



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Organizacyjny**

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2010 r.

Departament Rachunkowości
WPŁYNĘŁO DNIA

2010-05-04

**Pan
Dariusz Daniluk
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów**

00R-00Z-0712-18/2010/MS

PODSEKRETARZ STANU
Dariusz Daniluk
09.05.10

Szanowny Panie Ministrze,

W załączeniu przekazuję Panu Ministrowi kopię pisma Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z dnia 14 kwietnia br. zawierającego wstępne ustalenia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie e-administracji (nr ref. PF-3642).

Trybunał zwrócił się do Najwyższej Izby Kontroli z prośbą o poinformowanie go o wszelkich uwagach do wstępnych ustaleń ww. kontroli. W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przekazanie do NIK uwag do załączonego dokumentu. Ze względu na konieczność dochowania dwumiesięcznego terminu, o którym mowa w piśmie Trybunału, będę wdzięczny za udzielenie odpowiedzi do dnia 1 czerwca br.

R. Penicki / P. Urlik

Prośba o (wzrost) str. 67-76)

- przygotowanie odpowiedzi
we współpracy z

Sz. P. W. Jędrzejko o roz.
J. Węgrzyniuk

- przygotowanie syntetycznej
opinie dla RIK (do 2 str.)

ERMN-21.05 J. I. 68

Do wiadomości str. 67-76

- Sz. P. W. Jędrzejko, M. Puto
- Sz. P. W. Jędrzejko

2.11.10

Z poważaniem

WICEDYREKTOR
DEPARTAMENTU ORGANIZACYJNEGO

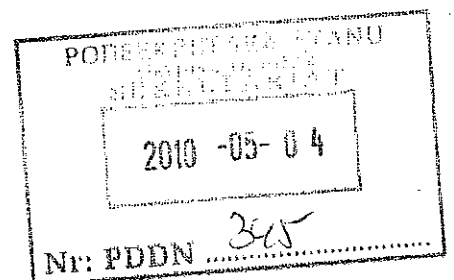
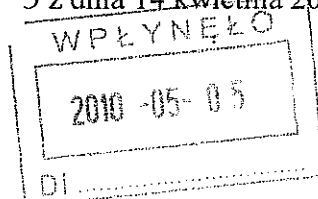
Robert Łukasz
Robert Łukasz

*1.9.10.1. PK
05/05/10*

PODSEKRETARZ STANU

Dariusz Daniluk

z dnia 14 kwietnia 2010 r.



*2. Penicki
J. I. 68
06.05.10r.*



P.Dn W. Motyka
Rach 18.4.10

Ovidiu ISPIR

Członek
Trybunału Obrachunkowego



12, rue Alcide De Gasperi
L - 1615 Luxembourg

Téléphone 00352 43 98 - 47121
Telefax 00352 43 98 - 48812
E-mail: ovidiu.ispir@eca.europa.eu

Luksemburg, **14 AVR. 2010**

HUM001317PL02-10PP-PF-3642-e-gov-Pologne-TR.doc

Pan Jacek Jezierski,
Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
Skr. poczt. P14
00-950 Warszawa
POLSKA

PANI M. SKURPIEC
20/04/2010

Do wiadomości:

Pan Jacek Mazur, Doradca Prezesa i Łącznik

Pan Wiesław Motyka, Dyrektor Departamentu Organizacyjnego

Dotyczy: - Kontrola w zakresie e-administracji, Polska
- Wstępne ustalenia kontroli przeprowadzonej w dniach 20-25 kwietnia i 5-9 października 2009 r.

Nr ref.: Do celów korespondencji należy używać numeru referencyjnego **PF-3642**

Szanowny Panie Prezesie,

Niniejszym przesyłam Panu dokument podsumowujący wyniki kontroli w zakresie e-administracji w Polsce.

Wyniki te mają na obecnym etapie charakter wstępny i mogą ulec zmianom w miarę postępu prac sprawdzających. Z tego powodu uprzejmie proszę o potraktowanie ich, jako poufnych, w szczególności w odniesieniu do osób niezatrudnionych w instytucjach i organach administracji objętych kontrolą.

Ponieważ wyniki te mogą, w stosownych przypadkach, stanowić podstawę uwag, które Europejski Trybunał Obrachunkowy zamierza przedstawić w sprawozdaniu rocznym, sprawozdaniu specjalnym lub opinii, prosimy o poinformowanie nas o wszelkiego rodzaju reakcjach ze strony Państwa instytucji na stwierdzone fakty lub związane z nimi uwagi.

SEKRETARIAT

Departament Organizacyjny

do wpłynięcia

o sprawy

DEPARTAMENT ORGANIZACYJNY

Wpływ Poczty Prezesa NIK

L.dz. 185/2010 Rok 2010.04.19

Odpowiedzi władz krajowych muszą zostać przesłane w ciągu dwóch najbliższych miesięcy, aby mogły zostać uwzględnione przez Trybunał. Proszę poinformować właściwe władze i organy o konieczności przestrzegania tego terminu.

Kopia niniejszego pisma została również przekazana Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej, aby mogła ona wypełnić swoje zobowiązania w zakresie wykonywania budżetu wspólnotowego. W tym celu Trybunał przekaze Komisji także odpowiedź władz krajowych.

Z poważaniem,



Ovidiu Ispir
Członek Trybunału Obrachunkowego

Załącznik: Zawiadomienie o wstępnych ustaleniach kontroli

Uwaga: W celu ułatwienia przekładu Trybunał Obrachunkowy zwraca się z uprzejmą prośbą o wyjaśnianie wszelkich stosowanych w Państwa odpowiedziach skrótów lub akronimów.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
ZAWIADOMIENIE O WSTĘPNYCH USTALENIACH KONTROLI
E-administracja
POLSKA

Spis treści	strona
GLOSARIUSZ.....	3
WPROWADZENIE	5
WSTĘPNE USTALENIA KONTROLI.....	8
E-administracja na szczeblu krajowym.....	8
Projekt 1 - Wrota Warmii i Mazur - elektroniczna platforma na potrzeby administracji publicznej i usług publicznych	18
Projekt 2 - Portal internetowy Urzędu Morskiego w Gdyni (PIUM)	26
Projekt 3 - Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (PESEL2)	35
Projekt 4 - System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V.....	43
Projekt 5 -System elektronicznej komunikacji administracji publicznej w województwie śląskim (SEKAP).....	52
Projekt 6 - Rozwój systemów administracji elektronicznej w województwie małopolskim (Wrota Małopolski)	58
Projekt 7 - Obsługa elektronicznych deklaracji podatkowych przedsiębiorców (e-Deklaracje).....	67

Załącznik i - Program kontroli

Załącznik ii: Karty informacyjne projektów

GLOSARIUSZ

A2A	kontakty między jednostkami administracji
A2C	kontakty między jednostkami administracji a obywatelem
AKK	analiza kosztów i korzyści
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
DG REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej
eEuropa 2002	eEuropa 2002 - Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich - inicjatywa przyjęta przez państwa członkowskie podczas szczytu Rady Europejskiej w Feira w 2000 r.
eEuropa 2005	eEuropa 2005: Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich: plan działań przyjęty przez państwa członkowskie podczas szczytu Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r.
eEuropa+2003	Plan działań eEuropa+2003: „Wspólne działania na rzecz wdrożenia społeczeństwa informacyjnego w Europie” dla krajów kandydujących do UE z Europy Środkowej i Wschodniej, zatwierdzony podczas Europejskiej Konferencji Ministerialnej w Warszawie w maju 2000 r.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EIF	europejskie ramy interoperacyjności (<i>European Interoperability Framework</i>), wersja I.
EIRR	ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (<i>Economical Internal Rate of Return</i>)
ENPV	ekonomiczna wartość bieżąca netto (<i>Economical Net Present Value</i>)
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
FIRR	finansowa wewnętrzna stopa zwrotu (<i>Financial Internal Rate of Return</i>)
FNPV	finansowa wartość bieżąca netto (<i>Financial Net Present Value</i>)
GIS	System Informacji Geograficznej (<i>Geographical Information System</i>)
HSM	sprzętowy moduł bezpieczeństwa (<i>hardware security module</i>)
i2010	Inicjatywa „i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”
ICT	Informatyka i telekomunikacja
IDA	wymiana danych między jednostkami administracji (<i>Interchange of Data between Administrations</i>)
KE	Komisja Europejska

KI	kody interwencji
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PC	komputer osobisty
PIAP	publiczny punkt dostępu do Internetu (<i>Public Internet Access Point</i>) - kiosk internetowy
PMM	metodyka zarządzania projektem (<i>Project Management Methodology</i>)
PO	program operacyjny
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PRINCE2	metodyka „Projekty w kontrolowanym środowisku” (<i>Projects In a Controlled Environment methodology</i>)
SPO-WKP	Sektorowy Program Operacyjny - Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SW	studium wykonalności
SWOT (analiza)	analiza mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>)
W3C	<i>World Wide Web Consortium</i> - międzynarodowe konsorcjum zajmujące się tworzeniem standardów zapewniających długoterminowy rozwój Internetu
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

WPROWADZENIE

Obszar kontroli

1. Niniejszy dokument zawiera wstępne ustalenia dotyczące kontroli przeprowadzonej w Polsce w dniach 20-24 kwietnia i 5-9 października 2009 r., zapowiedzianej przez Massimo Variego, członka Trybunału, w pismach z 9 marca i 18 sierpnia 2009 r. Kontrola wchodziła w zakres kontroli wykonania zadań, dotyczącej projektów e-administracji współfinansowanych z EFRR, przeprowadzonej w czterech państwach członkowskich.

Cele kontroli

2. Głównym celem kontroli w Polsce było zbadanie sposobu wyboru projektów oraz ich realizacji i wyników. Zadaniem kontrolerów nie było sprawdzenie legalności i prawidłowości transakcji jako takich, lecz uzyskanie odpowiedzi na następujące pytanie:

„Czy projekty e-administracji współfinansowane z EFRR są skuteczne?”

3. Pytanie to podzielono na trzy pytania składowe przedstawione poniżej wraz z głównymi elementami, które uwzględniono jako kryteria kontroli:

(1) Czy współfinansowane projekty zostały wybrane na podstawie oceny potrzeb?

4. Organy krajowe i regionalne powinny przygotować program działań lub strategię określającą priorytetowe cele działań w zakresie e-administracji, zapewniając w ten sposób najlepsze wykorzystanie środków UE. Priorytety należy określić na podstawie analizy potrzeb przeprowadzonej w szerokim porozumieniu z głównymi zainteresowanymi stronami i przy uwzględnieniu dostępnych zasobów oraz oczekiwanych korzyści. Wraz z takim planem należy przygotować opis przewidywanych zmian instytucjonalnych i prawnych umożliwiających realizację wyżej wymienionych priorytetów. Dokumenty zawierające plan powinny stanowić wystarczającą podstawę do ustalenia kryteriów wyboru tych projektów, które najlepiej przyczyniają się do realizacji celów polityki.

(2) Czy projekty zostały zrealizowane zgodnie z planem?

5. Założenia i fizyczna realizacja projektów powinny prowadzić do uzyskania określonych produktów i osiągnięcia szczegółowych celów SMART¹, a

¹ Zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie, określone w czasie (z ang. SMART - Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound).

jednocześnie odpowiadać ogólnym celom polityki. Cykl życia projektu powinien być zaplanowany, monitorowany i objęty zarządzaniem zgodnie z zasadami uznanej metodyki zarządzania projektem (PMM), z dbałością o jakość produktów oraz przestrzeganiem harmonogramu i ograniczeń budżetowych. Ponieważ dofinansowanie pochodzi ze środków UE, projekty powinny być zgodne z zasadami określonymi przez Komisję Europejską i zatwierdzanymi przez poszczególne państwa członkowskie, a także spójne z inicjatywami w zakresie e-administracji, np. z europejskimi ramami interoperacyjności.

(3) Czy rezultaty projektów są użyteczne i trwałe?

6. Po zakończeniu realizacji projekty e-administracji powinny przynosić namacalne, trwałe korzyści beneficjentom końcowym (jednostkom administracji) i użytkownikom końcowym (obywatelom, przedsiębiorstwom) przez okres pięciu lat², przy czym należy zapewnić odpowiednie utrzymanie i aktualizację wprowadzonych narzędzi informatycznych. Ponadto korzyści wynikające z projektów informatycznych powinny zasadniczo polegać na racjonalizacji wykorzystania dostępnych zasobów publicznych, przejawiającej się wzrostem jakości, skuteczności i wydajności pracy organów publicznych. Uproszczenie procedur powinno przyczyniać się do oszczędności czasu i pieniędzy dla wszystkich zainteresowanych stron oraz do zapewnienia szerszego i niedyskryminacyjnego dostępu do tych korzyści dla wszystkich zainteresowanych grup społecznych. Dostęp do nowych lub unowocześnionych usług powinien być upowszechniany w sposób skuteczny i dostosowany do potrzeb w celu zmaksymalizowania popytu na te usługi i propagowania nowych kanałów komunikacji.

7. Jeśli chodzi o skontrolowane transakcje w ramach EFRR, niniejszy dokument zawiera tylko opisy stosownych faktów oraz ich analizę. W żadnym wypadku nie należy go traktować jako zbioru zaleceń dla organów odpowiedzialnych za realizację tych działań.

Podejście kontrolne

8. Kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) - instytucji zarządzającej w przypadku dwóch wybranych programów operacyjnych (PO) - i u beneficjentów siedmiu współfinansowanych projektów. Szczegółowy program wizyty kontrolnej jest przedstawiony w załączniku I.

9. Programy Operacyjne zostały wybrane przez kontrolerów ETO na podstawie badania danych finansowych przedstawionych przez Komisję Europejską (DG REGIO) i przygotowane według kodów interwencji nr 321-324

² Art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

dotyczących społeczeństwa informacyjnego. Projekty wybrano na podstawie listy projektów przekazanej przez odpowiednie instytucje zarządzające oraz z uwzględnieniem czynników, takich jak zakres realizacji, planowane usługi elektroniczne, kwota dofinansowania, rodzaj beneficjenta. Lista wybranych projektów znajduje się w załączniku II. Podczas kontroli u beneficjentów końcowych obecni byli przedstawiciele instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej.

10. Jeśli chodzi o pytania kontrolne o charakterze technicznym, uwagi pokontrolne oraz dowody kontroli zostały przedstawione konsorcjum niezależnych ekspertów zewnętrznych zatrudnionych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Celem tej współpracy było udzielenie odpowiedzi na techniczne pytania kontrolne mające wpływ na ogólną ocenę postępów we wdrażaniu e-administracji w Polsce³.

11. Niniejsze sprawozdanie zostanie uzupełnione notą informacyjną zawierającą wyniki ankiety internetowej przeprowadzonej wśród 165 kierowników projektów odpowiedzialnych za projekty e-administracji współfinansowane z EFRR w Polsce.

Odpowiedzi na ustalenia kontroli

12. Jak wspomniano w liście przewodnim, odpowiednie organy są proszone o sprawdzenie i potwierdzenie ścisłości przedstawionych faktów oraz zgłoszenie swoich uwag dotyczących analizy w terminie dwóch miesięcy. W razie wystąpienia różnicy zdań co do faktów lub ich analizy, prosimy o przesłanie wraz odpowiedzią stosownych dokumentów uzasadniających odmienne stanowisko, które umożliwią zrewidowanie dotychczasowych ustaleń, bądź o podanie numerów referencyjnych dokumentów, które znajdują się już w posiadaniu kontrolerów. Kopia niniejszego dokumentu zostanie przesłana również w formacie elektronicznym. Uprzejmie prosimy o przesłanie nam kopii odpowiedzi również w formie elektronicznej.

³ Eksperci ocenili pięć projektów: PESEL2, Wrota Małopolski, Wrota Warmii i Mazur, e-Deklaracje oraz SIT Łódź.

WSTĘPNE USTALENIA KONTROLI

E-ADMINISTRACJA NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Planowanie rozwoju e-administracji na szczeblu krajowym i regionalnym

Strategia krajowa - fakty

13. W krajowej debacie politycznej kwestia rozwoju e-administracji pojawiła się po raz pierwszy wraz z uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Uchwała wzywała Radę Ministrów do przygotowania kompleksowej strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju e-administracji.

14. Uchwała dała impuls do przygotowania dokumentu programowego *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, zaprezentowanego i przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28 listopada 2000 r.⁴ Jednocześnie Rada Ministrów zobowiązała się do przygotowania strategii i przyspieszenia rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Rezultatem podjętych zobowiązań było opracowanie dokumentu *ePolska - Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006 (ePolska)* oraz jego przyjęcie 11 września 2001 r. Strategia wzorowana była na inicjatywie Komisji Europejskiej *eEurope 2002 - An Information Society for All*. Dokument *ePolska* opracowany został przez Ministerstwo Łączności na podstawie zebranych strategii przygotowanych przez pozostałe zainteresowane resorty.

15. W grudniu 2003 r. opublikowana została przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji kolejna strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej - *ePolska na lata 2004 - 2006 (ePolska2004)*. Dokument przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2004 r. i został skierowany do realizacji. Założeniem strategii *ePolska2004* było lepsze przygotowanie Polski do zobowiązań wynikających z przyjętego planu działań *eEurope 2005*, a także dostosowania do zatwierdzonych dokumentów strategicznych związanych z przygotowaniem do członkostwa w UE⁵.

16. W połowie 2005 r., a więc pod koniec obowiązywania strategii *ePolska2004*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji opublikowało kolejny dokument strategiczny: *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*

⁴ Na podstawie tego dokumentu MSWiA opracowała Plan informatyzacji administracji.

⁵ Narodowy Plan Rozwoju oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty.

oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020. Dokument ten stanowił rozszerzenie ram czasowych planowanych zadań w strategii *ePolska2004* oraz aktualizację celów, dostosowując tę strategię do opublikowanej przez Komisję inicjatywy *i2010*.

17. W marcu 2007 r. opublikowano kolejny dokument: pierwszy akt prawny regulujący priorytety dotyczące rozwoju e-administracji w Polsce w okresie dłuższym niż rok⁶, a w grudniu 2008 r. *Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, przygotowaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kontrolerzy nie przeprowadzili analizy tych dwóch dokumentów z uwagi na okres, na jakim się one koncentrują (od 2007 r. wzwyż).

Strategia krajowa - analiza

18. Kontrolerzy dokonali analizy wyżej wymienionych dokumentów tworzących ramy strategiczne dla rozwoju e-administracji w Polsce w latach 2000 - 2007. Jako że realizowane zadanie kontrolne jest zasadniczo skoncentrowane na zrealizowanych projektach, analiza dokumentów strategicznych w głównej mierze miała służyć do oceny stopnia przygotowania projektów i racjonalności poniesionych wydatków w kontekście istniejących dokumentów strategicznych. Z uwagi na fakt, że projekty informatyczne z dziedziny e-administracji przygotowane i zrealizowane zostały w latach 2004-2008, główny nacisk położony został na analizę strategii *ePolska2004*, która potencjalnie miała największy wpływ na kształt zrealizowanych projektów.

19. Strategia *ePolska2004* przygotowana została bez uwzględnienia poprzedniego dokumentu planistycznego *ePolska*, który w tym okresie był w toku realizacji. W nowym dokumencie nie ma odniesienia do poprzedzającej strategii *ePolska* ani do rezultatów osiągniętych w okresie objętym strategią tym dokumentem. W nowej strategii określa się cele i priorytety bez odwoływania się do poprzedniej strategii, bez odniesienia do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2001-2004 ani do osiągnięć na tym polu.

20. Prezentacja planowanych celów i zadań nie została poparta odpowiednią analizą stanu obecnego. Nie przeprowadzono w szczególności analizy ryzyka związanego z planowanymi zadaniami. Do zakresu dobrych praktyk należy również przeprowadzenie analizy SWOT w celu określenia czynników mogących mieć krytyczny wpływ na osiągnięcie zamierzonych rezultatów, co nie zostało uczynione. Dokument przygotowany został bardziej w formie deklaratywnej niż szczegółowo uzasadnionego dokumentu planistycznego.

⁶ Pierwszy Plan informatyzacji państwa na rok 2006 został zatwierdzony 1 sierpnia 2006 r.

21. Przed przygotowaniem dokumentu nie została również przeprowadzona powszechna inwentaryzacja posiadanych zasobów, tj. systemów informatycznych będących już w użyciu. Taka inwentaryzacja mogłaby się przyczynić do sformułowania bardziej realistycznego i wykonalnego planu działania na podstawie, którego dostępne zasoby przeznaczone zostałyby na realizację najpilniejszych projektów. Brak takiej analizy spowodował, że zadania przewidziane do realizacji nie miały punktu odniesienia w istniejącej rzeczywistości i były oderwane od konkretnych i wymiernych celów. Badanie stanu faktycznego stopnia informatyzacji zostało przeprowadzone dopiero po zatwierdzeniu strategii do realizacji⁷.

22. Zakres proponowanych celów i zadań przewidzianych do realizacji na podstawie strategii *ePolska2004* był w głównej mierze inspirowany planem działania *eEurope2005*. Jednak strategia również pod tym względem nie osiągnęła zamierzonych rezultatów, uwzględniając jedynie wybrane elementy planu działania Komisji. Analiza dokumentu przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że w strategii *ePolska2004* pominięto 16 z 25 celów i działań pośrednich planu *eEurope2005*⁸.

23. Nakierowanie przede wszystkim na inicjatywę KE w fazie przygotowania dokumentu strategicznego *ePolska2004* miało dodatkowo negatywny wpływ na uwzględnienie potrzeb i oczekiwań beneficjentów końcowych e-administracji, czyli obywateli i przedsiębiorców. W trakcie przygotowania strategii nie przeprowadzono żadnych badań określających zakres e-usług oczekiwanych przez końcowych odbiorców. Takie badania mogłyby znacznie doprecyzować priorytety strategii.

24. Brak odpowiednich konsultacji spowodował pominięcie w dokumencie aspektu regionalnego i lokalnego. Przełożyło się to negatywnie na jakość strategii krajowej, gdyż niektóre z zadań (np. działanie A5 Bezpieczeństwo w sieci) wymagały ścisłej współpracy pomiędzy administracją na szczeblu rządowym i samorządowym. Trudno zrozumieć brak odniesienia do szczebla regionalnego, jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że w tym czasie niektóre regiony miały już opracowane własne strategie rozwoju społeczeństwa informacyjnego (zob. pkt 32).

25. Strategia *ePolska2004* była mniej precyzyjna niż poprzednia strategia *ePolska* pod względem ustanowienia systemu monitoringu rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Nie określono ani wskaźników monitoringu, ani

⁷ Raport z pierwszego przeglądu systemów teleinformatycznych realizujących zadania publiczne w poszczególnych resortach administracji rządowej - w I kwartale 2004. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

⁸ Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych, NIK 02/10/2006.

podmiotów odpowiedzialnych za jego prowadzenie, co uniemożliwiło pełną ocenę wyników realizacji strategii.

26. Innym poważnym niedociągnięciem strategii było zupełne oderwanie proponowanych celów i zadań szczegółowych od realiów społecznych i ekonomicznych, a w szczególności od możliwości budżetowych państwa. Pomimo że dokument w załączniku C do strategii *ePolska2004* wskazuje potencjalne źródła finansowania, koszt postulowanych działań nie jest znany. Źródła finansowania wymienione w załączniku koncentrują się w głównej mierze na środkach dostępnych z EFRR (2 PO, ok. 289,7 mln EUR) oraz EFS (1 PO, ok. 615,9 mln EUR). Informacja na temat finansowania z budżetu państwa (innego niż finansowanie ze środków własnych wymagane w przypadku funduszy UE) podana została za okres poprzedzający strategię, natomiast kwota środków zarezerwowanych z budżetu państwa na realizację strategii nie była określona. Pojawiły się natomiast propozycje wykorzystania możliwości wynikających z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz propozycje przeznaczenia 10% oszczędności wygenerowanych przez administrację publiczną dzięki zrealizowaniu projektów ujętych w strategii. W obu przypadkach nie zostały jednak podane nawet przybliżone szacunki co do wielkości potencjalnego finansowania z tych źródeł.

27. W momencie wejścia w życie strategii *ePolska2004*, według rankingu Cap Gemini poziom zaawansowania e-usług⁹ w Polsce wyniósł 34% (przedostatnia pozycja w rankingu), głównie z uwagi na inwestycje poczynione przez władze samorządowe. Pomimo niskiego stopnia dostępności e-usług oraz widocznej oddolnej tendencji rozwoju e-administracji (od poziomu samorządów), w strategii nie odniesiono się w żaden sposób do problemu interoperacyjności. W konsekwencji nie zostały przygotowane i zatwierdzone odpowiednie standardy technologiczne, co spotęgowało ryzyko braku interoperacyjności pomiędzy różnymi organami administracji publicznej.

28. Pozytywnym aspektem strategii było zidentyfikowanie przeszkód prawnych dla rozwoju e-administracji. Szczególny nacisk położono na zaplanowane regulacje prawne, które powinny pomóc w organizacji procesu realizacji dużych projektów IT w silnie zhierarchizowanym środowisku administracji publicznej. Ponadto strategia miała się przyczynić do modyfikacji odpowiedniego prawodawstwa i usunięcia istniejących barier.

29. Podsumowując, jakość strategii *ePolska2004*, jako krajowego programu rozwoju społeczeństwa informacyjnego nie przyczyniała się osiągnięcia przedstawionych w niej celów. Wiele z przedstawionych powyżej niedociągnięć

⁹ *Rozwój e-Government w Polsce*. Trzecia edycja badań eEurope. (Przyjęta metodologia polegała na ocenie poziomu rozwoju na podstawie dostępnych usług, z zastosowaniem ustandaryzowanego wykazu usług e-administracji oraz czterostopniowej skali rozwoju).

uwidoczniło się podczas wdrażania strategii, co niewątpliwie miało negatywny wpływ na wybór najbardziej wartościowych projektów i ich realizację, zwłaszcza, jeżeli chodzi o projekty realizowane przez organy administracji centralnej. Niemniej jednak w pewnym stopniu niedociągnięcia w krajowej strategii były równoważone przez wpływ dobrze opracowanych strategii regionalnych (zob. pkt 33).

Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji - fakty

30. Uzupełnieniem strategii *ePolska2004* był opracowany przez Ministerstwo Informatyzacji i Nauki *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (e-Government) na lata 2005-2006 (strategia e-Gov)*. Dokument ten został opublikowany we wrześniu 2004 r. i przyjęty przez Radę Ministrów dnia 26 października 2004 r.

Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji - analiza

31. Zasadniczo dokument ten nie jest planem działania w rozumieniu planowania działań, które należy podjąć w celu osiągnięcia celów strategicznych, lecz jest swoistym podsumowaniem i przeglądem realizowanych projektów na podstawie planu działania *eEurope2005*. W dokumencie tym podsumowano postępy w modyfikacji prawodawstwa oraz określono poziom rozwoju publicznych e-usług na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w organach administracji publicznej. Przegląd działań na szczeblu centralnym uzupełniono przeglądem projektów regionalnych, co stanowi wartość dodaną, jako że dotychczasowe strategie krajowe nie odnosiły się do tego typu inicjatyw.

Strategie regionalne - fakty

32. W momencie opublikowania *strategii e-Gov* istniało już co najmniej 5 strategii regionalnych¹⁰, w których analizie poddano rozwój społeczeństwa informacyjnego w regionach i zaproponowano konkretne rozwiązania na podstawie zidentyfikowanych potrzeb regionalnych.

Strategie regionalne - analiza

33. Zbadane strategie regionalne okazały się lepiej przygotowane niż strategie krajowe, jako że opierały się na ocenie aktualnej sytuacji i były opracowane na podstawie analizy SWOT. Z tego względu strategie te trafniej określały cele dla regionów, biorąc pod uwagę tylko te projekty, które mogły najlepiej przyczynić się do rozwiązania zidentyfikowanych problemów i które najlepiej odpowiadały

¹⁰ Regionalne strategie dla województw: lubelskiego, wielkopolskiego, małopolskiego, warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego.

ustalonym priorytetom. Wszystkie te strategie odnoszą się do celów określonych w dokumentach strategicznych *eEurope* oraz w obu strategiach krajowych: *ePolska* i *ePolska2004*.

Wdrażanie strategii i monitorowanie przebiegu jej realizacji

Wdrażanie strategii - fakty

34. Cele strategii *ePolska2004* osiągnięto jedynie częściowo, w szczególności w zakresie dostosowywania ram prawnych. W czasie obowiązywania strategii uchwalona została Ustawa o informatyzacji¹¹ (rok później niż zakładała strategia). Niemniej jednak nie zostały uchwalone na czas wszystkie akty wykonawcze do tej ustawy¹². Bardzo ważne akty prawne mające wpływ na e-administrację nie zostały dostosowane w stopniu umożliwiającym uzyskanie pełnych korzyści z zastosowania narzędzi ICT w administracji¹³ - przykładem może być kwestia określenia procedur umożliwiających dokonywanie płatności *online* za usługi administracyjne.

35. Kompleksowa ocena rezultatów wdrażania strategii *ePolska2004* nie jest możliwa, ponieważ w strategii tej nie zdefiniowano w sposób dokładny sposobów monitorowania jej wdrożenia (a także podmiotów odpowiedzialnych za to zadanie). Stanowiło to krok wstecz w porównaniu z poprzednią strategią *ePolska*, która była pod tym względem znacznie bardziej precyzyjna.

36. Niemniej jednak realizacja strategii została poddana ocenie końcowej¹⁴ przeprowadzonej przez odpowiedzialny resort - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - w 2007 r., a wyniki tej oceny zostały ujęte w raporcie końcowym¹⁵. W sprawozdaniu stwierdzono, że w strategii

¹¹ Ustawa z dnia 17 stycznia 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr 64 poz. 565.

¹² Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych, NIK 02/10/2006, s. 34.

¹³ np. instrukcja kancelaryjna, wnoszenie opłaty skarbowej za pomocą znaczków, KPA etc.

¹⁴ Uzyskane rezultaty zostały także ocenione w sprawozdaniu przygotowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK): *Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych*, NIK 02/10/2006.

¹⁵ Raport końcowy z realizacji Strategii informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej *ePolska* na lata 2004-2006/MSWiA - grudzień 2007.

ePolska2004 z obszarem e-administracji były związane trzy działania¹⁶, w ramach których zaplanowano łącznie 24 projekty: ukończono jedynie sześć z nich, na temat ośmiu nie uzyskano informacji, a pozostałe 10 zostało zrealizowanych częściowo lub nie zostało w ogóle zrealizowanych.

Wdrażanie strategii - analiza

37. Najpoważniejszym niedociągnięciem przyjętej strategii był brak jasno określonych zakresów kompetencji oraz odpowiedzialności zaangażowanych podmiotów. Z 83 zadań szczegółowych przyporządkowanych do konkretnych ministerstw lub agencji w przypadku około 30 wskazano więcej niż jeden podmiot odpowiedzialny za realizację tego zadania. W tych przypadkach nie został określony podmiot koordynujący. Niedostateczna koordynacja zadań oraz niewystarczająca współpraca pomiędzy resortami zostały uznane w ocenie końcowej za jeden z czynników uniemożliwiających osiągnięcie założonych celów strategii¹⁷.

38. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) niedostateczne rezultaty osiągane w trakcie wdrażania strategii nie mogły być na bieżąco korygowane z uwagi na niewłaściwie działający system monitoringu. Minister Nauki i Informatyzacji (poprzednik MNiSW) - podmiot, który przygotował strategię - przedstawiając Radzie Ministrów raporty o stanie realizacji strategii *ePolska2004*, nie informował o rzeczywistym stopniu wykonania wszystkich przewidzianych zadań. MNiSW nie sygnalizował również zagrożeń co do terminowego wdrożenia strategii lub jej oczekiwanych efektów końcowych. W zaistniałej sytuacji podjęcie odpowiednich działań naprawczych lub modyfikacja przyjętych zadań przez Radę Ministrów były niemożliwe.

39. Brak wypracowanych standardów technicznych (zob. pkt 27) szedł w parze z brakiem odpowiednich wskazówek lub zaleceń w zakresie metodyki wdrożenia projektów, a także zarządzania nimi. Chęć pozostania neutralnym w stosunku do istniejącej uznanej metodyki zarządzania projektem, spowodowała, że podmiot odpowiedzialny za rozwój IT w administracji nie wybrał żadnej metodyki ani żadnego podejścia systematyzującego. Brak uznanej metodyki zarządzania projektem wpłynął negatywnie na jakość zarządzania złożonymi horyzontalnymi projektami IT i ich monitoringu.

40. Niedostateczne uwzględnienie metodyki w ogólnym procesie planowania zadań spowodowało trudności organizacyjne. W konsekwencji zapewnienie odpowiedniego szkolenia kadr zaangażowanych w projekty i dalszego gromadzenia wiedzy w organach administracji było prawie niemożliwe. Ponadto brak wspólnych standardów, a zwłaszcza jednolitych wymogów (opisy

¹⁶ Działania B1 do B3, określone w strategii *ePolska 2004*.

¹⁷ Sprawozdanie końcowe dotyczące strategii *ePolska2004*.

stanowisk) wobec członków zespołów projektowych, obniżał efektywność procesu rekrutacji personelu (zob. pkt 127 i 244).

41. Wreszcie podmioty odpowiedzialne za projekty realizowane przez organy administracji centralnej nie nadały tym projektom odpowiedniej rangi¹⁸. Brak dostatecznego wsparcia i wrażliwość na zmiany polityczne spowodowały dużą rotację kadr oraz zmiany w strukturach odpowiedzialnych za realizację projektów (zespołach projektowych), co prowadziło do nieuchronnych opóźnień w ich realizacji. Ponadto komitety sterujące, złożone z wysokich rangą urzędników, wobec słabości zespołów wdrożeniowych przejmowały rolę pełnioną przez kierowników projektu i bezpośrednio zarządzały projektem zamiast jedynie nadzorować jego realizację (zob. pkt 127 i 244).

Wybór projektów

Odniesienia do strategii - fakty

42. W okresie 2004-2006 projekty z zakresu e-administracji finansowane były z trzech głównych źródeł: własnych środków beneficjentów końcowych, budżetu państwa i środków pochodzących z funduszy UE¹⁹. Projekty wybrane do kontroli w ramach niniejszego zadania kontrolnego współfinansowane były z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego poprzez dwa programy operacyjne: ZPORR i SPO-WKP. Każdy z wymienionych programów uszczegółowiony został przez „uzupełnienie programu” - dokument opisujący szczegółowo poszczególne cele oraz działania ujęte w programie. Wymagania dotyczące projektów z zakresu e-administracji określone zostały w działaniu 1.5 obu PO (ZPORR i SPO-WKP). Opisy działania precyzowały m.in. zakres i cel kwalifikowalnych projektów, które powinny być traktowane priorytetowo.

43. Fakt finansowania projektów z EFRR oznaczał konieczność zastosowania zasad określonych w regulacjach finansowych UE²⁰ i przepisach krajowych dotyczących wydatkowania środków z funduszy strukturalnych. Miało to bezpośredni wpływ na planowanie, dobór i realizację projektów, zwłaszcza w zakresie procedur przetargowych, monitoringu i kontroli finansowej.

¹⁸ Zob. projekty PESEL2 i e-Deklaracje.

¹⁹ Główne źródło funduszy UE stanowi EFRR, ale niektóre projekty współfinansowane z EFS także wpisywały się w rozwój e-administracji.

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych.

Odniesienia do strategii - analiza

44. Analiza wymagań opisanych w PO i uzupełnieniach programów jednoznacznie wskazuje, że działania w zakresie e-administracji głównie odnoszą się do dokumentów programowych i wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską, a w szczególności do planu działań *eEurope2005*.

45. Oba PO nawiązują również jednoznacznie do ram krajowych, wymagając zgodności projektów z polskimi strategiami w zakresie społeczeństwa informacyjnego. Pomimo że ZPORR przygotowany został w 2003 r., w działaniu 1.5 nie ma odniesienia do strategii *ePolska* i jej celów. Odniesienie istnieje jedynie do planowanej strategii *ePolska2004*, która została przyjęta dopiero w styczniu 2004 r. (zob. pkt 15).

Wybór projektów - fakty

46. W trakcie wizyty kontrolnej w Polsce zweryfikowana została procedura i dokumentacja związana z wyborem projektów do współfinansowania z działania 1.5 ZPORR w województwie małopolskim. Podmiotem odpowiedzialnym za wybór projektów był Urząd Marszałkowski. Nabór projektów w okresie 2004-2006 ogłaszany był dwa razy. W trakcie naboru wpłynęło 37 ofert, które poddane zostały w pierwszej kolejności ocenie formalnej (kompletność). Wnioski zatwierdzone na tym etapie przedstawione zostały ocenie grupie ekspertów, którzy na podstawie wcześniej określonych kryteriów dokonali oceny projektów od strony merytorycznej. Wynikiem tej oceny była lista rankingowa projektów. Dofinansowanie przyznane zostało projektom o największej liczbie punktów, aż do wyczerpania środków przeznaczonych na to działanie w tym regionie.

Wybór projektów - analiza

47. Wszystkie projekty zostały ocenione na podstawie standardowej listy zawierającej zakres wymagań projektowych. Kontrolerzy pozytywnie ocenili procedurę oceny wniosków z udziałem ekspertów w dziedzinie ICT i e-administracji.

48. Na podstawie dokumentacji nie można było jednak stwierdzić, w jakim stopniu i zakresie dokonano np. oceny rozwiązań technicznych zaproponowanych we wniosku projektowym lub analizy kosztów i korzyści związanych z projektem. Nie stwierdzono też istnienia wytycznych lub zaleceń, które przyczyniłyby się do ujednolicenia procesu oceny projektów. Tego typu standaryzacja pozwoliłaby zapewnić porównywalne podejście do procedury wyboru projektów, bez względu na skład osobowy zespołu ekspertów dokonujących wyboru.

49. Dokumentacja związana z wyborem projektów dostatecznie uzasadnia kolejność projektów na liście rankingowej. Niemniej jednak w procedurze

wyboru projektów zasadniczo²¹ nie kwestionowano stopnia dofinansowania proponowanego we wnioskach projektowych. W przypadku projektów z zakresu e-administracji, które z definicji nie generują przychodów, zaproponowano dofinansowanie na maksymalnym poziomie, tj. 75%. W rezultacie samo badanie luki finansowej nie umożliwiło zróżnicowania stawek dofinansowania. Tymczasem takie zróżnicowanie pozwoliłoby Urzędowi Marszałkowskiemu mieć większy wpływ na promowanie projektów priorytetowych i umożliwiłoby podział środków pomiędzy większą liczbę projektów.

²¹ W przypadku jednego projektu stopień dofinansowania został obniżony z uwagi na niewystarczającą ilość środków dostępnych z funduszy UE.

PROJEKT 1 - WROTA WARMII I MAZUR - ELEKTRONICZNA PLATFORMA NA POTRZEBY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I USŁUG PUBLICZNYCH

Uzasadnienie projektu

50. Na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji²² w 2004 r., województwo warmińsko-mazurskie osiągnęło wynik dostępności e-usług na poziomie 23%, który był o 11 punktów procentowych niższy niż średnia krajowa. Projekt „Wrota Warmii i Mazur” stał się głównym narzędziem rozwoju administracji w regionie. W projekcie uczestniczyło 112 podmiotów administracji publicznej reprezentujących 82% wszystkich jednostek regionalnych i lokalnych. Zaproponowany projekt odpowiadał w całości planom strategicznym zdefiniowanym w strategii regionalnej (2004-2006) oraz strategii krajowej *ePolska2004*, w których podkreśla się, że administracja powinna zwiększać swoją wydajność, przenosząc usługi dla obywateli i przedsiębiorców na platformę elektroniczną.

51. Celem strategicznym projektu było przygotowanie administracji publicznej w regionie do tworzenia społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy, poprzez stworzenie niezbędnych do tego podstaw merytorycznych, organizacyjnych i technologicznych. Nadrzędnym celem było zaś stworzenie portalu o funkcjonalności umożliwiającej kontakt *online* obywatela z urzędem. Dodatkowym celem było wdrożenie kompleksowych systemów zarządzania i elektronicznego obiegu dokumentów w jednostkach publicznych uczestniczących w projekcie, co w efekcie miało doprowadzić do sprawniejszej obsługi obywateli.

Założenia projektu

Założenia projektu - fakty

52. Przytoczone powyżej cele projektu miały zostać osiągnięte dzięki następującym działaniom:

- a) stworzeniu procedur elektronicznego obiegu dokumentów na trzech poziomach²³ administracji samorządowej, które poprawią sprawność działania urzędów oraz wdrażaniu wewnętrznych narzędzi informatycznych, co zapewni pełną interoperacyjność wszystkich zastosowanych systemów i umożliwi pełną wymianę danych;

²² *Rozwój eGovernment w Polsce - 3 edycja badań eEurope 8.7.2004.*

²³ tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

- b) przygotowaniu urzędów administracji publicznej w województwie warmińsko-mazurskim do uczestnictwa w wymianie danych opartej na lokalnych centrach danych i centrach usług publicznych; taki model zapewnia ciągłość pracy w przypadku awarii sprzętu lub zaniku zasilania oraz zabezpiecza przed utratą danych (architektura rozproszona);
- c) zaprojektowaniu i wdrożeniu jednolitych procedur cyfrowej obsługi klienta.

53. Oczekiwanym rezultatem projektu było usprawnienie obsługi interesantów urzędów administracji publicznej uczestniczących w projekcie:

- a) Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie i jego delegatur w Elblągu i Ełku;
- b) urzędów administracji publicznej w 92 gminach i 19 powiatach województwa warmińsko-mazurskiego uczestniczących w projekcie.

54. Bezpośrednimi produktami projektu były:

- a) sprzęt komputerowy umożliwiający wdrożenie elektronicznej platformy usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie (112 serwerów i 410 komputerów);
- b) oprogramowanie komputerowe umożliwiające realizację wewnętrznych i zewnętrznych działań administracyjnych w formie elektronicznej. Składało się ono z modułów, z których każdy przeznaczony był do obsługi poszczególnych zagadnień z zakresu działania administracji. Każda jednostka zastrzegła sobie prawo do indywidualnego wyboru modułów w zależności od jej potrzeb.

Założenia projektu - analiza

55. Cele projektu zostały dobrze uzasadnione na podstawie zidentyfikowanych potrzeb i dotychczasowego poziomu usług e-administracji w regionie. Wyznaczone dla projektu cele miały wyraźny wpływ na założenia projektu, które zawierają wszystkie niezbędne funkcje i stanowią dobrą podstawę do dalszego rozwoju elektronicznych usług publicznych. System charakteryzuje się również wysokim poziomem elastyczności pod względem uruchamianych funkcjonalności. Każdy partner projektu, zarówno mała gmina wiejska, jak i duże miasto, mógł samodzielnie zdecydować, które moduły wykorzysta w zależności od swoich potrzeb. Wykorzystanie modułów ma być regularnie monitorowane za pomocą ankiet.

56. Dalsza rozbudowa systemu nie powinna sprawiać problemów technicznych, ponieważ główną jego cechą, ze względu na szerokie rozpowszechnienie w regionie, jest skalowalność i łatwość wymiany danych. Ten ostatni element ma

duże znaczenie ze względu na intensywny rozwój rządowych systemów IT, który będzie wymagał wymiany danych z jednostkami samorządu lokalnego.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

57. Jesienią 2005 r. ogłoszony został przez instytucję pośredniczącą konkurs na nabór projektów w ramach działania 1.5 ZPORR. Urząd Marszałkowski w imieniu partnerów projektu w dniu 2 listopada 2005 r. złożył wniosek o dofinansowanie z EFRR, zakładając termin realizacji projektu w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 października 2007 r., czyli w ciągu 22 miesięcy. Procedura konkursowa trwała znacznie dłużej niż przewidziano w pierwotnym harmonogramie. Umowa o dofinansowanie została podpisana dopiero 23 czerwca 2006 r. Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie realizacja projektu planowana była od 4 kwietnia 2006 r. do 31 sierpnia 2007 r., czyli na okres 17 miesięcy. W aneksie 1 do umowy o dofinansowanie przedłużono ten okres do 30 listopada 2007 r. (łącznie do 20 miesięcy).

58. Przetarg na wykonawcę projektu ogłoszono po sporządzeniu odpowiedniej dokumentacji dnia 30 listopada 2006 r. Pierwszy wynik przetargu został unieważniony decyzją sądu arbitrażowego w dniu 12 stycznia 2007 r. Drugie ogłoszenie o przetargu ukazało się 30 marca 2007 r. W związku z przedłużającą się procedurą beneficjent wystąpił do instytucji pośredniczącej o kolejne przedłużenie okresu trwania umowy do 31 sierpnia 2008 r. Zakończenie procesu wyboru dostawcy sprzętu i rozwiązań IT nastąpiło ostatecznie 26 lipca 2007 r., po odrzuceniu przez zespół arbitrów kolejnego protestu. W ostatecznym rozrachunku fizyczna realizacja projektu rozpoczęła się pod koniec lipca 2007 r. i zakończyła 10 kwietnia 2008 r.

59. Pod względem budżetowym fizyczna realizacja projektu przebiegła zgodnie z planem. W umowie o dofinansowanie ustalono plan finansowy na poziomie 20 204 512 PLN. Sprawozdanie końcowe wykazuje wykonanie budżetu na poziomie 99,51%, co oznacza, że projekt zamknął się sumą 20 105 103 PLN, z czego 100 467 PLN (0,5%) zostało wydane na nadzór nad projektem. Różnica pomiędzy planowanym kosztem całkowitym a rzeczywiście poniesionym została wyjaśniona w sprawozdaniu końcowym (niewydatkowane środki na obsługę notarialną).

60. Projektem zarządzano według zasad PRINCE2. Metodyka i podejście zostały określone w wytycznych przygotowanych specjalnie w celu spełnienia wymogów projektu. Zgodnie z tymi wytycznymi, zarządzanie polegało na realizacji następujących procesów: uruchamianie projektu, zarządzanie strategiczne projektem, planowanie, inicjowanie projektu, sterowanie etapem, zarządzanie wytwarzaniem produktu, zarządzanie zakresem etapu, zamykanie

projektu. Zastosowano trzy główne techniki zarządzania: planowanie oparte na produktach, zarządzanie jakością i sterowanie zmianami.

61. W czasie realizacji projektu uwzględniono wytyczne dotyczące interoperacyjności zawarte w dokumencie *Europejskie ramy interoperacyjności, wersja 1*, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii semantycznych i organizacyjnych. Dzięki wykorzystaniu oprogramowania otwartego (*open source* i *open standard*) spełniona została także większość wymogów technicznych, z pewnymi wyjątkami:

- a) zalecenie 16 (techniczne - wielojęzyczność) - nie wszystkie strony drugiego poziomu są wielojęzyczne;
- b) zalecenie 12 (techniczne - bezpieczeństwo) - wymogi dotyczące infrastruktury klucza publicznego nie mają zastosowania.

Realizacja projektu - analiza

62. Projekt zakończył się 8 miesięcy po upływie terminu określonego w początkowej umowie, ale zrealizowano go o 1,5 miesiąca wcześniej niż określono w ostatnim zmodyfikowanym harmonogramie. Głównymi przyczynami opóźnienia było dłuższe niż zakładano rozpatrywanie wniosków w procedurze konkursowej (prawie 8 miesięcy) oraz błędy popełnione w procedurze przetargowej, które doprowadziły do powtórzenia przetargu i straty kolejnych 7 miesięcy.

63. Pomimo opóźnienia projekt został zrealizowany zgodnie z planem budżetowym. Długi okres realizacji miał niewielki wpływ na ogólne koszty projektu. Przedłużenie czasu realizacji, zgodnie z umową o zarządzanie, nie spowodowało wzrostu kosztów zarządzania.

64. Beneficjent końcowy uwzględnił i zastosował wszystkie wytyczne formalne i metodyczne. Na każdym etapie projektu zarządzanie i monitorowanie było oparte na spójnym podejściu. Realizacja projektu została skontrolowana przez instytucję pośredniczącą w ramach kontroli *ex post* projektu²⁴. Odnotowano, że projekty spełniały wszystkie istotne wymogi, a w sprawozdaniu końcowym stwierdzono, że nie stwierdzono odstępstwa od obowiązujących procedur.

²⁴ Informacja pokontrolna z kontroli przeprowadzonej w dniach 26-27 czerwca 2008 r.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

65. Przewidziane w projekcie usługi elektroniczne zostały udostępnione zgodnie z planem i bez zmian pod względem zakresu wdrożenia. Ich głównym celem było umożliwienie wymiany danych elektronicznych między jednostkami administracji (A2A) oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy administracją, obywatelami i przedsiębiorcami. Jednym z najbardziej widocznych produktów projektu był pojedynczy punkt dostępu do urzędów administracji lokalnej, dzięki któremu jeden adres internetowy zastąpił 112 dotychczasowych. Jednocześnie ograniczono ze 112 do jednego liczbę *Biuletynów informacji publicznej* (BIP) służących do oficjalnej publikacji decyzji administracyjnych i aktów prawnych.

66. Zasadniczo system oferuje 27 usług *online*, ale jak dotąd najbardziej zaawansowany urząd świadczy tylko 10 z nich. Liczba usług zapewnianych przez poszczególne urzędy różni się w zależności od wdrożonych modułów. Większość usług polega na jednostronnym przepływie informacji, chociaż niektóre formularze można pobierać w formie pliku lub wypełniać *online*. Zarejestrowanym użytkownikom system oferuje możliwość wglądu w stan ich wniosków²⁵.

Produkty projektu - analiza

67. Projekt zakończył się powodzeniem pod względem technologicznym, ponieważ wszystkie planowane funkcjonalności zostały wdrożone i działają w sposób stabilny.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

68. Głównym celem strategicznym projektu było opracowanie i wdrożenie standardów pracy nowoczesnego urzędu z wykorzystaniem platformy elektronicznej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw.

69. W analizie kosztów i korzyści w dość kompleksowy sposób starano się wyliczyć finansową wewnętrzną stopę zwrotu (FIRR) oraz finansową wartość bieżącą netto (FNPV) projektu. Z uwagi na fakt, iż projekt nie generuje przychodu, żaden z tych wskaźników nigdy nie będzie plasował się powyżej

²⁵ System podaje informacje o postępach w formie 6 ustandaryzowanych komunikatów.

zera, tj. nie będzie dochodowy pod względem finansowym. Z tego powodu analiza skupia się na wskaźnikach ekonomicznych, obliczając potencjalne korzyści dla społeczeństwa (EIRR oraz ENPV). Wskaźniki te wykazały ogromną ekonomiczną dochodowość projektu: odpowiednio 158% EIRR i 324 mln PLN ENPV (ok. 81 mln EUR) w okresie do końca 2012 r. Przeprowadzona analiza wrażliwości (+/- 20 %) wykazała, że zmiana parametrów projektu nie wpływa znacząco na wyniki końcowe.

70. Według AKK olbrzymie korzyści społeczne zostaną osiągnięte wówczas, gdy z usług *online* oferowanych przez administrację dzięki wdrożonemu projektowi będzie korzystało 142 550 osób oraz 33 117 firm. W rzeczywistości jednak pod koniec 2009 r. liczba zarejestrowanych użytkowników wynosiła 146, w tym 139 osób fizycznych i 7 podmiotów prawnych.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

71. Zdaniem kontrolerów ETO w AKK nie starano się uwzględnić w wyliczeniach wszystkich istotnych kosztów; np. pominięto koszty licencji i aktualizacji systemu. Z drugiej strony jednak pominięto również potencjalne korzyści związane z zaoszczędzeniem środków na bieżące działania, wynikające z wdrożenia modułu obiegu dokumentów lub zwiększonego wskaźnika poboru podatków. Jak wynika z informacji uzyskanych podczas wywiadu, straty spowodowane niekompletną informacją podatkową i niepełnym egzekwowaniem podatków mogą sięgać 15 % całości pobranych podatków lokalnych.

72. W 2009 r. na głównej stronie internetowej systemu www.warmia.mazury.pl zarejestrowano prawie 240 000 wejść, ale tylko niewielka część użytkowników odwiedzających stronę skorzystała z usług *online* (zob. pkt 70). Niski poziom wykorzystania usług elektronicznych jest spowodowany głównie niewystarczającym upowszechnieniem podpisu elektronicznego i restrykcyjnych uregulowań prawnych dotyczących tożsamości elektronicznej. Sytuacja ta może się poprawić, kiedy główny portal dla obywateli ePUAP, prowadzony przez władze centralne, stanie się operacyjny i zostanie połączony z lokalnymi systemami IT. Ponadto nie wszystkie usługi elektroniczne zostały wdrożone przez każdego partnera projektu i dlatego uzyskanie pełnych korzyści z projektu będzie opóźnione.

73. Mimo że stopień wykorzystania platformy przez podmioty zewnętrzne jest poniżej oczekiwanych wskaźników, można przyjąć, że modernizacja administracji i zmiana metod pracy zakończyły się sukcesem. Kierownictwo urzędów zyskało istotne wsparcie w procesie podejmowania decyzji, który teraz może opierać się na aktualnych informacjach o działaniu poszczególnych organizacji.

74. Jednakże ze względu na brak odpowiednich wskaźników nie jest możliwe stwierdzenie, czy projekt przyniósł administracji wymierne korzyści, np. bardziej

skuteczny pobór podatków, wzrost wydajności, lepszą jakość usług, które przewidziano w dokumentacji projektu. Dokładnej kwoty korzyści wynikających z projektu nie można było oszacować.

75. Rzeczywisty wpływ projektu na szersze korzystanie z platformy usług elektronicznych był jednak niższy niż mógł być, ponieważ niektóre jednostki samorządu nie przeprowadziły migracji swoich biuletynów informacji publicznej do portalu „Wrota Warmii i Mazur”. W województwie funkcjonują także inne lokalne systemy informacyjne wykorzystywane przez jednostki, które nie uczestniczyły w projekcie, a ponadto niektóre jednostki nie korzystają z żadnych narzędzi IT. Oznacza to, że projekt pomimo szerokiego udziału jednostek administracji publicznej, nie mógł na razie stać się jedynym punktem dostępu dla usług oferowanych obywatelom w całym województwie.

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

76. W regionalnej strategii informatyzacji określono plany i zasoby potrzebne do dalszego rozwoju projektu; ponadto w czasie realizacji projektu dołączyły do niego nowe jednostki samorządu lokalnego. Powyższe czynniki, w połączeniu z koncepcją otwartej architektury, pozwalają na rozbudowę systemu, jego przeprojektowanie i umożliwiają interoperacyjność pod względem zarówno technicznym, jak i organizacyjnym. Obecnie w ramach rozwoju projektu nadal wprowadza się do systemu nowe jednostki samorządu (7 nowych uczestników), wdraża się nowe moduły i rozwija usługi elektroniczne z wykorzystaniem istniejącej platformy.

77. Ogólna struktura projektu sprawia, że jest on elastyczny i łatwy do dostosowania do nowych sytuacji przy stosunkowo niskich kosztach dodatkowych. Projekt z założenia miał stanowić podstawę dla przyszłych działań w regionie jako infrastruktura umożliwiająca sprawniejszą wymianę informacji i wiedzy między zainteresowanymi podmiotami. W ramach tej strategii jednym z trzech priorytetów na następne lata²⁶ jest dalsza rozbudowa zintegrowanej platformy elektronicznych usług publicznych.

78. Pierwsze studium wykonalności projektu zawierało orientacyjny opis działań w zakresie utrzymania i oszacowanie ich kosztów. Utrzymanie i wsparcie techniczne przez okres dwóch lat wchodziły również w zakres zobowiązań dostawcy, określonych w umowie. Do celów utrzymania systemu udostępniono także personel wewnętrzny. W 2009 r. wprowadzono wydajne i precyzyjne monitorowanie wyników i do końca tego roku nie zgłoszono żadnych awarii

²⁶ Strategia Informatyzacji Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2007-2015 - Cel 3.

systemu. Analiza odwiedzin portalu (logów gromadzonych od 2006 r.) wykazuje również, że system jest stabilny, a zatem prawdopodobieństwo pojawienia się poważnych lub długotrwałych awarii uważa się za niskie.

Trwałość projektu - analiza

79. Systemy są skutecznie utrzymywane i rozwijane, więc ryzyko nietrwałości projektu jest ograniczone. Strategia długoterminowa i trwałość były od początku wpisane w projekt, który jest obecnie z powodzeniem kontynuowany. Jest to odpowiednia i skuteczna strategia, z uwagi na to, że system ma stać się podstawą e-administracji w województwie, wymagającej utrzymania przez okres znacznie dłuższy niż określono w umowie o dofinansowanie z EFRR.

PROJEKT 2 - PORTAL INTERNETOWY URZĘDU MORSKIEGO W GDYNI (PIUM)

Uzasadnienie projektu

80. Podstawowym celem projektu była budowa elektronicznej platformy obsługi podmiotów korzystających z usług Urzędu Morskiego w Gdyni - PIUM²⁷. Proponowany system informatyczny miał wprowadzić nowe standardy obsługi poprzez zaoferowanie klientom Urzędu Morskiego (przedsiębiorcom, obywatelom, instytucjom) dostępu *online* i stworzenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów.

81. Budowa platformy elektronicznej w Urzędzie Morskim miała wymiar nie tylko lokalny. W ramach tego projektu planowane było uruchomienie platformy współpracy *online* z instytucjami europejskimi w obszarze nadzoru i ochrony zasobów morskich.

82. Celem projektu była również poprawa stanu środowiska i bezpieczeństwa żeglugi - związana z wdrożeniem elektronicznych mechanizmów pewnego i szybkiego dostępu do odpowiednich usług oraz informacji przez portal internetowy PIUM.

Założenia projektu

Założenia projektu - stan faktyczny

83. W skład projektu wchodzi następujące komponenty:

- a) zakup licencji oprogramowania narzędziowego do celów:
 - i) utworzenia portalu - zapewniającego dostęp online do aplikacji Urzędu;
 - ii) zarządzania i wspomagania procesów pracy (workflow) - zapewniającego ich racjonalizację;
 - iii) wspomagania przygotowania formularzy - zapewniającego zgodność składanych wniosków z obowiązującymi przepisami;
- b) zakup bazy danych i serwera aplikacji - stanowiących podstawowe komponenty oprogramowania systemu;

²⁷ PIUM - Portal internetowy Urzędu Morskiego.

- c) zakupy komponentów sprzętowych:
 - i) serwerów systemu centralnego;
 - ii) sprzętu i oprogramowania stanowisk roboczych pracowników Urzędu;
- d) wdrożenie produktu (systemów informatycznych).

Dodatkowo zakupiony został pakiet usług szkoleniowych, który nie został jednak objęty dofinansowaniem z EFRR z uwagi na niekwalifikowalność wydatków przeznaczonych na szkolenia, według zasad kwalifikowalności wydatków ustanowionych przez SPO-WKP.

84. W studium wykonalności, załączonym do wniosku o dofinansowanie, określono następujące główne cele projektu:

- a) poprawa komfortu i efektywności obsługi klienta poprzez:
 - i) otwarcie internetowego kanału usług elektronicznych;
 - ii) skrócenie czasu załatwienia sprawy;
 - iii) eliminację konieczności wizyty w Urzędzie;
- b) zwiększenie zaufania klientów do komunikacji elektronicznej poprzez poprawę poziomu bezpieczeństwa danych gromadzonych i przetwarzanych w Urzędzie Morskim;
- c) umożliwienie bezpośredniego (drogą elektroniczną) wglądu w stan załatwianych spraw;
- d) zapewnienie znaczących oszczędności dla Urzędu - poprzez racjonalizację wykorzystania dostępnych zasobów (tj. niższe koszty operacyjne i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich);
- e) poprawa wizerunku Urzędu.

85. Ponadto zdefiniowane cele uzupełnione zostały skwantyfikowanymi wskaźnikami realizacji projektu w podziale na rodzaj celów:

- a) wskaźniki produktu, takie jak liczba wdrożonych narzędzi oprogramowania, liczba zakupionych serwerów itp.;
- b) wskaźniki rezultatu, np. liczba dostępnych transakcji *online*, liczba decyzji, które można uzyskać *online*;

- c) wskaźniki oddziaływania, np. liczba jednostek pływających objętych systemem monitorowania ruchu, poprawa stanu czystości wód mierzona czasem reakcji na zgłoszenie o zanieczyszczeniu.

Przy powyższych wskaźnikach docelowych podano terminy, w których powinny one zostać osiągnięte.

Założenia projektu - analiza

86. Zaproponowany zestaw wskaźników realizacji celów projektu obejmował szerokie spektrum elementów i funkcji, które powinny zostać udostępnione po uruchomieniu projektu. Jednak nie wszystkie główne cele zostały skwantyfikowane. Nie przyporządkowano wskaźników m.in. dla celu odnoszącego się do skrócenia czasu koniecznego do załatwienia sprawy oraz zapewnienia znaczących oszczędności dla Urzędu.

87. Chociaż zestaw wskaźników monitorujących cele główne projektu był już ograniczony w stosunku do SW, na podstawie aneksu nr 3 do Umowy o dofinansowanie z 30 kwietnia 2007 r. instytucja zarządzająca²⁸ dodatkowo usunęła dwa wskaźniki oddziaływania związane z bezpieczeństwem żeglugi i ochroną środowiska. Na podstawie tego aneksu zmniejszyła się również liczba spraw załatwianych przez przedsiębiorców za pomocą PIUM, ale jednocześnie znacznie zwiększyła się liczba transakcji o stopniu zaawansowania 2 i 3²⁹. Pomimo modyfikacji wskaźników ogólna funkcjonalność produktu nie uległa zmianie. Modyfikacje, które nastąpiły, były wynikiem przededefiniowania procesów wewnętrznych podczas realizacji projektu.

88. Produkt informatyczny zaoferowany przez wykonawcę miał charakter standardowy, o ustalonej funkcjonalności. Wdrożenie go w UM wymagało jednak pewnego dostosowania, przy jednocześnie wprowadzenia zmian strukturalnych w organizacji wewnętrznej Urzędu. Należy odnotować pozytywny fakt, że oba rodzaje zmian zaplanowano w ramach analizy i przemodelowania procesów na etapie poprzedzającym realizację. W wyniku reorganizacji UM mógł czerpać większe korzyści z nowych narzędzi informatycznych.

89. Kontrolerzy dokonali oceny założeń projektu pod kątem zgodności z europejskimi ramami interoperacyjności (EIF) w wersji I. Mimo że koncepcja projektu przygotowana została przed ogłoszeniem ram interoperacyjności,

²⁸ Według przedstawionych wyjaśnień, wskaźniki produktu można będzie podać dopiero po pewnym czasie od zakończenia projektu, np. po 1-2 latach, ale nie podczas realizacji projektu. Nie określono jednak, w jaki sposób wskaźniki te będą monitorowane.

²⁹ W czterostopniowej skali zaawansowania usług e-administracji.

projekt spełnia wymagania określone w zaleceniach EIF. Pewne zastrzeżenia budzić może jedynie niedostosowanie szaty graficznej portalu do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁰ oraz ograniczony zakres tłumaczenia zawartości portalu na język obcy (angielski), szczególnie wobec obecnej sytuacji w przemyśle morskim - a zwłaszcza w kontekście zasady swobodnego przepływu osób - co ogranicza dostęp do oferowanych usług obywatelom UE nieznającym języka polskiego.

Realizacja projektu

Okres realizacji projektu - fakty

90. Realizacja projektu i jego etapy szczegółowo przedstawione zostały w dokumentacji projektowej załączonej do wniosku o dofinansowanie. Komponenty techniczne, oprogramowanie oraz czas konieczny na wdrożenie poszczególnych funkcjonalności określone zostały przez Akademię Morską w Gdyni na podstawie pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego. W ramach tego projektu pilotażowego miały zostać przeprowadzone prace badawczo-rozwojowe nad systemem obiegu dokumentów w jednostkach administracji morskiej z portalem korporacyjnym i modułem komunikacyjnym³¹.

91. Na podstawie umowy o dofinansowanie projektu badawczo-rozwojowego z dn. 25 listopada 2003 r. Akademia Morska otrzymała od Ministra Nauki i Informatyzacji środki w wysokości 360 000 PLN na przeprowadzenie prac badawczych. Ta sama umowa zobowiązywała UM do wykorzystania rezultatów projektu pilotażowego podczas realizacji planowanego projektu z zakresu IT, którego koszt oszacowano na 5 640 000 PLN. Akademia Morska w Gdyni oraz firma RODAN Systems S.A. zostały następnie członkami konsorcjum wybranego do wdrożenia projektu.

92. Harmonogram realizacji załączony do wniosku o dofinansowanie z 2 sierpnia 2005 r. zakładał okres wdrożenia pomiędzy 1 sierpnia 2005 r. a 31 grudnia 2006 r., czyli 17 miesięcy. Z uwagi na problemy techniczne UM kilkakrotnie odmówił odbioru etapu 3 i podpisania sprawozdania końcowego z wdrożenia tego etapu prac. Z uwagi na opóźnienia termin zakończenia projektu był dwukrotnie przesuwany. Zmiany terminu zakończenia znalazły odzwierciedlenie w aneksie nr 2 z 29 grudnia 2006 r. (termin zakończenia 30 kwietnia 2007 r.) oraz aneksie nr 3 z 30 kwietnia 2007 r. do umowy o dofinansowanie. Ostateczny termin zakończenia projektu uzgodniony został na 31 stycznia 2008 r., czyli 13 miesięcy po planowanej we wniosku dacie zakończenia.

³⁰ Np.: uproszczona wersja tekstowa, lepiej dostosowana do syntezy mowy

³¹ Moduł komunikacyjny e-UE.

Okres realizacji projektu - analiza

93. Pomimo szczegółowego zaplanowania projektu i zastosowania metodyki PRINCE2, wystąpiły opóźnienia w realizacji projektu. Według wyjaśnień otrzymanych od kierownika projektu reprezentującego beneficjenta końcowego, produkt wdrażany przez wykonawcę - firmę RODAN Systems S.A. nie był dostatecznie dostosowany do potrzeb Urzędu Morskiego. W rezultacie w momencie testów kończących trzecią fazę wdrożenia UM odmówił zaakceptowania produktu, który nie funkcjonował poprawnie. Kontrolerzy pozytywnie oceniają procedury testowania i odbioru prac ustanowione na początku realizacji, dzięki którym uniknięto przyjęcia produktu niespełniającego warunków zdefiniowanych w dokumentacji przetargowej i w umowie.

Koszty realizacji projektu - fakty

94. Znaczne opóźnienia nie wpłynęły w żaden sposób na zwiększenie kosztów projektu. Całkowita wartość projektu oszacowana została jeszcze w 2003 r. na 6 000 000 PLN w umowie dotyczącej pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego (zob. pkt 91). Część tej kwoty - 360 000 PLN - została wydana na projekt badawczo-rozwojowy (środki finansowe przekazało Ministerstwo). Pozostałe 5 640 000 PLN zarezerwowano na realizację projektu i zakup sprzętu, ale finansowanie zapewniło dopiero udostępnienie środków z EFRR.

95. Początkowy szacunek kosztów został potwierdzony w studium wykonalności, a następnie ujęty w umowie dotyczącej realizacji projektu zawartej z konsorcjum, w skład którego weszły Akademia Morska w Gdyni oraz firma RODAN Systems S.A. Faktyczny koszt realizacji wyniósł dokładnie 5 640 000 PLN, tak jak oszacowało Ministerstwo Nauki w listopadzie 2003 r. w umowie badawczo-rozwojowej i jak zostało wykazane w sprawozdaniu końcowym z 18 lutego 2008 r.

Koszty realizacji projektu - analiza

96. Pomimo opóźnień projekt został zrealizowany w ramach zaplanowanego budżetu. Dłuższy czas realizacji nie wpłynął w żaden sposób na całkowity koszt projektu. Trudno jednak ustalić z całą pewnością, że całkowity koszt projektu jest współmierny do jego produktów, ponieważ nie przeprowadzono procedury przetargowej na wdrożenie projektu. W związku z zapisami umowy na prace badawczo-rozwojowe (zob. pkt 91) zmiana zarówno cen, jak i wykonawcy była wykluczona, a więc z prawnego punktu widzenia nie było możliwości skonfrontowania założeń projektu z ofertą rynkową.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

97. Na podstawie sprawozdania końcowego oraz arkuszy testowych można stwierdzić, że projekt osiągnął zamierzone rezultaty w odniesieniu do wskaźników produktu. Oznacza to, że dokonano zakupu przewidzianego sprzętu komputerowego i instalacji przewidzianego oprogramowania oraz wdrożono i uruchomiono wszystkie zaplanowane funkcjonalności. W trakcie realizacji projektu pojawiły się pewne rozbieżności w ilości zakupionego sprzętu komputerowego, wynikające z zatwierdzonych zmian technicznych. Wszystkie zmiany pierwotnej specyfikacji technicznej zostały wyjaśnione w sprawozdaniu końcowym.

Produkty projektu - analiza

98. Na podstawie sprawozdania końcowego nie można było ocenić wdrożenia projektu pod kątem jego rezultatów i oddziaływania. Jeżeli chodzi o wskaźniki produktu, cele zostały w pełni osiągnięte lub - w przypadku stwierdzonych rozbieżności - przedstawiono odpowiednie wyjaśnienia.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

99. System zasadniczo przyniósł wymierne korzyści dla urzędników i kadry zarządzającej UM. Digitalizacja obiegu dokumentów i całościowego nadzoru prac ułatwiła bieżącą działalność³² i zarządzanie UM, jako że możliwe stało się precyzyjne monitorowanie poszczególnych spraw będących w gestii UM. Według urzędników UM zarówno wskaźnik ilości pomyłek obniżył się, jak i czas potrzebny na załatwienie sprawy w Urzędzie został skrócony dzięki wdrożeniu systemu komputerowego. Korzyści te wynikają głównie z większej przejrzystości organizacji pracy oraz lepszej jej organizacji, tj. poprawy komunikacji wewnętrznej, a nawet oszczędności kosztów eksploatacyjnych w związku z tym, że wszystkie dokumenty są łatwo dostępne w formie elektronicznej w centralnym repozytorium.

100. Korzyści z projektu odnieśli także obywatele i przedsiębiorcy: pośrednio - jako że usługi oferowane przez UM są wyższej jakości, jak opisano powyżej, a także bezpośrednio - ponieważ wdrożono 17 usług *online*, nawet jeśli usługi te nie są dostępne w trybie transakcyjnym.

³² Około 30 procesów wewnętrznych zostało odwzorowanych i wdrożonych w wewnętrznym systemie obiegu dokumentów.

101. Równolegle do wdrożenia projektu podpisana została umowa z konsultantem na szkolenie dla pracowników Urzędu. Szkoleniem objęto wszystkich pracowników, czyli ok. 380 osób. Szkolenie odbywało się równolegle do procesu realizacji projektu i było dostosowane do specyfiki poszczególnych stanowisk pracy i ich funkcji w systemie. Po zakończeniu projektu wewnętrzny dział IT Urzędu przejął rolę centrum obsługi, świadcząc pomoc techniczną użytkownikom systemu.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

102. W sprawozdaniu końcowym z projektu wykazano jedynie 4 z 7 wskaźników rezultatu określonych w umowie o dofinansowanie oraz nie przedstawiono żadnych informacji na temat wskaźników oddziaływania. Pomimo że część wskaźników rezultatu wskazuje niższy poziom wykonania niż zakładano w umowie o dofinansowanie, projekt został zrealizowany w pełnym zakresie. Różnice wykazane w sprawozdaniu końcowym wynikają z faktu przeorganizowania (połączenia) pierwotnie zdefiniowanych usług (procesów), które doprowadziło do zmniejszenia ich całkowitej liczby.

103. Według otrzymanych w trakcie wizyty wyjaśnień, projekt osiągnął cel poprawy efektywności obsługi klienta przez urzędnika UM. Możliwość monitorowania spraw w warunkach elektronicznego obiegu dokumentów zwiększył skuteczność Urzędu i przyczynił się do podniesienia kwalifikacji zatrudnionych osób. Niemniej jednak niedostępne są kwantyfikowalne dowody, które potwierdzałyby tę opinię.

104. Pomimo uruchomienia nowych kanałów komunikacji i wdrożenia usług *online* oferowanych przez Urząd, do czasu wizyty kontrolnej klienci Urzędu jeszcze ani razu z nich nie skorzystali. Zgodnie z informacjami uzyskanymi podczas wizyty kontrolnej, bezpośrednie przyczyny tego stanu rzeczy były następujące:

- a) procedury opracowane na podstawie istniejących przepisów wymagają osobistego stawienia się wnioskodawcy w urzędzie, np. w celu odebrania dokumentu potwierdzającego prawo do wykonywania danego zawodu (świadcstwo marynarskie) lub przedstawienia oryginalnych dokumentów wymaganych do podjęcia stosownej decyzji administracyjnej;
- b) w systemie nie przewidziano modułów umożliwiających płatności *online*, a więc opłaty za czynności administracyjne trzeba uiszczać gotówką w siedzibie UM;
- c) informacja na temat możliwości kontaktowania się z Urzędem w trybie *online* nie została rozpowszechniona wśród potencjalnych użytkowników; UM nie podjął starań mających na celu zainteresowanie osób lub przedsiębiorstw nowym kanałem komunikacji.

105. Kolejnym przykładem utraconych korzyści jest brak wykorzystania modułu elektronicznych przetargów publicznych. Ta funkcjonalność systemu komputerowego została wdrożona, ale ani razu jej nie zastosowano. Według szacunków przedstawionych w studium wykonalności, korzyści ze stosowania aukcji internetowych mogłyby wynieść ponad 250 000 PLN rocznie. Korzyść ta znalazła swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach rezultatu, w których jako cel zapisano organizację 30 aukcji rocznie. W momencie przeprowadzania kontroli nie zorganizowano jeszcze żadnej aukcji internetowej.

106. Chociaż nowy system wprowadził wiele zmian operacyjnych w działalności Urzędu i niezaprzeczalnie ułatwił codzienną pracę urzędnikom, to jednak nie w pełni pozwolił na uzyskanie istotnych korzyści wymienionych w studium wykonalności, z powodu częściowego wykorzystania dostępnych funkcjonalności. Na przykład bezpośredni wgląd w załatwiane sprawy możliwy jest jedynie dla użytkownika wewnętrznego, zatem klienci UM mogą uzyskać informacje na temat stanu sprawy jedynie pocztą elektroniczną lub telefonicznie. Ta procedura stoi w sprzeczności z zasadą wydajnego wykorzystania systemu komputerowego, jako że, aby udzielić takich informacji, urzędnik UM musi osobiście zaangażować się w sprawę.

107. Koncepcja wprowadzenia systemu informatycznego została opracowana jedynie dla UM w Gdyni, podczas gdy na polskim wybrzeżu działają jeszcze dwa inne urzędy morskie: w Szczecinie i Słupsku. Zakres zadań realizowanych przez wszystkie te trzy urzędy jest identyczny, a system opracowany na potrzeby UM w Gdyni mógłby zostać zastosowany w pozostałych dwóch urzędach. W czasie przeprowadzania kontroli ETO nie istniała żadna współpraca między tymi urzędami i nie planowano wykorzystania w nich systemu komputerowego stosowanego w UM w Gdyni. Taka współpraca mogłaby prowadzić do opracowania wspólnych rozwiązań zapewniających porównywalny poziom obsługi na całym polskim wybrzeżu niższym kosztem, dzięki podziałowi wspólnych kosztów (i dofinansowaniu prac naukowo-badawczych).

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

108. W studium wykonalności oraz szacunkowej analizie kosztów i korzyści nie skalkulowano kosztów utrzymania systemu po okresie wdrożenia, tak więc koszty te nie mogły zostać uwzględnione przy planowaniu przepływów finansowych w cyklu życia produktu. Po zakończeniu realizacji projekt objęty był 18-miesięczną gwarancją, która zapewniała odpowiedni czas reakcji konsultanta w przypadku wystąpienia problemów technicznych.

109. Po wygaśnięciu gwarancji nie podpisano umowy na utrzymanie i aktualizacje systemu z uwagi na wysokie koszty tego typu usługi żądane przez

wykonawcę. Na podstawie otrzymanej oferty oszacowano, że koszt kilkuletniej umowy na utrzymanie systemu będzie kosztował tyle, ile należy zapłacić za wdrożenie systemu nowszej generacji oferującego podobne funkcje. W chwili obecnej utrzymanie systemu zapewnia wewnętrzny dział IT, co nie gwarantuje okresowych aktualizacji systemu i ewentualnego dostosowania jego funkcjonalności w przypadku istotnej zmiany przepisów prawa.

Trwałość projektu - analiza

110. Zaistniała sytuacja stwarza realne ryzyko, że system IT (oprogramowanie) nie będzie dalej rozwijany i zostanie zastąpiony nowszym, zapewne bardziej zoptymalizowanym pod kątem kosztów utrzymania. Podjęcie tego typu decyzji może ułatwić fakt posiadania nowoczesnej platformy sprzętowej sfinansowanej w ramach projektu PIUM, która mogłaby zostać wykorzystana do obsługi nowego systemu komputerowego.

PROJEKT 3 - PRZEBUDOWA I INTEGRACJA SYSTEMU REJESTRÓW PAŃSTWOWYCH (PESEL2)

Uzasadnienie projektu

111. Podstawowym zidentyfikowanym problemem, poruszonym w głównych dokumentach strategicznych, był brak interoperacyjności pomiędzy zasobami informatycznymi administracji publicznej w Polsce. W konsekwencji obywatele i przedsiębiorcy nie mieli możliwości korzystania z usług elektronicznych oferowanych przez jednostki administracyjne różnych szczebli. Głównym ograniczeniem hamującym skuteczny rozwój interoperacyjności był brak zintegrowanego systemu rejestrów państwowych, który stanowiłby źródło danych referencyjnych dla różnych systemów informatycznych.

112. Dodatkowymi elementami wpływającymi na hamowanie rozwoju e-administracji były:

- a) brak standardów interoperacyjności zgodnych z wymogami programu IDA³³;
- b) brak systemów informatycznych na poziomie lokalnym (gmina) gotowych do wymiany danych z systemem centralnym;
- c) brak zintegrowanych systemów zarządzających centralnymi rejestrami podstawowych danych osobowych;
- d) brak interfejsów na szczeblu centralnym do automatycznej komunikacji z przedsiębiorcami;
- e) brak interfejsów dla administracji i obywateli, dających automatyczny dostęp do baz danych osobowych;
- f) brak portalu informacyjnego, który udostępniałby niektóre informacje lub dane statystyczne dotyczące ludności Polski oraz zapewniałby dostęp do pewnych usług publicznych.

113. Konieczność zrealizowania projektu była za każdym razem określana jako najwyższy priorytet w opracowywanych strategiach i planach działania. Tak duże znaczenie projektu wynikało z jego referencyjnego charakteru oraz powiązania z niemal każdym systemem informatycznym użytkowanym przez

³³ Decyzja nr 1719/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie szeregu wytycznych, w tym identyfikacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami (IDA), Dz.U. L 203 z 3.8.1999.

urzędy administracji publicznej oraz podmioty realizujące usługi publiczne wymagające potwierdzenia tożsamości obywatela.

Założenia projektu

Założenia projektu - fakty

114. Głównym celem projektu było umożliwienie przedsiębiorcom oraz obywatelom korzystania z różnych usług administracyjnych *online*, oferowanych przez administrację wszystkich szczebli. Wyznaczono wskaźniki rezultatu w postaci siedmiu usług na poziomie interakcji dwukierunkowej dla przedsiębiorców, siedmiu usług o tym samym poziomie dla obywateli oraz integrację trzech rejestrów krajowych na poziomie centralnym i trzech na poziomie lokalnym.

115. Osiągnięcie celu nadrzędnego miało się przyczynić do osiągnięcia celów ogólnych projektu:

- a) zwiększenia liczby przedsiębiorstw wykorzystujących do swojej działalności Internet o 12,4 %, do poziomu 85,4 %;
- b) oszczędności kosztów dla przedsiębiorstw w wysokości 42 595 PLN na przedsiębiorcę w związku z wykorzystaniem usług publicznych *online* w okresie od daty planowanego zakończenia projektu (31 grudnia 2007 r.) do 2011 r.

116. Wymienione wyżej cele miały zostać zrealizowane poprzez uruchomienie interfejsów, które umożliwiłyby dostęp do Centralnej Ewidencji Ludności i Dokumentów (CELiD), działającej z wykorzystaniem zintegrowanego systemu rejestrów państwowych oraz stworzenie portalu informacyjnego udostępniającego dane *online* uprawnionym podmiotom (np. bankom). W skład CELiD miały wejść trzy zmodernizowane rejestry na poziomie lokalnym (LBD, SOO, USC), jeden na poziomie centralnym (PESEL) oraz dwa nowe rejestry na poziomie centralnym (OEWiUDO, CRASC). Dodatkowym elementem było zapewnienie interoperacyjności i bezpieczeństwa wyżej wymienionych rejestrów państwowych oraz wyposażenie lokalnych jednostek administracji publicznej w odpowiedni sprzęt komputerowy (2 500 serwerów) oraz oprogramowanie. Wszystkie elementy projektu zostały przedstawione w postaci wskaźników produktu.

117. We wniosku i w umowie z wykonawcą znajdują się wyraźne odniesienia do wytycznych EFI. W umowie pojawiają się wzmianki o kwestiach interoperacyjności (technicznej, semantycznej i organizacyjnej). Niektóre zalecenia EFI nie zostały uwzględnione ze względu na specyficzną dziedzinę, do której nie miały zastosowania. Na przykład system był nakierowany głównie na obsługę na poziomie zaplecza (*back-end*), a zatem kwestie takie jak wymogi

związane z wielojęzycznością na poziomie obsługi klienta (*front-end*) nie były brane pod uwagę.

Założenia projektu - analiza

118. Założenia projektu zostały zdefiniowane zgodnie z indykatywną listą projektów i strategią krajową. W związku z zidentyfikowanymi potrzebami³⁴ zakres projektu był bardzo szeroki i obejmował ambitne podzadania, które powinny być zostać starannie skoordynowane w celu zrealizowania ogólnych założeń projektu. Wystąpiło jednak wysokie ryzyko niepowodzenia projektu w jego proponowanej formie, ponieważ w momencie przyjmowania projektu do realizacji nie istniały przepisy prawne umożliwiające pełne wykorzystanie wszystkich zakładanych funkcjonalności.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

119. Dokumentacja przygotowana wraz z wnioskiem zawiera opis założeń projektu, w tym jego celów szczegółowych oraz planowanych komponentów systemu. Dodatkowo podano zestawienie kosztów i korzyści ekonomicznych oraz przeprowadzono analizę wrażliwości projektu. Na podstawie tak przygotowanej dokumentacji projekt otrzymał współfinansowanie z działania 1.5 SPO-WKP na mocy umowy o dofinansowanie podpisanej 2 sierpnia 2005 r. Całkowity koszt projektu ustalono na 200 100 000 PLN, z czego 75 %, czyli 150 075 000 PLN, miało zostać dofinansowane z EFRR.

120. Brak sprecyzowanej wizji realizacji projektu³⁵ oraz olbrzymie opóźnienie miały wpływ na datę zakończenia oraz zakres projektu. Opóźnienia znalazły odzwierciedlenie w aneksach do umowy o dofinansowanie. Pierwsza zmiana terminu zakończenia pojawiła się w aneksie nr 2 z 29 grudnia 2006 r. - wydłużono okres realizacji do 30 czerwca 2008 r. oraz obniżono kwotę kosztów projektu do 166 700 000 PLN. Według otrzymanych wyjaśnień niektóre funkcjonalności zostały przeniesione do projektu „PL.ID - polska ID karta” (elektroniczny podpis zintegrowany z krajowym dowodem tożsamości) ze względu na reorganizację oraz opóźnienia. Nie uzyskano szczegółowych informacji na temat zmian zakresu.

121. Na problemy organizacyjne nałożyły się trudności z prawidłowym i terminowym przeprowadzeniem procedury przetargowej. Pierwszy przetarg na

³⁴ W celu oszacowania dostępnych zasobów IT przeprowadzono ankietę obejmującą 2 497 gmin.

³⁵ Protokół nr 9 z posiedzenia komitetu sterującego z dnia 4 kwietnia 2007 r.

usługi w zakresie projektowania architektury systemu oraz usługi zarządzania został ogłoszony 16 sierpnia 2006 r. Umowa zaś podpisana została 10 miesięcy później, tj. 25 czerwca 2007 r. Według umowy usługa miała być wykonana do 18 września 2007 r., lecz nastąpiły opóźnienia w realizacji, skutkiem czego architekturę systemu odebrano warunkowo 12 grudnia 2007 r.

122. Trzeci aneks do umowy został podpisany 17 października 2007 r. Zakładał on dalsze obniżenie wartości projektu do 126 450 000 PLN na skutek weryfikacji kwot niezbędnych do wyposażenia centrów lokalnych, dostosowań oprogramowania na szczeblu centralnym oraz zmniejszenia liczby usług dostępnych dla przedsiębiorców z planowanych siedmiu do czterech.

123. Aneks nr 4 podpisano 21 grudnia 2007 r. na podstawie planu naprawczego zatwierdzonego przez komitet sterujący w dniu 17 grudnia 2007 r. Zaaprobowany wariant planu zakładał redukcję dostępnych usług dla przedsiębiorców do dwóch oraz obniżenie kosztu projektu do 31 564 483 PLN. W wyniku ostatniej modyfikacji zakresu usunięto z projektu rozwój systemów na szczeblu lokalnym i prawie wszystkie oferowane usługi *online*. W swojej ostatecznej wersji wartość projektu w stosunku do pierwotnie planowanej wynosiła 15,8 %.

124. Ostateczny termin realizacji projektu określono w aneksie nr 6 do umowy z dnia 5 czerwca 2008 r. na 30 września 2008 r. i tym razem został on dotrzymany.

Realizacja projektu - analiza

125. Pomimo iż umowa została podpisana 2 sierpnia 2005 r., jednostka odpowiedzialna za realizację projektu - Biuro Projektu PESEL2 (BP) - powołana została rok później, tj. 21 sierpnia 2006 r. Pierwszy kierownik projektu został mianowany 11 listopada 2007 r., czyli 17 miesięcy po przyznaniu finansowania. Według wyjaśnień otrzymanych w trakcie wizyty kontrolnej głównym powodem późnego rozpoczęcia projektu były wybory parlamentarne jesienią 2005 r. oraz spodziewana zmiana kierownictwa Ministerstwa.

126. Utworzenie BP nie spowodowało jednak przyspieszenia procesu realizacji projektu. W sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej 13 września 2006 r. przez instytucję wdrażającą wykazano znaczne opóźnienie projektu oraz zalecono przygotowanie ścieżki krytycznej projektu. Częściową winę za opóźnienia w stosunku do pierwotnego harmonogramu ponoszą częste zmiany kierowników projektu. W samym tylko roku 2007 BP miało pięciu różnych kierowników.

127. Wysoka rotacja personelu była również skorelowana z dużą niestabilnością składu komitetu sterującego, który w 2007 r. zmieniany był aż cztery razy. Ta niestabilność negatywnie wpływała na wyznaczanie celów operacyjnych i powodowała uchybienia w planowaniu zadań bieżących, co

zostało podkreślone w sprawozdaniu z kontroli przygotowanym w styczniu 2008 r. przez audytora wewnętrznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

128. To samo sprawozdanie wskazuje również liczne uchybienia w systemie planowania poszczególnych zadań w ramach projektu, a także uchybienia dotyczące obowiązków związanych z monitorowaniem postępów oraz uchybienia polegające na niekompletnej dokumentacji i częściowym braku ścieżki kontrolnej przy rozliczeniach finansowych projektu. W świetle wykrytych błędów w zarządzaniu audytor wewnętrzny negatywnie ocenił realizację projektu.

129. Zasadniczo nie stosowano żadnej uznanej metodyki realizacji projektu. Pewne elementy metodyki typu PRINCE-2 były używane tylko dla komponentów, za które odpowiedzialność ponosił podwykonawca. Pomimo, że w specyfikacjach dotyczących poszczególnych komponentów użycie metody PRINCE2 było oficjalnie wymagane.

130. Zdaniem kontrolerów ETO niepowodzenie we wdrażaniu tego bardzo złożonego projektu było spowodowane połączeniem następujących negatywnych czynników:

- a) brak sprecyzowanej wizji ostatecznego kształtu systemu w połączeniu z presją czasową spowodowaną krótką dostępnością współfinansowania z EFRR (zasada n+2);
- b) słaba pozycja zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu pod względem posiadanych uprawnień, podatność na presję ze strony przedstawicieli hierarchii wewnętrznej i wysoka zależność od zmian politycznych, co skutkowało m.in. dużą rotacją personelu;
- c) brak metodyki realizacji, co miało negatywny wpływ na cały cykl realizacji projektu i zarządzanie zmianami;
- d) dla wielu spośród istniejących procedur administracyjnych odpowiedni był tylko obieg dokumentów papierowych; wprowadzenie niezbędnych z punktu widzenia projektu zmian prawnych było bardziej czasochłonne niż przewidywano.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

131. Plan naprawczy (zob. pkt 123) stanowił punkt zwrotny projektu oraz podsumowanie dotychczasowych osiągnięć. Ogólnie plan naprawczy skoncentrowany był na budowie szkieletu centralnego i zakładał przeniesienie prac nad poziomem lokalnym do projektu PL.ID zaplanowanego na okres

programowania 2007-2013. Udostępniono tylko dwie usługi *online* dla przedsiębiorców polegające na elektronicznym dostępie do rejestru unieważnionych dokumentów tożsamości oraz danych osobowo-adresowych. Ponadto w celu poprawy zarządzania stworzono Centrum Projektów Informatycznych (CPI) w ramach MSWiA, będące wyspecjalizowanym podmiotem odpowiedzialnym za realizację wszystkich znaczących projektów informatycznych realizowanych przez to Ministerstwo. Sporządzono także analizę zmian prawnych niezbędnych do funkcjonowania rezultatów projektu PESEL2.

132. W ramach projektu nie udało się zapewnić planowanych pierwotnie usług, chociaż po zmianie zakresu i modyfikacji celów w każdym z trzech aneksów, zrealizowano ostateczne założenia projektu. Niektóre z początkowo planowanych celów projektu zostały przeniesione do innego projektu (PL.ID), w którym, według oczekiwań, miały zostać osiągnięte.

Produkty projektu - analiza

133. Ostateczne produkty projektu zrealizowane zostały według planu naprawczego, który pod względem zakresu stanowił jedynie ułamek projektu zatwierdzonego w umowie o dofinansowanie z 2005 r. Produktem finalnym były dwie bazy danych na poziomie centralnym z siedmiu planowanych początkowo. Jeszcze gorzej prezentuje się liczba wdrożonych usług *online* dla przedsiębiorców i obywateli: z 14 planowanych usług wdrożono tylko dwie dla przedsiębiorców i żadnej usługi dla obywateli. Z uwagi na przeniesienie usług szczebla lokalnego do innego projektu nie dokonano automatyzacji procesów związanych ze zmianą danych osobowych i adresowych. Podsumowując, przeszkody zidentyfikowane w studium wykonalności, będące głównymi barierami w powszechnym rozwoju e-administracji w Polsce, nie zostały usunięte, jak planowano w uzasadnieniu projektu.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

134. Planowane korzyści ekonomiczne z wdrożenia projektu miały osiągnąć 0,08 % PKB rocznie, czyli równowartość 5 070 mln PLN w ciągu 5 lat od daty zakończenia projektu. Korzyści miały głównie pochodzić z czasu zaoszczędzonego na procedurach administracyjnych i przeznaczonego na rozwój przedsiębiorstw. Z uwagi na niepowodzenie projektu nie osiągnięto zysku ekonomicznego. Zablokowano również na wiele lat rozwój e-administracji na pozostałych szczeblach administracji (np. samorządowej) oraz wprowadzenie w sektorze prywatnym innowacyjnych usług wykorzystujących identyfikację tożsamości obywatela.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

135. Niewątpliwie porażka projektu miała negatywny wpływ na rozwój i modernizację administracji publicznej w Polsce. Należy jednak podkreślić także pewne pozytywne aspekty projektu. Zmodernizowano bazę danych PESEL oraz przygotowano bazę danych dowodów tożsamości na szczeblu centralnym. Te dwie referencyjne bazy danych umożliwiają realizację kolejnych projektów opartych na informacjach w nich zawartych, takich jak wspomniany projekt PL.ID - elektroniczna karta tożsamości zintegrowana z dowodem osobistym. Dodatkowo w ramach projektu przygotowano propozycje zmian aktów prawnych wprowadzonych do nowelizacji Ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z 3 października 2008 r. W ten sposób ułatwiono realizację innych projektów e-administracji, dotyczących wymiany danych osobowych.

136. Wreszcie negatywne doświadczenia zebrane w trakcie realizacji tego złożonego projektu ujawniły w pełni słabości w zakresie organizacji i zarządzania dużymi projektami informatycznymi na centralnym szczeblu administracji. Skutkiem tego było utworzenie CPI (Centrum Projektów Informatycznych), jako profesjonalnego podmiotu wyspecjalizowanego we wdrażaniu horyzontalnych projektów informatycznych o znaczeniu ogólnokrajowym. Skuteczność tego podmiotu ocenić będzie można jednak dopiero po zakończeniu prac nad trwającymi projektami.

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

137. Projekt opierał się na technologii Oracle, która okazała się w wysokim stopniu możliwa do rozszerzenia, otwarta i interoperacyjna. W związku z tym pod względem technologicznym nie stwierdzono przeszkód, mogących uniemożliwić modernizację istniejącego systemu informatycznego. Technologia i standardy zastosowane do budowy systemu gwarantują możliwość dalszego jego rozwoju.

138. Infrastruktura informatyczna utworzona dzięki projektowi PESEL2 jest skutecznie utrzymywana. Do zadań związanych z administrowaniem systemem i utrzymaniem go wyznaczono pracowników wewnętrznych. W końcowej dokumentacji projektu nie zgłoszono żadnych problemów technicznych dotyczących stabilności systemu.

Trwałość projektu - analiza

139. Możliwości rozbudowy systemu są znaczne. Jednakże większość funkcjonalności zaplanowanych w projekcie PESEL2 zostanie wprowadzona w następnym projekcie PL.ID, którego realizacja rozpoczęła się w trzecim

kwartale 2008 r. i który w dużym stopniu opiera się na wynikach projektu PESEL2. Niedawne działania ustawodawcze i projekty ustaw przygotowywane przez polski rząd mają umożliwić wdrożenie wszystkich planowanych funkcjonalności. Projekt PL.ID stanie się zatem aktualizacją projektu PESEL2. Działanie systemu będzie można w pełni zmierzyć i skutecznie ocenić po wprowadzeniu pełnego zestawu funkcji.

140. System PESEL2 osiągnął wymaganą niezawodność. Systemy baz danych były utrzymywane na poziomie umożliwiającym bezawaryjne, stabilne działanie. System zaprojektowano w taki sposób, aby uzyskać długi cykl życia produktu, ale największe zagrożenia dla jego trwałości wynikają nie z postępu technologicznego, lecz ze zmian przepisów prawnych i określonych nimi wymogów.

PROJEKT 4 - SYSTEM INFORMACJI O TERENIE DLA MIASTA ŁODZI - FAZA V

Uzasadnienie projektu

141. System informacji o terenie (SIT) dla miasta Łodzi - faza V - obejmuje utworzenie nowoczesnego portalu i systemu baz danych w zakresie informacji geograficznej w celu dostarczania drogą elektroniczną informacji o gruntach i nieruchomościach w mieście Łodzi przedsiębiorcom, obywatelom i administracji.

142. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki dla Łodzi (dotyczące zatrudnienia, konkurencyjności, penetracji technologii informatycznych itp.) są gorsze niż dla innych porównywalnych miast. Projekt SIT ma za zadanie spełnienie potrzeb związanych z dalszym wprowadzaniem technologii informatycznych do sektora publicznego w celu poprawy jakości życia obywateli, a także przyczynienia się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej Łodzi.

143. Skontrolowany projekt stanowi piątą fazę projektu SIT, którego beneficjentem jest MODGiK (Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej)³⁶, organ publiczny podległy Urzędowi Miasta Łodzi. W fazie piątej dodano do istniejących map i udostępniono *online* informacje dotyczące 4 831 ha powierzchni miasta, co oznacza rozszerzenie zakresu powierzchni miasta objętej systemem elektronicznym o 16,5 %, (3,4 TB dodatkowych danych przestrzennych). Poprzednie fazy projektu SIT obejmowały 12 500 ha, czyli około 43% powierzchni miasta.

144. Obszar objęty fazą piątą leży w zachodniej części miasta oraz w jego centrum. Tereny te uznano za priorytetowe ze względu na ich znaczenie dla przedsiębiorczości i inwestycji.

145. Projekt jest ściśle powiązany z dwoma innymi projektami, „Regionalnym systemem informacji przestrzennej”, realizowanym przez Urząd Marszałkowski w Łodzi oraz systemem „e-Łódź”, wdrażanym przez Biuro Informatyki Urzędu Miasta Łodzi³⁷. Celem projektu było zintegrowanie różnych projektów oraz osiągnięcie interoperacyjności między różnymi systemami³⁸.

³⁶ Studium wykonalności projektu „System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V”, s. 31.

³⁷ Studium wykonalności, s. 11.

³⁸ Idem, s. 39.

Założenia projektu

Założenia projektu - fakty

146. Projekt został podzielony na cztery etapy, realizowane od 2005 do 2007 r. Główne elementy projektu obejmowały zakup sprzętu komputerowego (np. czterech serwerów baz danych, jednego na każdym etapie), a także oprogramowania (m.in. narzędzi programowania do zarządzania bazami danych, bazy graficznej map głównych dla 42 obszarów miasta, przeglądarek internetowych, takich jak Geo-info i EGBiL oraz portalu SIT).

147. Cele projektu określone w studium wykonalności były następujące³⁹:

- a) jako główny cel projektu podano poprawę konkurencyjności miasta, a także wsparcie jego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii w tworzeniu nowej - i rozbudowę istniejącej - infrastruktury społeczeństwa informacyjnego miasta Łodzi;
- b) dodatkowo w studium wykonalności wymieniono następujące cele częściowe:
 - i) poprawa konkurencyjności miasta, co bezpośrednio przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności miasta dla mieszkańców i funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych;
 - ii) rozwój usług elektronicznych spełniających potrzeby obywateli, podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych w zakresie informacji przestrzennej;
 - iii) poprawa efektywności pracy administracji samorządowej poprzez wykorzystanie infrastruktury informatycznej;
 - iv) podniesienie standardów obsługi obywateli, przedsiębiorstw oraz instytucji poprzez skrócenie czasu załatwiania spraw oraz podniesienie jakości merytorycznej wydawanych decyzji;
 - v) zwiększenie liczby usług świadczonych przez administrację z wykorzystaniem nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych.

³⁹ Idem, s. 22.

148. We wniosku cele te zostały jednak sformułowane w inny sposób⁴⁰. Drzewo celów jest bardziej rozwinięte i rozróżnia cele ogólne, częściowe oraz operacyjne.

149. Jeśli chodzi o wskaźniki, we wniosku zdefiniowano wskaźniki produktów, rezultatów i oddziaływania, a cele są przedstawione w skali czasowej z podaniem terminów przewidywanej ich realizacji:

- a) *wskaźniki planowanych produktów*: liczba zainstalowanych serwerów, wdrożonych systemów archiwizacji i backupu danych oraz platform GIS i dostępnych portali *online*;
- b) *wskaźniki planowanych rezultatów*: liczba archiwizowanych lub backupowanych danych i liczba użytkowników objętych systemem;
- c) *wskaźniki planowanych oddziaływań*: liczba spraw załatwianych *online*, liczba osób korzystających z usług publicznych *online*, skrócenie czasu obsługi interesantów.

150. W studium wykonalności natomiast wskaźniki są opisane odmiennie:

- a) skrócenie czasu realizacji sprawy przez urzędnika;
- b) skrócenie czasu załatwiania sprawy w urzędzie przez obywatela;
- c) obniżenie kosztów obsługi interesantów w urzędzie;
- d) poprawa atrakcyjności inwestycyjnej regionu łódzkiego.

151. Podczas realizacji projektu wytyczne EIF zostały bezpośrednio uwzględnione i odniesiono się do nich zarówno we wniosku projektowym, jak i w umowie. Pod względem interoperacyjności, a także przechowywania danych geograficznych i zarządzania nimi, projekt został opracowany i przeprowadzony zgodnie z dyrektywą INSPIRE⁴¹. Projekt był także zgodny z planem działań *eEurope2005* dotyczącym utworzenia odpowiedniego środowiska do korzystania z Internetu, świadczenia usług elektronicznych oraz tworzenia treści cyfrowych. Uwzględnione zostały wszystkie trzy rodzaje interoperacyjności: organizacyjna - pod względem współpracy między różnymi

⁴⁰ Wniosek o dofinansowanie realizacji projektu ze Śródków EFRR w ramach Priorytetu 1 - Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmacnianiu konkurencyjności regionów i Priorytetu 3 - Rozwój lokalny, z wyłączeniem Działania 3.4 - Mikroprzedsiębiorstwa, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Numer wniosku 522/04), s. 8.

⁴¹ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE).

organizacjami z zastosowaniem wymiany danych GIS; semantyczna - z uwagi na to, że polskie prawo geodezyjne wymaga stosowania określonego słownictwa w wielu zestawach danych; techniczna - pod względem standardów wymiany danych między jednostkami administracji. Obsługa klienta opiera się na interfejsie przeglądarki internetowej zgodnym ze standardami W3C.

Założenia projektu - analiza

152. Wniosek projektowy i studium wykonalności różnią się pod względem sformułowania zarówno celów, jak i wskaźników. Główne różnice dotyczą definicji wskaźników oddziaływania, która jest odmienna w obu dokumentach.

153. Na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji projektu możliwa była ocena stanu realizacji pod względem uzyskanych produktów i rezultatów. Jeśli chodzi o wskaźniki produktów i rezultatów, zostały one osiągnięte, a czasem nawet przekroczone. Natomiast wspomniane wyżej sprawozdanie nie zawiera informacji na temat wskaźników oddziaływania⁴².

154. Niemniej jednak zespół kontrolny otrzymał sprawozdanie dotyczące pewnych wskaźników oddziaływania⁴³, przygotowane przez beneficjenta końcowego na podstawie danych wewnętrznych i jego własnych obliczeń. Wskaźniki te dotyczą po pierwsze skrócenia czasu potrzebnego na załatwienie sprawy w różnych działach administracji, i wykazują znaczne oszczędności czasowe (zob. pkt 168). Po drugie w sprawozdaniu opisano popularność witryny InterSIT (<http://www.mapa.lodz.pl/>), na której w 2008 r. odnotowano 1 000 000 odwiedzin oraz dwóch portali - intranetowego i internetowego (EGBiL i Geo-info) - gdzie zarejestrowano odpowiednio 11 000 i 1 300 odwiedzin⁴⁴. Na temat wskaźników oddziaływania nie podano innych informacji.

155. Celem projektu było podniesienie jakości usług dla obywateli, przedsiębiorców i instytucji. Cel ten zrealizowano dzięki zintegrowaniu baz danych oraz skutecznemu wykorzystaniu informacji przestrzennej do zarządzania gruntami w województwie łódzkim. Było to konieczne do osiągnięcia interoperacyjności technicznej umożliwiającej uruchomienie projektu, natomiast osiągnięcie interoperacyjności semantycznej nie stanowiło

⁴² Brak istotnych wskaźników oddziaływania w sprawozdaniu końcowym wynika z decyzji instytucji zarządzającej (uznała ona, że w momencie zakończenia projektu jest zbyt wcześnie na podanie takich informacji).

⁴³ Struktura i zakres spraw dla MODGiK. Podstawowe dane i statystyki opracowane na potrzeby audytu projektu „System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V” przeprowadzonego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, październik 2009.

⁴⁴ Drugi kwartał 2009 r.

dużego problemu, ponieważ standardy znacznikowania danych GIS stosowane w systemach łódzkiej administracji były już zdefiniowane. Interoperacyjność organizacyjna również została uzyskana, jako że beneficjent spełniał z definicji wymogi prawne i administracyjne dotyczące udzielania informacji przestrzennej.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

156. Na mocy uchwały Wojewody Łódzkiego nr 481/2005 z dnia 14 czerwca 2005 r. „Projekt SIT faza V” dla miasta Łodzi został zatwierdzony do finansowania z EFRR przy maksymalnym wskaźniku współfinansowania 75 % całkowitego kosztu ustalonego na 19 995 800 PLN⁴⁵. Z kolei umowa nr OG.343/1/18/2005 między beneficjentem a wykonawcą została podpisana w dniu 29 września 2005 r. po przeprowadzeniu negocjacyjnej procedury przetargowej (która trwała dłużej, niż oczekiwano).

157. W dokumentacji projektu szczegółowo opisano wszystkie etapy realizacji projektu (komponenty techniczne, rodzaje oprogramowania i harmonogram realizacji). Należy mieć na uwadze, że projekt ten, jak już wspomniano, stanowi piątą fazę większego projektu (SIT) i został opracowany z wykorzystaniem wcześniejszych doświadczeń.

158. Według harmonogramu fizyczna realizacja projektu miała trwać od 10 sierpnia 2005 r. do 30 kwietnia 2007 r., tj. 21 miesięcy. Opóźnienie w procedurze przetargowej spowodowało opóźnienie daty rozpoczęcia projektu oraz zmianę w harmonogramie. Dlatego też 23 grudnia 2005 r. podpisano aneks I do umowy o dofinansowanie, w którym harmonogram oraz kwota współfinansowania zostały zmienione w porozumieniu z wykonawcą. Według nowego harmonogramu projekt miał być realizowany od 29 września 2005 r. do 29 czerwca 2007 r., to jest przez 21 miesięcy.

159. Całkowity koszt projektu, jak ustalono w umowie o dofinansowanie, został oszacowany na 19 991 761 PLN; ostatecznie rzeczywisty koszt projektu wyniósł 19 969 799 PLN.

160. Mimo że nie zastosowano żadnego uznanego podejścia, wykorzystano szczegółową i spójną metodykę, którą zastosowano z powodzeniem w realizacji poprzednich zadań. Została ona wykorzystana do opracowania i

⁴⁵ W uchwale stwierdza się, że ostateczna kwota współfinansowania zostanie określona w porozumieniu z beneficjentem. W umowie o współfinansowanie całkowity koszt projektu ustalono na 19 991 761,8 PLN, a wskaźnik współfinansowania wyniósł ostatecznie 44,24 %.

wdrożenia podręcznika procedur opisującego obieg dokumentów i zawierającego spójne nazewnictwo zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi i prawnymi. Choć metoda PMM nie została wyszczególniona w umowie, stwierdzono, że zarządzanie projektem musi opierać się na metodach stosowanych przy realizacji poprzednich zadań i spełnione muszą zostać wszystkie kluczowe wymogi dotyczące zarządzania. Obejmowały one ocenę ryzyka, formalne zatwierdzanie etapów oraz formalne uzgadnianie produktów z ich opisami.

Realizacja projektu - analiza

161. Pomimo szczegółowego zaplanowania zakresu i realizacji projektu, wystąpiły niewielkie opóźnienia w jego realizacji. Opóźnienia były uzasadnione, a zmiany w harmonogramie zostały wprowadzone w odpowiednim czasie (zob. wyżej). Realizację projektu zakończono w terminie wyznaczonym w zaktualizowanym harmonogramie. Wspomniane wyżej opóźnienie nie spowodowało większych problemów z fizyczną realizacją projektu ani też nie wiązało się ze zmianami jego zakresu. W wyniku opóźnienia nie wzrosły także koszty projektu.

162. Mimo że nie zastosowano żadnej powszechnie uznanej metodyki, wykorzystano z powodzeniem szczegółowe i spójne metody oparte na doświadczeniu w realizacji poprzednich zadań, w których okazały się one skuteczne. W wyniku analizy ryzyka opracowano szczegółowy podręcznik zawierający wskazówki dla poszczególnych podmiotów uczestniczących w projekcie z uwzględnieniem uregulowań prawnych i najlepszych praktyk. Można mieć jednak wątpliwości, czy taka metodyka, opracowana dla jednego, bardzo specyficznego rodzaju projektu GIS doskonalonego podczas realizacji kilku faz, może być przydatna w szerszym kontekście.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

163. Projekt znajduje się w piątej fazie realizowanej obecnie inicjatywy, a jego zakres został zaplanowany i przetestowany już w czterech poprzednich fazach; datę odbioru każdej fazy określono w ogólnym kalendarzu projektu. Umowa została zrealizowana bez opóźnień i zmian, a wszystkie funkcje działają zgodnie ze specyfikacją. Cyfrowa platforma MODGiK ułatwia kontakty między administracją publiczną a obywatelami, przedsiębiorcami i miejskimi jednostkami organizacyjnymi. Usługi internetowe są dostępne w kilku wersjach językowych, co znacznie upraszcza komunikację z inwestorami zagranicznymi, umożliwiając im składanie wniosków *online*. Wśród produktów projektu znalazła się dodatkowa mobilna funkcja - aplikacja z mapą przeznaczona do urządzeń przenośnych (możliwa do pobrania w serwisie MODGiK).

Produkty projektu - analiza

164. Usługi elektroniczne udostępnione w piątej fazie projektu działają w sposób zadowalający, ponieważ zostały właściwie zaplanowane i przygotowane. Planowany zasięg projektu (według liczby mieszkańców) wynosił 700 000 obywateli, a w rzeczywistości przekroczono ten cel i projekt objął 760 000 osób. Projekt osiągnął także wymagany indykatorywny zakres pod względem liczby zastosowanych serwerów (cztery z czterech wymaganych).

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

165. Ponieważ, jak już wcześniej wyjaśniono, projekt stanowi piątą fazę większego projektu, nie uznano za konieczne przeprowadzenia specjalnych szkoleń dla wewnętrznego personelu organizacji, który zapoznał się już z całością projektu SIT i brał udział we wdrażaniu poprzednich faz.

166. Obywatele i przedsiębiorcy byli zapraszani na spotkania informacyjne mające na celu objaśnienie założeń projektu. Rozpowszechniano także materiały informacyjne. Nie zapewniono jednak ani specjalnego szkolenia, ani pomocy technicznej.

167. W studium wykonalności przedstawiono szczegółową analizę ekonomiczną obejmującą okres od 2004 do 2011 r. Korzyści ekonomiczne dla fazy V miały polegać na skróceniu czasu załatwiania spraw z punktu widzenia urzędników służby cywilnej oraz z punktu widzenia obywateli (dzięki zarówno obsłudze *online*, jak i dostarczaniu informacji). Inną korzyścią wymienioną w analizie było utworzenie 120 nowych miejsc pracy do 2009 r. (305 do 2011 r.). Łącznie projekt miał przynieść korzyści ekonomiczne (w formie oszczędności) równe 6,5 mln PLN do 2009 r. (10,8 mln do 2011 r.)

Korzyści wynikające z projektu - analiza

168. Zasadniczo celem projektu było przyniesienie namacalnych korzyści zarówno jednostkom administracji lokalnej, jak i obywatelom oraz przedsiębiorcom. Jeśli chodzi o korzyści dla administracji, według własnego sprawozdania MODGiK⁴⁶, projekt umożliwił znaczne podniesienie wydajności

⁴⁶ Struktura i zakres spraw dla MODGiK. Podstawowe dane i statystyki opracowane na potrzeby audytu projektu „System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V” przeprowadzonego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, październik 2009.

pracy⁴⁷ (od 20 % do 52 % w zależności od wydziału), którego wartość oszacowano na około 4,5 mln PLN w 2009 r.⁴⁸ - jest to więcej niż przewidziano w studium wykonalności za cały rok 2009, tj. 3,2 mln PLN. Nie jest jednak jasne, czy wszystkie przedstawione korzyści odnoszą się do współfinansowanej fazy V, czy do wszystkich faz traktowanych jako jeden spójny projekt.

169. Jeśli chodzi o korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw, oprócz zapewnienia nowego kanału komunikacji - usług *online* - nie udowodniono innych korzyści. W związku z tym nie można stwierdzić, czy projekt przyczynił się do uzyskania innych korzyści, takich jak:

- a) oszczędności czasowe dla obywateli i/lub przedsiębiorstw;
- b) podniesienie atrakcyjności województwa łódzkiego dla inwestorów oraz stworzenie nowych miejsc pracy.

170. Pewne wątpliwości dotyczące korzyści wynikają z dwóch następujących czynników:

- a) ze względu na ograniczoną popularność kwalifikowanych podpisów elektronicznych, z usług *online* korzysta się rzadko. Sytuacja ta stawia pod znakiem zapytania możliwość uzyskania określonych korzyści dla interesantów, a w szczególności dla obywateli;
- b) specjaliści, tacy jak geodeci, pracujący z danymi przestrzennymi, odmawiają dostarczania tych danych w formacie elektronicznym. Chociaż podjęto próbę rozwiązania tego problemu, organizując dodatkowe sesje szkoleniowe, uzyskanie natychmiastowych rezultatów nie jest możliwe, ponieważ należy najpierw zmienić dotychczasowe nawyki zawodowe. Przedstawianie danych przestrzennych na papierze niepotrzebnie zwiększa ilość zadań do wykonania ręcznie oraz ryzyko błędów przy prowadzeniu danych.

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

171. Projekt przeszedł już pewną liczbę planowanych aktualizacji w ramach długoterminowej strategii sięgającej co najmniej 2011 r., ale ponieważ końcowe wyniki projektu mają stanowić główną część platformy e-administracji, nie

⁴⁷ Zastosowany wskaźnik: liczba usług podzielona przez liczbę pracowników.

⁴⁸ Dane dostępne za okres od stycznia do października 2009 r.

określono końcowego terminu utrzymania systemu. Przewidziano także integrację projektu z innymi systemami w województwie łódzkim dzięki jego wbudowanej standaryzacji i modularności. Projekt jest łatwy do aktualizowania dzięki swojej otwartości i interoperacyjności; na przykład dodano do niego nowe bazy danych z wykorzystaniem zaktualizowanych modeli referencyjnych udostępnionych wraz z elektronicznymi rejestrami publicznymi, co ułatwiło procedury związane z rozwojem przestrzennym regionu.

172. Udało się wdrożyć poprzednich faz, obejmując planowaną aktualizację i rozszerzenie, pozytywnie świadczą o możliwościach rozbudowy systemu. W ramach projektu opracowano ustandaryzowane, interoperacyjne, a zatem współdziałające ze sobą referencyjne bazy danych przestrzennych. Udostępniono je wraz z elektronicznymi rejestrami publicznymi różnym użytkownikom za pomocą platformy internetowej w celu uproszczenia procedur związanych z przestrzennym rozwojem regionu.

Trwałość projektu - analiza

173. System jest zdecydowanie stabilny i nie zarejestrowano żadnych poważnych awarii, co oznacza, że doświadczenia zdobyte podczas wdrażania poprzednich faz przyniosły namacalne korzyści. Po dodaniu w 2006 i 2009 r. nowych baz danych nie stwierdzono, aby wpłynęło to na niezawodność całego systemu. Ponadto samorządy miejscowości satelickich skupionych wokół miasta Łodzi wyraziły zainteresowanie uczestnictwem w projekcie, co jeszcze bardziej rozszerzyłoby jego zasięg geograficzny i wzmocniłoby perspektywy przyszłego rozwoju.

PROJEKT 5 -SYSTEM ELEKTRONICZNEJ KOMUNIKACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM (SEKAP)

Uzasadnienie projektu

174. Projekt przygotowany został głównie w odpowiedzi na przyjętą *Strategię rozwoju województwa śląskiego 2000-2015* oraz jej późniejszą wersję na lata 2000-2020. Strategia zakładała wyrównywanie dysproporcji pomiędzy dużymi ośrodkami a małymi miejscowościami w zakresie wykorzystywania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, przyczyniając się do wzrostu konkurencyjności regionu.

175. Ostateczny kształt projektu opracowany został na podstawie szczegółowego badania potrzeb 54 partnerów będących jednostkami samorządu terytorialnego trzech różnych szczebli (gmina, powiat, starostwo). Badanie ankietowe przeprowadzone wśród partnerów ujawniło istotne braki w stopniu informatyzacji urzędów lokalnych w zakresie systemów obiegu dokumentów i podpisu elektronicznego, uniemożliwiających świadczenie jakichkolwiek usług publicznych przez Internet.

176. Głównym problemem zidentyfikowanym na podstawie analizy przedprojektowej były niewystarczające warunki organizacyjne i techniczne dla świadczenia usług elektronicznych, co powodowało niską efektywność w zakresie świadczenia e-usług. Studium wykonalności przedstawia szczegółową analizę potrzeb z perspektywy trzech różnych grup użytkowników końcowych (urzędu, obywatela i przedsiębiorcy).

Założenia projektu

Założenia projektu - fakty

177. Potrzeby sprzętowe i organizacyjne zidentyfikowane na etapie planowania projektu zostały uwzględnione w zakresie wdrożenia i planowanych funkcjonalności systemu. Celem nadrzędnym było usunięcie głównego problemu poprzez przygotowanie administracji publicznej do świadczenia usług *online*. Założenia techniczne projektu znalazły odzwierciedlenie w przyjętych wskaźnikach produktu, takich jak liczba serwerów, komputerów, systemów obiegu dokumentów itd., wskazujących na fizyczną realizację projektu.

178. Na podstawie symulacji rozwoju populacji regionu dokonano oszacowania liczby potencjalnych użytkowników systemu, którzy powinni korzystać z jego funkcjonalności, czyli z usług *online* oferowanych przez urzędy. Szacunek ten znalazł swoje odzwierciedlenie we wskaźniku rezultatu opisującym liczbę osób objętych systemem identyfikacji (populacji docelowej). Docelowo zakładano, że po dwóch latach od uruchomienia system będzie liczył 350 992

zarejestrowanych użytkowników w regionie województwa śląskiego. Liczba ta została skalkulowana na podstawie prognozowanej liczby mieszkańców regionu (ok. 4,6 mln) pomnożonej przez stopień penetracji Internetu i szacowanej proporcji użytkowników zainteresowanych usługami elektronicznymi świadczoneymi przez administrację publiczną.

Założenia projektu - analiza

179. Dostyc precyzyjna analiza ekonomiczna zaprezentowana w studium wykonalności projektu definiuje zestaw dodatkowych wskaźników (również wskaźników oddziaływania), związanych z innymi celami projektu, takimi jak kwota oszczędności dla przedsiębiorców i obywateli z tytułu łatwiejszego dostępu do usług publicznych, obniżenie kosztów działalności administracji z racji mniejszego zużycia materiałów eksploatacyjnych, itd. Wskaźniki te nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia w umowie o dofinansowanie, a więc stopień ich osiągnięcia nie był na bieżąco monitorowany i przedstawiany.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

180. W projekcie uczestniczyły 54 autonomiczne jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla i o różnym poziomie dostępnych zasobów finansowych i kadrowych. Faza realizacji poprzedzona została przygotowaniem umowy z 1 lipca 2005 r. regulującej zakres praw i obowiązków poszczególnych partnerów. Częścią umowy było również dokonanie przez kierownika projektu przeglądu stanu posiadanych zasobów i identyfikacja potrzeb partnerów. Do celów przygotowania projektu „System elektronicznej komunikacji administracji publicznej w województwie śląskim (SEKAP)” decyzją Sejmiku Województwa Śląskiego z 13 czerwca 2005 r., powołano specjalną jednostkę - Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego, którego celem statutowym było wdrożenie SEKAP, przygotowanie centrum przetwarzania danych oraz bieżące zarządzanie systemem w imieniu wszystkich partnerów projektu.

181. Ta specjalnie powołana grupa przy pomocy konsultanta opracowała dokumentację niezbędną do złożenia wniosku o dofinansowanie z działania 1.5 ZPORR. Wniosek o dofinansowanie złożony został 1 lipca 2005 r., a przewidziany w harmonogramie okres trwania projektu wyniósł 26 miesięcy - od 1 września 2005 r., do 30 listopada 2007 r.

182. W studium wykonalności przedstawiono model ekonomiczny kosztów i korzyści płynących z systemu w perspektywie wieloletniej (do 2017 r.), opracowany na podstawie dostępnych krajowych danych statystycznych i możliwych scenariuszy rozwoju opartych na doświadczeniach krajów bardziej zaawansowanych w rozwoju e-administracji.

183. Umowa o dofinansowanie podpisana została 28 kwietnia 2006 r., po przeprowadzeniu procedury konkursowej, jednakże później o 8 miesięcy niż zakładał to początkowy harmonogram. Łączny koszt umowy wynosił 27 004 400 PLN (26 464 400 PLN wydatków kwalifikowalnych, dofinansowanie z EFRR 75 % - 19 848 300 PLN). Pomimo przesunięcia daty rozpoczęcia projektu na 15 lutego 2006 r., nie skorygowano daty jego przewidywanego zakończenia. Umowa o dofinansowanie była korygowana trzy razy:

- a) aneks 1 z 14 września 2006 r. - zmniejszenie całkowitej wartości projektu do 26 126 000 PLN z powodu rozstrzygnięcia pierwszego przetargu na doradcę technologicznego oraz wprowadzenie nowego harmonogramu z ustanawiającego formalną datę rozpoczęcia na 7 września 2006 r.;
- b) aneks 2 z 3 stycznia 2008 r. - kolejne zmniejszenie wartości umowy - do 22 261 083 PLN, spowodowane zakończeniem drugiej procedury przetargowej na sprzęt i na dostawcę oprogramowania. W aneksie tym nastąpiła również zmiana daty rozpoczęcia na 23 kwietnia 2007 r. i zakończenia projektu na 5 czerwca 2008 r.;
- c) aneks 3 z 14 sierpnia 2008 r., podpisany po dacie zakończenia projektu. Zmodyfikowany został ponownie koszt realizacji - na 22 178 368 PLN (po podpisaniu ostatniego kontraktu na promocję projektu), z czego kwota kwalifikowalna wyniosła ostatecznie 20 704 491 PLN.

184. Z uwagi na fakt, iż zasoby personalne partnerów nie pozwalały na samodzielną realizację i nadzór projektu, całość prac związanych z projektem podzielona została na 3 kontrakty z podwykonawcami:

- a) dotycząca doradcy technologicznego - umowa z 5 maja 2006 r., która określała zakres zadań zewnętrznych konsultantów informatycznych, obejmując całość problematyki wdrożenia - począwszy od weryfikacji dokumentacji przetargowej, poprzez bieżący monitoring, zarządzanie realizacją projektu, analizę ryzyka, aż do testów gotowego produktu;
- b) dotycząca wykonania SEKAP oraz dostawy sprzętu i oprogramowania - kontrakt podpisano 23 kwietnia 2007 r.;
- c) dotycząca publicznej promocji projektu propagującej portal wraz z oferowanymi usługami w prasie i telewizji w regionie województwa śląskiego - umowę podpisano 8 maja 2008 r.

185. Projekt był na bieżąco monitorowany zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, która zakładała początkowo sporządzanie sprawozdań w 3-, a następnie 6- i 12-miesięcznych okresach sprawozdawczych. Dodatkowo na mocy wspomnianej umowy o współpracy z 1 lipca 2007 r. w dniu 13 lutego 2006 r. utworzono komitet sterujący, sprawujący kontrolę nad projektem i

podejmujący decyzje strategiczne w imieniu partnerów projektu. W okresie realizacji projekt był kontrolowany przez służby audytu wewnętrznego (2006 i 2007) oraz Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi Urzędu Wojewódzkiego (instytucja pośrednicząca) (21 maja 2008 r. i 13 października 2008 r.). Nie wykryto istotnych nieprawidłowości.

Realizacja projektu - analiza

186. Projekt został bardzo dokładnie przygotowany zarówno pod względem koncepcji wdrożenia odpowiadającej zidentyfikowanym potrzebom, jak również samej organizacji podmiotów biorących w nim udział. We wniosku i dołączonym do niego studium wykonalności przedstawiono dokładną techniczną i finansową analizę projektu oraz jego otoczenie społeczne i legislacyjne. Dokumentacja zawierała również szczegółowy harmonogram realizacji wraz z podaniem głównych etapów oraz dat ich osiągnięcia. Jednak w wyniku zbyt optymistycznego założenia co do daty zakończenia projektu, umowa o dofinansowanie musiała zostać skorygowana.

187. Okres realizacji zakładany we wniosku wynosił 26 miesięcy i czas ten nie został przekroczony (licząc od daty ogłoszenia pierwszego przetargu w dn. 10 lutego 2006 r.), ale zakończenie projektu nastąpiło 6 miesięcy po pierwotnie planowanej dacie. Na zmianę tego terminu wpłynęły trzy nieprzewidziane czynniki:

- a) procedura konkursowa trwała znacznie dłużej niż się spodziewano;
- b) decyzją Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 7 marca 2007 r. procedura oceny ofert w ramach procedury przetargowej na dostawę sprzętu i instalację oprogramowania musiała zostać powtórzona;
- c) budynek, w którym miała zostać umiejscowiona główna serwerownia projektu, był w remoncie dłużej niż planowano i nie była możliwa fizyczna instalacja sprzętu komputerowego.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

188. W ramach projektu stworzono platformę teleinformatyczną dostosowaną do potrzeb partnerów biorących udział w projekcie oraz dokonano zakupu sprzętu komputerowego. Platforma programowa zawierała m.in. następujące komponenty:

- a) system obiegu dokumentów - oprogramowanie, którego zadaniem jest odzwierciedlenie procesów administracyjnych oraz ich monitoring;

- b) system bezpieczeństwa - chroniący środowisko informatyczne przed nieuprawnionymi modyfikacjami oraz wirusami komputerowymi;
- c) platforma formularzy elektronicznych - porządkująca i standaryzująca formularze używane w kontaktach z obywatelami;
- d) system automatycznej weryfikacji podpisu elektronicznego;
- e) system płatności;
- f) platforma e-usług - portal do kontaktów z klientami urzędów.

Oprogramowanie zainstalowane zostało na przygotowanej platformie sprzętowej, w skład której wchodziły m.in. 74 serwery oraz 1210 komputerów.

Produkty projektu - analiza

189. W wyniku wdrożenia projektu zaoferowano 53 usługi administracyjne dostępne *online* dla obywateli i przedsiębiorstw:

- a) sprawy meldunkowe - 8 usług;
- b) ewidencja działalności gospodarczej - 7 usług;
- c) limitowana działalność gospodarcza (wymagająca osobnych zezwoleń) - 21 usług;
- d) podatki lokalne - 16 usług;
- e) wsparcie organizacji pozarządowych - 1 usługa.

190. Sprawozdanie końcowe sporządzone na zakończenie projektu dostarcza szczegółowych informacji o osiągniętych wskaźnikach w zakresie zainstalowanego oprogramowania i sprzętu. Ponadto sprawozdanie z 13 października 2008 r. sporządzone przez instytucję pośredniczącą potwierdza wdrożenie wszystkich produktów projektu zgodnie z celami założonymi w umowie o dofinansowanie. W zakresie produktów cele projektu zostały w pełni osiągnięte.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

191. Celem głównym projektu było stworzenie warunków organizacyjnych i technicznych na potrzeby świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną oraz wzrost efektywności pracy administracji publicznej. Wyznaczone zostały cele w postaci wskaźników produktów i rezultatów.

192. Chociaż wszystkie zaplanowane wskaźniki produktów projektu zostały osiągnięte, główne korzyści skwantyfikowane w analizie ekonomicznej projektu związane były bezpośrednio z powszechnym użyciem wdrożonych e-usług przez obywateli, przedsiębiorców i samą administrację. W studium wykonalności prognozowano, że w 2008 r. z systemu SEKAP korzystać będzie 357 684 obywateli i 67 274 przedsiębiorstw, co przyniesie 7 219 800 PLN oszczędności rocznie dla lokalnej społeczności z tytułu czasu zaoszczędzonego na kontaktach z administracją publiczną.

193. Wskaźnik wykorzystania systemu był modyfikowany przez kolejne aneksy do umowy o dofinansowanie, i ostatecznie został ukształtowany na poziomie 7 000 użytkowników w roku 2008 i 299 000 w roku 2009. Według danych ze sprawozdania końcowego z 11 września 2009 r., pomimo zorganizowania w ramach projektu akcji promocyjnej w lokalnej prasie i telewizji, system miał tylko 1 682 zarejestrowanych użytkowników.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

194. Według otrzymanych wyjaśnień, przyczyną dość niskiego zainteresowania systemem i usługami publicznymi oferowanymi *online* przez system SEKAP są prawne ograniczenia prawne związane z użyciem podpisu elektronicznego. Bariera jest ustawowo wymagane użycie podpisu kwalifikowanego, którego koszt jest zbyt wysoki (ok. 100 EUR na 2 lata), aby upowszechnić jego użycie. Alternatywny system podpisu wdrożony przez system SEKAP - podpis niekwalifikowany - nie spełnia obecnych wymogów ustawowych do przeprowadzenia wszystkich operacji administracyjnych.

195. Bardzo restrykcyjne rozwiązania w zakresie podpisu elektronicznego spowodowały, iż projekt SEKAP nie przyniósł spodziewanych korzyści polegających na szerokim wykorzystaniu e-usług administracyjnych. Chociaż ograniczenia te były już dobrze znane na etapie określania celów projektu, powszechnie spodziewano się szybkiej zmiany tych restrykcyjnych zasad, która jednak nie nastąpiła. W rezultacie nie osiągnięto korzyści ekonomicznych dla lokalnej społeczności i przedsiębiorców. Korzyści dla społeczności lokalnej spodziewane są dopiero po zapowiadanej zmianie rozwiązań prawnych polegającej na dopuszczeniu w kontaktach z administracją publiczną użycia podpisu niekwalifikowanego.

196. Niewątpliwie największym beneficjentem projektu jest sama administracja, która uzyskała nowoczesne narzędzie informatyczne optymalizujące procesy wewnętrzne, standaryzujące zestaw używanych formularzy i dające możliwość lepszej kontroli pracy urzędów objętych projektem. Nie udało się stwierdzić innych korzyści dla administracji uzyskanych do momentu wizyty kontrolnej ETO, w szczególności tych opisanych w studium wykonalności, dotyczących redukcji zużycia materiałów eksploatacyjnych czy większej wydajności.

PROJEKT 6 - ROZWÓJ SYSTEMÓW ADMINISTRACJI ELEKTRONICZNEJ W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM (WROTA MAŁOPOLSKI)

Uzasadnienie projektu

197. W uzasadnieniu projektu wskazano na niski poziom wykorzystania technologii społeczeństwa informacyjnego przez administrację samorządową i instytucje publiczne w województwie małopolskim. Pomimo że poziom ten nie odbiegał od średniej krajowej, był znacznie niższy od poziomu wykorzystania tych technologii w krajach należących do Unii Europejskiej. Zidentyfikowano szczególnie braki w wyposażeniu i dostępie do nowoczesnych technologii w małych ośrodkach miejskich oraz na obszarach wiejskich, gdzie niska penetracja Internetu może przyczynić się do wykluczenia cyfrowego i zmniejszenia szans rozwojowych lokalnych społeczności.

198. Poziom wykorzystania systemów informatycznych przez urzędy lokalne był niski, a wiele jednostek - z uwagi na wysokie koszty i brak odpowiedniej wiedzy na temat potencjalnych korzyści - nie rozwijało odpowiedniej infrastruktury informatycznej. Z tego powodu tylko nieliczne jednostki administracji lokalnej dysponowały systemem elektronicznego obiegu dokumentów i były w stanie komunikować się za pomocą mediów elektronicznych.

199. Projekt był realizacją założeń strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie małopolskim i stanowi uzupełnienie dotychczasowych działań samorządów w zakresie e-administracji, tj. rozbudowy portalu wojewódzkiego „Wrota Małopolski”, Cyfrowego Urzędu oraz zintegrowanego Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Projekt ma na celu poprawę poziomu wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych w pracy administracji publicznej w relacjach „urząd - urząd” i „urząd - obywatel”.

Założenia projektu

Strategia regionalna - fakty

200. Dokumentem strategicznym na poziomie regionalnym w odniesieniu do rozwoju elektronicznej administracji był *Program informatyzacji województwa małopolskiego w latach 2004 - 2006*. Określono w nim siedem celów strategicznych odnoszących się do pięciu obszarów tematycznych, z których jeden był obszarem administracji.

201. W ramach celu 2: „Świadczenie usług *online* przez administrację publiczną”, przewidziana została rozbudowa regionalnego portalu informacji i usług publicznych „Wrota Małopolski”. Ponadto planowano jego integrację z bazami danych lokalnych urzędów administracji publicznej. Poprawa dostępu

do Internetu oraz rozwój i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej (obszar strategiczny 2. cel 7.) miały zostać zrealizowane m.in. poprzez stworzenie systemu publicznych punktów dostępu do Internetu (PIAP) oraz wdrożenie infrastruktury klucza publicznego w regionie.

Strategia regionalna - analiza

202. Przedsięwzięcia niezbędne dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego w regionie, a także projekty priorytetowe planowane do realizacji w latach 2004-2006, opracowane zostały na podstawie gruntownie przeanalizowanych potrzeb oraz były zgodne z założeniami określonymi w strategii *ePolska* i w planie działań *eEurope+2003*.

Założenia projektu - fakty

203. Zgodnie ze zidentyfikowanymi potrzebami oraz założeniami opisanej powyżej strategii celem projektu było wspieranie rozwoju regionu poprzez rozbudowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. W ramach projektu miały być zrealizowane następujące zadania:

- a) wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów - poprawa efektywności obsługi ludności;
- b) wprowadzenie podpisów elektronicznych w administracji publicznej;
- c) budowa regionalnej platformy aukcji elektronicznych - w celu obniżenia kosztów funkcjonowania urzędów oraz zmniejszenia zagrożenia korupcją dzięki wdrożeniu systemu zakupów i udzielania zamówień publicznych - platformy aukcji elektronicznych - zgodnie z prawem zamówień publicznych;
- d) rozszerzenie dostępu do informacji publicznej dzięki zbudowaniu sieci 150 infomatów (PIAP).

204. Cele projektu były następujące:

- a) zmniejszenie kosztów działalności administracji w perspektywie średniookresowej;
- b) upowszechnianie nowych technologii;
- c) zmniejszenie zróżnicowania w dostępie do informacji;
- d) poprawa współpracy między jednostkami administracji publicznej w województwie;
- e) zapewnienie przejrzystej i przyjaznej obywatelowi komunikacji z administracją publiczną;

- f) zwiększenie zaufania do jednostek samorządu lokalnego jako instytucji przewidywalnych w swych działaniach;
- g) zwiększenie zdolności skalowania systemu e-administracji w Małopolsce w związku z postępującym procesem informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego.

205. Zarówno produkty, rezultaty, jak i oddziaływanie projektu zostały skwantyfikowane w postaci wskaźników opisanych w studium wykonalności. Główną funkcją wykorzystanych wskaźników było przedstawienie w sposób wymierny korzyści z wdrożenia poszczególnych modułów projektu. Korzyści te polegały na oszczędności czasu oraz pieniędzy końcowych użytkowników systemu.

206. Koordynator projektu uwzględnił wszystkie mające bezpośrednie znaczenie wytyczne EFI, z wyjątkiem zalecenia dotyczącego obsługi wielojęzycznej (zob. pkt 210). W projekcie uczestniczyło 96 jednostek samorządu terytorialnego w Małopolsce i 20 instytucji samorządu województwa na zasadzie wspólnej realizacji w ramach jednej umowy. W związku z tym instytucje musiały stosować te same standardy realizacji i w pełni uczestniczyć w projekcie oraz jego kolejnych etapach.

207. Projekt był również komplementarny z innymi inicjatywami krajowymi w zakresie publicznych usług *online*, np. e-PUAP. Ze względu na charakter projektu i jego złożoność, zastosowano wysoce elastyczne oprogramowanie, które można było połączyć z zewnętrznymi systemami informatycznymi. Wszyscy partnerzy otrzymali kompletne, gotowe do użytku rozwiązanie i dzięki temu mogli korzystać z wbudowanego jednolitego standardu.

Założenia projektu - analiza

208. Pomimo określenia w studium wykonalności dużej liczby wskaźników zgodnie z umową o dofinansowanie, do celów monitorowania projektu wykorzystano tylko kilka z nich. Wskaźniki zdefiniowane w umowie zostały ograniczone do trzech wskaźników produktu, dwóch wskaźników rezultatu oraz jednego wskaźnika oddziaływania i tylko te wskaźniki były monitorowane i objęte sprawozdawczością.

209. Chociaż wytyczne IDABC/EIF nie zostały włączone do umowy, zostały wymienione w studium wykonalności i na ogół były odpowiednio uwzględniane. Komponenty dostarczone przez podwykonawców musiały spełniać wymogi bezpieczeństwa i zapewniać należyłą ochronę przed utratą danych, natomiast ogólne wymogi dla modułu dotyczącego podpisu elektronicznego zawierały rygorystyczne protokoły ochrony danych osobowych.

210. Korzystne dla projektu było także zastosowanie oprogramowania otwartego w niektórych komponentach, np. w komponencie podpisu elektronicznego, który realizowano z wykorzystaniem serwerów SUSE Linux

Enterprise 10 i Apache HTTP. Projekt nie jest w pełni zgodny z zaleceniem 15 (technicznym) dotyczącym wielojęzyczności, ponieważ tylko kilka funkcjonalności jest dostępnych dla użytkowników niepolskojęzycznych, w tym ogólne informacje o regionie podane w czterech wersjach językowych.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

211. Złożenie wniosku o dofinansowanie zostało poprzedzone podpisaniem porozumień z 83 jednostkami administracji samorządowej w Małopolsce w styczniu i lutym 2005 r. Następnie wniosek o dofinansowanie został złożony w lutym 2005 r., a jego harmonogram zakładał okres trwania projektu od 5 maja 2005 r. do 30 kwietnia 2006 r., czyli 15 miesięcy. Faktyczny okres trwania projektu ustalony został w umowie o dofinansowanie z dnia 30 grudnia 2005 r. na okres od 13 lutego 2006 r. do 26 września 2006 r. (8 miesięcy).

212. Załącznikiem do wniosku o dofinansowanie było studium wykonalności zawierające opis poszczególnych komponentów projektu oraz harmonogram ich wdrożenia. Studium przedstawiało także szczegółowy model ekonomiczny kosztów i korzyści płynących z systemu w perspektywie trzech lat od planowanego zakończenia projektu (do 2009 r.) Potencjalne korzyści zostały obliczone w nawiązaniu do funkcji dostępnych w poszczególnych modułach systemu IT z podaniem szacunkowych oszczędności finansowych i czasowych. Obliczone w ten sposób korzyści zostały odniesione do wariantu „0”, czyli zaniechania projektu.

213. Umowa o dofinansowanie została podpisana 30 grudnia 2005 r. po przeprowadzeniu procedury konkursu projektów. Projekt otrzymał współfinansowanie w ramach działania 1.5 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Przebieg procedury wyboru i oceny wniosków był przedmiotem analizy w trakcie kontroli ETO (zob. pkt 46-49).

214. Według umowy całkowity koszt projektu planowany był na 12 414 507 PLN (12 414 507 PLN wydatków kwalifikowanych, dofinansowanie 75 % - 9 310 880 PLN). W wyniku problemów powstałych w trakcie realizacji, a także zmniejszenia kosztów całkowitych projektu opisanych poniżej, umowa o dofinansowanie była korygowana cztery razy:

- a) aneks nr 1 z 9 maja 2005 r. - zmiana okresu trwania projektu. Ustalono datę rozpoczęcia projektu na 24 kwietnia 2006 r., a zakończenia - na 12 grudnia 2007 r. (9 miesięcy);
- b) aneks nr 2 z 9 lutego 2007 r. - zmniejszenie wartości umowy do 11 349 402 PLN z powodu rozstrzygnięcia przetargu na dostawę i instalację 150 PIAPS za cenę znacznie niższą niż przewidywano oraz

zmiana harmonogramu realizacji projektu. Według nowego planu termin rozpoczęcia realizacji ustalony został na 20 lipca 2006 r. (data podpisania umowy z wykonawcą), a zakończenia - na 31 października 2007 r. (15 miesięcy);

- c) aneks nr 3 z 10 października 2007 r. - kolejna zmiana okresu trwania projektu. Datę zakończenia projektu ustalono na 31 maja 2008 r. (22 miesiące);
- d) aneks nr 4 z 6 czerwca 2008 r. - legalizacja kolejnego przesunięcia terminu realizacji na 30 czerwca 2008 r. (zakończenie rozliczenia finansowego) (23 miesiące). Dodatkowo ostatni aneks zmienił całkowity koszt projektu, redukując go do 8 724 006 PLN przy utrzymanej stopie dofinansowania 75%, czyli 6 543 004 PLN.

215. Początkowo planowany koszt całkowity projektu został oszacowany na 12 414 507 PLN. W trakcie realizacji przeprowadzono pięć procedur przetargowych, z czego jedna została unieważniona. W wyniku przeprowadzonych procedur uzyskano znaczne oszczędności w wysokości 3 690 501 PLN, szczególnie przy przetargu na PIAP (1 098 045 PLN – 50 %) oraz system obiegu dokumentów (2 335 399 PLN – 35 %). Całkowity koszt realizacji projektu wyniósł więc 8 724 006 PLN (oszczędności wyniosły 3 690 501 PLN – 30 %).

216. Projekt był na bieżąco monitorowany zgodnie z zapisami art. 9 umowy o dofinansowanie, która zakładała początkowo sporządzanie sprawozdań w okresach 3-miesięcznych (w latach 2005-2006), a następnie w 6- i 12-miesięcznych okresach sprawozdawczych. Projekt był pośrednio kontrolowany przez NIK w ramach kontroli wydatkowania budżetu województwa małopolskiego za 2007 r. Dodatkowo instytucja pośrednicząca - Małopolski Urząd Wojewódzki - przeprowadziła kompleksową kontrolę końcową projektu. W ramach kontroli sprawdzono legalność i prawidłowość wydatków, rozliczenia finansowe, procedurę przetargową, a także osiągnięte rezultaty. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

217. Przy wdrażaniu systemu elektronicznego obiegu dokumentów podwykonawca zastosował pewne elementy metodyki PRINCE2. Niemniej jednak zadania samego Urzędu Marszałkowskiego ograniczały się do organizowania procedur przetargowych i przyjmowania dostarczanych lub opracowywanych modułów (produktów). W tym celu zdefiniowano procedury oraz protokoły odbiorcze w celu skuteczniejszego kontrolowania postępu (etapów) realizacji, zgodnie z przyjętym harmonogramem.

Realizacja projektu - analiza

218. Okres realizacji zakładany w umowie o dofinansowanie wynosił 8 miesięcy, natomiast projekt ukończono w ciągu 23 miesięcy, na dodatek

21 miesięcy po pierwotnie planowanej dacie. Na wielokrotne zmiany harmonogramu wpłynęły następujące nieprzewidziane czynniki:

- a) przed rozpoczęciem realizacji wprowadzono zmiany do specyfikacji technicznych, co spowodowało, że przygotowana dokumentacja projektu oraz dokumentacja przetargowa musiały zostać zmodyfikowane przed rozpoczęciem procedury przetargowej;
- b) dodatkowo należało zweryfikować założenia projektu pod kątem nowych wymagań stawianych przez wprowadzone akty prawne regulujące kwestie podpisu elektronicznego oraz zamówień publicznych (ok. 5 miesięcy);
- c) znaczne trudności na etapie przetargów na usługi i dostawy sprzętu. Liczne protesty niezadowolonych oferentów, unieważnienie przetargu na główny komponent systemu (elektroniczny obieg dokumentów) oraz przedłużające się procedury rozstrzygające znacząco spowalniały proces podpisywania umów. Opóźnienie spowodowane przez procedurę przetargową szacuje się na około 12 miesięcy;
- d) nastąpiły opóźnienia w realizacji umów zawartych z wyłoniętymi wykonawcami, jednakże nie spowodowały one znacznego przesunięcia terminu zakończenia całego projektu (1 miesiąc).

219. Mimo że nie zastosowano żadnej powszechnie uznanej metodyki realizacji projektu, procedury wewnętrzne okazały się skuteczne. Opisane przez Urząd Marszałkowski procedury prowadzenia postępowania przetargowego były elastyczne i przejrzyste. Stanowiły one podstawę należytego zarządzania projektem i pozyskiwania usług zewnętrznych oraz sprzętu informatycznego.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

220. Według sprawozdania końcowego wszystkie usługi elektroniczne zostały udostępnione zgodnie z pierwotnymi założeniami projektu. W wyniku projektu udostępniono centralne repozytorium danych stanowiące narzędzie integracyjne, jak również wspólną warstwę aplikacji i interfejs klienta. W zakres usług elektronicznych dla obywateli i przedsiębiorstw weszła interakcja z administracją z wykorzystaniem formularzy elektronicznych; obecnie portfolio obejmuje odpowiednio 31 i 30 rodzajów spraw.

221. Wszystkie wskaźniki produktu zostały wykonane w 100 % z wyjątkiem wskaźnika liczby użytkowników systemu identyfikacji, który został przekroczony o 13 %. Fakt pełnego wdrożenia systemu, a tym samym osiągnięcia

zdefiniowanych wskaźników, potwierdzony został również we wspomnianej uprzednio kontroli końcowej przeprowadzonej przez instytucję pośredniczącą.

Produkty projektu - analiza

222. Chociaż projekt został zrealizowany zgodnie z planem, transakcje w ramach usług elektronicznych ograniczają się do inicjowania procedur administracyjnych. Wynika to z obecnych niedostosowanych uregulowań prawnych wymagających poświadczenia tożsamości podpisem kwalifikowanym. Odpowiednie przepisy, mające umożliwić administracji publicznej udostępnienie pełnego zakresu transakcji elektronicznych bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego, są obecnie przedmiotem debaty w Parlamencie.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

223. Projekt osiągnął wszystkie zamierzone cele w zakresie wdrożonych produktów i uruchomionych modułów. Główne korzyści skwantyfikowane w analizie ekonomicznej projektu związane były bezpośrednio z powszechnym wykorzystaniem systemu przez obywateli, a co za tym idzie, urzędników obsługujących sprawy administracyjne. Oszacowanie potencjalnych korzyści ekonomicznych przeprowadzono za pomocą rozbudowanego modelu finansowego sporządzonego na podstawie informacji pochodzących z ankiet wypełnionych przez partnerów projektu. Zakres tej kalkulacji obejmował okres od 2005 do 2009 r., przy założeniu, że projekt zostanie uruchomiony na początku 2006 r.

224. Główne korzyści związane były z oszacowaną oszczędnością czasu na kontaktach z urzędem oraz na ograniczeniu pracochłonnych zadań wykonywanych przez urzędników. Ogółem w studium wykonalności zdefiniowano około 20 parametrów modelu mających wpływ na wielkość potencjalnych korzyści z projektu. Oszacowane na podstawie kalkulacji przedstawionej w studium korzyści utracone w wyniku opóźnień w realizacji projektu wyniosły 24,5 mln PLN za 2006 r. i około 34-35 mln PLN za każdy kolejny rok, co daje łącznie około 70 mln PLN.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

225. Głównym beneficjentem projektu jest *de facto* sama administracja, która otrzymała zaawansowane narzędzie informatyczne wymuszające optymalizację procedur wewnętrznych i uzyskała możliwość lepszej kontroli wewnętrznej dystrybucji nakładu pracy. Ponadto partnerstwo niezależnych jednostek administracyjnych przyczyniło się do upowszechniania nowoczesnej technologii informatycznej w mniej zamożnych obszarach wiejskich dzięki

podziałowi kosztów związanych z opracowaniem systemu i zyskaniu silniejszej pozycji w negocjacjach z dostawcami sprzętu i oprogramowania. Takie zyski trudno jest skwantyfikować, ale według wyjaśnień przedstawionych przez Urząd Marszałkowski niektórzy partnerzy projektu nie byłoby w stanie samodzielnie wdrożyć tak złożonego projektu, a tym samym zmodernizować swoich metod pracy.

226. Przyjmując, że opisany wyżej model ekonomiczny zawiera dokładne dane, dwuletnie opóźnienie w realizacji spowodowało straty dla obywateli i partnerów projektu w wysokości ok. 70 mln PLN. Jednakże poprawność przedstawionych obliczeń nie może zostać potwierdzona na podstawie sprawozdania końcowego ani żadnego innego wiarygodnego źródła informacji, ponieważ nie przeprowadzono oceny *ex post* i ponownej kalkulacji osiągniętych korzyści na podstawie danych rzeczywistych. Mimo, że beneficjent końcowy w czasie wywiadu stwierdził, iż system podniósł ogólną skuteczność pracy organizacji, to w trakcie kontroli ETO nie istniały żadne stosowne dowody na potwierdzenie takiej opinii. Ponadto niektóre wymogi prawne (np. instrukcja kancelaryjna) spowodowały powielanie dokumentacji (tzn. w obiegu znajdowały się jednocześnie dokumenty papierowe i elektroniczne). Dopóki uregulowania prawne w Polsce nie zostaną całkowicie dostosowane do potrzeb komunikacji elektronicznej, nie będzie możliwe pełne wykorzystanie systemów elektronicznego obiegu dokumentów.

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

227. Projekt ma pełne możliwości aktualizacji, ponieważ skalowalność jest w niego wbudowana z definicji, a w przyszłości zostanie on dodatkowo zintegrowany z centralnym systemem ePUAP, a także z innymi systemami na poziomie krajowym, wdrażanymi w latach 2007-2013. W momencie zakończenia projektu wszystkie planowane produkty były zrealizowane.

228. Projekt został wdrożony przez konsorcjum jednostek administracyjnych, więc odpowiedzialność za utrzymanie systemu jest podzielona między Urząd Marszałkowski a poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w projekcie. Na podstawie umowy konsorcjum wszyscy partnerzy mają obowiązek utrzymania produktów projektu i dostarczania odpowiednich środków na ten cel.

Trwałość projektu - analiza

229. Koordynator (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego) oraz partnerzy projektu (jednostki samorządu terytorialnego i instytucje publiczne uczestniczące w projekcie) mają obowiązek zapewnić utrzymanie systemu i finansować związane z nim koszty bieżące z własnych zasobów przez co

najmniej pięć lat od zakończenia projektu. Obecnie potrzeba korzystania z tych zasobów jest niewielka, ponieważ w umowach z podwykonawcami zawarto klauzule gwarancyjne przewidujące utrzymanie sprzętu komputerowego przez 60 miesięcy oraz oprogramowania przez 24 miesiące. Do celów kontroli nie udostępniono statystyk działania dotyczących niezawodności systemu informatycznego.

PROJEKT 7 - OBSŁUGA ELEKTRONICZNYCH DEKLARACJI PODATKOWYCH PRZEDSIĘBIORCÓW (E-DEKLARACJE)

Uzasadnienie projektu

230. We wniosku o dofinansowanie i załączonym do niego studium wykonalności zidentyfikowano cztery główne powody, dla których projekt został opracowany i skierowany do realizacji:

- a) zapewnienie rozwiązań technicznych umożliwiających składanie deklaracji podatkowych i podań drogą elektroniczną zgodnie z postanowieniami art. 3 ustawy Ordynacja Podatkowa;
- b) wypełnienie zobowiązań zapisanych w krajowych dokumentach strategicznych przyjętych przez polski rząd oraz zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych, a w szczególności zobowiązania do realizacji planów działania w zakresie e-administracji, przyjętych przez Komisję Europejską (KE);
- c) wprowadzenie ułatwień dla podatników w zakresie składania informacji podatkowej bez konieczności wizyt w urzędach skarbowych;
- d) podniesienie skuteczności i wydajności działania administracji skarbowej, a co za tym idzie - przyspieszenie załatwiania spraw, zmniejszenie pracochłonności obsługi podatników oraz ograniczenie błędów i pomyłek.

231. Dobór proponowanych komponentów projektu zawartych we wniosku o dofinansowanie był rezultatem analiz prowadzonych zarówno w ramach administracji skarbowej⁴⁹, jak i wśród przedsiębiorców. Z uwagi na powszechny charakter projektu oraz zakres świadczonych usług ujętych na liście 20 głównych procesów e-administracji zdefiniowanych przez Komisję Europejską, projekt był uważany za priorytetowy i został uwzględniony w strategiach narodowych dotyczących społeczeństwa informacyjnego i e-administracji.

⁴⁹ Na przykład pilotażowego programu wprowadzającego użycie elektronicznych deklaracji w jednym z urzędów skarbowych w Krakowie.

Założenia projektu

Założenia projektu - fakty

232. Projekt *e-Deklaracje* z uwagi na swój charakter traktowany był jako jeden z priorytetowych projektów opisanych przez strategię rozwoju e-administracji w Polsce. Ponadto w okresie przygotowywania dokumentacji projektowej Ministerstwo Finansów opracowało *Strategię działania polskiej administracji skarbowej na lata 2005-2010*, w której główny nacisk położono na cele w pełni zgodne z ustanowionymi celami projektu.

233. We wniosku o dofinansowanie sprecyzowano dwa główne cele projektu:

- a) umożliwienie przekazywania, przechowywania i przetwarzania deklaracji podatkowych i podań w postaci elektronicznej oraz zapewnienie dostępu do informacji podatkowych *online*;
- b) integrację Krajowej Ewidencji Podatników z pozostałymi rejestrami państwowymi, np. PESEL, umożliwiającą automatyczną wymianę informacji drogą elektroniczną między centralną bazą danych administracji skarbowej a innymi jednostkami administracji państwowej.

234. Osiągnięcie celów głównych miało się przyczynić do wzrostu konkurencyjności całej gospodarki, w rezultacie do obniżenia kosztów operacyjnych oraz polepszenia ogólnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, w wyniku skrócenia czasu obsługi, uproszczenia procedur, łatwiejszego dostępu do danych skarbowych itd.

235. Wyznaczono także cel towarzyszący w postaci usprawnienia pracy administracji podatkowej poprzez automatyzację obiegu dokumentów podatkowych z uwzględnieniem istniejących aplikacji informatycznych i przy wykorzystaniu sieci informatycznej. Osiągnięcie tego celu miało w pierwszej kolejności usprawnić wymianę danych pomiędzy administracją a podatnikiem, skrócić proces rejestracji deklaracji podatkowej oraz poprawić proces wymiany informacji z instytucjami Unii Europejskiej.

236. Dla projektu określono trzy typy wskaźników:

- a) wskaźniki produktu, takie jak liczba uruchomionych usług lub zintegrowanych rejestrów;
- b) wskaźniki rezultatu, np. liczba przedsiębiorców korzystających z nowych usług oraz procent deklaracji składanych elektronicznie;
- c) tylko jeden wskaźnik oddziaływania, mierzący wzrost zadowolenia przedsiębiorców z usług administracji skarbowej na podstawie badań ankietowych.

Pomimo że część wskaźników projektu nie została skwantyfikowana bezpośrednio we wniosku o dofinansowanie, niektóre cele dla wskaźników rezultatu zostały zawarte w kalkulacji ekonomicznej stopy zwrotu.

Założenia projektu - analiza

237. Projekt był zgodny ze strategią *ePolska2004*, a w swoim pierwotnym kształcie mógł przyczynić się do wyeliminowania niedociągnięć zidentyfikowanych w funkcjonowaniu polskiej administracji skarbowej. Jeżeli wziąć pod uwagę rozproszoną architekturę, projekt pozostał zgodny z wytycznymi EIF w zakresie interoperacyjności (technicznymi, semantycznymi i organizacyjnymi). Niemniej jednak projekt był niezgodny z zaleceniem nr 15 (technicznym) dotyczącym wielojęzyczności, z uwagi na fakt wykluczenia coraz liczniejszej grupy obywateli UE z grona aktywnych użytkowników projektu.

238. Ze względu na opisane problemy projekt nie był na dzień wizyty kontrolnej, jak dotąd w pełni kompatybilny z platformą ePUAP, która ma w zamierzeniu być uniwersalnym portalem zapewniającym obywatelom, przedsiębiorcom i organom publicznym dostęp do usług publicznych *online*. Włączenie projektu do ePUAP może zostać zrealizowane po uzyskaniu pełnej operacyjności aplikacji e-Podatki i po tym, jak "zaufany profil" ePUAP stanie się prawnie zatwierdzoną alternatywą obecnie stosowanego kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Brak takiego połączenia mógłby stanowić poważną przeszkodę dla popularyzacji elektronicznych usług w dziedzinie podatków.

Realizacja projektu

Realizacja projektu - fakty

239. Wniosek o dofinansowanie złożony został 15 lipca 2005 r., a przewidziany w harmonogramie okres trwania projektu wyniósł 29 miesięcy - od 1 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r. Rzeczywisty okres trwania umowy ustalony został w umowie o dofinansowanie na okres pomiędzy 1 grudnia 2005 r. a 31 grudnia 2007 r. (25 miesięcy). Załącznikiem do wniosku o dofinansowanie było studium wykonalności prezentujące szczegółowy opis poszczególnych komponentów projektu oraz harmonogram ich wdrożenia, poparty analizą zidentyfikowanych aspektów ekonomicznych i technologicznych.

240. W studium wykonalności przedstawiono też szczegółowy model ekonomiczny kosztów i korzyści płynących z systemu w perspektywie wieloletniej (do 2015 r.), oparty na danych statystycznych pochodzących z administracji skarbowej, opracowanych na podstawie badań ankietowych oraz na doświadczeniach innych administracji skarbowych (Francja). Potencjalne korzyści obliczone zostały głównie jako iloczyn liczby deklaracji składanych elektronicznie oraz kosztów jednostkowych związanych z wypełnieniem i dostarczeniem do Urzędu Skarbowego jednej deklaracji.

241. Umowa o dofinansowanie podpisana została 12 grudnia 2005 r., po przeprowadzeniu procedury konkursowej naboru projektów do współfinansowania w ramach działania 1.5 Sektorowego Programu Operacyjnego - Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO-WKP). Umowa opiewała na kwotę 152 488 602 PLN (140 155 622 PLN wydatków kwalifikowalnych, dofinansowanie 75 % - 105 116 716 PLN).

242. W wyniku wymienionych poniżej problemów, powstałych w trakcie realizacji, data zakończenia projektu w umowie o dofinansowanie korygowana była pięciokrotnie:

- a) aneks nr 1 z 18 grudnia 2006 r. - zmniejszenie całkowitej wartości projektu do 74 763 736 PLN z tytułu zmniejszenia zakresu realizacji. Projekt podzielony został na dwie części, a część funkcjonalności przesunięta została do projektu e-Deklaracje 2, zaplanowanego do realizacji w kolejnym okresie programowania, obejmującym lata 2007-2013. Dodatkowo w aneksie tym przesunięto termin zakończenia projektu na 30 czerwca 2008 r.;
- b) aneks nr 2 z 25 maja 2007 r. - zmniejszenie wartości umowy do 72 470 722 PLN spowodowane nieznaczną modyfikacją zakresu realizacji;
- c) aneks nr 3 z 6 grudnia 2007 r. - zmniejszenie wartości umowy do 51 035 866 PLN w wyniku unieważnienia przetargu na jeden z kluczowych komponentów systemu (interSPEED), co doprowadziło do opracowania planu awaryjnego. W konsekwencji komponent ten zastąpiono podobnym produktem opracowanym bezpośrednio przez dział IT beneficjenta (Ministerstwa Finansów);
- d) aneks nr 4 z 18 grudnia 2006 r. - nieznaczne zwiększenie całkowitej wartości projektu do 52 658 495 PLN oraz przesunięcie terminu zakończenia projektu na 31 października 2008 r. z powodu opóźnień w realizacji umowy na platformę integracyjną i system monitorowania;
- e) aneks nr 5 z 23 października 2008 r. - zmniejszenie wartości umowy do 48 062 112 PLN, spowodowane uaktualnieniem kosztu końcowego projektu po podpisaniu wszystkich kontraktów oraz modyfikacji wskaźników projektu.

Realizacja projektu - analiza

243. Okres realizacji zakładany w umowie o dofinansowanie wynosił 25 miesięcy, natomiast w rzeczywistości realizacja trwała 30 miesięcy - projekt zakończono 10 miesięcy po pierwotnie planowanej dacie, na dodatek w znacznie ograniczonym zakresie. Na zmianę harmonogramu w stosunku do planowanego wpłynęły następujące nieprzewidziane czynniki:

- a) problemy w ciągu pierwszych 12 miesięcy z ustanowieniem osobnego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie projektem - biura ePodatki - oraz rekrutacją odpowiednich kadr spoza Ministerstwa. W rezultacie zespół wdrożeniowy początkowo działał w niepełnym wymiarze i składał się jedynie z osób oddelegowanych z różnych komórek organizacyjnych Ministerstwa. Ostatecznie odstąpiono od utworzenia niezależnej jednostki i powołano zespół eDeklaracje w ramach istniejącej struktury organizacyjnej Ministerstwa Finansów;
- b) wystąpiły znaczne trudności na etapie przetargów na usługi i dostawy sprzętu. Liczne protesty niezadowolonych oferentów oraz powolne procedury rozstrzygające znacząco wydłużyły proces podpisywania umów. Opóźnienia tym spowodowane przyczyniły się do rezygnacji z części funkcjonalności i zmniejszenia zakresu wdrożenia;
- c) z powodu unieważnienia jednego z kluczowych przetargów na system InterSPEED zrezygnowano z outsourcingu usług informatycznych i opracowano podobny system informatyczny w ramach własnych zasobów informatycznych Ministerstwa, co wymagało dodatkowego czasu na przeorganizowanie zespołu i modyfikację zakresu działania aplikacji IT;
- d) nastąpiły opóźnienia w kontraktach realizowanych przez wyłonionych wykonawców.

244. Projekt był na bieżąco monitorowany zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, która zakładała początkowo sporządzanie raportów kwartalnych, a następnie co 6 i 12 miesięcy. W okresie realizacji projekt był poddany kontroli finansowej przez instytucję wdrażającą (11-12 września 2006 r.) oraz ETO w dniu 10 września 2008 r.⁵⁰. Dodatkowo projekt pośrednio był kontrolowany przez NIK w trakcie kontroli wydatkowania budżetu Ministerstwa Finansów za 2006 r. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli zostały przekazane instytucji pośredniczącej.

245. Niemniej jednak na podstawie samych informacji zebranych w sprawozdaniach przygotowanych na potrzeby monitoringu EFRR nie można było dokonać kompleksowej oceny projektu. Jakość zarządzania projektem, w tym system monitorowania, oceniono został w trakcie audytu przeprowadzonego *ad hoc* na początku 2008 r. przez niezależnego eksperta, który miał za zadanie ocenić aktualny stan realizacji projektu.

246. Kontrola przeprowadzona została na podstawie kryteriów określonych w metodyce PRINCE 2. Ocena wdrożenia projektu przedstawiona w

⁵⁰ Projekt został skontrolowany przez Wydział Polityk Strukturalnych w ramach kontroli finansowej, zob. zawiadomienie o wstępnych ustaleniach kontroli nr 2978.

sprawozdaniu z tej kontroli jest dość negatywna. Wskazano następujące niedociągnięcia:

- a) brak sprecyzowanego modelu biznesowego;
- b) braki w podstawowej dokumentacji projektu, w tym brak aktualnej dokumentacji w zakresie planowania i monitoringu;
- c) niewydolność zarządzania spowodowana niewłaściwym umocowaniem kierownika projektu i zespołu wdrożeniowego;
- d) duża rotacja kierowników projektu;
- e) brak zdefiniowanych wymagań stawianych kandydatom w procesie rekrutacji i brak opisów stanowisk;
- f) nadmierna ingerencja ze strony komitetu sterującego;
- g) brak zarządzania ryzykiem i jakością.

247. Problemy, które pojawiły się podczas realizacji projektu, wynikały głównie z braku uznanych standardów metodycznych w zakresie organizacji i zarządzania projektem, co wykazano w wyżej wymienionym sprawozdaniu. Nieutworzenie niezależnej jednostki wdrażającej było powodem powołania zespołu działającego w środowisku o ściśle określonej strukturze i hierarchii, uzależnionego od decyzji podejmowanych przez wiele osób.

Produkty projektu

Produkty projektu - fakty

248. Celem głównym projektu było zapewnienie technicznych możliwości składania deklaracji podatkowych oraz podań drogą elektroniczną zgodnie z wymogami obowiązującego prawa podatkowego. Istotnym celem z punktu widzenia administracji podatkowej było również podniesienie efektywności działania dzięki wyeliminowaniu procesów manualnych (wprowadzania danych z deklaracji papierowych do systemów komputerowych) i tym samym skrócenie czasu potrzebnego na obsługę podatników (oraz zmniejszenie liczby błędów popełnianych przy wprowadzaniu danych). Projekt w założeniu miał przyczynić się do skoku jakościowego w sposobie obsługi podatników i tym samym miał spełniać cele sformułowane w strategii *ePolska 2004*. Miary realizacji zostały wyznaczone głównie w postaci wskaźników produktów i rezultatów, skorelowanych z korzyściami ekonomicznymi wyliczonymi w studium wykonalności.

249. Produkty końcowe projektu e-Deklaracje, zdefiniowane we wniosku o dofinansowanie, nie zostały w pełni wdrożone na skutek problemów powstałych

w trakcie realizacji i konieczności wprowadzenia planu awaryjnego modyfikującego zakres projektu (zob. pkt 243 lit. b)). W ramach projektu uzyskano następujące produkty:

- a) bazową dokumentację techniczną definiującą realizację;
- b) dostarczenie i utrzymanie odpowiedniej infrastruktury technicznej (zakup infrastruktury technicznej warstwy centralnej, zakup 33 serwerów i urządzeń HSM zapewniających usługi kryptograficzne);
- c) opracowanie oprogramowania umożliwiającego elektroniczne przetwarzanie deklaracji oraz wydawanie urzędowego poświadczenia odbioru;
- d) promocję projektu (zakup materiałów promocyjnych);
- e) centrum obsługi użytkownika - uruchomienie obsługi wsparcia użytkowników systemu e-Deklaracje.

250. Dostępne obecnie usługi elektroniczne wdrożone w ramach projektu e-Deklaracje obejmują część początkowego zakresu projektu. Zarówno zakres, jak i terminy uległy zmianie, a w trakcie realizacji projektu wprowadzono liczne modyfikacje. Zmiany te spowodowały także przesunięcie niektórych elementów do obecnie wdrażanego projektu e-Deklaracje2 (będącego kontynuacją pierwszego projektu), który będzie finansowany ze środków budżetowych na lata 2007-2013.

Produkty projektu - analiza

251. Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu dostarcza informacji o uzyskanych wskaźnikach realizacji w zakresie zainstalowanego oprogramowania i sprzętu. Jednakże z uwagi na istotne zmiany zakresu w stosunku do zapisów umowy o dofinansowanie, trudno jest na podstawie tych wskaźników stwierdzić, w jakim stopniu projekt został zrealizowany w porównaniu z założeniami przedstawionymi w studium wykonalności. W sprawozdaniu końcowym stwierdzono zrealizowanie w pełni 3 wskaźników produktu i udostępnienie 2 usług opisanych jako wskaźniki rezultatu. Jednak wskaźniki te ulegały częstym zmianom i przyporządkowywano je do różnych kategorii, co utrudnia dokonanie na ich podstawie oceny wyników.

252. Projekt e-Deklaracje doprowadził do pojawienia się pierwszej w pełni transakcyjnej, powszechnie wykorzystywanej usługi publicznej w Polsce, a kluczem do jego sukcesu było zaoferowanie możliwości składania niektórych deklaracji podatkowych bez konieczności zastosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Opisane powyżej zmiany niewątpliwie miały negatywny wpływ na realizację głównego celu projektu, ale ogólnie rzecz biorąc, projekt można uznać za krok milowy w procesie wdrażania usług elektronicznych w Polsce.

Korzyści wynikające z projektu

Korzyści wynikające z projektu - fakty

253. Jak opisano powyżej, projekt tylko częściowo osiągnął zamierzony cel w zakresie wdrożonych komponentów, a ponadto, pomimo okrojonego zakresu wdrożenia, uruchomiony został później niż zakładano we wniosku. Znalazło to swoje odzwierciedlenie również w utraconych korzyściach ekonomicznych, wyliczonych w studium wykonalności. Główne korzyści skwantyfikowane w studium wykonalności związane były bezpośrednio z powszechnym użyciem wdrożonych e-usług przez obywateli, przedsiębiorców i administrację. W przyjętym modelu ekonomicznym zakładano, że w 2008 r. na ogólną liczbę ok. 80 mln deklaracji składanych co roku 9,1 mln będzie obsługiwane przez system, co przyniesie 138,7 mln PLN oszczędności rocznie dla przedsiębiorców i obywateli (101,3 mln PLN) oraz administracji skarbowej (20,3 mln PLN) z tytułu czasu zaoszczędzonego na kontaktach z administracją publiczną. Dodatkowe korzyści w kwocie 17,1 mln PLN przewidziane były z tytułu zdalnego dostępu do różnego rodzaju rejestrów i możliwości monitorowania w trybie *online* spraw prowadzonych przez administrację. Nie skalkulowano korzyści wynikających z elektronicznego składania podań w sprawach podatkowych.

Korzyści wynikające z projektu - analiza

254. Wskaźniki rezultatu opisujące wykorzystanie systemu były modyfikowane w kolejnych aneksach do umowy o dofinansowanie, a w sprawozdaniu końcowym zostały całkowicie pominięte. Na przykład we wniosku projektowym dostępność usług elektronicznych dzięki realizacji projektu, została przyporządkowana do wskaźników rezultatu, podczas gdy w sprawozdaniu końcowym przesunięto ją do wskaźników oddziaływania. Wskaźnik oddziaływania zdefiniowany jako odsetek przedsiębiorców składających deklaracje drogą elektroniczną został całkowicie usunięty ze sprawozdania okresowego, uniemożliwiając tym samym skuteczną ocenę rezultatów końcowych.

255. Według danych ze sprawozdania końcowego z 31 października 2008 r., w systemie zarejestrowanych było 20 000 podatników (tj. 3% wartości wskaźnika określonego w umowie o dofinansowanie czyli 600 000), którzy złożyli 60 000 deklaracji (tj. 0,7 % zakładanych 9,1 mln). W trakcie wizyty kontrolnej w październiku 2009 r. podano, że liczba zarejestrowanych podatników wynosiła (stan na dzień 30 września 2009 r.) 131 262, a liczba złożonych przez te podmioty deklaracji - 718 744. Jeżeli przyjmie się szacunki podane w modelu ekonomicznym, utracone korzyści dla społeczeństwa i administracji wynikające z niepełnej realizacji projektu wynoszą ok. 17,12 mln PLN, a z tytułu opóźnień w projekcie - ok. 121 mln PLN.

256. Według otrzymanych wyjaśnień przyczyną dość niskiego zainteresowania składaniem deklaracji drogą elektroniczną są w głównej mierze prawne ograniczenia związane z użyciem podpisu elektronicznego. Wymogi bezpieczeństwa zdefiniowane dla potrzeb autoryzacji deklaracji elektronicznej znacznie przewyższają te, które są wymagane dla złożenia deklaracji w formie papierowej. Nierówne traktowanie obu kanałów przekazywania informacji jest dla podatników czynnikiem zniechęcającym i uniemożliwia uzyskanie potencjalnych korzyści z użytkowania systemu. Barierą jest więc ustawowo wymagane użycie podpisu kwalifikowanego, którego koszt jest zbyt wysoki (ok. 100 EUR na 2 lata), aby upowszechnić jego użycie. W 2009 r. wprowadzono alternatywną metodę identyfikacji opartą o dane osobowe, która dała możliwość składania deklaracji jednego typu (PIT-37) bez użycia podpisu kwalifikowanego, co znacznie zwiększyło zainteresowanie e-usługą tego typu.

Trwałość projektu

Trwałość projektu - fakty

257. Z uwagi na złożony charakter systemu, projekt przygotowano na podstawie istniejących rozwiązań, dodając szereg modułów opracowanych wewnętrznie lub przez podwykonawców. Liczba funkcjonalności, a także konieczność integracji z innymi systemami centralnymi sprawiły, że niezbędne było zastosowanie specjalnie opracowanych narzędzi, podczas gdy inne aplikacje, takie jak dotychczas użytkowane przez administrację skarbową POLTAX i VIES⁵¹, zostały zintegrowane z systemem. Projekt jest na bieżąco aktualizowany i rozwijany, a Ministerstwo Finansów zamierza go kontynuować pod nazwą „e-Deklaracje 2”.

258. Koszty utrzymania systemu oszacowano w początkowym wniosku o dofinansowanie z EFRR. Zostały one wyszczególnione w umowach na utrzymanie i rozwój platformy integracji i systemu monitorowania. W świetle planów rozszerzenia usługi w ramach projektu e-Deklaracje 2, utrzymanie systemu będzie realizowane równolegle do procesu integracji nowych modułów. W studium wykonalności projektu e-Deklaracje 2 przedstawiono analizę *ex ante* powiązanych kosztów.

Trwałość projektu - analiza

259. Projekt dotychczas podlegał aktualizacji, a jego zakres w dalszym ciągu może ulegać rozszerzeniu. Płynną integrację z innymi systemami

⁵¹ Systemy informatyczne zintegrowane z projektem e-Deklaracje, stosowane przez Ministerstwo Finansów i administrację skarbową.

informatycznymi umożliwia jego modułowa i otwarta architektura, uzyskana dzięki zastosowanej technologii.

260. W pierwszym roku funkcjonowania system e-Deklaracji odniósł sukces, a w udostępnionej dokumentacji nie zgłoszono poważnych awarii w jego działaniu. Z dostępnej dokumentacji wynika, że utrzymanie systemu jest realizowane właściwie i polega na zapewnianiu bieżącej obsługi przez podwykonawców oraz przez wewnętrzne kadry IT Ministerstwa.

Załącznik I - Program kontroli

Data	Godzina	Skontrolowany urząd/beneficjent
Kontrola nr 1 przeprowadzona w dniach 21-24 kwietnia 2009 r.		
Wtorek 21.4.2009	8:30-17:00	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Środa 22.4.2009	8:30-16:30	Projekt 1 - Wrota Warmii i Mazur - elektroniczna platforma na potrzeby administracji publicznej i usług publicznych Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego al. M.J. Piłsudskiego 7/9, 10-950 Olsztyn
Czwartek 23.4.2009	08:00-16:30	Projekt 2 - Portal internetowy Urzędu Morskiego w Gdyni (PIUM) Urząd Morski w Gdyni ul. 3 maja 9-13, 81-338 Gdynia
Piątek 24.4.2009	9:00-13.00	Projekt 3 - Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych (pesel2) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Pawińskiego 17/21, 02-106 Warszawa
Kontrola nr 2 przeprowadzona w dniach 5-9 października 2009 r.		
Poniedziałek 5.10.2009	8:30-17:00	Projekt 4 - System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej ul. Traugutta 21/23. 90-113 Łódź
Wtorek 6.10.2009	8:30-16:30	Projekt 5 - System elektronicznej komunikacji administracji publicznej w województwie śląskim (SEKAP) Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego (ŚCSI) ul. H. Dąbrowskiego 23, 40-032 Katowice
Środa 7.10.2009	09:00-17:00	Projekt 6 - Rozwój systemów administracji elektronicznej w województwie małopolskim (Wrota Małopolski) Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków
Czwartek 8.10.2009	09:00-13:00	Małopolski Urząd Wojewódzki Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków
Piątek 9.10.2009	10:00-17:00	Projekt 7 - Elektroniczne deklaracje podatkowe dla przedsiębiorców (e-Deklaracje) Ministerstwo Finansów ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Załącznik II: Karty informacyjne projektów

Projekt nr 1	
Region	Warmia i Mazury
Nr projektu EFRR:	Z/2.28/II/1.5/482/05
Tytuł projektu:	Wrota Warmii i Mazur - elektroniczna platforma funkcjonowania administracji publicznej oraz świadczenia usług publicznych
Beneficjent końcowy:	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Całkowity koszt:	20 204 512 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	15 153 384 PLN
Poziom dofinansowania:	75 %
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	01.12.2005
Data zakończenia projektu:	10.12.2008
Cele projektu:	a) stworzenie procedur elektronicznego obiegu dokumentów na trzech poziomach administracji samorządowej, które poprawią sprawność działania urzędów oraz wdrożenie wewnętrznych narzędzi, zapewniających pełną interoperacyjność wszystkich zastosowanych systemów i umożliwiających pełną wymianę danych; b) przygotowanie administracji publicznej w regionie warmińsko-mazurskim do uczestnictwa w systemie wymiany danych opartego na lokalnych centrach danych i usług publicznych. Taki model zapewnia ciągłość pracy w przypadku awarii sprzętu lub zaniku zasilania oraz zabezpiecza przed utratą danych (architektura rozproszona); c) zaprojektowanie i wdrożenie jednolitych procedur cyfrowej obsługi klienta.
Produkty projektu:	a) sprzęt komputerowy umożliwiający wdrożenie elektronicznych usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie (112 serwerów and 410 komputerów); b) oprogramowanie komputerowe umożliwiające realizację wewnętrznych i zewnętrznych działań administracyjnych w formie elektronicznej.

Projekt nr 2	
Region	Polska
Nr projektu:	WKP_1/1.5.0/1/2004/3/3/10/K/2008
Tytuł projektu:	PIUM (Portal internetowy Urzędu Morskiego) - System obiegu dokumentów w jednostkach administracji morskiej z portalem korporacyjnym i modułem e-UE
Beneficjent końcowy:	Urząd Morski w Gdyni
Całkowity koszt:	5 640 000 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	4 230 000 PLN
Poziom dofinansowania:	75 %
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	02.08.2005
Data ukończenia projektu:	31.01.2008
Cele projektu:	a) poprawa komfortu i efektywności obsługi klienta poprzez: - otwarcie internetowego kanału usług elektronicznych; - skrócenie czasu załatwienia sprawy; - eliminację konieczności wizyt w Urzędzie; b) zwiększenie zaufania klientów do komunikacji elektronicznej poprzez poprawę poziomu bezpieczeństwa gromadzonych i przetwarzanych w Urzędzie Morskim danych; c) umożliwienie bezpośredniego (drogą elektroniczną) wglądu w stan załatwianych spraw; d) zapewnienie znaczących oszczędności dla Urzędu - poprzez racjonalizację wykorzystania dostępnych zasobów (tj. niższe koszty operacyjne i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich); e) poprawa wizerunku Urzędu.
Produkty projektu:	a) zakup licencji oprogramowania narzędziowego do celów: a) utworzenia portalu zapewniającego dostęp <i>online</i> do aplikacji Urzędu; b) zarządzania i wspomagania procesów pracy (workflow) - zapewniającego ich racjonalizację; c) wspomagania przygotowania formularzy - zapewniającego zgodność składanych wniosków z przepisami; b) zakup bazy danych i serwera aplikacji - stanowiących podstawowe komponenty oprogramowania systemu; c) zakupy komponentów sprzętowych: a) serwerów systemu centralnego; b) sprzętu i oprogramowania stanowisk roboczych pracowników Urzędu; d) wdrożenie produktu (systemów informatycznych).

Projekt nr 3	
Region	Polska
Nr projektu:	WKP_1/1.5.0/1/2004/14/14/26/K/2005-2008
Tytuł projektu:	Przebudowa i integracja systemów rejestrów państwowych" - PESEL2
Beneficjent końcowy:	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Całkowity koszt:	31 564 483 PLN - kwota ostateczna (ubiegano się o 200 100 000 PLN)
Dofinansowanie z EFRR:	23 673 363 PLN- kwota ostateczna (ubiegano się o 150 075 000 PLN)
Poziom dofinansowania:	75 %
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	02.08.2005
Data ukończenia projektu:	30.09.2008
Cele projektu:	Głównym celem projektu było umożliwienie przedsiębiorcom oraz obywatelom korzystania z usług administracyjnych <i>online</i> , oferowanych przez administrację wszystkich szczebli. Wyznaczono wskaźniki rezultatu w postaci siedmiu usług na poziomie interakcji dwukierunkowej dla przedsiębiorców, siedmiu usług o tym samym poziomie dla obywateli oraz integrację trzech rejestrów krajowych na poziomie centralnym i trzech na poziomie lokalnym.
Produkty projektu:	Główne zakładane cele bezpośrednie projektu to: a) przekształcenie systemu PESEL w nowoczesny system informatyczny dostosowany do integracji z innymi krajowymi i regionalnymi elektronicznymi systemami administracji publicznej; b) zintegrowanie trzech e-usług na poziomie lokalnym z systemem centralnym; c) utworzenie trzech e-usług na poziomie centralnym.

Projekt nr 4	
Region:	Województwo łódzkie
Nr projektu:	522/04
Tytuł projektu:	System informacji o terenie dla miasta Łodzi - faza V
Beneficjent końcowy:	MODGiK (Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej)
Całkowity koszt:	19 969 799 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	8 834 640 PLN
Poziom dofinansowania:	44,24 %
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	14.06.2005
Data ukończenia projektu:	29.06.2007
Cele projektu:	a) jako strategiczny cel projektu podano poprawę konkurencyjności miasta, a także wsparcie jego rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez stosowanie najnowszych technologii w tworzeniu nowych (oraz rozbudowę istniejących) infrastruktur społeczeństwa informacyjnego w mieście Łodzi; b) po opisie celów ogólnych w studium wykonalności wymieniono następujące cele cząstkowe: i. poprawa konkurencyjności miasta, co bezpośrednio przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności miasta dla inwestorów, mieszkańców i funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych; ii. rozwój usług elektronicznych spełniających potrzeby obywateli, podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych w zakresie informacji przestrzennej; iii. poprawienie efektywności pracy administracji samorządowej poprzez wykorzystanie infrastruktury informatycznej; iv. podniesienie standardów obsługi obywateli, przedsiębiorstw oraz instytucji poprzez skrócenie czasu załatwiania spraw oraz podniesienie jakości merytorycznej wydawanych decyzji; v. zwiększenie ilości usług świadczonych przez administrację z wykorzystaniem nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych.
Produkty projektu:	Sprzęt komputerowy, w tym 4 serwery aplikacji i oprogramowanie komputerowe, w tym bazy danych i narzędzia służące do zarządzania systemem SIT.

Projekt nr 5	
Region:	Województwo śląskie
Nr projektu:	Z/2.24/1/1.5/747/05
Tytuł projektu:	SEKAP - System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej
Beneficjent końcowy:	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
Całkowity koszt:	27 004 400 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	19 848 300 PLN
Poziom dofinansowania:	75%
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	28.04.2006
Data ukończenia projektu:	25.06.2008
Cele projektu:	Ogólne cele projektu były następujące: a) obniżenie kosztów bieżących organów administracji objętych projektem; b) podniesienie jakości usług publicznych; c) poszerzenie oferty usług świadczonych drogą elektroniczną; d) poprawa warunków rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej; e) zwiększenie stopnia wykorzystania technologii informatycznych przez mieszkańców regionu; f) wzrost konkurencyjności regionu w skali krajowej oraz europejskiej.
Produkty projektu:	Główne produkty: a) wyposażenie Centrum Przetwarzania Danych (serwery i oprogramowanie); b) sprzęt dla uczestników projektu (komputery, skanery, oprogramowanie); c) karty elektroniczne i czytniki na potrzeby obsługi podpisu elektronicznego; d) oprogramowanie (system obiegu dokumentów i system przepływu pracy, system bezpieczeństwa, system automatycznej weryfikacji podpisu elektronicznego, platforma formularzy elektronicznych, system płatności i platforma usług publicznych).

Projekt nr 6	
Region:	Małopolska
Nr projektu:	Z/2.12/I/1.5/329/05/U/63/05
Tytuł projektu:	Wrota Małopolski - Rozbudowa systemów elektronicznej administracji w Małopolsce
Beneficjent końcowy:	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Całkowity koszt:	8 690 988 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	5 949 142 PLN
Poziom dofinansowania:	75 %
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	01.12.2005
Data ukończenia projektu:	10.12.2008
Cele projektu:	a) zmniejszenie kosztów działalności administracji w perspektywie średniookresowej; b) upowszechnianie nowych technologii; c) zmniejszenie zróżnicowania w dostępie do informacji; d) poprawa współpracy między jednostkami administracji publicznej w województwie; e) zapewnienie przejrzystej i przyjaznej obywatelowi komunikacji z administracją publiczną; f) zwiększenie zaufania do samorządu terytorialnego jako instytucji przewidywalnej w swych działaniach; g) zwiększenie zdolności skalowania systemu e-administracji w Małopolsce w związku z postępującym procesem informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego.
Produkty projektu:	a) wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów - poprawa efektywności obsługi ludności; b) wprowadzenie podpisów elektronicznych w administracji publicznej; c) budowa regionalnej platformy aukcji elektronicznych - w celu obniżenia kosztów funkcjonowania urzędów oraz zmniejszenia zagrożenia korupcją dzięki wdrożeniu systemu zakupów i udzielania zamówień publicznych - platformy aukcji elektronicznych - zgodnej z prawem zamówień publicznych; d) rozszerzenie zakresu środków dostępu do informacji publicznej dzięki zbudowaniu sieci 150 infomatów (PIAP).

Projekt nr 7	
Region:	Polska
Nr projektu:	Z/2.28/I/1.5/482/05
Tytuł projektu:	Obsługa elektronicznych deklaracji podatkowych przedsiębiorców (e-Deklaracje)
Beneficjent końcowy:	Ministerstwo Finansów
Całkowity koszt:	152 488 602 PLN
Dofinansowanie z EFRR:	105 116 716 PLN
Poziom dofinansowania:	75%
Data podpisania umowy o dofinansowanie:	12.12.2005
Data ukończenia projektu:	31.10.2008
Cele projektu:	a) zapewnienie rozwiązań technicznych umożliwiających składanie deklaracji podatkowych i podań drogą elektroniczną zgodnie z postanowieniami art. 3 ustawy Ordynacja Podatkowa; b) wypełnienie zobowiązań zapisanych w krajowych dokumentach strategicznych przyjętych przez polski rząd oraz zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych, a w szczególności zobowiązania do realizacji planów działania w zakresie e-administracji, przyjętych przez Komisję Europejską (KE); c) wprowadzenie ułatwień dla podatników w zakresie składania informacji podatkowej bez konieczności wizyt w urzędach skarbowych; d) podniesienie skuteczności i wydajności działania administracji skarbowej; a co za tym idzie - przyspieszenie załatwiania spraw, zmniejszenie pracochłonności obsługi podatników oraz ograniczenie błędów i pomyłek.
Produkty projektu:	a) infrastruktura techniczna warstwy centralnej (module gate, bazy danych, platforma integracji); b) zakup 33 serwerów dla urzędów skarbowych i migracja systemu POLTAX; c) zakup urządzeń HSM (zapewniających usługi kryptograficzne); d) wytworzenie specjalistycznego oprogramowania, w tym stworzenie portalu e-Deklaracje, opracowanie interaktywnych formularzy podatkowych, stworzenie bazy danych skarbowych i aplikacji dla pracowników urzędów skarbowych, integracja danych z istniejącymi systemami informatycznymi (POLTAX, VIES).