



**p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2011 r.

**Pani
Jolanta Fedak**

**Minister Pracy
i Polityki Społecznej**

KGP-4101-03-03/2011
P/11/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej², kontrolę efektów wdrażania wybranych przedsięwzięć z zakresu e-administracji wymienionych w *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*³ oraz wymiany dokumentów drogą elektroniczną i udzielania informacji za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 7 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie.

1) Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność większości działań zmierzających do wdrożenia tych przedsięwzięć z zakresu e-administracji, za które odpowiedzialny był Minister Pracy i Polityki Społecznej, tj. rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, pośrednictwa pracy oraz obsługi systemu świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej. Na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej MPiPS (dalej BIP) nie udostępniono niektórych informacji publicznych, wymienionych w art. 8 ust.

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: MPiPS lub Ministerstwo.

³ Plan Informatyzacji Państwa (dalej: *PIP2007*) ustalony został *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010* (Dz. U. Nr 61, poz. 415).

3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴, a ponadto informacji o funkcjonowaniu Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej ESP). Nieprawidłowości w zakresie zawartości BIP zostały usunięte jeszcze w trakcie trwania kontroli.

2) Osoby bezrobotne i poszukujące pracy do czasu zakończenia kontroli faktycznie nie miały możliwości zarejestrowania się w urzędzie pracy przy wykorzystaniu wyłącznie drogi elektronicznej.

Dla zadania nr 14 w *PIP2007 Proces rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy* wyróżniono dwie funkcjonalności: *złożenie wniosku o rejestrację* oraz *informacje o aktualnym stanie załatwiania wniosku*. Stworzona w 2005 r. aplikacja *eForm* umożliwiała wprowadzić wypełnienie formularzy wniosków o rejestrację znajdujących się na stronie internetowej według ścieżki wyznaczonej przez oprogramowanie oraz ich wysłanie do właściwego miejscowo powiatowego urzędu pracy, nie eliminowała jednak konieczności osobistego stawienia zainteresowanego w urzędzie. Nie było bowiem możliwe opatrzenie takiego wniosku podpisem elektronicznym ani załączenie do niego wymaganych dokumentów. Faktyczna rejestracja – zgodnie z § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy*⁵ - następowała po poświadczeniu własnoręcznym podpisem przez bezrobotnego lub poszukującego pracy prawdziwości danych i oświadczeń zamieszczonych w karcie rejestracyjnej oraz po przedłożeniu urzędnikowi wymaganych dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2 powyższego *rozporządzenia*.

Informacje o aktualnym stanie załatwiania wniosku można było uzyskać tylko dla wniosków zgłoszonych elektronicznie, za pośrednictwem aplikacji *eForm*. Funkcjonalność ta nie obejmowała wniosków złożonych w urzędzie w formie papierowej.

Umowę na wykonanie aplikacji *eForm* za 1 012,2 tys. zł zawarło w dniu 6 lipca 2005 r. ówczesne Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Zrealizowano ją w ramach projektu *Powstanie Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia Syriusz* i sfinansowano ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Pracy. Aplikacją administrowali pracownicy Ministerstwa w ramach obowiązków służbowych. Od lutego 2006 r. do stycznia 2011 r. za jej pośrednictwem zarejestrowano 444 sprawy realizowane przez 73 spośród 258 urzędów pracy, przy czym prawie 68% wszystkich spraw realizowało 10 urzędów. W ocenie NIK, świadczy to o niewielkim zainteresowaniu tą aplikacją zarówno przez bezrobotnych

⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 262, poz. 2607 ze zm., weszło w życie z dniem 25 grudnia 2004 r.

oraz poszukujących pracy, jak i urzędy pracy i to pomimo prowadzonych przez Ministerstwo działań popularyzatorskich.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego – Pani Marzenna Kołodziejak wyjaśniła⁶, że zaimplementowana i udostępniona do eksploatacji funkcjonalność oprogramowania *eForm* była zgodna z przepisami przywołanego wyżej *rozporządzenia z dnia 26 listopada 2004 r.* Celem tych przepisów było zapobieganie nadużyciom (np. pobieraniu świadczeń przez osoby przebywające za granicą albo za osoby nieżyjące), które miały miejsce przed dniem wejścia w życie *rozporządzenia*, gdy osobisty kontakt bezrobotnego lub poszukującego pracy z urzędem nie był wymagany. Zdaniem wyjaśniającej, wymóg przedłożenia dokumentów na potwierdzenie informacji bezrobotnych oraz potwierdzenie własnoręcznym podpisem prawdziwości danych i oświadczeń zapewnia, aczkolwiek tylko w pewnym zakresie, eliminację nadużyć i nieprawidłowości.

Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że przewidziana w *Planie Informatyzacji Państwa* możliwość złożenia przez bezrobotnego lub osobę poszukującą pracy wniosku o rejestrację w formie elektronicznej nie mogła zostać zrealizowana wskutek niezapewnienia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej niezbędnych po temu warunków, w drodze wprowadzenia stosownych zmian przepisów *rozporządzenia z dnia 26 listopada 2004 r.* (usunięcia barier proceduralnych dla dokonania rejestracji). Niewątpliwie ważkim argumentem jest przywoływana w wyjaśnieniach potrzeba wprowadzenia zabezpieczeń przez nadużyciami, jednakże – zdaniem NIK – celowe było wprowadzenie niezbędnych obostrzeń dopiero w dalszym postępowaniu wobec osób już zarejestrowanych, tak aby obostrzenia te nie blokowały realizacji zamierzeń przewidzianych w *Planie Informatyzacji Państwa*.

Nierzetelne (nieściśle i niepełne) były informacje o realizacji usługi (zadania) nr 14, zawarte w *Kwestionariuszu realizacji usług w latach 2007-2010 ujętych w Planie Informatyzacji Państwa*, który został przekazany przez Ministerstwo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 25 marca 2011 r. W dokumencie tym poinformowano, że w ramach realizacji usługi uproszczono i usprawniono obydwie procedury (złożenie wniosku i uzyskanie informacji o aktualnym stanie jego załatwiania), podczas gdy – w ocenie NIK – usprawniono, i to w niepełnym zakresie, tylko jedną z nich, tj. *informację o aktualnym stanie załatwiania wniosku*. W odniesieniu do liczby usług zrealizowanych drogą elektroniczną w *Kwestionariuszu* wykazano „brak danych”, podczas gdy w toku kontroli NIK Ministerstwo określiło, że liczba ta wynosi 444.

⁶ W piśmie z dnia 29 czerwca 2011 r.

3) W ramach umieszczonego w *Planie Informatyzacji Państwa* zadania nr 20 *Pośrednictwo pracy* miały zostać uruchomione cztery funkcjonalności, to jest *informacje o kwalifikacjach osób poszukujących pracy, wyszukiwanie ofert pracy, umówienie spotkania z potencjalnym pracodawcą oraz informacje o szkoleniach*. Zadanie to zostało zrealizowane częściowo. Osobom poszukującym pracy stworzono możliwość wyszukiwania ofert pracy i informacji o dostępnych szkoleniach, natomiast nie zapewniono możliwości umówienia się na spotkanie z potencjalnym pracodawcą. Informacje o szkoleniach są natomiast dostępne w wersji rozproszonej, na stronach internetowych poszczególnych urzędów pracy. Potencjalny pracodawca nie może też zapoznać się z informacjami o kwalifikacjach osób poszukujących pracy.

Zdaniem Pani Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego – analogiczna funkcjonalność (informacje o kwalifikacjach osób poszukujących pracy) działa na stworzonym przez Komisję Europejską Portalu Mobilności Zawodowej, działającym w ramach sieci EURES. Usługa ta jest dostępna dla urzędów pracy, których zadaniem jest prowadzenie pośrednictwa pracy. Podobne możliwości stwarza też, utworzony w 2008 r. z inicjatywy MPiPS przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich portal www.zielonalinia.gov.pl. Scentralizowanie bazy ofert pracy przewidywane jest dopiero w 2014 r. Zdaniem wyjaśniającej, dane kontaktowe pracodawców znajdują się w tzw. Centralnej Bazie Ofert Pracy, nie ma więc przeszkód aby poszukujący pracy mógł nawiązać kontakt z potencjalnym pracodawcą. Informacje o szkoleniach są dostępne na indywidualnych stronach urzędów pracy, gdyż Ministerstwo nie ma obowiązku prowadzenia scentralizowanej bazy, a ponadto jej prowadzenie byłoby niecelowe.

Zdaniem NIK, przedstawione argumenty są istotne, zwłaszcza w zakresie baz danych o szkoleniach. Jednakże argumenty te wyraźnie wskazują na bezcelowość zgłaszania do planu informatyzacji zadań, które następnie były realizowane odrębnie, poza planem. Bezcelowe było także umieszczanie w planie funkcjonalności, które są dostępne na innych portalach i zaspokajają potrzeby służb zatrudnienia w tym zakresie.

NIK zwraca też uwagę, że funkcjonalność *wyszukiwanie ofert pracy* była realizowana za pośrednictwem aplikacji *Centralna Baza Ofert Pracy (CBOP)*, która została odebrana w dniu 29 kwietnia 2005 r., a więc jeszcze przed powstaniem *Planu Informatyzacji Państwa 2007-2010*, na podstawie umowy z dnia 30 lipca 2004 r. zawartej z wykonawcą przez były Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Jej przedmiotem było stworzenie bazy danych *Krajowy system monitorowania rynku pracy* i portalu internetowego Publicznych Służb Zatrudnienia. Umowę sfinansowano ze środków Phare (426 tys. euro) oraz środków krajowych (równowartość 51 tys. euro). Koszt utrzymania oprogramowania, wraz z systemami Krajowe-

go Systemu Monitoringu Rynku Pracy, Podsystemu Wymiany Danych i Portalu Publicznych Służb Zatrudnienia, wyniósł w 2010 r. 589 tys. zł.

Występowały utrudnienia w korzystaniu przez obywateli i pracodawców z funkcjonalności *wyszukiwanie ofert pracy* oraz *informacje o szkoleniach* poprzez strony internetowe powiatowych urzędów pracy. Informacje te prezentowano w sposób niejednolity, a ścieżka dostępu do nich była bardzo zróżnicowana. NIK pozytywnie ocenia deklarację⁷, że podpisane w dniu 30 maja 2011 r. *rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia*⁸ ma m.in. na celu zapewnienie jednolitości oprogramowania stosowanego w publicznych służbach zatrudnienia, w szczególności w zakresie jednorodności i typu rejestrowanych danych.

4) Umieszczone w PIP2007 zadanie nr 22 *Proces obsługi systemu świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej* obejmowało trzy funkcjonalności, tj. *udostępnienie informacji o zakresie świadczeń możliwych do uzyskania przez wnioskodawcę po wypełnieniu ankiety, złożenie wniosku o świadczenia rodzinne oraz zaliczkę alimentacyjną oraz informacja o przyznaniu lub odmowie świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej*.

Działające oprogramowanie *e-wnioski* zapewniało dostęp do informacji o zakresie możliwych do uzyskania świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej, a więc tylko do jednej z trzech powyższych funkcjonalności. Drogą elektroniczną nie można natomiast złożyć wniosku o świadczenie rodzinne czy zaliczkę alimentacyjną ani uzyskać informacji o przyznaniu lub odmowie przyznania stosownych świadczeń. Oprogramowanie *e-wnioski* służyło również do zapisywania na elektronicznych nośnikach danych wypełnionych wniosków oraz do ich druku. Nie było natomiast możliwe wysyłanie wniosków drogą elektroniczną. Dyrektor Departamentu Informatyki MPiPS wyjaśnił⁹, że te dwa zadania zostaną zrealizowane do grudnia 2013 r. na platformie Emp@tia¹⁰, ze względu na uzyskanie dopiero w 2009 r. zapewnienia finansowania projektu w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Koszt oprogramowania *e-wnioski* wyniósł 232,3 tys. zł, w tym zakup licencji na korzystanie z oprogramowania komputerowego – 46,3 tys. zł, modyfikacja, aktualizacja i rozwój tego oprogramowania – 40 tys. zł oraz prace programistyczne – 146 tys. zł. Koszty usług serwisowych związanych z użytkowaniem oprogramowania *e-wnioski* w 2010 r. wyniosły

⁷ Wyjaśnienia Pana Marka Kulawczyka – Dyrektora Departamentu Informatyki MPiPS z dnia 30 czerwca 2011 r., pismo znak DI-XX-073-1-2-MK/11

⁸ Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw Nr 130 z dnia 22 czerwca 2011 r., poz. 754 i weszło w życie z dniem 7 lipca 2011 r.

⁹ Pismo znak DI-II-073-1-12-JOW/11 z dnia 27 czerwca 2011 r.

¹⁰ Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

65,3 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo, pomimo inwestowania znaczących kwot w modyfikację i rozwój oprogramowania nie uzyskało do niego majątkowych praw autorskich. Przyczyną, według wyjaśnień¹¹ Dyrektora Departamentu Informatyki, był brak środków finansowych na ich wykup (koszt - wg szacunku dokonanego przez twórcę oprogramowania na dzień 23 marca 2010 r. – to około 400 tys. zł). Przejęcie praw planuje się dopiero w 2012 r.

W ocenie NIK, działaniem nieracjonalnym było zamówienie w 2009 r. (w ramach wyżej wymienionych prac programistycznych za kwotę 146 tys. zł) takich funkcjonalności oprogramowania *e-wnioski* jak wdrożenie do oprogramowania wersji w języku angielskim (przygotowanie anglojęzycznego interfejsu), implementowanie i wdrażanie funkcjonalności umożliwiającej składanie podpisu elektronicznego na formularzach elektronicznych oraz wprowadzenie możliwości dołączania do wniosków załączników w formie elektronicznej, skoro – jak wynika z wyjaśnień¹² Dyrektora Departamentu Informatyki MPiPS – ich udostępnienie publiczne (do wykorzystywania przez obywateli) nie było ówczesnie zasadne. Funkcjonalności te, do których Ministerstwo ma prawa licencyjne, są wprawdzie udostępnione ale nie publicznie. Wyjaśniający wskazał, że przeszkodą do wcześniejszego udostępnienia funkcjonalności była ówczesna różnorodność systemów elektronicznych skrzynek podawczych na poziomie gmin, wskutek czego programowa integracja funkcjonalności z tymi skrzynkami nie była celowa. Przesłankami nieudostępnienia funkcjonalności były także: zaplanowanie budowy elektronicznej platformy integracyjnej z urzędami pracy na poziomie gmin w ramach projektu „Emp@tia” oraz zaplanowana dopiero na III kwartał 2011 r., za kwotę ok. 1 mln zł, promocja usług elektronicznych na wyższym poziomie zaawansowania, w ramach tego projektu. Realizację projektu „Emp@tia” przewidziano na 2013 r.

5) NIK generalnie pozytywnie ocenia prowadzenie Elektronicznej Skrzynki Podawczej, pomimo stwierdzonego uchybienia polegającego na niezamieszczeniu na internetowej stronie podmiotowej BIP Ministerstwa niektórych wymaganych informacji o ESP (o akceptowanych strukturach fizycznych dokumentów elektronicznych; o zakresie użytkowych dokumentów elektronicznych; o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru oraz o adresie internetowej ESP MPiPS).

ESP uruchomiono w dniu 22 kwietnia 2008 r. Funkcjonuje ona w ramach usługi elektronicznego urzędu podawczego, świadczonej Ministerstwu przez podmiot zewnętrzny, na podstawie umów zawieranych na okresy dwunastomiesięczne (w 2010 r. koszt usługi wyniósł

¹¹ Pismo DI-II-073-1-13/JOW/11 z dnia 30 czerwca 2011 r.

¹² wyjaśnienia DI-II-073-1-6-JOW/11 z dnia 14 czerwca 2011 r.

29,3 tys. zł). W okresie od 1 stycznia do 17 grudnia 2010 r. do MPiPS złożono 13 wniosków za pośrednictwem ESP, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2011 r. 11 pism w postaci elektronicznej. W ramach świadczonej usługi prawidłowo wystawiane jest urzędowe poświadczenie odbioru dokumentów przesłanych na ESP Ministerstwa.

6) Zakres informacji zamieszczonych na stronie podmiotowej BIP MPiPS był mniejszy niż obligatoryjny, ustalony w art. 8 ust. 3 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. W dniu 9 czerwca 2011 r. (data przeprowadzenia oględzin internetowej strony podmiotowej BIP MPiPS) strona ta nie zawierała wymaganych informacji m.in. o: stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania i ich rozstrzygania, przeprowadzonych kontrolach w MPiPS przez instytucje kontrolne, przebiegu i efektach tych kontroli oraz o wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach i opiniach związanych z tymi kontrolami. Na stronie nie było również informacji wymaganych *rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie biuletynu informacji publicznej*¹³, to jest adresu redakcji strony podmiotowej BIP, adresu poczty elektronicznej osoby redagującej stronę BIP, nr faksu do tej osoby oraz instrukcji korzystania ze strony podmiotowej BIP. Występowały ponadto rozbieżności pomiędzy informacjami zamieszczonymi na głównej internetowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁴ oraz internetowej stronie podmiotowej BIP MPiPS. NIK odnotowuje fakt, że powyższe nieprawidłowości zostały usunięte jeszcze w trakcie kontroli.

7) W ocenie NIK, do powstania przedstawionych powyżej nieprawidłowości i uchybień przyczyniło się niewłaściwe zarządzanie pracami związanymi z realizacją *PIP2007* w Ministerstwie. Na posiedzeniach Kierownictwa Ministerstwa nie określono sposobu realizacji zadań nałożonych w *Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*. Nie ustanowiono mierników realizacji założonych celów, a tym samym nie dokonywano ocen stopnia ich realizacji. Na żadnym ze 132 posiedzeń Kierownictwa Ministerstwa, które odbyły się w latach 2007-2010, nie omawiano zagadnień związanych z organizacją prac oraz przebiegiem realizacji zadań wymienionych w 4 części *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*.

8) Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wypracowanie rozwiązań prawnych umożliwiających funkcjonowanie w pełnym zakresie funkcjonalności *złożenie wniosku o rejestrację* (w ramach zadania *Proces rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy*) z zachowaniem niezbędnych procedur zapobiegających ewentualnym nadużyciom.

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 10 poz. 68.

¹⁴ www.bip.gov.pl

2. Dokonanie stosownego sprostowania danych przekazanych w dniu 25 marca 2011 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w *Kwestionariuszu realizacji usług w latach 2007-2010 ujętych w Planie Informatyzacji Państwa*.
3. Możliwie szybkie doprowadzenie do ujednolicenia oprogramowania stosowanego przez urzędy pracy.
4. Objęcie zagadnień realizowanych w kolejnych Planach Informatyzacji Państwa skutecznym nadzorem ze strony Kierownictwa Ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Minister o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz
p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli