Wykonawcę lub bar-

dzo ograniczoną grupę Wykonawców. Skutkuje to protestami Wykonawców, którzy przez taką praktykę Zamawiającego nie mogą ubiegać się o uzyskanie zamówienia.

Błędem jest także **formułowanie przez Zamawiających wymagań, które w rzeczywistości nie są istotne**, a ich niespełnienie lub spełnienie w sposób „przybliżony” zmusza Zamawiającego do odrzucenia oferty jako nie zgodnej ze specyfikacją (art. 89 ust. 1 pkt 2). Nieodrzućenie takiej oferty zawsze powoduje protesty Wykonawców, którzy wykażą (nawet wątpliwy) interes prawny do wniesienia protestu. W efekcie Zamawiający traci możliwość skorzystania z faktycznie najkorzystniejszej oferty.

6.1.3 Błędy w formułowaniu wymagań w stosunku do Wykonawców

Niedostosowanie wymagań w stosunku do Wykonawców do rzeczywistych potrzeb danego zamówienia jest częstym błędem popełnianym przez Zamawiających. Wymagania zbyt rygorystyczne mogą w najlepszym przypadku bardzo ograniczyć liczbę otrzymanych ofert nie zapewniając wystarczającej konkurencji. W skrajnym przypadku Zamawiający naraża się na protesty Wykonawców, którzy (ich zdaniem) dysponują wystarczającym dla danego zamówienia potencjałem, a sformułowane wygórowane wymagania uniemożliwiają im ubieganie się o zamówienie. W przypadku takich protestów Zamawiający zwykle je oddala, w konsekwencji czego Wykonawcy korzystają z prawa zastosowania środków odwoławczych. Jeśli zespół arbitrów, a obecnie Krajowa Izba Odwoławcza uzna racje odwołującego, Zamawiający zostaje zobowiązany do unieważnienia postępowania.

6.1.4 Błędy popełniane przy udzielaniu odpowiedzi na pytania Wykonawców

Zamawiający nader często zamiast w sposób jednoznaczny udzielić odpowiedzi na pytania Wykonawców, stosują sformułowanie „jak w specyfikacji”. Odpowiedź taka może być oczywiście wystarczająca, gdy pytanie Wykonawcy świadczy, iż nie zapoznał się on wystarczająco dokładnie z treścią specyfikacji. Jest jednak błędem, gdy z pytania Wykonawcy wynika, że ma on problem z jednoznaczną interpretacją zapisów specyfikacji. W takiej sytuacji udzielenie odpowiedzi przez ponowne odesłanie Wykonawcy do niezrozumiałych dla niego zapisów jest de facto uchyceniem się Zamawiającego od obowiązku udzielenia odpowiedzi. W konsekwencji Zamawiający naraża się na protest Wykonawcy lub otrzymanie oferty niezgodnej z jego oczekiwaniami.

6.1.5 Błędy polegające na niewłaściwej reakcji Zamawiającego na protesty

Zamawiający decydując się na oddalenie protestu zwlekają z jego oficjalnym rozstrzygnięciem do ostatniego dnia, w którym upływa ustawowy termin na jego rozstrzygnięcie lub decydując się na oddalenie, nie rozstrzygają protestu korzystając z zapisów art. 183 ust. 3. Każdy dzień opóźnienia w rozstrzygnięciu protestu to zwy-

kle dzień opóźnienia w zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Analiza środków odwoławczych wykazała, że w przypadku wniesienia odwołań, w większości przypadków są one uwzględniane przez Krajową Izbę Odwoławczą lub Zespół Arbitrów. Można zatem przypuszczać, że Zamawiający zbyt pochopnie decydują się na oddalanie protestów i przez taką praktykę powodują istotne wydłużenie postępowania.

6.1.6 Inne błędy polegające na zaniechaniu czynności nakazanych prawem lub wykonaniu tych czynności w sposób nieprawidłowy

Powtarzającym się błędem Zamawiających jest określanie terminu realizacji przedmiotu zamówienia w sposób bezwzględny – czyli przez wskazanie konkretnej daty, do której zamówienie musi być zrealizowane. Działanie takie jest wprawdzie w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami, jednak dalece niepraktyczne. Ustalenie terminu w sposób bezwzględny, w przypadku przedłużania się postępowania powoduje skrócenie czasu, którym dysponuje Wykonawca na zrealizowanie zamówienia. Przy znacznym przedłużeniu się postępowania, terminowe wykonanie zamówienia może stać się całkowicie nierealne. Wykonawca, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą nie może odmówić podpisania umowy (wiąże się to z utratą wadium, zgodnie z art. 46 ust. 5 pkt 1) i liczy jedynie na to, że umowa po podpisaniu zostanie zmodyfikowana w zakresie terminu realizacji lub decyduje się na zmniejszenie swojego zysku o kary umowne zapłacone Zamawiającemu za niedotrzymanie terminu realizacji. Należy przy tym zauważyć, że zmiana postanowień umowy polegająca na przedłużeniu terminu realizacji zamówienia jest działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami (art. 144 ust. 1 Pzp), a jej wprowadzenie skutkuje nieważnością takiej zmiany (art. 144 ust. 2 Pzp).

Innym błędem związanym z ustalaniem terminu realizacji zamówienia (niezależnie, czy jest to termin względny, czy bezwzględny) jest ustalanie terminu zbyt krótkiego. Nadmierne skrócenie terminu realizacji może bowiem postawić jednego Wykonawcę, lub ograniczoną grupę Wykonawców w pozycji uprzywilejowanej, a tym samym dyskryminować pozostałych. Jaskrawym przykładem takiego błędu jest przypadek, gdy uprzywilejowana pozycja jednego Wykonawcy jest wyłącznie konsekwencją wcześniejszej współpracy z Zamawiającym, a nie wynikiem posiadania większego niż konkurenci potencjału technicznego, zdolności organizacyjnych itp.

Określenie warunków zamówienia z wspomnianym wyżej błędem naraża Zamawiającego na protesty Wykonawców, którzy uznają, że są dyskryminowani. W skrajnym przypadku wydłuży to całe postępowanie i opóźni termin zrealizowania zamówienia nawet o wiele tygodni. Tak więc, paradoksalnie skrócenie terminu zrealizowania zamówienia spowoduje ostateczne jego wydłużenie.

6.2. Katalog dobrych praktyk – rekomendacje

6.2.1 Zalecenia dotyczące trybu oceny wniosków o dofinansowanie

Ocena wniosków o dofinansowanie powinna uwzględniać nie tylko ocenę samego wniosku, ale przede wszystkim ocenę zdolności potencjalnego beneficjenta do kompletnego przygotowania wniosku, zrealizowania zamierzenia i utrzymania uzyskanych w wyniku realizacji przedsięwzięcia korzyści co najmniej w określonym w zasadach ogólnych okresie. Jest to jedyna szansa, że nie tylko zostaną wykorzystane środki przeznaczone na dane przedsięwzięcie, lecz również ocena poprawności realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia nie spowoduje konieczności zwrotu przyznanych środków.

Mając na uwadze kulturę organizacyjną beneficjentów SPO WKP działanie 1.5, Minister właściwy do spraw informatyzacji powinien opracować i opublikować najlepsze praktyki wymagane w zakresie ładu zarządzania IT oraz wprowadzić obowiązek dokonywania regularnych, niezależnych ocen dojrzałości zarządzania w oparciu o ustalone kryteria. Działalność administracji rządowej powinna zostać odpolityczniona i powinna zostać oparta na najlepszych praktykach zarządzania. Czasowe ograniczenie dostępności programu wynikające z dostosowania organizacji beneficjenta do nowych warunków będzie korzystne, gdyż z jednej strony zadziała motywująco do wprowadzenia nowych zasad, a z drugiej pozwoli uniknąć wielu błędów niemożliwych do wychwycenia w trakcie oceny wniosków bez systemowych mechanizmów ich eliminowania przez samych beneficjentów.

6.2.2 Zalecenia dotyczące wyboru trybu postępowania

W przypadku zamówień współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabiera szybkość wydatkowania środków finansowych. Opóźnienia w realizacji projektów grożą utratą środków oraz konsekwencjami mogącymi mieć wpływ na przyszłe projekty. Paradoksalnie, dążenie do jak najszybszego „skonsurowania” przyznanego budżetu przesuwają na drugi plan dbałość o udzielenie zamówienia Wykonawcy, który przedstawi najkorzystniejsze warunki. Stąd dążenie Zamawiających do stosowania mniej konkurencyjnych trybów postępowania, które zwykle szybciej doprowadzają do wyłonienia Wykonawcy. Analiza tego, który tryb postępowania można zastosować do udzielenia danego zamówienia rozpoczyna się od próby przyjęcia trybu najmniej konkurencyjnego. Takie działanie jest z punktu widzenia ustawy – prawo zamówień publicznych nieprawidłowe. Mimo niewątpliwej presji czasu Zamawiający powinni zawsze starać się o uzyskanie oferty najkorzystniejszej, którą można uzyskać jedynie w warunkach niczym nieograniczonej konkurencji. Zatem nawet, gdy ustawa dopuszcza stosowanie mniej konkurencyjnych trybów udzielania zamówień, Zamawiający zawsze w pierwszej kolejności powinien rozważyć zastosowanie jednego z dwóch trybów przetargowych lub tryb dialogu konkurencyjnego. Stosowanie trybów przetargowych nie jest w żadnym stopniu ograniczone ustawowo i przez to wybór między przetargiem ograniczonym, a nieograniczonym zależy wyłącznie od Zamawiającego. O zastosowaniu trybu dialogu konkurencyjnego powinny przesądzać obiektywne trudności w jednoznacznym opisanu przedmiotu zamówienia wynikające z jego złożoności.

Teoretycznie (po zsumowaniu wszystkich terminów minimalnych wskazanych w ustawie) postępowanie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego trwa dłużej niż w trybie przetargu nieograniczonego. W praktyce może być odwrotnie. Przetarg ograniczony daje bowiem możliwość dopuszczenia do składania ofert tylko tych Wykonawców, którzy najlepiej spełniają wymagania Zamawiającego, co m.in. w znacznym stopniu podnosi prawdopodobieństwo tego, że zamówienie zostanie zrealizowane zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego i w ustalonym terminie. Zastosowanie tego trybu sprawia, że przy odpowiednim sformułowaniu wymagań w stosunku do Wykonawców oraz kryteriów oceny ich zdolności do realizacji zamówienia, Zamawiający bada oferty jedynie przedstawione przez Wykonawców, którzy faktycznie są w stanie zrealizować zamówienie. Bada zatem ograniczoną liczbę ofert i jego decyzja dotycząca wyboru oferty najkorzystniejszej narażona jest na równie ograniczoną liczbę protestów. Zastosowanie trybu przetargu ograniczonego w przypadku, gdy postawienie Wykonawcom wysokich wymagań może być niesłusznie odbierane jako ograniczanie konkurencji jest w pełni zgodnym z prawem sposobem ograniczenia liczby ofert. Konkurencyjność postępowania może być „regulowana” przez Zamawiającego przez określenie maksymalnej liczby Wykonawców, którą Zamawiający zamierza zaprosić do składania ofert.

Zamawiający powinni zatem zawsze rozważyć możliwość zastosowania trybu przetargu ograniczonego i dopiero, gdy istnieją realne przesłanki nieprzydatności tego trybu rozważać stosowanie innych.

Ustalając termin składania ofert w przetargu nieograniczonym warto zwrócić uwagę, że ustawa pozwala na jego skrócenie o 7 dni, w przypadku, gdy przekazanie ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, nastąpiło drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie. Kolejna możliwość skrócenia tego terminu, o 11 dni powstaje, gdy informacja o zamówieniu została zawarta we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym dotyczącym zamówień planowanych w terminie 12 miesięcy, przekazanym lub zamieszczonym w profilu nabywcy co najmniej na 52 dni przed dniem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Należy przy tym pamiętać, że terminy podane w ustawie są terminami minimalnymi i że w każdym przypadku terminy nie mogą być krótsze niż rzeczywisty czas niezbędny na przygotowanie ofert.

Podobnie, w trybie przetargu ograniczonego i w trybie negocjacji z ogłoszeniem możliwe jest skrócenie terminu do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w przypadku, gdy przekazanie ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, nastąpiło drogą elektroniczną zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie. Dalsze skrócenie terminu składania wniosków jest możliwe w przypadku, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia. Skrócenie terminu składania ofert w omawianych trybach jest możliwe, jeżeli informacja o zamówieniu została zawarta we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym dotyczącym zamówień planowanych w terminie 12 miesięcy, przekazanym lub zamieszczonym w profilu nabywcy co najmniej na 52 dni przed dniem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Jeżeli Zamawiający udostępnia Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o za-

mówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert, może skrócić termin składania ofert o 5 dni.

Należy przy tym pamiętać, że terminy podane w ustawie są terminami minimalnymi i że w każdym przypadku terminy nie mogą być krótsze niż rzeczywisty czas niezbędny na przygotowanie wniosków lub ofert.

6.2.3 Zalecenia, co do sposobu opisu przedmiotu zamówienia

Zamawiający zgodnie z art. 29 Pzp, powinien opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, co oznacza, iż powinien dokonać tego w sposób nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych u Wykonawców, stosując przy tym dostatecznie dokładne i zrozumiałe określenia. Przedmiot zamówienia opisywać należy za pomocą obiektywnych cech jakościowych i technicznych, czyli cech właściwych dla danego przedmiotu dostawy nie odnosząc się do konkretnego produktu czy wyrobu. Obowiązek zachowania obiektywizmu wyklucza zatem wprowadzanie wszelkich wymagań niemających znaczenia dla cech użytkowych i jakościowych sprzętu lub oprogramowania. Wprowadzanie takich wymagań jest niezgodne z prawem i może stanowić podstawę słusznego protestu.

Zamawiający tworząc listę wymagań powinni unikać kopiowania specyfikacji technicznych gotowych produktów, gdyż wraz z cechami użytkowymi faktycznie niezbędnymi dla Zamawiającego wprowadzają (często nieistotne z punktu widzenia użytkowego) wymagania specyficzne dla konkretnego producenta.

Dokonując opisu przedmiotu zamówienia należy pamiętać, że opis ten ma gwarantować uczciwą konkurencję. Gwarancja uczciwej konkurencji nie jest jednak równoznaczna ze sformułowaniem wymagań w sposób pozwalający na spełnienie wymagań technicznych wszystkim podmiotom działającym w danej branży⁹.

Zamawiający ma prawo do takiego sformułowania swych wymagań, by mógł wybrać ofertę najlepiej odpowiadającą jego, potrzebom. Należy przy tym pamiętać, że sam fakt, iż jednemu z dostawców łatwiej jest spełnić wymagania Zamawiającego i łatwiej uzyskać wyższą ocenę oferty, niż innemu dostawcy nie może być traktowany jako ograniczanie konkurencji. Narusza jednak uczciwą konkurencję taki opis przedmiotu zamówienia, w którym Zamawiający poprzez użyte sformułowania lub parametry wskazywać będzie na jednego konkretnego dostawcę lub na jeden konkretny produkt przy czym produkt ten nie musi być nazwany przez Zamawiającego, wystarczy, że wymogi i parametry dla przedmiotu zamówienia określone są tak, że aby je spełnić oferent musi dostarczyć jeden konkretny produkt¹⁰

Gdy opisanie sprzętu komputerowego (stacji roboczych, komputerów przenośnych, serwerów) za pomocą parametrów technicznych jest niewystarczające Zamawiający powinni stosować wyniki badań testowych (ang. benchmarks), a także stosować

⁹ Sąd Okręgowy Sygn. Akt V Ca 362/04.

¹⁰ Wyrok ZA sygn. Akt UZP/ZO/0-2098/03.

mieszany opis przedmiotu zamówienia, czyli częściowo przez wskazanie wymaganych parametrów, a częściowo przez wskazanie wymagań funkcjonalnych.¹¹

Decydując się na wykorzystanie testów, należy stosować testy ogólnie dostępne i dobrze zdefiniowane. Korzystne dla Zamawiającego będzie przy tym odnoszenie się do testów najnowszych pozwalających na ocenę sprzętu możliwie najnowszej generacji.

Zdaniem Komisji Europejskiej „działanie mikroprocesorów może zostać ocenione przy użyciu odpowiednich testów porównawczych wydajności komputera (benchmarków), które zostały opracowane przez konsorcja przemysłowe lub firmy będące trzecią stroną w prowadzeniu badań wydajnościowych mikroprocesorów”.¹²

Ustawa, co do zasady, zakazuje też dokonywania opisu przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia. Dopuszcza jednak posłużenie się wskazaniem znaku towarowego, patentu lub pochodzenia w sytuacjach wyjątkowych — uzasadnionych specyfiką przedmiotu zamówienia a jednocześnie gdy Zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, nakładając wówczas obowiązek umieszczenia wyrazów „lub równoważny”.

W sytuacji niemożności opisanego przedmiotu zamówienia w inny sposób, niż z wykorzystaniem znaków towarowych lub nazw własnych konieczne jest zawsze obligatoryjne oświadczenie o dopuszczeniu produktów równoważnych, co nie zawęży dopuszczalnej konkurencji do ofert opiewających jedynie na wskazane przedmioty czy technologie. Podanie znaku towarowego stanowi wyłącznie wzorzec jakościowy przedmiotu zamówienia, który w normalnych warunkach winien być przekazany oferentom jako zestaw obiektywnych cech jakościowych i technicznych. Takie rozwiązanie należy jednakże stosować tylko wyjątkowo w dobrze umotywowanych przypadkach, gdy nie jest możliwe opisanie przedmiotu zamówienia w inny sposób oraz jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia.¹³

Zamawiający powinni przyjąć zasadę, że wprowadzając sformułowanie „lub równoważne” zobowiązani są określić minimalne wymogi równoważności.¹⁴

Zamawiający dla uniknięcia konieczności odrzucenia często atrakcyjnych ofert, powinni (mimo istnienia takiego obowiązku wynikającego z zapisów art. 30 ust. 5 Pzp)

¹¹ Opinia Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji "Zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia na dostawy sprzętu komputerowego".

¹² Cytat za komunikatem prasowym Komisji, IP/06/443 Bruksela, 4 kwietnia 2006 roku.

¹³ Opinia Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji "Zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia na dostawy sprzętu komputerowego".

¹⁴ W postanowieniu (sygn. akt UZP/ZO/0-14/06) Zespołu Arbitrów z dnia 13 stycznia 2006 r. stwierdzono „ Nie jest wystarczające dla dokonania prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia w oparciu o art. 29 ust. 3 Ustawy Pzp wskazanie przez Zamawiającego na konkretny znak towarowy, patent lub pochodzenie oraz dodanie określenia "lub równoważne" albo innego podobnego wyrazu. W opisie przedmiotu zamówienia powinny znaleźć się określenia precyzujące wymogi Zamawiającego w odniesieniu do dopuszczanego przez niego zakresu "równoważności" oferty. Jeżeli Zamawiający nie wskaże, iż zamawiany produkt musi być: "nie cięższy niż ...", " do wysokości ...", " o wymiarach nie mniejszych niż... i nie większych niż" itp. nie będzie w stanie ocenić czy oferty przedstawiające produkty różniące się między sobą mają charakter ofert równoważnych. Podobne stanowisko zajął Zespół Arbitrów w wyroku (Sygn. akt UZP/ZO/0-1755/06) z dnia 21 czerwca 2006 r.

zaznaczyć w specyfikacji, że na Wykonawcy powołującym się na rozwiązania równoważne ciąży obowiązek wykazania dowodu, że oferowane dostawy, są zgodne z wymaganiami Zamawiającego.

Zamawiający nie może ograniczać rodzaju dowodów przedstawianych przez Wykonawcę w celu udokumentowania równoważności, jednakże do niego należy ocena ich wiarygodności. W szczególności Zamawiający nie może nakazać dołączenia do oferty „opublikowanych wyników badań potwierdzających równoważność”. Żądanie dokumentów opublikowanych jest nieuprawnione, a stwierdzenie równoważności jest możliwe również na podstawie wyników badań dostarczonych przez Wykonawcę, jeżeli są one podpisane.¹⁵

Nie należy łączyć w ramach jednego postępowania przedmiotów zamówienia powiązanych ze sobą bardzo luźno, szczególnie wówczas, gdy ich dostarczenie wiąże się z postawieniem Wykonawcy wymagań posiadania różnych bardzo specyficznych kwalifikacji i doświadczeń. Prowadzi to bowiem do ograniczenia konkurencji do kilku Wykonawców, którzy potrafią wykazać się kompetencjami w różnych niezwiązanych ze sobą dziedzinach lub zmusza do budowania konsorcjów złożonych z często całkowicie przypadkowych Wykonawców. Należy w takim przypadku zawsze rozważyć możliwość przeprowadzenia odrębnych postępowań z zachowaniem odpowiedniej, wynikającej ze specyfiki projektu kolejności.

Uwzględniając fakt, że zazwyczaj proces wyboru Wykonawców małych zamówień przebiega nieporównanie sprawniej, niż skomplikowanych zamówień o znacznej wartości, należy dążyć do podziału dużych zamówień na kilka mniejszych. Należy jednak zachować umiar i rozsądek, gdyż każde, nawet najmniejsze postępowanie, obarczone jest ryzykiem niepowodzenia, a jego przeprowadzenie wymaga określonego nakładu pracy. Dokonując podziału **uwzględniać należy przede wszystkim realne możliwości późniejszego zintegrowania poszczególnych części oraz zapewnienia kompatybilności elementów systemu zakupionych w ramach osobnych zamówień**. Podział powinien odbywać się oczywiście z zachowaniem prawa. Zatem jeśli zamówienia częściowe obejmują te same lub podobne produkty albo usługi, należy właściwie szacować wartość zamówienia. W szczególności przy ustalaniu trybu postępowania przyjmować jako wartość zamówienia sumę wartości zamówień częściowych.

6.2.4 Zalecenia dotyczące formułowania wymagań w stosunku do Wykonawców

Wymagania w stosunku do Wykonawców stanowią przyczynę znaczącej liczby protestów, te z kolei zwykle powodują wydłużenie postępowania lub konieczność jego unieważnienia. W tej sytuacji odpowiednie określenie wymagań ma szczególne znaczenie dla sprawnego przebiegu postępowania i uzyskania ofert od faktycznie wiarygodnych Wykonawców. Ustalając wymagania Zamawiający powinien uwzględnić konieczność właściwego dopasowania ich do potrzeb danego zamówienia. Nawet w przypadku, gdy zapisy specyfikacji w tym zakresie nie zostaną oprotestowane, to niedopasowanie wymagań do danego przypadku naraża Zamawiającego na otrzy-

¹⁵ Wyrok ZA z dnia 27 stycznia 2006 r. Sygn. akt UZP/ZO/0-210/06.

manie ofert niekorzystnych cenowo lub od niewiarygodnych Wykonawców. Zbyt wygórowane wymagania obniżają konkurencyjność i wiążą się z ryzykiem otrzymania zbyt małej liczby ofert. Wymagania zbyt łagodne narażają Zamawiającego na ryzyko otrzymania ogromnej liczby ofert, w tym od Wykonawców nie koniecznie zdolnych do realizacji zamówienia. Liberalne podejście do wymagań w stosunku do Wykonawców nabiera szczególnego znaczenia w trybie przetargu nieograniczonego. W przetargu ograniczonym, z podanych wyżej powodów, wystrzegać się należy przede wszystkim zbyt rygorystycznych warunków. W tym trybie w wyniku kwalifikacji do składania ofert zaproszeni będą i tak Wykonawcy, którzy są najlepiej przygotowani do zrealizowania zamówienia.

Zamawiający, na potwierdzenie wymagań, które powinni spełniać Wykonawcy mogą żądać wyłącznie dokumentów wymienionych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 25 ust. 2 Pzp¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że zawarty w rozporządzeniu katalog dokumentów ma charakter zamknięty i żądanie dokumentów niezawartych w katalogu jest nieuprawnione i prowadzić może do słusznych protestów. W szczególności, w celu potwierdzenia opisanego przez Zamawiającego warunku „posiadania przez Wykonawcę niezbędnej wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia”, Zamawiający nie mogą żądać od Wykonawców dołączenia do oferty kopii dyplomów, świadectw posiadania określonych kwalifikacji lub uprawnień chyba, że określone ustawy nakładają obowiązek ich posiadania.¹⁷ Zakaz żądania (przedstawienia) tego rodzaju świadectw nie jest oczywiście równoznaczny z zakazem żądania posiadania określonych świadectw przez osoby realizujące zamówienie. Zatem Zamawiający może i powinien wymagać od Wykonawcy, by osoby wyznaczone przez niego do realizacji zamówienia posiadały określone kwalifikacje, jednak nie może wymagać, przedstawienia w ofercie dokumentów potwierdzających ich posiadanie.

W przypadku, gdy Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych, powinien żądać od Wykonawców przedstawienia wykazu wykonanych (wykonywanych) dostaw lub usług, odpowiadających swoim rodzajem i wartością dostawom lub usługom stanowiącym przedmiot poszczególnych części zamówienia. Żądanie od Wykonawców składających ofertę na wybraną, często niewielką część zamówienia doświadczenia niezbędnego do zrealizowania całości lub innych dużo większych części zamówienia może być poczytane jako ograniczanie konkurencji i stanowić powód protestu opóźniającego postępowanie lub skutkującego koniecznością jego unieważnienia.

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać Zamawiający od Wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87 poz. 605).

¹⁷ §1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać Zamawiający od Wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

6.2.5 Zalecenia dotyczące kalkulacji wartości zamówienia i stosowania zamówień uzupełniających

Prowadząc postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego Zamawiający powinni w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia przewidzieć możliwość zamówień uzupełniających. Jest szczególnie ważne i przydatne w przypadku skomplikowanych zamówień. Umieszczenie wspomnianej informacji w specyfikacji ułatwi w razie takiej potrzeby udzielenie zamówienia z wolnej ręki o wartości nawet do 50% wartości zamówienia podstawowego. Należy przy tym pamiętać, że przy kalkulacji wartości podstawowego zamówienia trzeba uwzględnić wartość ew. zamówień uzupełniających.

6.2.6 Inne zalecenia dotyczące działań beneficjenta, które sprzyjają szybkiemu zakończeniu postępowania

Nie należy za wszelką cenę kontynuować postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Często unieważnienie postępowania i wszczęcie nowego, pozbawionego wad może znacznie przyspieszyć realizację projektu. Postępowanie, w którym pojawiło się wiele wątpliwości co do prawidłowego jego przebiegu powinno być unieważnione tak szybko, jak tylko pojawią się ku temu wystarczające przesłanki ustawowe.

Wyjaśnienia dotyczące treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia powinny być udzielane tak szybko, jak to możliwe. Może to istotnie ograniczyć liczbę zadawanych pytań. Ponadto, w wielu przypadkach właśnie po wyjaśnieniu wątpliwości Wykonawcy składają protest na treść specyfikacji, gdyż dopiero wtedy znajdują (mniej lub bardziej zasadne) podstawy do ich złożenia. Im taki protest wpłynie wcześniej, tym może być szybciej rozstrzygnięty i w tym mniejszym stopniu wpłynie na czas trwania postępowania.

Wyjaśnienia dotyczące treści specyfikacji powinny być wyczerpujące i jednoznaczne. Zamawiający powinien przy tym kierować się zasadą, że skoro Wykonawca żąda wyjaśnienia, to znaczy, że zapisy specyfikacji były dla niego niezrozumiałe i trzeba je przedstawić w inny, nie podlegający różnym interpretacjom sposób. Niestety często stosowna przez Zamawiających odpowiedź: „tak jak w specyfikacji” nie jest z pewnością wystarczająca.

Zamawiający nie powinien obawiać się wprowadzania zmian w specyfikacji, nawet jeśli zmiana ta (zgodnie z art. 38 ust. 6 Pzp) pociąga za sobą konieczność przesunięcia terminu do składania ofert. Usunięcie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych i zapewnienie wystarczającego czasu na przygotowanie ofert leży w interesie Zamawiającego. Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie skutkuje jedynie kłopotami na etapie oceny złożonych ofert.

Zamawiający dla uniknięcia konieczności odrzucenia ofert, związanych z tym protestów i opóźnień postępowań powinni skorzystać z uprawnień, jakie daje im art. 9 ust. 3 Pzp. Dopuszczenie języka angielskiego, szczególnie w dołączanych opcjonalnie specyfikacjach technicznych i niektórych certyfikatach, pozwala na uniknięcie niekończących się sporów, czy ofertę należy odrzucić jako niezgodną z zapisem art. 9 ust. 2 Pzp, czy też nie.

Zamawiający powinni tak często, jak jest to możliwe korzystać z drogi elektronicznej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wybór drogi elektronicznej zgodnie z art. 27 ust. 1 pozostaje wyłącznie w gestii Zamawiającego. Obecnie niemal powszechnie Zamawiający dopuszczają przekazywanie wniosków, zawiadomień oraz informacji faksem, który w żadnym stopniu nie ma większej wartości dowodowej niż poczta elektroniczna. Informacje przekazywane drogą elektroniczną powinny być zapisane, w miarę możliwości w formacie pozwalającym na ich kopiowanie w postaci tekstowej. Pozwala to na ułatwienie pracy zarówno Zamawiającemu, jak też Wykonawcy. Ułatwione jest wówczas udzielanie odpowiedzi na zadane pytania, utrzymywanie jednolitego tekstu specyfikacji itp. Zmniejsza się przez to prawdopodobieństwo popełnienia błędów w ofercie, a tym samym prawdopodobieństwo konieczności odrzucenia korzystnej oferty na skutek jej niezgodności ze specyfikacją.

6.3. Inne istotne spostrzeżenia

W trakcie przygotowania danych do analizy, które opisano szczegółowo w punktach 4.1 do 4.8, zidentyfikowano wiele zagadnień nie związanych bezpośrednio z oceną wniosków o dofinansowanie, ani z przygotowaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, które mają jednak fundamentalne znaczenie dla powodzenia wszystkich projektów. Ten zespół zagadnień określany jest często lapidarnie kulturą organizacyjną.

Na podstawie zebranych informacji można sformułować jeden podstawowy wniosek, że o sukcesie decyduje przede wszystkim stabilny zespół. Wniosek ten potwierdza tezę, że w warunkach polskich w dalszym ciągu o sukcesie projektu decyduje osobowość i indywidualne predyspozycje kierownika projektu oraz jego pozycja w urzędzie. Należy pamiętać, że tak zwane umiejętności „miękkie” powinny być zawsze brane pod uwagę w komponencie organizacja, ale nie powinny dominować. Przyczyna takiego stanu to przede wszystkim brak zrozumienia roli IT w organizacji, czy relacji i zależności w przypadków projektów interdyscyplinarnych. Jeżeli dodamy do tego różnego rodzaju problemy związane ze stosowaniem prawa (to znaczy zawiłość przepisów aktów prawnych, które są często niejednoznaczne i podlegają częstym nieprzewidywalnym zmianom), na podstawie którego działają jednostki administracji państwowej to jasne się stanie dlaczego „miękkie” umiejętności przekucia porażki w sukces lub dar przekonywania mają większe znaczenie niż umiejętności zawodowe („twarde”).

W tak rozumianej kulturze organizacyjnej należy upatrywać przyczyny takiego formułowania celów, aby można było zakomunikować ich osiągnięcie w sposób „miękki”, a nie „twardy”. Cele po prostu nie mogą być SMART, bo byłyby niezgodne z kulturą organizacyjną. Dlatego „likwiduje się” bliżej nieokreślone bariery, czy „przyspiesza się” wykonanie czynności, których faktycznego czasu trwania nikt nie zna. Deklaruje się przy tym zgodność z jak najwyższymi rangą dokumentami, takimi jak Konstytucja, czy Plan Informatyzacji Państwa, bo to dobrze brzmi, a i tak nikt tego nie sprawdzi. Nie sprawdzi, gdyż nie ma takiej fizycznej możliwości. Dokumenty najwyższej rangi mają charakter bardzo ogólny i wymagają wieloetapowego uszczegóławiania zwanego popularnie kaskadowaniem. Każda „kaskada” powinna mieć swego właściciela, który tę zgodność by utrzymywał i

pielęgnował, a cały proces powinien mieć charakter systemowy. Skutkiem funkcjonowania takiego procesu powinna być strategia, w tym strategia IT. Jednakże deklaracja posiadania strategii już nie jest tak popularna, jak deklaracja zgodności z dokumentami najwyższej rangi, takimi jak Plan Informatyzacji Państwa. Oznacza to, że zgodność ta ma wyłącznie charakter deklaracyjny, a nie faktyczny.

Brak jednoznacznych, istotnych, mierzalnych i realnych celów, oczekiwanych w pewnym skończonym czasie (SMART) uniemożliwia wykonanie analizy opłacalności projektu, która miałaby jakąkolwiek wartość. Niewłaściwe określenie celów, które wynika z kultury organizacyjnej, w praktyce dyskwalifikuje wszystkie projekty.

Brak celów to również problem z formalnym odbiorem prac. Aż 1/4 analizowanych beneficjentów nie posiadała formalnych procedur odbioru.

Kultura organizacyjna oparta na stabilnych zespołach o „miękkich” umiejętnościach z dużą rezerwą traktuje problematykę zarządzania ryzykiem. Ryzyko ma wydźwięk negatywny, a zatem jest niezgodne z kulturą organizacyjną i dlatego jest odrzucane. Jest to jeden z poważnych problemów w zakresie możliwości wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania, które są oparte na ryzyku. Na przykład wielu beneficjentów wskazuje wykorzystanie metodyki zarządzania projektami PRINCE2[®], która wymaga systemowego zarządzania ryzykiem, z jednoczesną deklaracją, że nie zarządza ryzykiem. To znaczy, że nie zarządza zgodnie z metodyką PRINCE2[®], chociaż to deklaruje. Problem nie jest w nauczaniu się wymagań, lecz w zrozumieniu i stosowaniu tych zasad. Są one dla Beneficjentów obce i dlatego nie są stosowane. To nie jest zła wola.

Podobnie jak problematyka ryzyka, równie negatywne odczucie wzbudza zarządzanie zmianą w projekcie.

Podsumowując należy zauważyć, że organizacja informatyzacji jednostek administracji publicznej wymaga przeprowadzenia daleko posuniętych zmian o charakterze systemowym. Są to zmiany bardzo trudne, gdyż wymagają zmiany kultury organizacyjnej. Niestety, bez ich jak najszybszego zaplanowania i przeprowadzenia, skuteczność realizacji kolejnych projektów dofinansowanych w nowych perspektywach finansowych będzie mocno wątpliwa.

Ekspertyzę wykonał zespół rzeczoznawców Polskiego Towarzystwa Informatycznego w składzie:

Paweł Henig – kierownik zespołu

Agnieszka Miałkowska

Michał Rogalski

Tadeusz Rogowski

Warszawa, dnia: 7 lipca 2008 roku