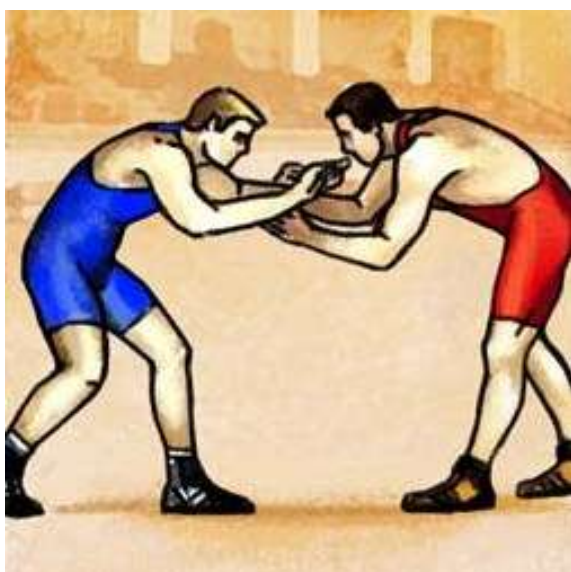


# ERP w administracji: Jak uniknąć nieporozumień w projekcie wdrożeniowym

Wojna światów?



**Systemy klasy ERP wkraczają do jednostek administracji publicznej różnych szczebli czy też na uczelnie państwowe, zapewniając im wyższą sprawność organizacyjną i lepsze gospodarowanie groszem publicznym. Najpierw jednak konieczne jest przeprowadzenie projektu wdrożenia. Co warto wiedzieć, by to „zderzenie” świata administracji i biznesu nie było bolesne i by w efekcie zarówno podmiot wdrożenia, jaki i firma konsultingowa mogły uznać je za sukces?**

W ostatnich dwudziestu latach przemian polityczno-gospodarczych w Polsce termin „zarządzanie” zrobił większą karierę w świecie administracji niż biznesu. Zestawienia typu „zarządzanie projektem unijnym”, „zarządzanie projektami badawczymi”, „zarządzanie wydziałem komunikacji”, „zarządzanie szkołą”, „zarządzanie procedurami administracyjnymi” czy „zarządzanie publiczne” stały się swoistym wyznacznikiem nowoczesnego myślenia o dość tradycyjnym i zachowawczym z założenia świecie administracji, w tym przede wszystkim państwowej i samorządowej.

Problem jest jednak znacznie poważniejszy niż to, w jaki sposób używający modnych terminów niektórzy przedstawiciele administracji publicznej próbują kształtować pozytywny wizerunek swoich instytucji. Ten problem dotyczy również tzw. świata biznesu, przy pomocy którego jest realizowanych coraz więcej przedsięwzięć w sektorze publicznym.

W oparciu o zdobyte już doświadczenia związane z realizacją typowego wdrożenia ERP w administracji publicznej możemy stwierdzić, że wszelkie próby implementacji modelu administracyjnego (teorii administracji) w biznesie oraz modelu zarządzania (teorii zarządzania) w administracji mogą prowadzić nie tylko do różnego rodzaju konfliktów metodologicznych, definicyjnych, prawnych itd., ale przede wszystkim do znacznego obniżenia sprawności realizacji z jednej strony celów administracyjnych, a z drugiej – celów biznesowych.

Zatem nawet bardzo ogólna refleksja metodologiczna porządkująca podstawowe pojęcia, definicje i paradygmaty zarządzania projektem ERP w obszarze administracji publicznej pozwala uniknąć wielu nieporozumień, nie tylko o charakterze dyskusji akademickiej.

### Syndrom 1. Uniwersytet to nie zakład

Każda jednostka, podmiot publiczny, w tym np. uniwersytet, pełni swoją misję poprzez realizację celów statutowych. Owa misja społeczna (np. „dążenie do prawdy”) stawia podmiot publiczny, a przede wszystkim uczelnię wyższą, w roli szczególnej, zupełnie różnej od komercyjnego przedsiębiorstwa, dla którego kluczowym miernikiem efektywności funkcjonowania jest rentowność.

Istnienie podmiotu publicznego, jego rozwój, struktura organizacyjna, procedury i tradycja są niezależne od koniunktury gospodarczej, preferencji rynku czy też skuteczności działań marketingowych.

#### Podobny cel

BCC realizuje wdrożenia SAP w oparciu o autorską metodykę BCC Go Forward. Ta swoista „mapa drogowa” opisuje kolejne fazy i kroki projektu oraz kamienie milowe do osiągnięcia. Oprócz tego dysponujemy też wiedzą i doświadczeniem z projektów w różnych branżach, firmach jednooddziałowych i koncernach międzynarodowych oraz w jednostkach administracji. Ze względu na dobór wdrażanych rozwiązań i specyfikę klienta każdy projekt jest inny, jednak wiele doświadczeń jest uniwersalnych i niezależnych od branży. Tak jest na przykład w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim – organizacje mogą tu mieć różne strategie i modele działania, które odwzorowujemy w SAP HR, jednak jednym z najważniejszych mierników sukcesu jest pozostawanie w zgodzie z wymogami prawnymi, które obowiązują wszystkich w równym stopniu. To prawda, że wdrożenia w administracji samorządowej i generalnie tam, gdzie w grę wchodzi publiczne pieniądze, przebiegają nieco inaczej niż w firmach komercyjnych – inne są priorytety w organizacji prac, inne strategie motywacyjne. Jednak doświadczenia BCC ze współpracy z instytucjami sektora publicznego potwierdzają, że ich cel jest podobny – optymalizacja procesów w zgodzie ze standardami prawnymi.

**Witold Wieromiej**

*Lider Zespołu Zarządzania Kadrami BCC,  
kierował m.in. wdrożeniem SAP HR w Urzędzie  
Miasta Stołecznego Warszawy*

W przypadku uczelni o wiele większym zagrożeniem dla jej sytuacji budżetowej będzie niż demograficzny niż światowy kryzys finansowy, czy też inercja w zakresie pracy naukowej, w przeciwieństwie do, przykładowo, satysfakcji klienta. Pomijając cały sektor uczelni prywatnych, należy pamiętać, że tzw. podmioty publiczne, a więc uczelnie, ale też jednostki administracji samorządowej czy centralnej, są powoływane i rozwiązywane decyzjami politycznymi, a nie biznesowymi, jak to ma miejsce na wolnym rynku. Jakże ma to znaczenie dla projektów informatycznych związanych z wdrożeniem systemów ERP?

Większość dostępnych rozwiązań IT klasy ERP jest dedykowana dla przemysłu, zakładając biznesowe modele operacyjne i decyzyjne. Najwięksi światowi dostawcy stworzyli uniwersalne oprogramowanie do zarządzania, które może być implementowane w skali globalnej, uwzględniając różne aspekty lokalne w wymiarze finansowo-prawnym, ale również specyfikę różnych branż i instytucji. Ma to swoje konsekwencje, przede wszystkim procesowe i terminologiczne.

Pomijając prozaiczne błędy systemowe w tłumaczeniach poszczególnych terminów z języka angielskiego na polski, pozostaje cała lista tzw. obiektów systemowych, które oznaczają zupełnie coś innego w świecie biznesu niż dla administracji publicznej. Przykładami takich pojęć mogą być: wydział, zakład, dział, jednostka gospodarcza, definicja projektu, podstawowy element planu struktury projektu (PSP), centrum zysku, zarządzanie strategiczne, strategiczna karta wyników itd.

Oznacza to w praktyce uruchomienie, dość trudnego z socjologicznego punktu widzenia procesu „oswajania” i dostosowania terminologicznego systemu do przyzwyczaję i tradycji organizacji o charakterze publicznym, bowiem uniwersytet przecież nie jest zakładem, a dziekan majstrem...

### Syndrom 2: Administracja nie zarabia, tylko wydaje

Jak już wiemy, podstawowym celem każdego podmiotu administracji publicznej jest realizowanie celów statutowych w oparciu o środki budżetowe pozyskiwane w ramach ustaw i rozporządzeń. Innymi słowy, poprzez dostępne środki publiczne administracja państwowa (samorządowa) w ramach uchwalonych procedur ma za zadanie realizację celów publicznych adekwatnych do charakteru jej działalności statutowej.

Główny akcent jest tu położony, w przeciwieństwie do biznesu, na mniej lub bardziej racjonalne wydawanie pieniędzy, a nie na ich pozyskanie poprzez taką czy inną sprzedaż.

To, że coraz to więcej instytucji o charakterze publicznym próbuje ratować swoje budżety, wprowadzając różnego typu opłaty czy też działania o charakterze quasi-biznesowym, nie oznacza podważania tego fundamentalnego paradygmatu.

W warunkach realizacji projektu IT dla tzw. jednostki sektora finansów publicznych pojawia się w konsekwencji konieczność przede wszystkim monitorowania przepływów i dostępności środków pieniężnych w wymiarze kasowym, a dopiero potem w wymiarze memoriałowym. Czyli dokładnie odwrotnie do wymagań sprawozdawczości biznesowej. Kontrola budżetów, informacje o dostępności środków, obliża, rozrachunki i salda są podstawowymi obiektami kontrolnymi w jednostkach administracji.

W efekcie jakość integracji przepływów o charakterze kasowym z przepływami memoriałowymi decyduje o jakości nie tylko generowanych raportów w systemie, ale przede wszystkim o jego pełnej integracji funkcjonalnej.

Niestety, tzw. świat biznesu nie dostarcza wielu przykładów zastosowania rachunkowości budżetowej w rozumieniu m.in. Ustawy o szkolnictwie wyższym. A zatem firma wdrażająca system ERP w jednostce administracji musi się od podstaw nauczyć rachunkowości budżetowej (Funds Management).

### **Syndrom 3. Ulepszenia w trakcie projektu? Czy to jest zgodne z ustawą?**

Podstawowym instrumentem funkcjonowania każdego projektu (zamówienia) realizowanego przez jednostkę administracji publicznej w ramach ustawy o zamówieniach publicznych jest przetarg. Oznacza to, że każda firma konsultingowa uczestnicząca w przetargu musi zakładać, że umowa będzie miała charakter „fixed price”.

Ma to oczywiście daleko idące konsekwencje dla samej firmy wdrażającej, która w swojej ofercie przetargowej powinna uwzględnić, że wszelkie konieczne zmiany, np. wynikające ze zmiany prawa lub też oprogramowania, będą realizowane w ramach istniejącego budżetu.

Firma wdrażająca musi również uwzględnić konieczne zasoby do monitorowania zmian, jakie zachodzą w bardzo szeroko rozumianym prawie (Ustawa o zamówieniach publicznych, Ustawa o szkolnictwie wyższym, Kodeks pracy, Kodeks postępowania administracyjnego i wiele innych), aby wszelkie ustalenia i propozycje systemowe były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Z funkcjonalnego punktu widzenia system nie musi być najlepszy z możliwych, to jest tańszy, szybszy, bardziej przyjazny dla użytkownika, ale zawsze musi działać zgodnie z obowiązującym prawem! Wszelkie zaś żądania zmian (tzw. change request, CR) zgłaszane przez firmę wdrażającą, które wiążą się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów (poza umową przetargową) przez jednostkę administracji, są działaniami niezgodnymi z Ustawą o zamówieniach publicznych. Ta niechęć do ulepszeń może być powodem konsternacji konsultantów firmy wdrażającej, a nawet poważnego impasu w całym projekcie.

To, że możemy coś wykonać lepiej w wymiarze funkcjonalnym, technologicznym, systemowym itd., nie jest argumentacją wystarczającą dla zamawiającego (administracja). Pozostaje zawsze pytanie o zgodność z ustawą, o finansowanie nowego pomysłu w ramach podpisanej umowy czy też o zachowanie „wielowiekowej tradycji”.

### **Syndrom nr 4: Ryzyko? Nie, dziękujemy**

Działalność w ramach administracji publicznej, w przeciwieństwie do działań biznesowych, zakłada zerowy poziom ryzyka. Decyzje administracyjne powinny zawsze mieć odzwierciedlenie w procedurze i, szerzej, w prawie. Każdy problem w realizacji projektu, każda niestandardowa decyzja, każde nowe rozwiązanie i propozycja funkcjonalna nie mogą nawet w najmniejszym stopniu stanowić zagrożenia dla realizacji bieżących zadań statutowych.

Dlatego też podstawowym wyznacznikiem postawy wzorowego kierownika projektu po stronie zamawiającego (administracja) wobec ryzyka będzie co najwyżej umiarkowany pesymizm, w przeciwieństwie do kierownika po stronie wykonawcy (biznes), którego cechować powinien stosunkowo duży optymizm. Zderzenie tych dwóch naturalnych postaw zawodowych ukształtowanych uwarunkowaniami – że się tak wyrażę – środowiskowymi może prowadzić do permanentnych konfliktów na linii zamawiający – wykonawca.

Ze względu na absolutny obowiązek dbałości o środki publiczne tylko w pełni sprawdzone rozwiązania, całkowicie potwierdzone i w pełni przetestowane przez zespoły użytkowników transakcje, absolutnie bezbłędne raporty czy też brak nawet hipotetycznych zagrożeń mogą stanowić podstawę odbioru jakiegokolwiek fragmentu systemu.

Dla kierownika jakości po stronie zamawiającego to zadanie niezwykle trudne i wymagające ponadprzeciętnych umiejętności w zakresie oceny jakości dostarczonych przez wykonawcę prac.

Dla wykonawcy oznacza to często długotrwały proces poprawiania systemu, do momentu pełnej zgodności z przedmiotem umowy czy też koncepcją szczegółową w ramach obowiązującego na dzień odbioru prawa.

### Syndrom 5. Czas urzędniczy a czas biznesowy

Realizacja każdego projektu biznesowego, w tym implementacja oprogramowania informatycznego klasy ERP, obok zakresu funkcjonalnego i budżetu jest też określona ramami czasowymi. Oznacza to, że sukces osiągamy wtedy, gdy: 1) uruchamiamy wszystkie zaplanowane funkcjonalności wynikające z umowy, a zawarte w koncepcji szczegółowej (biznesowej); 2) mieścimy się w zaplanowanym budżecie oraz 3) dotrzymujemy terminów – patrz harmonogram wdrożenia. Podobnie jest w realizacji projektów ERP w jednostkach administracji publicznej, przy czym czas „biegnie” jednak inaczej dla zamawiającego (administracja), a inaczej dla wdrażającego (biznes).

Podstawowym rozróżnieniem „czasowym” jest forma zatrudnienia. Większość pracowników administracji ma umowy o pracę (etat) na czas nieokreślony, ze stałym poziomem dochodów. Oznacza to pracę w godzinach 7-15, 5 dni w tygodniu. Nadgodziny, dodatkowe dni pracy praktycznie nie istnieją, choć zapewne w regulaminie każdej jednostki administracji publicznej są przewidziane sytuacje szczególne. Nie zaliczałbym jednak do nich okoliczności związanych z wdrożeniem systemu informatycznego.

Konsultanci firmy wdrożeniowej mają zwykle inny system motywowania, elastyczny czas pracy, wynagrodzenie premiowe. Często firmy wdrożeniowe korzystają z usług freelancerów, których dyspozycyjność jest ograniczona w znacznie mniejszym zakresie. Podstawowym wyznacznikiem zaangażowania nie jest czasowy wymiar pracy (roboczogodziny), ale raczej skuteczność konsultanta w rozwiązywaniu poszczególnych problemów wdrożeniowych.

Dla wykonawcy może to oznaczać, że jego wszelkie próby przyspieszania prac, dążenie do szybkich odbiorów poszczególnych etapów, pełne zaangażowanie w wybranym momencie nie spotkają się ze zrozumieniem i podobnym entuzjazmem zamawiającego, to jest pracowników administracji.

Potrzebna jest niewątpliwie jakaś forma koordynacji czasowej po obu stronach, np. wspólna komisja w wybranym zakresie funkcjonalnym. Rzecz raczej nie spotykana w projektach sensu stricto biznesowych, zaś w warunkach wdrożenia w instytucji administracji publicznej niezwykle skuteczna.

### Kluczowe czynniki sukcesu projektu ERP dla uczelni

- Szkolenia: a) pracowników administracyjnych z obsługi komputera i aplikacji biurowych; b) konsultantów wdrożeniowych z zakresu podstawowej znajomości ustaw i rozporządzeń;
- Szkolenia: a) pracowników administracyjnych z zakresu budowania organizacji procesowej (BPM) i zagadnień zarządzania zintegrowanego w oparciu o systemy informatyczne klasy ERP; b) konsultantów z zasad funkcjonowania i praktyki jednostek administracji;
- Przygotowanie i monitorowanie przez kierowników harmonogramu projektu rozpisanego na poszczególne etapy, fazy, zadania, uwzględniającego uwarunkowania administracyjne (cykliczne przygotowywanie sprawozdań, rekrutacje, urlopy, semestry itp.);
- Wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracowników administracyjnych – finansowa gratyfikacja za dodatkową pracę;
- Sprawność decyzyjna zarządu projektu wpisana w procedury administracyjne – władze uczelni, Komitet Sterujący, kierownicy projektu;
- Przygotowanie rozporządzeń wewnętrznych uwzględniających nowe procedury pracy i procesy obiegu dokumentów;
- Wysoka dynamika prac projektowych sterowana przez kierowników projektu i proporcjonalne rozłożenie zakresu prac na poszczególne etapy/fazy (semestry);
- Kompetentni użytkownicy kluczowi – wyszkolony zespół ekspertów wewnętrznych mogący w momencie startu produkcyjnego przejąć odpowiedzialność za system;
- Kompetentni testujący po stronie zamawiającego – odpowiedzialni za sprawdzenie jakości systemu prototypowego i potwierdzenie poprawności działania systemu w momencie jego odbioru i startu produkcyjnego;
- Skuteczny i permanentny system szkoleń użytkowników końcowych;
- Kompetentne centrum wsparcia dla użytkowników końcowych, dostępne online;
- Zespoły wsparcia (złożone np. z osób zaangażowanych w prace wdrożeniowe lub użytkowników kluczowych) – bezpośrednia pomoc użytkownikom końcowym na stanowisku pracy po starcie produkcyjnym.

### Od informatyzacji nie ma odwrotu

Totalna informatyzacja instytucji administracji publicznej w Polsce za pomocą systemów klasy ERP jest już od kilku lat faktem. Obecnie jest realizowanych lub już zostało zakończonych kilkadziesiąt dużych projektów informatycznych, np. konsorcjum 4U (Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Śląski, Politechnika Warszawska, UMCS w Lublinie), urzędy miast w Warszawie i we Wrocławiu, ZUS, Wojsko Polskie, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej itd. W efekcie tych wdrożeń organizacje o charakterze publicznym korzystają z o wiele bardziej efektywnych rozwiązań systemowych.

W wielu przypadkach są to w warunkach polskich projekty pionierskie, wymagające wypracowania nowego, różnego od projektów w biznesie podejścia, czasem korekty procedur i metodyki wdrożeniowej, tak by uwzględniały opisane powyżej aspekty i były lepiej dostosowane do realiów w administracji.



Autor:

Marian Krupa  
Uniwersytet Jagielloński