



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

KPS-4101-02-01/2012
P/12/105

Warszawa, dnia 11 grudnia 2012 r.

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister
Pracy i Polityki Społecznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych kontrolę w zakresie organizacji systemu orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2011 i I półroczu 2012 r.² Wynikające z kontroli oceny, uwagi i wnioski, w tym dotyczące wykorzystania *Elektronicznego krajowego systemu monitoringu orzekania o niepełnosprawności*, w którym przetwarza się dane w celu usprawnienia i podniesienia jakości orzekania o niepełnosprawności³, przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Uwzględniając fakt, iż wspomniany system, w istniejącym stanie prawnym, jest dla Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych narzędziem do realizacji ustawowych zadań, m.in. wykonywania nadzoru nad orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, przekazuję niniejsze wystąpienie Panu Ministrowi, jako organowi właściwemu⁵ do zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania *Elektronicznego krajowego systemu monitoringu orzekania o niepełnosprawności*.

Z ustaleń kontroli wynika, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie zapewnił właściwych warunków funkcjonowania wskazanego systemu. Występujące w okresie objętym kontrolą zakłócenia w jego pracy, utrudniające użytkownikom korzystanie z zasobów informatycznych, miały niekorzystny wpływ na wspomaganie procesu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Wyniki kontroli przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 października 2012 r.

³ Por. art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

⁵ Por. art. 6d ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

1. W okresie objętym kontrolą wykonywanie funkcji związanych z administrowaniem i utrzymaniem *Elektronicznego krajowego systemu monitoringu orzekania o niepełnosprawności*⁶ Ministerstwo zlecało kolejno trzem zewnętrznym podmiotom. W 2010 r. – spółce Decsoft SA, za wynagrodzeniem w kwocie 421,6 tys. zł⁷. W 2011 r. zadanie to powierzono spółce z o.o. Bazy i Systemy Bankowe (348,1 tys. zł)⁸, a w 2012 r. spółce IT Culture (347,9 tys. zł za I półrocze)⁹. Łącznie z tego tytułu poniesiono z części 44 – Zabezpieczenie społeczne wydatki w kwocie 918,9 tys. zł.

Każda zmiana administratora powodowała przerwanie ciągłości pracy systemu w pierwszych dniach stycznia, przez co użytkownicy pozbawieni byli dostępu do baz danych. Zdaniem NIK, jedną z przyczyn zakłóceń w funkcjonowaniu systemu, poza uwarunkowaniami technicznymi, było uzyskiwanie przez usługodawców praktycznej wiedzy o funkcjonalności systemu dopiero w trakcie wykonywania zleconych im prac.

Dyrektor Departamentu Informatyki odpowiedzialnego za wykorzystanie, utrzymanie i rozwój technologii teleinformatycznej w m.in. w obszarze zabezpieczenia społecznego wyjaśnił, że Ministerstwo nie dysponowało zasobami lokalowymi, infrastrukturą techniczną i kadrami, pozwalającą na realizowanie zadań związanych z utrzymaniem, kolokacją¹⁰ i administrowaniem systemem. Ponadto utrzymanie systemu wymaga prac programistycznych i kompetencji w zakresie budowania systemów, a Ministerstwo nie dysponuje zasobami finansowymi pozwalającymi zatrudnić wysokokwalifikowaną kadrę programistów, architektów systemowych i inną wysokospecjalistyczną kadrę informatyczną. Nadal konieczne więc będzie korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie utrzymania systemu. Stwierdził też, że planuje się zawarcie trzyletniego kontraktu z przyszłym usługodawcą, przy czym system będzie kolokowany w zasobach własnych Ministerstwa (przeniesienie go do powstałego w 2011 r. Ośrodka Przetwarzania Danych, w którym docelowo mają znajdować się punkty przetwarzania danych obsługujących ponad 50 systemów informatycznych eksploatowanych w Ministerstwie). Ze względu na negatywne doświadczenia Ministerstwa w zakresie absorpcji wiedzy i umiejętności przez profesjonalne podmioty zewnętrzne w zakresie utrzymania *Elektronicznego krajowego systemu monitoringu orzekania o niepełnosprawności*, planowane jest zawarcie trzyletniego kontraktu z przyszłym usługodawcą¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na niespójność argumentacji Dyrektora Departamentu Informatyki. Z jednej strony podkreślono w niej uwarunkowania uniemożliwiające realizowanie zadań związanych z administrowaniem systemem we własnym zakresie, z drugiej – wskazano na negatywne doświadczenia w zakresie absorpcji wiedzy i umiejętności przez profesjonalne podmioty zewnętrzne, co powinno być przeciwwskazaniem do zlecania tych zadań na zewnątrz. Tym samym nie przedstawiono przekonującej argumentacji świadczącej o celowości zlecenia utrzymania systemu podmiotowi zewnętrznemu na okres trzech lat, aczkolwiek podjęto w tej sprawie określone działania. Zauważyć w związku z tym należy, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, m.in. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹². Wynika stąd, że każdy wydatek powinien być poprzedzony analizą jego celowości i gospodarności (takiej analizy nie przedstawiono w czasie kontroli).

⁶ System EKSMOoN wykonano w ramach projektu Phare PL2003/004-379.01.06.02 *Spoleczno-zawodowa aktywizacja osób niepełnosprawnych* i wdrożono do eksploatacji 28 lipca 2006 r. Użytkownikami systemu są powiatowe i wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

⁷ Wynagrodzenie w formie ryczałtu według umowy Nr 46/DI/PN/2009 z 22 grudnia 2009 r.

⁸ Wynagrodzenie w formie ryczałtu według umowy Nr 77/DI/PN/2010 z 29 grudnia 2010 r.

⁹ Wynagrodzenie według umowy Nr 88/DI/PN/2011 z 28 grudnia 2011 r., w tym w formie: ryczałtu 219,4 tys. zł, wynagrodzenia obliczanego jako iloczyn ceny za roboczogodzinę pracy wykonawcy i liczbę roboczogodzin świadczenia usług do łącznej kwoty 52,9 tys. zł brutto, przy cenie za jedną roboczogodzinę – 86 zł brutto oraz ryczałtu w kwocie 75,6 tys. zł za usługę polegającą na kolokacji systemu EKSMOoN.

¹⁰ Kolokacja – usługa polegająca na ulokowaniu sprzętu klienta w siedzibie (serwerowni) dostawcy, który zobowiązuje się do utrzymania tego sprzętu.

¹¹ W dniu 24 października 2012 r. Ministerstwo opublikowało ogłoszenie o zamówieniu usługi na administrowanie, serwisowanie i modyfikację systemu EKSMOoN w latach 2013-2015.

¹² Por. art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

2. W styczniu 2011 r. w pracy systemu pojawiły się zakłócenia, utrudniające użytkownikom korzystanie z zasobów informatycznych. Występowały do końca I półrocza 2012 r. i miały związek z modernizacją dokonaną na zlecenie Ministerstwa przez firmę Decsoft SA na podstawie umowy z 22 października 2010 r. (za kwotę 495,3 tys. zł). Celem modernizacji było przygotowanie systemu do współpracy z *Platformą komunikacyjną obszaru zabezpieczenia społecznego Emp@tia*¹³, wraz z dostawą oprogramowania narzędziowego i licencji. Polegała ona głównie na scaleniu 17 eksploatowanych baz danych – 16 wojewódzkich i jednej centralnej. Odbioru prac dokonano 15 grudnia 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przed modernizacją nie zdefiniowano parametrów wydajnościowych systemu oraz nie przeprowadzono testów obciążeniowych i funkcjonalnych. Nie przeprowadzono również takich testów bezpośrednio po modernizacji. Na serwery bazodanowe w strukturze scentralizowanej przeznaczono sprzęt, który nie gwarantował właściwej pracy, ze względu na niewystarczającą pojemność dysków twardej. Uwagi użytkowników po dokonanej modernizacji dotyczyły głównie braku dostępu lub utrudnień w dostępie do systemu, spowolnienia pracy i generowania błędnych danych. Zakłócenia te miały niekorzystny wpływ na obsługę procesu orzekania i utrudniały wywiązywanie się przez zespoły z zadań ustawowych. Np. na początku 2011 r., w porównaniu z grudniem roku poprzedniego, proces przygotowania orzeczeń znacznie się wydłużył – w *powiatowym zespole ds. orzekania o niepełnosprawności* przygotowano dziennie 60 orzeczeń, a po modyfikacji – cztery. Spowolnienie pracy systemu spowodowało, że użytkownicy wykonywali wymagane czynności również w dni wolne od pracy (w okresie od 12 marca do 3 lipca 2011 r., w dni wolne od pracy logowało się do systemu od dwóch do 29 osób). W celu przyspieszenia działania systemu, we wrześniu 2011 r. i w styczniu 2012 r. kolejni administratorzy – na własny koszt i w ramach własnych zasobów – podłączyli serwery (bazodanowy i replikacyjny) do macierzy dyskowej¹⁴. W połowie maja 2012 r. Biuro założyło skrzynkę pocztową, na którą użytkownicy mogli przysyłać uwagi o nieprawidłowej pracy systemu. Do 28 sierpnia 2012 r. przekazano 133 takie zgłoszenia.

Zastępca Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w latach 2011-2012 wielokrotnie informował Dyrektora Departamentu Informatyki o nieprawidłowym działaniu systemu, zwracając się jednocześnie o wyjaśnienie przyczyn tego stanu oraz o podjęcie działań naprawczych. M.in. pismem z 28 grudnia 2011 r. poinformował Dyrektora Departamentu Informatyki, że dokonana zmiana w architekturze systemu, przez jego centralizację, spowodowała ogromne utrudnienia w pracy zespołów orzekających. Nastąpiło spowolnienie pracy systemu – wydłużenie czasu obsługi wniosków; w niektórych wypadkach zespoły nie były w stanie korzystać z systemu.

Pismem z 2 lutego 2012 r., do Dyrektora Departamentu Informatyki zwrócił się Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Oceniając jako niezrozumiałe działania Departamentu Informatyki w sprawie utworzenia *Platformy Analityczno-Raportowej* w ramach projektu *Emp@tia*, wniósł o przedstawienie wyników analizy dotyczącej sposobu przekazywania danych z *Elektronicznego krajowego systemu monitoringu orzekania o niepełnosprawności* do wskazanej platformy, co – jego zdaniem – jest podstawowym warunkiem dalszych prac związanych z jej utworzeniem. Stwierdził jednocześnie, że do czasu rozpatrzenia przez Biuro Pełnomocnika wyników analizy, prace te powinny być wstrzymane. Zdaniem Pełnomocnika, powtarzające się drugi rok z rzędu trudności w pracy systemu były skutkiem nienależycie przygotowanej (jak już wspomniano przez firmę Decsoft SA, za kwotę 495,3 tys. zł) architektury tego systemu.

Na brak właściwych relacji między użytkownikiem systemu, a jednostką zobowiązaną do zapewnienia właściwych warunków technicznych do jego funkcjonowania, także w kwestii wypracowanie koncepcji jego dalszego rozwoju, wskazuje treść wyjaśnień Dyrektora Departamentu Informatyki. Stwierdził on, że system jest zorientowany na zapew-

¹³ Projekt *Emp@tia* realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, priorytet VII *Społeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji*.

¹⁴ Do umów zawartych z kolejnymi administratorami wprowadzono zapisy wymagające od nich zabezpieczenia m.in. odpowiednich zasobów dyskowych na potrzeby systemu.

nienie poprawności procesu rejestracji w zespołach orzekających. Podstawowym obiektem informacyjnym jest orzeczenie o niepełnosprawności, wokół którego zbudowana jest struktura bazy danych. Wynika to z konstruowania założeń systemu w innym otoczeniu informacyjno-organizacyjnym. System działał na serwerach, których czas eksploatacji został znacząco przekroczony, a czas życia oprogramowania systemowego wygasł. Uwarunkowania te, a także dysponowanie środkami budżetowymi w kwocie niewystarczającej na zakup licencji do oprogramowania narzędziowego (były one także przyczyną zrezygnowania z testów wydajnościowych przed modernizacją systemu i bezpośrednio po niej, a także nieuwzględnienia propozycji jego rozbudowy według potrzeb zgłaszanych przez Biuro oraz odstąpienia od zakupu sprzętu komputerowego), spowodowały *podjęcie działań, których celem nie było zabezpieczenie właściwej pracy systemu, a zabezpieczenie jego działania, jako takiego – niezależnie od tego, czy będzie działał w sposób zapewniający wydajność zadawalającą użytkowników* (podkreślenie NIK).

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK oraz uwzględniając stan prawny, zgodnie z którym Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, w ramach nadzoru sprawowanego nad *Elektronicznym krajowym systemem monitoringu orzekania o niepełnosprawności*, określa m.in. zakres i kierunki jego rozwoju¹⁵, wnosi o zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu, a także rozważenie podjęcia się jego administrowania w ramach struktur organizacyjnych i zasobów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 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 mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

¹⁵ Por. art. 6d ust. 1b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, według stanu prawnego na dzień 1 grudnia 2012 r.