



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KPS.410.006.01.2015
P/15/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/15/093. Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego.

Jednostka przepro-
wadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 97572 z 20 października 2015 r.
Jarosław Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 97575 z 28 października 2015 r.
Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 97574 z 20 października 2015 r.
Wiesław Ostaszewski, doradca techniczny,
upoważnienie do kontroli nr 97576 z 29 października 2015 r.

(akta kontroli str. 1-8)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹ (dalej Ministerstwo lub MPiPS).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pani **Jolanta Fedak**, Minister Pracy i Polityki Społecznej
w okresie od 16 listopada 2007 r. do 17 listopada 2011 r.,
Pan **Władysław Kosiniak-Kamysz**, Minister Pracy i Polityki Społecznej
w okresie od 18 listopada 2011 r. do 15 listopada 2015 r.
Pani **Elżbieta Rafalska**, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
od 16 listopada 2015 r.

(akta kontroli str. 9-14, 781-783)

II. Ocena kontrolowanej działalności

na ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie wywiązało się w pełni z obowiązków prawidłowej i terminowej realizacji i wdrożenia Projektu Emp@tia – platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego².

Uzasadnienie oce-
ny ogólnej

Całkowite wydatki na realizację Projektu zaplanowano w kwocie 61,6 mln zł. Ostatecznie koszt jego realizacji wyniósł 45,4 mln zł, z tego: płatność z budżetu środków europejskich – 36,0 mln zł (79,3%) i środki z budżetu państwa w kwocie 9,4 mln zł (20,7%). Pierwotną wartość Projektu, ujętą w umowie o dofinansowanie, zmniejszono o 16,2 mln zł (o 26,3%), w wyniku oszczędności powstałych wskutek negocjacji kontraktów z niektórymi wykonawcami Projektu. Ministerstwo nie dochowało jednak należytej staranności przy sporządzaniu wniosków o płatność. Władza Wdrażająca Projekty Europejskie³ (WWPE) zgłosiła zastrzeżenia do zamówień publicznych przeprowadzanych w ramach Projektu i stwierdziła naruszenie warunku umowy o dofinansowanie. W wyniku korekt, wydatki kwalifikowalne obniżono o kwotę ponad 2,9 mln zł, która została pokryta w całości ze środków budżetu państwa.

Główny produkt Projektu, czyli Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego i 10 zaplanowanych produktów cząstkowych, zostały wykonane. Osiągnięto także sześć z siedmiu zakładanych rezultatów. Jednak z powodu opóźnień we wprowadzaniu niezbędnych rozwiązań legislacyjnych, Ministerstwo nie osiągnęło w terminie części zakładanych w dokumentacji projektowej wskaźników. Mimo poniesienia wydatków na realizację i wdrożenie Projektu, po upływie niemal dwóch lat od jego zakończenia, relatywnie niski był stopień wykorzystania funkcjonalności, sprzętu i poszczególnych aplikacji. Nie udokumentowano osiągnięcia w pełni zakładanych celów i korzyści z realizacji Projektu.

¹ Do dnia 15 listopada 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Od 3 kwietnia 2015 r. Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Ustalono nieprawidłowości polegały na:

- niepodjęciu przez Ministerstwo skutecznych działań w celu przeprowadzenia, istotnych z punktu widzenia realizacji Projektu, nowelizacji ustaw, skutkujące m.in. opóźnieniami w osiągnięciu zakładanych wskaźników i celów oraz udostępnianiu części funkcjonalności uzyskanych w wyniku realizacji Projektu;
- nieosiągnięciu wskaźnika rezultatu, polegającego na przeprowadzaniu przez 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (JOPS)⁴ wywiadów środowiskowych przy pomocy terminali mobilnych. Do dnia zakończenia kontroli wywiady w formie elektronicznej nie były w ogóle przeprowadzane, z powodu ograniczeń prawnych. Na dzień 30 listopada 2015 r., tylko 24 z 3,5 tys. (0,7%) terminali przekazanych do jednostek miało ważne hasła, a ponadto do września 2016 r., kiedy będzie prawna możliwość ich używania, upływie 34 z 48 miesięcznej gwarancji udzielonej na ten sprzęt;
- nieosiągnięciu w terminie wskaźników dwóch rezultatów, polegających na uruchomieniu i udostępnieniu na Platformie Informacyjno-Usługowej (PIU) 4 usług w postaci wniosków obsługiwanych w pełni elektronicznie (od złożenia wniosku, do uzyskanie decyzji/odpowiedzi i korespondencję w sprawie). Do dnia 14 lutego 2014 r. udostępniono tylko pakiet e-wniosków w obszarze Pomoc Społeczna. Do końca 2015 r. uruchomiono wnioski dotyczące rejestru żłobków/klubów dziecięcych i przyznania Karty Dużej Rodziny. Kolejne pakiety wniosków elektronicznych w obszarach Świadczenia Rodzinne i Fundusz Alimentacyjny uruchomiono dopiero po 1 stycznia 2016 r., czyli po upływie prawie dwóch lat po zakończeniu realizacji Projektu;
- nieuruchomieniu w terminie 5 interfejsów do systemów zewnętrznych, w tym ZUS, ePodatki i EESSI. Sprawdzanie w tych systemach danych, istotnych przy wydawaniu decyzji, miało przynieść oszczędności czasu i środków. W lutym 2014 r. działały tylko trzy interfejsy: PESEL, TERYT i ePUAP (kolejne były gotowe, ale nie zostały uruchomione). W ramach realizacji Projektu, do końca 2015 r. udostępniono 7 interfejsów do systemów zewnętrznych (PESEL, TERYT, ZUS, KRS, CEIDG, ePUAP i ePodatki), a także dwa do systemów Ministerstwa (AC Rynek Pracy i EKSMOoN);
- niezgłoszeniu do rejestracji u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) trzech zbiorów danych zawartych w Centralnej Bazie Beneficjentów (CBB). Zgłoszono je dopiero 10 grudnia 2015 r., w sytuacji, gdy CBB było zasilane w dane osobowe przynajmniej od 14 lutego 2014 r., co stanowiło naruszenie art. 40 i art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵. Oznacza to, że blisko dwa lata dane osobowe były przetwarzane, mimo braku zgłoszenia do GIODO, co z kolei stanowiło naruszenie art. 46 wskazanej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja i rozliczenie Projektu Emp@tia

1.1. Wniosek z 27 sierpnia 2009 r. o dofinansowanie projektu „Emp@tia – Platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego (dalej: Projekt lub Emp@tia) dotyczył stworzenia platformy umożliwiającej udostępnianie i świadczenie usług elektronicznych w Internecie, zarówno dla beneficjentów pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, jak również dla małych i średnich przedsiębiorców⁶, będących dostawcami zaplecza technologicznego dla systemów teleinformatycznych obszaru zabezpieczenia społecznego. Harmonogram realizacji projektu (kwalifikowalność wydatków) obejmował okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r. Całkowite wydatki na realizację projektu zaplanowano w wysokości 61.629.670 zł, z tego wydatki kwalifikowalne 61.540.000 zł i niekwalifikowalne 89.670 zł, które dotyczyły przygotowania wniosku i dokumentacji. Dofinansowanie ze środków publicznych w ramach 7 osi priorytetowej PO IG obejmowało 100% wydatków kwalifikowalnych. W umowie o dofinansowanie⁷, zawartej 25

Opis stanu
faktycznego

⁴ W wystąpieniu pojęcie jednostki organizacyjnej pomocy społecznej obejmuje regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie i ośrodek pomocy społecznej.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2135.

⁶ Instytucje świadczące usługi w obszarze zabezpieczenia społecznego, związane w szczególności z pomocą społeczną.

⁷ Umowa o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-020/09-00 w ramach 7 osi priorytetowej *Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji* PO Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Aneks nr 3 do umowy z 3 sierpnia 2011 r. wprowadzono zmianę w tytule, która otrzymała nazwę: *Porozumienie o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-020/09-00 w ramach 7 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji PO Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Dalej: *umowa o dofinansowanie*, mimo wprowadzenia Aneks nr 3 nazwy *porozumienie*.

września 2009 r. między WWPE a MPiPS określono termin zakończenia realizacji Projektu na 31 grudnia 2013 r. i jego wartość, tj. 61.540 tys. zł. Integralną częścią umowy był harmonogram i „Studium wykonalności projektu Emp@tia - Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego” (Studium wykonalności), w których uszczegółowiono zakres, termin, wartość działań itp. W trakcie realizacji podpisano 6 aneksów do umowy⁸. W dniu 20 lutego 2014 r. zawarto ostatni aneks, w którym określono termin ostatecznego zakończenia realizacji Emp@tii na 14 lutego 2014 r. (okres kwalifikowalności wydatków) oraz ostateczny, całkowity koszt realizacji wynoszący 45.413.816 zł, przy czym ostateczna kwota wydatków kwalifikowalnych wyniosła 42.390.198 zł, z tego: płatność z budżetu środków europejskich – 36.031.668 zł (79,3%) i środki z budżetu państwa – 9.382.147 zł (20,7%). Na podstawie wydruków z kont analitycznych, prowadzonych odrębnie dla Projektu, stwierdzono zgodność poniesionych wydatków ogółem z wartością określoną w Aneksie nr 6 do umowy.

Zmniejszenie wydatków ogółem spowodowane było zmniejszeniem wartości zakupu terminali mobilnych i oszczędności wskutek wynegocjowania kontraktu po przeprowadzonym postępowaniu na wyłonienie doradcy, tj. konsorcjum realizującego usługi Biura Wsparcia Projektu (BWP)⁹. Zmniejszenie wartości ogółem nie wpłynęło na przedmiot i zakres rzeczowy Projektu i nie zrezygnowano z żadnego jego elementu. Realizacja Projektu zakończyła się zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym w pełnym zakresie i w terminie określonym w Aneksie nr 6 („okres kwalifikowalności wydatków kończy się 14 lutego 2014 r.”), przy czym ostatni wydatek projektowy został opłacony 19 stycznia 2014 r.

(akta kontroli str. 15-195, 196-415, 784-800, 801-1090, 1967-1991)

1.2. Wydatki kwalifikowalne wyniosły 42.390.198 zł¹⁰. Łączne, ostateczne¹¹ wydatki niekwalifikowalne wyniosły 3.023.618 zł (6,66% ostatecznych kosztów całkowitych). Obejmowały one:

1. Adaptacja serwerowni – 2.440 zł. Wniosek o płatność nr 07, korekta 100%.
2. Usługi związane z przygotowaniem, wdrożeniem i utrzymaniem systemów – 2.308.751 zł. Łącznie dokonano 12 korekt wydatków we wnioskach nr: 01 (3 korekty), nr 02 (5 korekt), oraz po 1 korekcie we wnioskach nr: 19, 22, 25, 28. Korekty obejmowały od 5% (4 przypadki), poprzez 25% (5 przypadków) do 100% (3 przypadki) wartości danej umowy. Ponadto skorygowano wydatki po rozpatrzeniu wniosku o płatność końcową na wartość 622.756 zł (nie uwzględnione w Aneksie nr 6). Dotyczyły one wniosków o płatność nr 24 (2 korekty), 25 (3 korekty), 28 (2 korekty) oraz po jednej korekcie we wnioskach nr: 27, 29, 30. Korekty obejmowały od 5% (6 przypadków) do 25% (4 przypadki) wartości danej umowy.
3. Przygotowanie wniosku i dokumentacji (Studium wykonalności) – 89.670 zł. Wartość uwzględniona w kwocie ogółem we wniosku o płatność (WOP nr 01).

Z wyjątkiem wartości wymienionej w pkt 3 (89.670 zł), pozostała kwota, tj. 2.933.948 zł nie została objęta dofinansowaniem wskutek zakwestionowania jej przez WWPE¹². WWPE nałożyła korekty finansowe dotyczące wydatków poniesionych w związku z udzielaniem zamówień. Spowodowało to pokrycie ww. kwoty z budżetu Ministerstwa. Łącznie Ministerstwo naruszyło warunki umowy w 23 przypadkach, z tego w jednym warunki umowy o dofinansowanie (pkt 1), natomiast w 22 stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych (pkt 2).

⁸ Aneks 1 uszczegóławiał zapisy umowy; Aneks 2 – zmniejszono wartość projektu do 49.197.670 zł (o 12.432.000 zł, które nie wpłynęło na merytorykę Projektu i miało źródło w niższych kosztach zakupu terminali mobilnych i oszczędnościach w postępowaniu na wyłonienie doradcy realizującego usługi Biura Wsparcia Projektu); Aneks 3 – zmniejszono wartość o koszty niekwalifikowalne związane z nadzorem autorskim przy realizacji przebudowy pomieszczeń serwerowni oraz zmiana nazewnictwa z umowy na porozumienie; Aneks 4 – wprowadzenie kamieni milowych (w ujęciu projektowym), jako miernika rozliczania postępów przed WWPE; Aneks 5 – korekta wartości o koszty niekwalifikowalne (wykonanie i wdrożenie CSiZS); Aneks 6 – zmiana terminu zakończenia umowy ostatecznych kosztów realizacji Projektu.

⁹ Wyjaśnienia Kierownika Projektu Emp@tia.

¹⁰ Obejmowały zakup infrastruktury teleinformatycznej – 9.119.528 zł, zakupy inwestycyjne oprogramowania – 6.177.932 zł, usługi związane z przygotowaniem, wdrożeniem i utrzymaniem systemów – 18.958.157 zł (skorygowano w ostatnim wniosku o płatność), usługi wsparcia – 2.551.025 zł, adaptacja serwerowni – 2.404.450 zł, wynagrodzenia – 400.759 zł, promocja – 2.185.782 zł, szkolenia – 140.372 zł, inne koszty organizacyjne – 91.658 zł, koszty ogólne – 360.535 zł.

¹¹ Po rozpatrzeniu wniosku o płatność końcową skorygowane 18 czerwca 2014 r., wskutek zakwestionowania przez WWPE wartości 622.756,15 zł i potraktowania ich jako wydatki niekwalifikowalne. Wydatki te nie były uwzględnione w Aneksie Nr 6 do umowy.

¹² Zasady w tym zakresie reguluje dokument pn. *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE*.

1.3. Pierwszy wniosek o wydłużenie do 30 września 2014 r. terminu zakończenia realizacji Projektu został złożony w WWPE 8 listopada 2013 r., tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 8 ust. 4 umowy o dofinansowanie. Wniosek ten nie zyskał aprobaty WWPE. Następny, skorygowany wniosek o wydłużenie do 14 lutego 2014 r. terminu zakończenia realizacji Projektu skierowano 20 grudnia 2013 r., przy czym akceptacja przez WWPE przesunięcia terminu nastąpiła 27 grudnia 2013 r. Przyczyną wydłużenia terminu dokonania rozliczenia finansowego były płatności dla Biura Wsparcia Projektu i związane z umową dotyczącą promocji Projektu, przy czym „umowy z wykonawcami, na podstawie których wykonano produkty Projektu, są albo już zakończone, a produkty odebrane, albo znajdują się w końcowej fazie, przed ostatecznym odbiorem”¹³.

Ostatni aneks (nr 6) do umowy został zawarty 20 lutego 2014 r., tj. 6 dni po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach Projektu (14 lutego 2014 r.).

Aneks nr 6 był procedowany od stycznia do 13 lutego 2014 r. W tym okresie nastąpiła zmiana na stanowisku Dyrektora WWPE. W dniu 13 lutego 2014 r. MPiPS otrzymało informację z WWPE, że osoba reprezentująca WWPE otrzymała pełnomocnictwo do podpisania przedmiotowego aneksu. Tego samego dnia Aneks został jednostronnie podpisany przez Ministra i przekazany bezpośrednio do WWPE¹⁴.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 porozumienia o dofinansowanie Projektu, Beneficjent zobowiązany był do przedłożenia IW/IPII (WWPE) wniosku o płatność końcową, nie później niż w terminie określonym w § 5 ust. 3, tj. w okresie kwalifikowalności określonego w Aneksie nr 6 na dzień 14 lutego 2014 r.

Wniosek o płatność końcową za okres do 31 stycznia 2014 r. złożono do WWPE 20 lutego 2014 r., tj. 6 dni po ww. terminie, naruszając tym samym warunki umowy. WWPE nie kwestionowała zwłoki w przekazaniu dokumentacji.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Informatyki (DI) „Wniosek o płatność końcową mógł zostać przekazany do WWPE, po podpisaniu Aneksu. Informację, że Aneks zostanie podpisany przez upoważnionego przedstawiciela WWPE, Ministerstwo otrzymało 19 lutego 2014 r., przy czym akt powołania na stanowisko Dyrektora WWPE nosi datę 13 lutego 2014 r. Niezwłocznie po otrzymaniu tej informacji, wniosek o płatność końcową przedłożono do akceptacji Ministra i następnego dnia roboczego, tj. 20 lutego 2014 r., przekazano go do WWPE. Ostatni wydatek projektowy został opłacony 29 stycznia 2014 r.”¹⁵

Wniosek, w części dotyczącej finansów, został sporządzony rzetelnie. Dane zawarte w części sprawozdawczej obejmowały: postęp rzeczowo-finansowy realizacji Projektu – w każdym przypadku określono go w wysokości 100%; wskaźniki realizacji Projektu – w jednym przypadku w wysokości - 0%¹⁶; w jednym przypadku – 50%¹⁷, w jednym przypadku – 180,8%¹⁸, w pozostałych 14 wskaźnikach – 100%. Szczegółowa realizacja raportowania wskaźników została omówiona w pkt 4.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. WWPE stwierdziła błędy uznane za oczywiste omyłki pisarskie i dokonała korekt w zakresie określonym w umowie o dofinansowanie. Skorygowany przez MPiPS ostateczny wniosek o płatność końcową za okres do 14 lutego 2014 r. wpłynął do WWPE 18 marca 2014 r. Przed ostatecznym rozliczeniem Projektu WWPE dokonała korekty wcześniejszych wniosków o wartość 622,8 tys. zł i 29 maja 2014 r. ostatecznie rozliczyła i zatwierdziła realizację Projektu. W dniu 3 czerwca 2014 r. dokonano ostatecznych przebiegowań kwot z postępowań przetargowych zakwalifikowanych jako wydatki niekwalifikowalne.

Dokumenty, pomieszczenia i sprzęt będący w posiadaniu DI w części dotyczącej Projektu posiadały oznakowania i tablice informujące o finansowaniu Projektu ze środków Unii Europejskiej.

¹³ Część uzasadnienia do wniosku.

¹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki.

¹⁵ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki.

¹⁶ Odsetek jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady w formie elektronicznej za pomocą terminali mobilnych.

¹⁷ Liczba świadczonych usług publicznych na 4 poziomie dojrzałości.

¹⁸ Minimalna liczba użytkowników administracji obszaru zabezpieczenia społecznego, korzystających z nowopowstałej platformy komunikacyjnej.

1.4. Zawarto łącznie 50 umów na potrzeby Projektu i zadania realizowane w jego ramach przez MPiPS. Kwota wykorzystana w ramach tych umów na realizację Projektu wyniosła 45.413.816 zł, tj. była równa wartości całkowitych kosztów tego Projektu.

Jedną z głównych umów był kontrakt zawarty w dniu 21 września 2010 r. z Konsorcjum¹⁹ o wartości 2.391,2 tys. zł., którego celem było prowadzenie Biura Wsparcia Projektu oraz świadczenie usług doradczych w związku z realizacją Projektu. Zgodnie z kontraktem BWP realizowało zadania przydzielone do wykonania. Cyklicznie (comiesięcznie) dokonywane były odbiory prac potwierdzane protokołem odbioru. W wyniku analizy protokołów odbioru stwierdzono prawidłowe wykonywanie przydzielonych zadań, potwierdzone przez kierownika Projektu. Ostatni protokół nosi datę 9 stycznia 2014 r., w którym dokonano zapisu m.in. o przeprowadzeniu testów (18 grudnia 2013 r.) procedur zgodności systemów dziedzinowych²⁰ współpracujących z Projektem Emp@tia. Testy te nie dotyczyły prac wykonywanych na podstawie odrębnej umowy przez firmę Asseco Poland S.A., która była głównym wykonawcą Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego (CSIZS).

Analiza wydruków z kont analitycznych potwierdziła zgodność opłacania faktur z zapisami w umowie. Na podstawie analizy umów z BWP oraz pozostałych kontrahentów biorących udział w realizacji Projektu, a także pracowników MPiPS otrzymujących dodatki zadaniowe nie stwierdzono powielania czynności oraz zbieżności wykonywanych zadań.

W Studium wykonalności w części: VII.1.2.4. System motywacyjny – określono ogólne zasady wynagradzania za udział w pracach przy Projekcie Emp@tia. Zróżnicowane wartościowo dodatki zadaniowe otrzymywali pracownicy MPiPS na podstawie przydzielonych im zadań. Rozliczenie wykonywanych zadań następowało na podstawie „sprawozdań miesięcznych zespołu” oraz bieżącej analizy wykonania zadań np. poprzez wpływ i wypływ korespondencji elektronicznej wytworzonej na notebookach, które otrzymali wszyscy członkowie zespołów projektowych. W MPiPS, w stosunku do tych osób, nie prowadzono żadnej innej ewidencji, np. czasu pracy, list obecności itp. Jako podstawę prawną zastosowano ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek²². Nie określono precyzyjnie systemu i zasad wynagradzania za wykonywanie określonych zadań. Na dodatki zadaniowe zarezerwowano w latach 2012-2013 środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich i budżetu państwa w części 44, dział 852, rozdz. 85295.

Przydzielenie zadań dodatkowych osobom uczestniczącym w realizacji Projektu nie spowodowało opóźnień w realizacji zadań bieżących określonych w regulaminie DI.²³

(akta kontroli str. 421-464, 465-515, 516-532, 533-757, 841-1090, 2283-2284, 2312-2323)

1.5. Z treści umowy nr 1/DI/PN/2012 z 9 sierpnia 2012 r., zawartej między MPiPS a firmą Asseco Poland SA oraz protokołu przekazania nr 55/2013 wynika, iż 17 listopada 2015 r. upłynął termin świadczenia usługi utrzymania CSIZS – określonego w § 1 ust. 1 pkt 2 umowy.

W oparciu o § 7 pkt 1 umowy o dofinansowanie²⁴ „Beneficjent jest zobowiązany do zapewnienia trwałości Projektu w okresie 5 lat od zakończenia realizacji Projektu (...), w związku z czym MPiPS powinno zabezpieczyć ciągłość utrzymania CSIZS. Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego w powyższej sprawie został pierwotnie przekazany do Biura Budżetu i Finansów (BDG) 24 listopada 2015 r., tj. 7 dni po zakończeniu poprzedniej umowy. Został on odesłany do DI celem ponownego zweryfikowania danych. Poprawiony wniosek wpłynął do BDG 27 listopada 2015 r. i został przekazany do Biura Administracyjnego celem dalszego procedowania. Z informacji pozyskanej z DI wynika, iż dopiero po zrealizowaniu umowy aktualne kody źródłowe i autorskie

¹⁹ W skład Konsorcjum wchodziły InfoStrategia K. Heller i A. Szczerba, sp. j., Nizielski&Borys Consulting sp. z o.o., Bytomska Spółka Informatyczna COIG-4 sp. z o.o., Audytel SA.

²⁰ Samodzielne i niezależne systemy informatyczne, stworzone do świadczenia usług dla określonego obszaru. Systemy dziedzinowe w Projekcie Emp@tia, to systemy informatyczne wykorzystywane przez gminy, powiaty lub samorządy województw do realizacji zadań związanych z obsługą spraw dotyczących: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej.

²¹ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

²² Dz. U. Nr 27, poz. 134 ze zm.

²³ Wyjaśnienia Kierownika Projektu.

²⁴ Umowa o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-020/09-00 w ramach 7 osi priorytetowej *Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

prawa majątkowe do CSIZS przechodzą na Zamawiającego i wtedy Zamawiający może nimi swobodnie dysponować, a tym samym upubliczniać celem wyłonienia nowego wykonawcy.

W dniu 11 grudnia 2015 r. ogłoszono przetarg nieograniczony na utrzymanie CSIZS. Otwarcie ofert nastąpiło 21 grudnia 2015 r. Wyłoniony wykonawca będzie świadczył usługi utrzymania i wsparcia użytkowników końcowych. Do czasu wyłonienia nowego wykonawcy DI, w niezmiennym składzie osobowym i w ramach regulaminowych zadań, zapewniało funkcjonowanie CSIZS, przy czym z tego tytułu nie przydzielono dodatkowych wynagrodzeń i dodatków zadaniowych. Nową umowę z firmą Softiq Sp. z o.o. zawarto 19 stycznia 2016 r. na okres sześciu miesięcy, traktując ten czas jako okres przygotowawczy do opracowania nowych, niezależnych postępowań ogłoszonych w trybie przetargu nieograniczonego. Nowe umowy, według projektu, będą zawierane na okres 36 lub 48 miesięcy.

W umowie z firmą Asseco Poland S.A. na świadczenie usług utrzymania CSIZS, polegającej m.in. na administrowaniu, przyjmowaniu zgłoszeń, awarii, błędów itp. oraz na usuwaniu usterek i błędów, świadczeniu usług helpdesk i udzielaniu konsultacji, a także wykonywaniu modyfikacji wynikających z aktualizacji środowiska systemowego oraz ze zmian otoczenia prawnego przewidziano wynagrodzenie łączne 3.150 tys. zł płatne ryczałtowo w ratach kwartalnych po 393,8 tys. zł (średnio miesięcznie: 131,25 tys. zł). Umowa zawarta 19 stycznia 2016 r. z firmą Softiq Sp. z o.o. obejmuje zakres wyłącznie administrowania, usuwania awarii i błędów oraz wsparcia użytkowników w wynagrodzeniem maksymalnym 306,27 tys. zł za okres umowy, przy czym za usługę administrowania płatność wynosić będzie 38,7 tys. zł w skali miesiąca, za usługę wsparcia 12,3 tys. zł w skali miesiąca.

(akta kontroli str. 2052-2058, 2229-2259, 6236-6237)

1.6. W trakcie realizacji Projektu, WWPE w ramach weryfikacji wniosków o płatność dokonywała kontroli dokumentacji stwierdzając w jednym przypadku naruszenie umowy o dofinansowanie oraz w 22 przypadkach nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Szczegóły zostały opisane w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2013-2014 Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wnioski dotyczące zintensyfikowania działań w celu osiągnięcia przez Projekt Emp@tia zakładanej funkcjonalności. MPiPS zobowiązał się do rozszerzenia działań informacyjnych i promujących Projekt m.in. poprzez przeprowadzanie spotkań z przedstawicielami jednostek terenowych oraz działań propagujących wagę Projektu. W maju 2015 r. Minister poinformował, iż udostępnienie danych z systemów Ministerstwa Finansów (ePodatki), ZUS (ePUE) i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (CEPIK) nastąpi po wejściu w życie procedowanej zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. Omawiane przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. W dniach 26-30 maja 2014 r. GİODO zlecił kontrolę zgodności przetwarzania danych osobowych w systemie informatycznym o nazwie „Adopcja”, wydzielonym ze Statystycznej Aplikacji Centralnej w ramach realizacji Projektu Emp@tia. W wyniku działań kontrolnych nie stwierdzono uchybień.

W dniach od 12 do 29 maja 2015 r. Biuro Kontroli przeprowadziło w Departamencie Informatyki i Biurze Administracyjnym kontrolę doraźną w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie i wdrożenie CSIZS, realizowanego w ramach Projektu Emp@tia. Zbadano prawidłowość przygotowania i przeprowadzenia postępowania, zawarcia umowy i jej realizację oraz dokumentowanie zdarzeń, co spowodowane było naruszeniem przez Ministerstwo warunków określonych w SIWZ, w konsekwencji unieważnieniem przetargu, ponownym wyborem oferenta i obciążeniem Ministerstwa kosztami postępowania przed KİO.

Przedłożone wnioski dotyczyły postępowań, które będą prowadzone w przyszłości.

W okresie realizacji Projektu Biuro Kontroli wykonało jedną kontrolę (opis wyżej), natomiast Biuro Audytu MPiPS nie dokonywało czynności sprawdzających oraz audytowych oraz nie planowało takich czynności w całym okresie realizacji Projektu.

(akta kontroli str. 758-780, 1702-1726, 1663-1664, 4807-4808)

1.7. Zgodnie z umową na dofinansowanie Projektu, MPiPS zobowiązane było do zapewnienia trwałości rezultatów (produktów) Projektu przez okres pięciu lat od chwili jego zakończenia. Po rozliczeniu umowy o dofinansowanie Projektu ze środków unijnych, Ministerstwo ponosiło i będzie ponosić koszty związane z utrzymaniem i rozwojem aplikacji i systemów uzyskanych w wyniku realizacji Projektu Emp@tia. W 2014 r. na utrzymanie i rozwój wydatkowano łącznie 3.237,4 tys.

zł, w tym koszty utrzymania CSIZS wyniosły 1.575 tys. zł (48,7% kosztów całkowitych), natomiast w 2015 r. wydatkowano łącznie 3.629,2 tys. zł, w tym koszty utrzymania CSIZS wyniosły 1.575 tys. zł (43,4% kosztów całkowitych). W 2016 r. planuje się wydatki związane z rozwojem produktów wytworzonych w ramach Projektu²⁵ w wysokości 6.730 tys. zł, w tym: 2.800 tys. zł na koszty utrzymania oprogramowania narzędziowego niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania aplikacji dedykowanych, 3.430 tys. zł na koszty rozwoju i utrzymania aplikacji dedykowanych i 500 tys. zł związane z administracją serwerowni CPD. Wzrost kosztów spowodowany będzie wygaśnięciem zobowiązań (okresów świadczeń gwarancyjnych na rzecz poszczególnych produktów Projektu) z końcem 2015 r. i koniecznym zawieraniem nowych umów na utrzymanie poszczególnych oprogramowań narzędziowych i aplikacji dedykowanych²⁶.

(akta kontroli str. 801-1090, 2145-2146)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegającą na niedochowaniu należytej staranności przy sporządzaniu wniosków o płatność. Stwierdzone przez WWPE naruszenia przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych spowodowały uznanie części wydatków jako niekwalifikujące się do refundacji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przedstawiane i składane w trakcie realizacji Projektu wnioski o płatność były wielokrotnie korygowane przez WWPE i/lub przez MPiPS, co rzutowało na ich rzetelność sporządzania, a tym samym przewlekłość rozliczania i zaliczania części wydatków jako niekwalifikowalne. W 22 przypadkach WWPE stwierdziła naruszenie Prawa zamówień publicznych, co świadczy o braku należytej staranności podczas przygotowywania przez służby MPiPS przetargów publicznych. Wynikiem takiego postępowania było naliczenie korekt finansowych przez WWPE od 5% do 100% części wydatków poniesionych w związku z udzielaniem tych zamówień, co łącznie doprowadziło do pokrycia kwoty 2.933.948 zł ze środków budżetu państwa.

MPiPS w każdym przypadku składało zastrzeżenia i wyjaśnienia powodów zastosowania określonych wymagań, parametrów technicznych czy wybranych rozwiązań. WWPE uznając argumentację w części wniosków pomniejszyła wartość procentową korekty, przy czym w żadnym przypadku nie odstąpiła od zastosowania sankcji. MPiPS nie zastosowało sankcji służbowych, dyscyplinarnych, finansowych bądź regulaminowych w stosunku do osób winnych tych naruszeń²⁷.

Uwagę zwraca fakt, że mimo powyższych uchybień, w okresie realizacji Projektu Biuro Kontroli oraz Biuro Audytu nie planowało i nie przeprowadziło kontroli oraz czynności sprawdzających i audytowych w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa w zakresie realizacji i rozliczenia Projektu Emp@tia.

2. Przygotowanie do wdrożenia Projektu Emp@tia

Opis stanu
faktycznego

2.1. Ministerstwo w niewystarczającym stopniu przeprowadziło analizę potrzeb i problemów społecznych, których spełnieniem i rozwiązaniem miała być realizacja Projektu, a także przydatności i funkcjonalności proponowanych rozwiązań dla jednostek działających w obszarze zabezpieczenia społecznego. W szczególności nie uwzględniono specyfiki i odmiennego zakresu zadań realizowanych na poziomie gminy, powiatu i województwa. Ministerstwo nie przedstawiło analiz potrzeb w zakresie zmiany lub rozbudowy systemów informatycznych dla poprawy skuteczności i efektywności realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Zakres przydatności udostępnianych danych z baz danych lub systemów zewnętrznych konsultowano jedynie podczas spotkań zespołów roboczych, w których uczestniczyły departamenty merytoryczne Ministerstwa (Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Departament Polityki Rodzinnej, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych). Dodatkowo na konferencjach zorganizowanych przez Ministerstwo były zbierane wśród uczestników ankiety dotyczące oferowanych usług. W Ocenie Skutków Regulacji (OSR) do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw,

²⁵ Wyciąg z pisma DI do BBF Ministerstwa: „(...) uzasadnienie do zabezpieczenia środków w budżecie (...) wynika z Oceny Skutków Regulacji do ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 10 września 2015 r., poz. 1359), która wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. (...) wskaże środki finansowe niezbędne dla zachowania rezultatów Projektu. Zgodnie z Porozumieniem o dofinansowanie, MPiPS zobowiązane jest do zapewnienia trwałości rezultatów (produktów) projektu przez okres 5 lat od chwili jego zakończenia”.

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki.

²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki.

opracowanej przez Departament Polityki Rodzinnej zawarta została analiza ogólna korzystania przez obywatela z możliwości składania wniosku za pośrednictwem Internetu.

Założenia Projektu nie były przedstawiane Radzie Pomocy Społecznej, będącej organem doradczym Ministra, celem uzyskania opinii.

(akta kontroli str. 2324-2467, 4333, 4896-4897, 5203-5291)

2.2. W ramach umowy na wykonanie CSIZS przeprowadzono testy akceptacyjne oraz wydajnościowe systemu. Zostały one przeprowadzone w środowisku wirtualnym (testowym) i zakończyły się wynikiem pozytywnym. Zespół prowadzący rekomendował akceptację testowanego oprogramowania do wdrożenia masowego.

W ramach umowy na wykonanie Systemu Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) wraz z wydzielaniem systemu Adopcja i systemu Rejestr Żłobków były przeprowadzone testy akceptacyjne. Przeprowadzone one zostały w środowisku testowym. Testy zakończyły się wynikiem pozytywnym.

(akta kontroli str. 2468-2583, 5203-5279, 6168-6184)

W IV kwartale 2013 r. miał miejsce I etap pilotażowego wdrożenia sprzętu i oprogramowania. Pilotażem objęto cały system CSIZS dla obszaru pomocy społecznej w zakresie: podłączenia jednostek terenowych, udostępnienia i eksploatacji Oprogramowania Terminali Mobilnych (OTM), udostępnienia i eksploatacji Portalu Informacyjno-Usługowego (PIU). Celem pilotażu była weryfikacja procedur i instrukcji wykorzystywanych do podłączenia i ewentualna rekomendacja do uruchomienia procesu masowego podłączania jednostek do CSIZS.

W I etapie pilotażu uczestniczyły jednostki z dwóch województw: świętokrzyskiego i łódzkiego (po 5 OPS w województwie, razem 10 OPS), a odbył się on w dniach 21–29 listopada 2013 r. Wśród zidentyfikowanych zagrożeń wskazano m.in. doprecyzowanie i weryfikację obsługi komunikatów zwrotnych CSIZS przez system dziedziny, poprawę ergonomii korzystania z aplikacji do zarządzania użytkownikami, uwzględnienie w OTM zmian podnoszących użyteczność dla pracowników socjalnych. Efektem I etapu pilotażu była rekomendacja objęcia nim jednostek terenowych całego kraju w obszarach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego.

II etap pilotażu odbył się w dniach 3-28 lutego 2014 r. i wzięły w nim udział 324 jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Po zakończeniu pilotażu Ministerstwo 10 marca 2014 r. przekazało do wypełnienia administratorom wojewódzkim ankietę dotyczącą pilotażu. W podsumowaniu wyników ankiety wskazano m.in. na brak szybkiego połączenia z Internetem, brak zatrudnionego informatyka w OPS, ograniczoną dostępność help-desku wykonawcy CSIZS.

Po przeprowadzeniu pilotażu podjęto decyzję o uruchomieniu masowego podłączenia do CSIZS. Pilotaż nie objął pozostałych systemów wytworzonych w ramach Projektu.

(akta kontroli str. 2584-2749, 5203-5279, 6168-6184)

2.3. W ramach Projektu Emp@tia zawarto dwie umowy na promocję projektu i promocję produktów projektu: 63/DI/PN/2011 z 11 stycznia 2012 r. i 14/DI/PN/2013 z 25 września 2013 r. z firmą bringMore Adverstis z Chorzowa (łączna wartość umów – 2.199.634 zł)²⁸.

Działania promocyjne zrealizowane zostały w okresie od dnia 17 lutego 2012 r. do dnia 16 grudnia 2013 r. zgodnie z zawartymi umowami i właściwie udokumentowane. Ministerstwo nie przekazało żadnej dokumentacji, z której wynikałby fakt przeprowadzania analiz skuteczności zleconych zadań promocyjno-informacyjnych.

W 2013 r. za pośrednictwem portalu Emp@tia złożonych zostało 30 e-wniosków. W 2014 r. liczba e-wniosków za 2014 r. wyniosła już 89. NIK zauważa jednak, że w wymiarze bezwzględny nadal były to znikome ilości, ponadto e-wnioski zostały uruchomione pod koniec 2013 r. i w niewielkiej liczbie formularzy.

²⁸ Przedmiotem umów były: organizacja i obsługa 6 dwudniowych konferencji promujących projekt (3 ogólnopolskich i 3 regionalnych), wraz z każdorazową publikacją artykułu w prasie ogólnopolskiej; opracowanie, wykonanie i dostawa materiałów informacyjno-promocyjnych, promocja w Internecie; działania promocyjne w mediach; przygotowanie 2 przedstawicieli Ministerstwa z zakresu wystąpień publicznych; opracowanie uszczegółowienia koncepcji kampanii wraz z kreacją wizualną; opracowanie i wykonanie działań public relations i media relations, w tym konferencji prasowej podsumowującej projekt, opracowanie, wykonanie i dostarczenie materiałów informacyjnych (e-broszury); opracowanie i przeprowadzenie mailingu informacyjnego; opracowanie i emisję artykułu promocyjno-reklamowego związanego z projektem; opracowanie i przeprowadzenie reklamy w Internecie na trzech wiodących portalach; opracowanie i przeprowadzenie promocji projektu w telewizji; opracowanie i przeprowadzenie kampanii w środkach komunikacji miejskiej (autobusach) w 16 miastach wojewódzkich; przygotowanie i przeprowadzenie działań niestandardowych.

Ponadto Ministerstwo we własnym zakresie prezentowało Projekt Emp@tia na 8 spotkaniach zorganizowanych w 2012 r. i 2013 r. z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej i urzędów wojewódzkich realizujących zadania z obszaru zabezpieczenia społecznego i rodziny²⁹.

Przedstawiciele Departamentu Informatyki uczestniczyli również w Konwentach Informatyków (w marcu 2013 r. w Janowie Lubelskim i w kwietniu 2013 r. w Wilkasach k/Giżycka) organizowanych przez IT Administracja, gdzie promowali Projekt Emp@tia. Prezentacja Projektu Emp@tia miała miejsce także w listopadzie 2013 r. podczas targów informatycznych INFOSTRADA w Lublinie.

Po zakończeniu realizacji projektu podjęto działania informacyjne i promujące wśród jednostek terenowych dotyczące podłączania do systemu CSIZS. Kolejno w miesiącach od lutego do października 2014 r. odbyły się spotkania z przedstawicielami jednostek terenowych z 8 województw³⁰. Spotkania przygotowano we współpracy z wydziałami polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

(akta kontroli str. 3814-3930, 5203-5279)

Do wszystkich OPS, PCPR i ROPS oraz Urzędów Gmin (Miast) realizujących świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego rozesłane zostały ulotki promujące Projekt. Dystrybucja ulotek zajmowała się firma bringMore Adverstis w ramach wyżej opisanej umowy na promocję projektu. Droga tą rozesłano ponad 2 mln ulotek. Do Urzędów Wojewódzkich nie występowano o przekazywanie informacji o Projekcie. Ulotki zostały dostarczone do urzędów indywidualnie bądź w formie przesyłki. Wraz z ulotkami przekazywane było pismo przewodnie Podsekretarz Stanu MPiPS Pani Elżbiety Seredyn z 26 marca 2013 r. W piśmie zawarto prośbę o wyeksponowanie otrzymanych materiałów w widocznych miejscach oraz przekazywanie informacji o planowanych efektach projektu osobom ubiegającym się o pomoc. Na stronie portalu Emp@tia udostępniono instrukcję składania e-wniosek.

(akta kontroli str. 3602-3605, 5203-5279)

2.4. W ramach Projektu Emp@tia zakupiono 3.500 terminali mobilnych służących do przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego w formie elektronicznej. Wydatkowano na ten cel 5.142.495 zł.

W dniu 13 września 2013 r. nastąpiło podpisanie umowy nr 19/DI/PN/2013 z firmą COMP SA z siedzibą w Warszawie. Do obowiązków wykonawcy umowy należało dostarczenie terminali mobilnych do ośrodków pomocy społecznej oraz przekazanie kierownikom OPS umowy użyczenia terminali. Podpisane przez kierowników OPS umowy użyczenia miały być następnie dostarczone przez wykonawcę do Ministerstwa. W przypadku odmowy przyjęcia terminali przez OPS wykonawca powinien dostarczyć do Ministerstwa nieprzyjęte terminale wraz z umową użyczenia zawierającą adnotację o odmowie, datę i okoliczności odmowy. Dostarczenie przez wykonawcę kompletu umów wraz z terminalami, których przyjęcia OPS odmówiły, stanowiło warunek przystąpienia przez MPiPS do odbioru końcowego przedmiotu umowy.

Potwierdzeniem realizacji umowy z COMP SA miało być podpisanie protokołu odbioru końcowego. Od daty podpisania protokołu liczony był bieg 48-miesięcznej gwarancji, udzielonej przez wykonawcę.

W przypadku 50 umów dotyczących 79 terminali miała miejsce odmowa ich przyjęcia.

Protokół odbioru końcowego został podpisany bez zastrzeżeń z datą 21 listopada 2013 r.

Terminale dostarczono do OPS w dwóch partiach. Umowy użyczenia dotyczące pierwszej partii 3.421 przekazanych terminali miały datę 23 grudnia 2013 r. Druga partia – 76 terminali ma datę umowy 30 kwietnia 2014 r.

Umowy związane z użyczeniem obu partii terminali z podpisem Dyrektora Departamentu Informatyki zostały wysłane do jednostek OPS w kwietniu i maju 2014 r. – po terminie zakończenia realizacji Projektu Em@patia.

Ostatnie 3 umowy przekazania terminali do OPS noszą daty: 5 maja 2014 r., 20 kwietnia 2015 r. i 22 czerwca 2015 r. Poszczególne OPS przekazano od jednego do 11 sztuk terminali.

²⁹ Województwa: lubuskie, zachodniopomorskie, małopolskie, pomorskie, mazowieckie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, i opolskie..

³⁰ Województwa: podkarpackie, mazowieckie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie, śląskie i małopolskie.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Informatyki Pan Marek Kulawczyk: „W okresie od dnia 21 listopada 2013 r. do 14 lutego 2014 r. nie przekazano chętnym OPS nieprzyjętych przez inne OPS terminali mobilnych, ze względu na to, że w ww. okresie Departament Informatyki zbierał informację ze wszystkich OPS, na temat tego, które jednostki byłyby zainteresowane przyjęciem kolejnych terminali mobilnych. Przekazanie umów z 79 sztuk terminali mobilnych nastąpiło po dacie zakończenia realizacji Projektu Emp@tia, ze względu na to, że OPS zgłosiły zapotrzebowanie na więcej niż 79 sztuk terminali. W związku z powyższym DI musiał zdecydować, do których OPS zostaną przekazane terminale mobilne i w jakiej ilości.”

Na dzień zakończenia kontroli wszystkie terminale zostały przekazane do ośrodków pomocy społecznej. Ministerstwo posiada potwierdzenia dostarczenia wszystkich 3.500 sztuk terminali, a także ewidencję zakupionych terminali, wraz ze wskazaniem ich użytkowników.

Jak wyjaśnił Dyrektor DI, w momencie podpisywania przez MPIPS umowy z WWPE o dofinansowanie Projektu Emp@tia, zgodnie z deklaracjami i planami dotyczącymi projektu PL.id, realizowanego również w ramach 7 Osi Priorytetowej PO IG, w 2012 r. miał być powszechnie dostępny bezpieczny podpis elektroniczny, zaszyty w warstwie programowej dowodu osobistego. Gdyby rozwiązania, których deklaracje stworzenia w ramach projektu PL.id, były wówczas rozpowszechniane, powstały terminowo, obsługa wywiadów środowiskowych nie wymagałaby żadnych zmian prawnych oraz nieplanowanego modyfikowania założeń realizacyjnych Projektu Emp@tia.

Terminale mobilne wyposażono jedynie w oprogramowanie do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, a nie udostępniono możliwości korzystania przez pracowników socjalnych z innych narzędzi przy użyciu terminali mobilnych, np. oprogramowania typu Office czy też zdalnego połączenia z systemem dziedzinowym podczas przeprowadzania wywiadu. Jak wyjaśnił Dyrektor DI na urządzeniach są przetwarzane wrażliwe dane osobowe. Ministerstwo musiało zapewnić maksymalny poziom bezpieczeństwa tych danych. Podstawowym mechanizmem zabezpieczającym jest uniemożliwienie dostępu do Internetu inaczej niż poprzez sieć LAN JOPS oraz uniemożliwienie instalacji nieautoryzowanego (przez co należy rozumieć bezpiecznego) oprogramowania na urządzeniach. Na ówczesnym etapie prac uznano, że żadne oprogramowanie poza systemowym i dedykowanym do obsługi wywiadów środowiskowych nie uzyska autoryzacji.

Oprogramowanie terminali mobilnych zostało wykonane i udostępnione w ramach umowy nr 1/DI/PN/2012 z 9 sierpnia 2012 r. przez firmę Asseco Poland SA i stanowiło integralną część CSZS. Umowa ta oraz oferta i formularz ofertowy nie miały wydzielonego kosztu wytworzenia poszczególnych elementów, w tym wykonania OTM. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie była konieczna zmiana zakupionego oprogramowania związana z wejściem w życie przepisów dotyczących przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej i Ministerstwo nie poniosło w związku z tym dodatkowych wydatków.

Firma Asseco Poland SA zobowiązana była opracować i udostępnić Ministerstwu narzędzie, wraz z zawartością merytoryczną, umożliwiające skuteczne przeprowadzenie zdalnego szkolenia użytkowników OTM. Szkolenia użytkowników przeprowadzone w siedzibie MPIPS (dla wojewódzkich administratorów) i zamieszczone na platformie e-learning'owej (dla pracowników socjalnych z obszaru pomocy społecznej) obejmowały omówienie opcji dostępnych w programie OTM, jak też na platformie szkoleniowej. MPIPS monitorowało wykorzystanie terminali wyłącznie w formie ankiety przeprowadzonej w lutym 2015 r. Nie korzystano z określonego w umowach użyczenia prawa do kontroli wykorzystania sprzętu.

W związku z tym, że możliwość przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej wprowadzono dopiero przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, które wejdą w życie po 11 września 2016 r. OPS nie przeprowadzały wywiadów przy użyciu OTM.

(akta kontroli str. 3988-4079, 4576-4585, 5203-5279, 6168-6184, 6198, 6250-6561)

2.5. Ministerstwo przeprowadzało procedury wydawania świadectw zgodności przewidziane w obowiązujących rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej³¹.

³¹ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej: z 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w JOPS (Dz. U. Nr 216, poz. 1609), z 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych w urzędach administracji publicznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1610) oraz z 22 czerwca 2010 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego w urzędach administracji publicznej (Dz. U. Nr 118, poz. 798).

Minister ogłosił wymagania dotyczące współpracy systemów dziedzinowych z obszarów pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny z CSIZS odpowiednio 19 września 2013 r. w wersji 1.02 dla obszaru Świadczenia Rodzinne i Fundusz Alimentacyjny i w wersji 1.03 dla obszaru Pomoc Społeczna, 12 stycznia 2015 r. w wersji 1.03 dla obszaru Świadczenia Rodzinne, 19 stycznia 2015 r. w wersji 1.03 dla obszaru fundusz alimentacyjny, 19 grudnia 2014 r. w wersji 1.04 dla obszaru pomoc społeczna.

Minister nie ogłosił dla dostawców systemów dziedzinowych z obszaru Wsparcie Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej odrębnych wymagań dotyczących współpracy tych systemów z CSIZS. W wymaganiach dla systemów dziedzinowych do obsługi świadczeń rodzinnych, których integralnymi częściami są systemy służące do realizacji zadań z obszaru wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej, przewidziano komunikację z CSIZS również w odniesieniu do obszaru wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Ministerstwo weryfikowało spełnienie przez systemy dziedzinowe wymagań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³²; w ramach testów (procedury zgodności) oraz w czasie okresowych przeglądów wybranych systemów dziedzinowych.

Do MPiPS wpływały informacje z urzędów administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, dotyczące problemów z działaniem funkcjonalności systemów dziedzinowych związanych z ich komunikacją z CSIZS i systemem Emp@tia. Zgłoszenie te były obsługiwane przez help-deski Dostawców systemów dziedzinowych, a MPiPS otrzymywało od wykonawców raporty zbiorcze dotyczące zgłoszeń i ich realizacji.

Po wydaniu świadectw zgodności Minister dokonywał okresowych przeglądów oprogramowania w celu potwierdzenia właściwego jego funkcjonowania. Na podstawie przeglądów wydawano 6 decyzji cofnięcia świadectw zgodności.

W środowisku testowym zostały sprawdzone wszystkie systemy dziedzinowe, które zostały zgłoszone do procedury zgodności w obszarach: Pomoc Społeczna, Świadczenia Rodzinne oraz Fundusz Alimentacyjny. W środowisku produkcyjnym został przeprowadzony pilotaż na jednym z systemów dziedzinowych dla obszaru Świadczeń Rodzinnych, zakończony wynikiem pozytywnym.

Funkcjonalności związane z Projektem Emp@tia w zakresie współpracy z jego produktami³³ zostały uwzględnione w wersjach oprogramowania³⁴.

Dla obszaru Świadczenia Rodzinne wydano 9 świadectw zgodności potwierdzających spełnienie ustalonych warunków przez systemy dziedzinowe (wersja 1.02, data wydania pierwszego świadectwa 6 grudnia 2013 r. data wydania ostatniego świadectwa 16 stycznia 2014 r.).

Dla obszaru Fundusz Alimentacyjny wydano 6 świadectw zgodności (wersja 1.02, data wydania pierwszego świadectwa 6 grudnia 2013 r. data wydania ostatniego – 18 listopad 2014 r.).

Dla obszaru Pomoc Społeczna wydano 5 świadectw zgodności (wersja 1.03, data wydania wszystkich świadectw 20 stycznia 2014 r.).

(akta kontroli str. 4080-4083, 5203-5291, 6168-6184)

W opisie systemu dla Pomocy Społecznej/Świadczenia Rodzinne/Fundusz Alimentacyjny w wymaganiach podstawowych/Bezpieczeństwo zawarto zapis, że w zakresie komunikacji oraz udostępniania danych powinny być zapewnione standardy i mechanizmy bezpieczeństwa danych, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności. Dodatkowo w opisach systemu znajduje się zapis, że aplikacje obszaru Pomoc Społeczna/Świadczenia Rodzinne/Fundusz Alimentacyjny uwzględniają funkcje związane z przyznawaniem i realizacją świadczeń zgodnie z ustawami i aktami wykonawczymi w tym m.in. rozporządzeniem w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

(akta kontroli str. 5203-5279)

³² Dz. U., poz. 526 ze zm. Dalej: Krajowe Ramy Interoperacyjności.

³³ W tym z: CBB, PIU i systemem EKSMOoN oraz systemami zewnętrznymi (PESEL, TERYT, e-Podatki, PUE-ZUS), Platforma Integracyjna).

³⁴ Odpowiednio w wersji 1.02 i 1.03 dla obszaru Świadczenia Rodzinne i Fundusz Alimentacyjny i w wersji 1.03 i 1.04 dla obszaru Pomoc Społeczna.

2.6. W ramach Projektu Emp@tia organizowane były szkolenia, zarówno przez wykonawców poszczególnych produktów projektu, jak i szkolenia specjalistyczne dla pracowników Ministerstwa. Szkolenia skierowane były głównie do pracowników Ministerstwa i urzędów wojewódzkich (administratorów wojewódzkich). Dla tej kategorii pracowników prowadzone były w formie stacjonarnej. Szkolenia dla pracowników socjalnych JOPS miały formę zdalnego e-learningu i dotyczyły jedynie zakresu użytkowania OTM.

Szkolenia dotyczyły: użytkowania CSIZS (firma Asseco Poland SA)³⁵; obsługi Platformy Analityczno-Raportowej (Firma Max Elektronik SA)³⁶; instruktaży przystanowiskowych z obsługi systemu Centralna Aplikacja Statystyczna (Firma Signity SA)³⁷, szkolenia specjalistycznego z zakresu IT³⁸ oraz szkoleń dla JOPS³⁹.

(akta kontroli str. 3931-3987, 5203-5279, 5448-5725, 5833-6167)

W umowach zawartych przez MPiPS z dostawcami systemów dziedzinowych z obszaru Pomocy Społecznej przewidziano przeprowadzanie jednodniowych szkoleń, celem zapoznania użytkowników m.in. z nowymi funkcjonalnościami, jednak dotyczyło to tylko nowo wdrażanych JOPS.

(akta kontroli str. 4084-4131, 5203-5279, 6168-6184)

2.7. W ocenie NIK Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań w celu wypracowania ścieżki legislacyjnej istotnej z punktu widzenia realizacji Projektu. W ciągu dwóch lat od powołania (tj. od 6 lipca 2011 r.) Komitet Sterujący nie wyegzekwował od departamentów merytorycznych MPiPS efektywnej współpracy na rzecz niezbędnych zmian legislacyjnych. Nie wskazano departamentu merytorycznego, który miałby być komórką wiodącą dla projektu przyszłej ustawy.

Zarządzeniem nr 17 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 6 lipca 2011 r. powołano zespół do spraw realizacji w Ministerstwie projektu „Emp@tia, w skład którego wchodził m. in. Komitet Sterujący. W skład Komitetu Sterującego wchodziła m. in. Dyrektor Generalny MPiPS Pani Iwona Zamajska jako Przewodnicząca. Zastępcą Przewodniczącego był Dyrektor Departamentu Informatyki Pan Marek Kulawczyk⁴⁰.

Projekt zarządzenia opracował Departament Informatyki. W składzie Komitetu Sterującego nie przewidziano udziału przedstawiciela Departamentu Prawnego.

Komitet Sterujący odpowiadał za zarządzanie strategiczne Projektem Emp@tia, posiadał uprawnienia decyzyjne i ponosił odpowiedzialność za końcową realizację Projektu. Wśród zadań Komitetu nie wymieniono podejmowania inicjatyw legislacyjnych.

W okresie od 2 sierpnia 2011 r. do 30 lipca 2013 r. odbyło się dziewięć posiedzeń Komitetu Sterującego. Kwestie zmian prawnych poruszane były sporadycznie na kilku posiedzeniach, m. in. przez Zastępcę Przewodniczącego Komitetu. Nie miały one jednak charakteru systemowego i dotyczyły pojedynczych spraw, niemających kluczowego znaczenia dla realizacji Projektu.

W protokole VII KS z siódmego posiedzenia Komitetu Sterującego z 22 stycznia 2013 r. znajduje się zapis, że: „Kierownik Projektu przedstawił wynik prac w ramach analiz funkcjonalnych Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego, w ramach których zostały przedstawione przesłanki i zalecenia co do aktów prawnych dla obszaru Zabezpieczenia Społecznego i

³⁵ Szkolenia dla grup użytkowników: administrator, 4 osoby (pracownicy MPiPS); administrator wojewódzki, 29 osób (pracownicy UW); użytkownik zajmujący się utrzymywaniem i publikowaniem treści na portalu, 16 osób (pracownicy MPiPS).

³⁶ Szkolenia dla grup użytkowników: administrator - 6 osób (pracownicy MPiPS); analityk merytoryczny, poziom zaawansowany - 10 osób (pracownicy MPiPS); analityk merytoryczny - 60 osób (pracownicy UW).

³⁷ Szkolenia dla grup: administratorów podobszaru z poziomu Wojewoda (27 osób); użytkowników merytorycznych podobszaru z poziomu Wojewoda (215 osób); użytkowników merytorycznych podobszaru z poziomów innych niż MPiPS i Wojewoda (32 osoby).

³⁸ Dla członków zespołu projektowego Projektu „Emp@tia (pracownicy Ministerstwa). W ramach 3 części umowy przeszkolono od 7 do 8 członków zespołu.

³⁹ Szkolenia były udostępnione w postaci lekcji e-learning w zakresie użytkowania OTM. Obejmowały one omówienie opcji dostępnych w programie OTM, jak też na platformie szkoleniowej.

⁴⁰ Ponadto w składzie Komitetu Sterującego znajdowali się przedstawiciele komórek merytorycznych Ministerstwa, takich jak Departament Pomocy i Integracji Społecznej (odpowiedzialny za określanie kierunków działań i realizację zadań w zakresie pomocy i integracji społecznej), Departament Polityki Rodzinnej (odpowiedzialny za realizację zadań dotyczących świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego), Departament Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego (odpowiedzialny za całokształt spraw dotyczących koordynacji polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z systemami innych państw), Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (odpowiedzialne za zapewnienie wykonywania zadań Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych określonych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Rodziny (od slajdu 20 do 26 załączonej prezentacji). Zestawienie powstało w wyniku konsultacji z departamentami merytorycznymi MPiPS, które udzieliły odpowiedzi na zadane pytania – Departamentem Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego, Departamentem Pomocy i Integracji Społecznej i Departamentem Polityki Rodzinnej. Zmiany prawne w związku z realizacją projektu Emp@tia nie są konieczne do zapewnienia osiągnięcia efektów projektu, ale wspierają ich osiągnięcie.”

Ministerstwo dysponowało opracowaniem z 26 listopada 2012 r. pn. *Wykaz aktów prawnych*, sporządzonym przez Wykonawcę CSiZS firmą Asseco Poland SA w związku z umową nr 1/DI/PN/2013 z 9 sierpnia 2012 r. W opracowaniu tym wskazano potrzebę zmian legislacyjnych dotyczących składania wniosków o świadczenia rodzinne/ świadczenia z funduszu alimentacyjnego w formie elektronicznej jak również przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych przy pomocy kwestionariusza wywiadu w formie elektronicznej. Wszystkie zaproponowane przez Wykonawcę zmiany prawne zostały w tym opracowaniu określone jako obligatoryjne. W odniesieniu do rodzinnych wywiadów środowiskowych wprost wskazano, że „nie wprowadzenie zmian i nowych regulacji prawnych wskazanych w pkt 3.3 niniejszego dokumentu spowoduje brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego za pomocą OTM.”

W dniu 18 czerwca 2013 r., tj. na około 6 miesięcy przed pierwotnym terminem zakończenia Projektu, miało miejsce spotkanie robocze komórek merytorycznych MPiPS w sprawie wybrania optymalnej ścieżki legislacyjnej dla zmian prawnych istotnych z punktu widzenia realizacji projektu Emp@tia. W spotkaniu tym uczestniczyli po raz pierwszy przedstawiciele Departamentu Prawnego MPiPS. Wcześniej Departament Prawny nie był angażowany w prace Komitetu Sterującego. Wyznaczenie komórki wiodącej nie nastąpiło także na tym spotkaniu.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego dokonane zostało dopiero w formie ustnej przez Ministra PiPS Pana Władysława Kosiniaka-Kamysza w lipcu 2013 r., który zdecydował, iż projekt ustawy w trybie pilnym opracuje Departament Prawny. W dniu 23 lipca 2013 r. Kolegium MPiPS zaakceptowało przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej ustawa). Jako wiodący w pracach nad ustawą w ramach konsultacji zewnętrznych wskazano Departament Polityki Rodzinnej. Zgodnie z ustaleniami z 24 lipca 2013 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu nie wyraził zgody na rezygnację z projektu założeń do projektu ustawy. W związku z tym projekt ustawy nie mógł być przekazany do uzgodnień zewnętrznych.

Projekt założeń do projektu ustawy został skierowany do uzgodnień zewnętrznych 12 września 2013 r. Rada Ministrów przyjęła założenia 29 kwietnia 2014 r.

Następnie projekt ustawy opracowywany był od maja do 5 września 2014 r. przez Rządowe Centrum Legislacyjne we współpracy z MPiPS. Początkowo ustawa miała wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Na spotkaniu przedstawicieli RCL i MPiPS podjęto decyzję o odmiennym *vacatio legis* dla przepisu dotyczącego m.in. przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego w formie elektronicznej. Przepis ten miał wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Powyższe uzasadniano potrzebą opracowania nowego rozporządzenia w tej sprawie oraz koniecznością zdobycia niezbędnej wprawy przez pracowników socjalnych przeprowadzających wywiady z użyciem terminali mobilnych.

Projekt ustawy został skierowany przez MPiPS do uzgodnień zewnętrznych 19 września 2014 r. Etap uzgodnień zakończył się pod koniec października 2014 r. Następnie miała miejsce około 4-miesięczna przerwa, spowodowana, jak tłumaczył Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej, koniecznością ustosunkowania się do dużej liczby uwag zgłoszonych podczas uzgodnień zewnętrznych.

Dopiero w dniu 26 lutego 2015 r. projekt ustawy skierowano na Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. W dniu 18 marca 2015 r. projekt ustawy skierowano do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Dnia 5 maja 2015 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy oraz zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 15 maja 2015 r. W trakcie prac w komisjach sejmowych dokonano zmiany *vacatio legis* dla ustawy wskazując, iż ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r.⁴¹.

⁴¹ Z wyjątkiem przepisu dotyczącego m.in. przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego w formie elektronicznej. Przepis ten miał wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

Sejm uchwalił ustawę w dniu 10 lipca 2015 r. Prezydent podpisał ustawę 17 sierpnia 2015 r. Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw została ogłoszona 10 września 2015 r.⁴² i weszła w życie 1 stycznia 2016 r.⁴³.

W ramach Systemu Informacji o Projektach (SIP) Ministerstwo składało do WWPE comiesięczne sprawozdania. Dane do sprawozdań były wprowadzane cyklicznie przez Biuro Wsparcia Projektu i zatwierdzane przez Kierownika Projektu. Kontrolerom przekazano następujące sprawozdania: Informacje o kamieniach milowych, Tabela postępowań, Tabela ryzyka, Informacje o usługach i funkcjonalnościach, Informacje o zasobie kadrowym projektu, Informacje o harmonogramie rzeczowo-finansowym, Informacje o planowanych wnioskach o płatność.

(akta kontroli str. 4132-4505, 4896-5202, 5203-5279, 5292-5332, 5734-5818, 6599)

W listopadzie 2015 r. podjęto prace nad projektem nowego rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Do dnia 9 lutego 2016 r. przewidziano składania uwag przez departamenty merytoryczne Ministerstwa w ramach uzgodnień wewnętrznych.

(akta kontroli str. 4506-4575)

Poza brakiem możliwości przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych opóźnienie w przygotowaniu zmian powyższych przepisów miało również inne skutki. Beneficjenci nie mieli możliwości składania wniosków zarówno o świadczenia rodzinne jak i z funduszu alimentacyjnego w formie elektronicznej. Nie powstał obowiązek samodzielnego pozyskiwania informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych oraz z funduszu alimentacyjnego w formie elektronicznej bezpośrednio na poziomie organ-organ. Organy właściwe i samorządy województw nie zyskały możliwości korzystania z danych gromadzonych w rejestrach centralnych utworzonych przez Ministra. Wszystkie te zmiany weszły w życie dopiero 1 stycznia 2016 r.

W związku z późniejszą niż planowano zmianą przepisów dane osobowe gromadzone były w CBB w szerszym zakresie niż na to pozwalały przepisy obowiązujące przed zmianą.

2.8. Udostępnione na portalu Emp@tia wnioski o świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie zostały opublikowane w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (CRWDE). Stanowiło to naruszenie przepisów § 26 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴⁴, mówiącego, że lokalne repozytoria mogą zawierać wyłącznie wzory dokumentów elektronicznych, które uprzednio zostały umieszczone w centralnym repozytorium. Brak publikacji wniosków w CRWDE wyjaśniano późnym ukazaniem się nowych rozporządzeń Ministra zawierających m.in. wzory wniosków.

Na portalu Emp@tia udostępniono do stycznia 2016 r. grupy wniosków opracowanych przez Ministerstwo: 3 z obszaru Pomoc Społeczna plus 6 tzw. międzyobszarowych, 3 z obszaru rejestr żłobków/klubów dziecięcych, 1 – dotyczący Karty Dużej Rodziny oraz 7 z obszaru Świadczenia Rodzinne wraz z wnioskami międzyobszarowymi i 2 z Funduszu Alimentacyjnego wraz z wnioskami międzyobszarowymi.

Wnioski ogłoszone w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (CRWDE):

Rejestr żłobków / klubów dziecięcych (marzec 2014):

- RKZ_1 - Wniosek o wpis do rejestru żłobków / klubów dziecięcych;
- RKZ_2 - Informacja o zmianie danych w rejestrze żłobków / klubów dziecięcych;
- RKZ_3 - Wniosek o wykreślenie z rejestru żłobków / klubów dziecięcych,

Wnioski RKZ_1, RKZ_2, RKZ_3 zostały opublikowane w CRWDE dnia 5 marca 2014 r. Wnioski elektroniczne w zakresie rejestracji żłobków/klubów dziecięcych zamieszczone zostały na portalu Emp@tia w dniu 17 marca 2014 r.

(akta kontroli str. 4586-4613, 5203-5279, 6168-6184)

2.9. Częścią Projektu Emp@tia była zrealizowana w ramach CSISZ⁴⁵ integracja z Aplikacją Centralną Rynku Pracy (AC Rynek Pracy) umożliwiającą w ramach prowadzonych postępowań pozy-

⁴² Dz. U. z 2015 r., poz. 1359.

⁴³ Z wyjątkiem przepisu dotyczącego przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego w formie elektronicznej, który wejdzie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 11 września 2016 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

⁴⁵ Na podstawie umowy nr 1/DI/PN/2012. Umowa, oferta i formularz ofertowy nie wydzielają kosztu wytworzenia poszczególnych interfejsów. Ministerstwo nie może podać kosztu wykonania jednostkowego interfejsu.

skiwanie danych o bezrobociu. Część funkcji tego systemu pokrywała się z oferowanymi przez Samorządową Elektroniczną Platformę Informacyjną (SEPI), wdrażaną w powiatowych urzędach pracy. Jej budowę rozpoczęto w 2005 r. w ramach środków własnych urzędów pracy i współfinansowano ze środków Funduszu Pracy pozostających w dyspozycji Departamentu Informatyki (DI). Decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej Pana Władysława Kosiniaka-Kamysza, podjętą 15 maja 2013 r. na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa, DI został zobowiązany do wdrożenia, w ramach budowy SEPI, dwukierunkowej wymiany danych na poziomie lokalnym (powiat-gminy) między powiatowymi urzędami pracy a jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej znajdującymi się na terenie tego samego powiatu. Środki finansowe na ten cel, w wysokości 6.294.900 zł, zostały zabezpieczone w ramach Funduszu Pracy. Ministerstwo nie posiada informacji o kwocie faktycznie wydatkowanej na to zadanie przez powiatowe urzędy pracy. W momencie podejmowania ww. decyzji znane były funkcje AC Rynku Pracy. Dyrektor DI wyjaśnił, że za realizacją SEPI przemawiały: a) odciążenie systemów centralnych od wymiany danych, której większość odbywa się w ramach tego samego powiatu; b) możliwość wymiany informacji także z innymi jednostkami administracji powiatowej (np. z sądami, przychodniami, policją); c) możliwość określenia zakresu danych podlegającego wymianie, który w CBB jest ustalony i stały.

(akta kontroli str. 4614-4629, 5203-5279, 6168-6184, 6199-6226)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodjęcie skutecznych działań w celu wypracowania ścieżki legislacyjnej i przeprowadzanie istotnych z punktu widzenia realizacji Projektu nowelizacji ustaw, skutkujące nieudostępnieniem części funkcjonalności uzyskanych w wyniku jego realizacji oraz nieosiągnięciem części zakładanych wskaźników rezultatu.
2. Nieogłoszenie w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (CRWDE) wzorów wniosków o świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego udostępnionych na PIU, co stanowiło naruszenie przepisów § 26 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴⁶, mówiącego, że lokalne repozytoria mogą zawierać wyłącznie wzory dokumentów elektronicznych, które uprzednio zostały umieszczone w centralnym repozytorium.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Nieprzewidzenie w wystarczającym stopniu analizy potrzeb i problemów społecznych, których spełnieniem i rozwiązaniem miała być realizacja Projektu, a także przydatności i funkcjonalności proponowanych rozwiązań dla jednostek działających w obszarze zabezpieczenia społecznego.

NIK zwraca uwagę, że szkolenia organizowane w ramach Projektu Emp@tia skierowane były głównie do pracowników Ministerstwa i urzędów wojewódzkich (administratorów wojewódzkich) i dla tej kategorii pracowników prowadzone były w formie stacjonarnej. Szkolenia dla pracowników socjalnych JOPS ograniczone zostały do zdalnego e-learningu i dotyczyły jedynie zakresu użytkowania OTM. Świadczyć to może o położeniu głównego nacisku na szkolenie pracowników szczebla centralnego i wojewódzkiego a nie pracowników JOPS. Nie zapewniało to skutecznego przygotowania do korzystania z udostępnionych funkcjonalności.

Potwierdzeniem realizacji umowy z dostawcą terminali mobilnych firmą COMP S.A. miało być podpisanie protokołu odbioru końcowego. Od daty podpisania protokołu liczony był bieg 48-miesięcznej gwarancji na dostarczone terminale, udzielonej przez wykonawcę. Protokół odbioru końcowego został podpisany z datą 21 listopada 2013 r., zatem gwarancja na terminale mobilne upływała 22 listopada 2017 r. Możliwość przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej wprowadzono dopiero przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, które wejdą w życie po dniu 11 września 2016 r. W związku z powyższym Izba zauważa, że do tej daty upłynie blisko 34 z 48 miesięcy gwarancji, w sytuacji, gdy sprzęt jest wykorzystywany jedynie do testowania i to też w niewielkim stopniu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa w zakresie przygotowania do wdrożenia Projektu Emp@tia.

3. Wykorzystanie sprzętu, aplikacji, systemów informatycznych oraz funkcjonalności uzyskanych w związku z Projektem Emp@tia

3.1. Do wszystkich Kierowników/Dyrektorów JOPS w lutym i czerwcu 2014 r. zostało rozesłane pismo za pomocą komunikatora CAS nt. sposobu podłączania się do CSIZS. W piśmie zawarto informacje o planowanym podłączaniu masowym do CSIZS, które winno zakończyć się do 29 sierpnia 2014 r. Załącznikami do pisma były procedury i instrukcje podłączania do CSIZS, opracowane w ramach przygotowania do wdrożenia części produktów Emp@tia.

W dniu 26 listopada 2014 r. do wszystkich wojewodów skierowano pismo podsumowujące podłączanie jednostek do systemu centralnego, wskazujące na wynikające z tego korzyści dla obszaru zabezpieczenia społecznego oraz motywujące kadrę informatyczną urzędów wojewódzkich do zaangażowania w proces wdrażania połączeń w ośrodkach. W przypadku JOPS w dwóch województwach proces podłączania został całkowicie zakończony. W przypadku ośmiu województw zakończono podłączanie JOPS w obszarze Pomocy Społecznej, a nadal trwał proces podłączania w obszarze Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego, proszono więc o jego kontynuację. W przypadku sześciu województw, w których stan zaawansowania połączeń był najniższy, zwrócono się o wsparcie działań podejmowanych przez Ministerstwo przez nadanie procesowi podłączania się jednostek terenowych w województwie wysokiego priorytetu.

Przedstawiciele Ministerstwa w trakcie konferencji/spotkań z jednostkami terenowymi monitorowały o podłączanie się do CSIZS. Wyjaśniano sposób podłączania systemów dziedzinowych i OTM do CSIZS. Informowano o udostępnionych i planowanych usługach. Informacje te były wysyłane przez Kierownika Projektu do Administratorów Wojewódzkich drogą mailową. W mailach przesyłanych w 2015 r. Kierownik Projektu informował o kolejnych etapach procedowania ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Masowym podłączeniem do CSIZS jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w 2014 r. nie objęto ROPS.

W proces podłączania byli zaangażowani w szczególności Administratorzy Wojewódzcy. Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich były na bieżąco informowane i to do nich Ministerstwo zwracało się z prośbą o przekazywanie informacji do jednostek w danym województwie. Ponadto 25 marca 2014 r. i ponownie 25 maja 2015 r., na spotkaniu z przedstawicielami ROPS (zorganizowanym przez Departament Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego), przedstawiciele Departamentu Informatyki przypominali, zachęcali i informowali o konieczności podłączania systemów dziedzinowych ROPS w zakresie świadczeń rodzinnych do CSIZS. Przedstawiciele ROPS brali udział w konferencjach regionalnych i krajowych, gdzie również byli informowani o konieczności przyłączenia systemów dziedzinowych do CSIZS, w celu pełnego zasilenia baz danych.

Podłączenia ROPS przeprowadzano dopiero w 2015 r. Na dzień 11 stycznia 2016 r. podłączono 14 z 16 ROPS (brak małopolskiego i podkarpackiego).

(akta kontroli str. 2750-2919, 3606-3813, 4630-4631, 5203-5279)

W dniu 18 lutego 2015 r. OPS i ROPS otrzymały za pośrednictwem komunikatora CAS, pismo Dyrektora Departamentu Informatyki⁴⁷ z prośbą o wygenerowanie ankiety przy wykorzystaniu oprogramowania systemu dziedzinowego POMOST Std, której celem było zweryfikowanie stanu wdrożenia systemu Emp@tia w poszczególnych JOPS i przekazanie jej do 27 lutego 2015 r. Ankieta zawierała m.in. informacje o danych przekazywanych do CBB czy o zarejestrowanych wywiadach środowiskowych z wykorzystaniem terminali mobilnych.

Wyniki ankiety zawierały m. in. liczbę informacji wysyłanych do CBB. Na 1.547 JOPS które odpowiedziały na ankietę w 248 z nich (16%) nie przekazywano żadnych informacji do CBB. Wyników ankiety nie wykorzystano w celu np. sprawdzenia prawidłowości zasilania CBB przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Ministerstwo nie przekazało żadnej innej dokumentacji świadczącej o monitorowaniu poziomu wykorzystania aplikacji, systemów informatycznych, funkcjonalności oraz sprzętu udostępnionego w związku z realizacją Projektu Emp@tia.

(akta kontroli str. 4632-4690, 5203-5279, 6168-6184)

W ramach wsparcia urzędów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przy podłączeniu systemów dziedzinowych do CSIZS ustalono osoby odpowiedzialne za udzielenie wyjaśnień i pomocy, przygotowano i przekazano instrukcje i wytyczne, uruchomiono usługi i infolinię *help-desk* dla użytkowników końcowych.

⁴⁷ Nr DI-II. 0430.4.4.2015.OP.

(akta kontroli str. 5203-5279)

MPiPS nie podpisywało żadnych umów cywilnoprawnych z Administratorami Wojewódzkimi. Każda wiadomość była wysyłana do Wojewódzkiego Administratora i zarazem do wiadomości Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego (WPS UW). Nadzór nad realizacją ww. zadań sprawowali Dyrektorzy WPS UW.

(akta kontroli str. 5203-5279)

MPiPS wdrożyło następujące produkty Projektu Emp@tia w Ministerstwie: Serwerownia - budowa i wyposażenie; Zwirtualizowana platforma serwerowa; CSiZS w tym: PIU, PI, CBB, Moduł Zarządzania Tożsamością (MZT); Platforma Analityczna Raportowa (PAR); System Adopcja; CAS; System Rejestr Żłobków; Infrastruktura Klucza Publicznego (PKI).

(akta kontroli str. 5203-5279)

W systemie CeSAR (po integracji z PAR) pracownicy z poszczególnych ROPS i WPS UW posiadają własne konto użytkownika. Oznacza to, że osoby te mają dostęp do narzędzi analityczno-raportowych i opracowanych w nich raportów. Aktualnie użytkownicy spoza MPiPS mają dostęp w trybie interaktywnego odczytu tj. z możliwością filtrowania i sortowania.

(akta kontroli str. 5203-5279)

Głównymi przyczynami niepodłączenia się części jednostek do CSiZS były brak wejścia w życie ustawy oraz niedostosowywanie infrastruktury teleinformatycznej w ośrodku, braki kadrowe lub brak informatyka w ośrodku.

(akta kontroli str. 5203-5279)

W ramach sprawowania przez MPiPS nadzoru nad funkcjonowaniem udostępnionych aplikacji w urzędach wojewódzkich od czerwca 2015 r. zbierana była informacja o wykorzystaniu usług.

(akta kontroli str. 5203-5279)

W ramach formalnego włączania końcowych beneficjentów produktów Projektu Emp@tia⁴⁸ w jego realizację MPiPS dnia 3 października 2013 r. wysłało pismo do Wojewodów, w którym zawarta była prośba o wskazanie 2 osób, które będą pełniły funkcję Administratora Wojewódzkiego CSiZS. W piśmie został wskazany zakres zadań Administratora Wojewódzkiego, tj. wsparcie procesu podłączania systemów dziedzinowych do CSiZS, wsparcie procesu instalacji OTM i podłączania terminali mobilnych do systemów dziedzinowych i do CSiZS, wsparcie jednostek terenowych w trakcie utrzymania CSiZS oraz współpraca w tym zakresie z pracownikami Ministerstwa oraz firmy świadczącej usługi utrzymania systemu.

Zgodnie z prośbą Ministra PiPS zawarła w piśmie z 21 stycznia 2013 r., marszałkowie województw wyznaczyli osoby, które na poziomie samorządu województwa miały pełnić funkcje lidera w zakresie wdrażania systemu informatycznego Adopcja. Zadaniem liderów miało być wspomaganie wdrażania systemu w ośrodkach adopcyjnych.

Prace wykonywane w zakresie wdrażania produktów Projektu Emp@tia realizowane były przez pracowników UW, ROPS, PCPR, OPS w ramach ich obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 5203-5279, 6168-6175)

3.2. Minister ustalił dla dostawców systemów dziedzinowych wymóg, aby systemy te przekazywały automatycznie do CSiZS komunikaty zawierające informacje o nowym beneficencie nie tylko w przypadkach, gdy przyznano mu świadczenie, ale także dane o podmiotach wniosków, osobach, którym odmówiono pomocy, a także członkach rodzin wszystkich ww. osób, jak również o każdej zmianie danych tych osób oraz przyznaniu, zmianie, ustaniu lub odmowie pomocy. W ramach uzgodnień departamentów merytorycznych Ministerstwa i Wykonawcy umowy 1/DI/PN/2012 wymagania dot. CBB zostały sprecyzowane na etapie uszczegółowienia koncepcji rozwiązania CSiZS przedstawionej w ofercie (I etap). Zakres danych przekazywanych do CBB oraz pobieranych z CBB został określony przez departamenty merytoryczne Ministerstwa.

(akta kontroli str. 5203-5279)

Wdrożono planowane w Studium wykonalności rozwiązanie dotyczące nadania centralnego identyfikatora dla każdego beneficjenta wspólnego w ramach różnych obszarów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 5203-5279)

W ramach realizacji projektu Emp@tia został stworzony produkt o nazwie Centralna Baza Beneficjentów (CBB), będący częścią Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecz-

⁴⁸ UW, ROPS, PCPR, OPS.

nego. W bazie tej gromadzone miały być dane z podobszarów świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz pomocy społecznej.

W wyniku oględzin CBB, przeprowadzonych w grudniu 2015 r. stwierdzono, że zawiera ona dane osobowe, o których mówi ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴⁹. CBB było zasilane w dane osobowe przynajmniej od 14 lutego 2014 r. tj. od dnia zakończenia realizacji projektu Emp@tia. Oględziny przeprowadzono w środowisku produkcyjnym tj. na zbiorze zawierającym dane rzeczywiste.

Art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że administrator danych jest zobowiązany zgłosić zbiór danych osobowych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Art. 41 ust. 2 ustawy nakłada na administratora danych także obowiązek zgłaszania każdej zmiany informacji zawartej w zgłoszeniu. Aktualizacji należy dokonać w terminie 30 dni od dnia dokonania zmiany. Art. 42 ust. 3 ustawy stanowi natomiast, że na żądanie administratora danych może być wydane zaświadczenia o zarejestrowaniu zgłoszonego przez niego zbioru danych. Z kolei art. 46 ust. 1 stanowi, że administrator danych, może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze danych dopiero po zgłoszeniu zbioru do rejestracji GIODO.

W dniu 24 sierpnia 2009 r. Dyrektor Generalna Pani Iwona Zamojska została upoważniona przez Minister Pracy i Polityki Społecznej Panią Jolantę Fedak do wykonywania zadań administratora danych osobowych. Kolejne tego rodzaju upoważnienia zostały Dyrektor Generalnej wydane odpowiednio: 2 września 2015 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Pana Władysława Kosiniaka-Kamysza oraz 25 listopada 2015 r. przez Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Panią Elżbietę Rafalską.

Pismem z 9 grudnia 2015 r., Dyrektor Generalna MPiPS złożyła w GIODO trzy zgłoszenia zbioru danych do rejestracji (data wpływu pisma do GIODO 10 grudnia 2015 r.) Zbiory danych nosiły nazwy, odpowiednio *Świadczeniobiorcy Funduszu Alimentacyjnego*, *Świadczeniobiorcy świadczeń rodzinnych*, *Świadczeniobiorcy pomocy społecznej*. W rejestrze GIODO został już w 2008 r. zarejestrowany zbiór danych o nazwie *Beneficjenci świadczeń rodzinnych*. Do czasu zakończenia kontroli, Ministerstwo nie otrzymało zaświadczenia z GIODO o zarejestrowaniu wspomnianych zbiorów.

Zgłoszenia ww. zbiorów danych do rejestracji dopiero 10 grudnia 2015 r., w sytuacji, gdy CBB było zasilane w dane osobowe przynajmniej od 14 lutego 2014 r., co stanowiło naruszenie art. 40 oraz art. 41 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Przetwarzanie danych mimo braku zgłoszenia zbioru danych do rejestracji, naruszało z kolei art. 46 ust. 1 ustawy. Powyższe tłumaczono potrzebą opracowania wniosków do GIODO.

(akta kontroli str. 4691-4742, 5333-5394, 6242-6243, 6600-6602)

Art. 23 ust. 8 pkt. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁵⁰ stanowił, że minister właściwy ds. rodziny jest obowiązany utworzyć rejestr centralny obejmujący m.in. dane o osobach pobierających świadczenia rodzinne. Przepis obowiązywał w tym brzmieniu do 31 grudnia 2015 r. Dopiero od 1 stycznia 2016 r. ww. rejestr centralny mógł obejmować dane dotyczące osób pobierających i ubiegających się o te świadczenia oraz członków ich rodzin.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w grudniu 2015 r. CBB stwierdzono, że zawiera ona dane osobowe, zarówno osób pobierających świadczenia jak i członków ich rodzin, zatem w szerszym zakresie niż przewidywał art. 23 ust. 8 pkt. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. CBB było zasilane w dane osobowe przynajmniej od 14 lutego 2014 r., tj. od dnia zakończenia realizacji projektu Emp@tia.

(akta kontroli str. 4691-4705, 5333-5394)

W ramach realizacji projektu Emp@tia produkt o nazwie system Adopcja wydzielony został ze Statystycznej Aplikacji Centralnej. W bazie tej gromadzone miały być dane z podobszaru postępowania adopcyjnego.

W wyniku oględzin systemu Adopcja stwierdzono, że zawiera ona dane osobowe, w tym dane, o których mówi art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. tzw. dane wrażliwe. Były to dane dotyczące stanu zdrowia rodziców adopcyjnych i dzieci. Oględziny przeprowadzono w środowisku produkcyjnym tj. na zbiorze zawierającym dane rzeczywiste.

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2135

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 2135.

Z oględzin wynikało też, że dane osobowe zostały wprowadzone przez 6 ośrodków adopcyjnych i dotyczyły 153 kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Pismem z 22 października 2014 r. Dyrektor Generalna przekazała do GIODO zgłoszenie zbioru danych do rejestracji (brak daty wpływu pisma do GIODO) o nazwie *Postępowanie adopcyjne*. Pismem z 6 sierpnia 2015 r. Ministerstwo otrzymało zaświadczenie GIODO o zarejestrowaniu ww. zbioru danych (data wpływu 10 sierpnia 2015 r.)

Jak wyjaśnił Dyrektor DI, system Adopcja nie został udostępniony produkcyjnie. W systemie Adopcja można wprowadzić dane administracyjne dotyczące liczby jednostek i liczby użytkowników. Pozostałe dane, jeżeli są w systemie, to są wprowadzone na odpowiedzialność ośrodka adopcyjnego. System Adopcja będzie produkcyjnie udostępniony dopiero w momencie uzyskania z wszystkich Ośrodków Adopcyjnych, informacji zwrotnej, że wnioski o rejestrację ich zostały pozytywnie ocenione przez GIODO. W związku z tym w obecnej chwili nie są prowadzone statystyki dotyczące ośrodków wprowadzających dane do systemu Adopcja.

(akta kontroli str. 4691-4705, 4743-4808, 5203-5279, 5333-5447, 6168-6235)

3.3. Na etapie procedowania w MPiPS projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw rozważano możliwość ułatwienia dostępu do e-wniosek poprzez wprowadzenie tzw. podpisu „resortowego”, bazującego na podaniu informacji znanych, składającej kolejny wniosek, osobie i urzędowi obsługującemu ten wniosek. Jednak ze względu na uwagi zgłaszane przez GIODO, Ministerstwo zrezygnowało z wprowadzenia takich zapisów.

Ministerstwo nie przekazało żadnej innej dokumentacji świadczącej o podejmowaniu działań w celu szerszego wykorzystywania funkcjonalności składania wniosków drogą elektroniczną bądź analizowaniu możliwości uproszczenia procedury składania wniosków tą drogą, jak też rozszerzenia katalogu wniosków elektronicznych dotyczących świadczeń lub usług, o których uzyskanie ubiegają się osoby nienależące do grupy osób wykluczonych cyfrowo.

(akta kontroli str. 5203-5279)

3.4. Do CSIZS stopniowo podłączały się jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Na dzień 14 lutego 2014 r. podłączonych było (z co najmniej jednym systemem dziedzinowym) 69 jednostek. Na koniec 2014 r. było ich już 1.529, a na dzień 30 listopada 2015 r. 2.805. Co oznacza, że z wszystkich 2.826 jednostek 21 jednostek nie miało podłączonych systemów dziedzinowych, co skutkowało nie tylko tym, że nie mogły elektronicznie dokonywać weryfikacji danych w systemach zewnętrznych, ale także ich dane nie zasilaly bazy beneficjentów.

Do 30 listopada 2015 r., do Centralnej Bazy Beneficjentów przekazywało dane 2.381 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. CBB nie zawierała kompletnych danych. Zasiłała ją 5 z 16 (31,25 %) działających jednostek ROPS, 192 z 314 PCPR (61,15%) i 2.184 z 2.496 (87,50%) gminnych jednostek OPS. Dane do CBB były przekazywane z 4.283 systemów dziedzinowych..

W 2.043 przypadkach dane pochodziły z obszaru PS (pomocy społecznej), w 433 – z obszaru SR (świadczeń rodzinnych), w 419 – z obszaru FA (fundusz alimentacyjny). W 1.388 przypadkach sposób rejestracji systemów dziedzinowych uniemożliwił jednoznaczne określenie obszaru, z którego dane zasiły CBB.

W bazie CBB do 30 listopada 2015 r. zgromadzono informacje dotyczące 3.731.342 osób, w tym 230.622 beneficjentów. Pozostałe osoby to członkowie ich rodzin. Dane zgromadzone były m.in. w zestawieniach: Członek rodziny, Dane kontaktowe, Osoba, Piecza zastępcza, Powód odmowy decyzji, Rodzina, Status, Wniosek. Na dzień 14 lutego 2014 r. liczba beneficjentów w CBB wynosiła 30. Na koniec 2014 r. było ich już 52.522.

Na dzień 30 listopada 2015 r. baza zawierała dane z 2.402.531 wniosków, w tym 1.876.794 z obszaru pomocy społecznej, 411.902 z obszaru świadczeń rodzinnych i 113.835 z obszaru funduszu alimentacyjnego. Wprowadzonych było do niej także 2.813.469 decyzji, w tym 2.392.074 z obszaru pomocy społecznej, 349.342 z obszaru świadczeń rodzinnych i 72.053 z obszaru funduszu alimentacyjnego. CBB zawierała też dane dotyczące 4.120.783 świadczeń, w tym 3.368.931 z obszaru pomocy społecznej, 694.336 z obszaru świadczeń rodzinnych i 57.516 z obszaru funduszu alimentacyjnego.

Od początku 2014 r. do 30 listopada 2015 r. złożono elektronicznie, za pośrednictwem portalu Emp@tia, 286 wniosków. W większości dotyczyły one obszaru Pomocy Społecznej, ponieważ e-wnioski w tym obszarze zostały udostępnione najwcześniej – pod koniec 2013 r.

Do 30 listopada 2015 r. jednostki organizacyjne pomocy społecznej dokonały 136.788 weryfikacji danych beneficjentów w systemach zewnętrznych, z tego 18.894 w systemie PESEL (usługa

udostępniona w lutym 2014 r.; do końca 2014 r. przeprowadzono 5.960 weryfikacji danych), 75.544 w systemie CEIDG (udostępnienie - listopad 2014 r.; do końca 2014 r. przeprowadzono 25.227 weryfikacji danych), 252 w systemie KRS (udostępnienie - grudzień 2014 r.; do końca 2014 r. przeprowadzono 9 weryfikacji danych), 13.074 w systemie KSI ZUS (udostępnienie - maj 2015 r.) i 11.954 w systemie Ministerstwa Finansów (wrzesień 2015 r.; do końca 2014 r. nie przeprowadzono weryfikacji danych w tym systemie). Ponadto dokonywano od lipca 2014 r. weryfikacji w systemach podległych MPiPS – 1.118 w systemie EKSMOoN (do końca 2014 r. przeprowadzono 106 weryfikacji danych) i 15.952 w systemie AC Rynek Pracy (do końca 2014 r. przeprowadzono 2.769 weryfikacji danych). Z uwagi na opóźnienie w uruchomieniu poszczególnych interfejsów, dynamikę wzrostu liczby dokonywanych weryfikacji w systemach zewnętrznych, będzie można ocenić dopiero w dłuższej perspektywie czasu.

Do 30 listopada 2015 r. zarejestrowano 468.318 wejść (sesji) na portal Emp@tia i na 2.535.432 podstron portalu. Średnio podczas sesji było otwieranych 5,41 podstron. Jedna sesja trwała średnio 5 minut. Były to odwiedziny 290.038 użytkowników (licznik identyfikuje użytkownika na podstawie pliku cookie). Współczynnik odrzuceń, mówiący o zakończeniu sesji po zapoznaniu się ze stroną główną (nieodwiedzanie podstron), wyniósł 46,69%.

W Centralnej Aplikacji Statystycznej, po 14 lutego 2014 r. zalogowało się 11.480 użytkowników z administracji. Za pomocą CAS przekazali oni 2.968 sprawozdań, w tym 58 resortowych (np. sprawozdanie MPiPS-03 i sprawozdanie MPiPS-05) i 2.910 jednorazowych.

Na Platformie Analityczno-Raportowej zapewniono możliwość sporządzenia kilkudziesięciu raportów, umożliwiających m.in. przeglądanie zawartości rejestrów, sporządzanie sprawozdań statystycznych, tworzenie zestawień obrazujących funkcjonowanie jednostek organizacyjnych zabezpieczenia społecznego. Raporty te obejmują obszary pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, pomocy rodzinie. Były wykorzystywane do prezentacji danych na portalu Emp@tia, sporządzania sprawozdań resortowych i jednostek OPS, monitorowania przez Ministerstwo statystyk korzystania z PIU.

Przykładowe raporty: Średnia liczba kontraktów socjalnych przypadających na jednego pracownika socjalnego; Średnia liczba mieszkańców przypadających na jednego pracownika socjalnego; Średni koszt jednego posiłku; Liczba rodzin i liczba osób w rodzinach wg powodów trudnej sytuacji życiowej; Struktura rodzin według typu rodziny i liczby dzieci w rodzinie; Struktura dodatków do zasiłku rodzinnego; Liczba dłużników alimentacyjnych; Żłobki i kluby dziecięce – liczba instytucji na koniec okresu sprawozdawczego; PIU_OP_001a Żłobki i kluby dziecięce – liczba instytucji na koniec okresu sprawozdawczego; Liczba asystentów rodziny; Rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze; Systemy dziedziczne jednostek terenowych bez certyfikatu; Podłączone systemy dziedziczne jednostek terenowych; Lista zarejestrowanych terminali; Lista zarejestrowanych użytkowników; Zbiórce zestawienie podłączonych systemów dziedzicznych, zarejestrowanych użytkowników i terminali; Lista organizatorów turnusów rehabilitacyjnych; Lista Ośrodków; Funkcjonowanie i finansowanie domów pomocy społecznej.

Liczba ujętych w rejestrach centralnych żłobków oraz klubów dziecięcych z aktualnymi uprawnieniami wyniosła 2.095. Rejestr zasilany był elektronicznie przez organy właściwe na poziomie gminy. Wniosek o wpis do rejestru był udostępniony na PIU; działał elektronicznie. Elektronicznie tworzone było zaświadczenie o wpisie do rejestru i odsyłane do wnioskodawcy. Po zatwierdzeniu wpisu, rejestr aktualizowany był automatycznie.

W dniu 30 listopada 2015 r. w rejestrze organizatorów turnusów rehabilitacyjnych znajdowało się 489 podmiotów, a w rejestrze ośrodków oferujących turnusy rehabilitacyjne – 598 podmiotów. Uzupełnień w centralnej bazie ośrodków i organizatorów turnusów dokonywały urzędy wojewódzkie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosków zainteresowanych podmiotów.

Ministerstwo zakupiło 3.500 terminali mobilnych (TM). Liczba zarejestrowanych aktywnych terminali mobilnych w dniu 30 listopada 2015 r. wynosiła 2.960. Liczba zarejestrowanych aktywnych użytkowników terminali mobilnych wynosiła 7.366, w tym 3.905 z ważnymi hasłami. Nie przeprowadzono wywiadów środowiskowych przy użyciu terminali, ale wykorzystywano je w celach testowych. Na koniec 2014 r. liczba zarejestrowanych aktywnych terminali mobilnych z ważnym hasłem wynosiła 390, a na dzień 30 listopada 2015 r. zaledwie 24 terminale posiadały ważne hasło, uprawniające do ich użycia.

(akta kontroli str. 4692-4705, 6562-6577)

3.5. Problemy związane z funkcjonowaniem sprzętu komputerowego, aplikacji i systemów informatycznych związanych z Projektem Emp@tia były zgłaszane: w przypadku CSIZS - zgodnie z przekazywanymi przez wykonawcę comiesięcznymi i kwartalnymi raportami świadczenia usług utrzymania, w przypadku CAS – zgodnie z przekazywanymi przez wykonawcę kwartalnymi raportami świadczenia usług utrzymania.

Ministerstwo podało, że posiada informacje na temat liczby i rodzaju problemów zgłaszanych przez użytkowników wykonawcom oprogramowania w ramach usług centrum wsparcia użytkowników oraz *help-desk*, jednak nie przedstawiło konkretnych danych na temat liczby i rodzaju tych problemów.

Ministerstwo nie przedstawiło szczegółowych danych na temat występowania awarii i problemów związanych z działaniem sprzętu i systemów, jak również czy miały one charakter ciągły czy incydentalny;

Zidentyfikowane awarie i błędy były usuwane w ramach gwarancji przez Wykonawcę CSIZS i CAS.

(akta kontroli str. 4809-4895, 5203-5279)

Po 1 stycznia 2016 r., tj. po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, do Departamentu Informatyki wpływały zgłoszenia nt. problemów związanych z działaniem systemu Emp@tia.

Rodzaje problemów:

1) Na początku stycznia 2016 r. jedna z usług elektronicznej wymiany danych (wymiana informacji z ZUS) była niedostępna, pozostałe działały poprawnie. Departament Informatyki podjął działania w celu zdiagnozowania przyczyny błędu, którą był błąd literowy w adresie sieciowym usługi elektronicznej (adres analogicznej postaci jak adresy stron internetowych). Błąd został poprawiony, a usługa udostępniona.

2) W drugiej połowie stycznia 2016 r. użytkownicy zgłosili jako błąd długi czas oczekiwania na odpowiedź w zakresie usługi ZUS. Usługa ZUS z definicji jest tak skonstruowana, że odpowiedź przychodzi dopiero po pewnym czasie (od 1 godziny do tygodnia). Jest to ograniczenie wynikające z uwarunkowań systemu ZUS. Jednostki były informowane o mechanizmie i ograniczeniach czasowych dla tej usługi.

3) Błędy spowodowane wysyłaniem przez jednostki terenowe zapytań w sprawie usług, które nie są udostępnione dla ich obszaru. W styczniu 2016 r. Departament Informatyki wysłał do wszystkich dostawców systemów dziedzinowych i do województw informacje, jakie usługi, w którym obszarze są dostępne, z prośbą o jej dystrybucję do JT. Dodatkowo na spotkaniu z dostawcami systemów dziedzinowych, DI wystosował prośbę do wszystkich wykonawców systemów dziedzinowych, aby wykonały zmianę usługi, w taki sposób, aby usługi które nie są przeznaczone dla danego obszaru były niewidoczne dla użytkownika.

Na dzień 3 lutego 2016 r. zostały zdiagnozowane i poprawione usterki, dzięki czemu stabilność pracy systemu wzrosła. W momencie najbardziej niestabilnego działania systemu, około 30% usług wymagało ponownego wywołania, obecnie wskaźnik ten został zmniejszony do 3%.

Dodatkowo podjęto następujące działania:

1) Spotkania 26 i 27 stycznia 2016 r. odpowiednio z dostawcami systemów dziedzinowych, w celu omówienia najczęściej występujących problemów oraz Wojewódzkimi Administratorami, w celu omówienia najczęściej występujących problemów.

2) Przesłanie do wszystkich JT pisma z opinią prawną, dotyczącą przyjmowania od osób ubiegających się o świadczenie, oświadczeń lub zaświadczeń potwierdzających uprawnienie do jego pozyskania, ze względu na nieprawidłową interpretację przepisów.

3) Ministerstwo podejmuje działania zmierzające do korzystania przez jednostki z najnowszych wersji oprogramowania⁵¹.

(akta kontroli str. 6244-6249, 6578-6598)

⁵¹ W tym celu pozyska od dostawców systemów dziedzinowych informację o aktualnych wersjach i roześle ją do wszystkich JT z zaleceniem ich ściągnięcia ze stron wykonawców systemów dziedzinowych i zainstalowanie ich na komputerach. W tej wiadomości zostanie przekazana również ponaglenie o zapoznanie się z podręcznikiem użytkownika, w którym są opisane wszystkie funkcjonalności Emp@tii ze wskazaniem jego miejsca w aplikacji systemów dziedzinowych.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgłoszenia trzech zbiorów danych zawartych w Centralnej Bazie Beneficjentów do rejestracji w GIODO dopiero 10 grudnia 2015 r., w sytuacji, gdy CBB było zasilane w dane osobowe przynajmniej od 14 lutego 2014 r., czym naruszono art. 40 oraz art. 41 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Przetwarzanie danych mimo niezgłoszenia rejestracji zbiorów lub aktualizacji już zarejestrowanego zbioru w okresie od 14 lutego 2014 r. do 10 grudnia 2015 r., czym naruszono art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych.

3. CBB zawierała szerszy zakres danych osobowych niż przewidywał art. 23 ust. 8 pkt. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁵², tj. nie tylko dane dotyczące osób pobierających świadczenia rodzinne, lecz także dane członków ich rodzin.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wyniki ankiety przekazanej przez OPS w lutym 2015 r. zawierały m.in. liczbę informacji wysyłanych do CBB. Na 1.547 JOPS, które odpowiedziały na ankietę, w 248 z nich (16%) nie przekazano żadnych informacji do CBB. Ministerstwo nie podało czy i w jaki sposób wykorzystano dane ankiety w celu usprawnienia zasilania CBB przez JOPS.

NIK zauważa, iż jedynie w celu testowania, i to w bardzo małym stopniu, wykorzystywano terminale mobilne. Na dzień 30 listopada 2015 r. zaledwie 24 terminale posiadały ważne hasło, uprawniające do ich użycia (0,7% z ogólnej liczby 3.500 zakupionych).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministerstwa w zakresie wykorzystania sprzętu, aplikacji, systemów informatycznych oraz funkcjonalności uzyskanych w związku z Projektem Emp@tia.

Ocena częściowa

4. Osiągnięcie zakładanych produktów, rezultatów i efektów związanych z realizacją Projektu Emp@tia oraz celów tego projektu

4.1. Na dzień zakończenia Projektu, tj. 14 lutego 2014 r. Ministerstwo wytworzyło wszystkie zaplanowane produkty.

Kluczowym produktem Projektu miała być platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego. We wniosku o dofinansowanie zaplanowano także realizację 10 produktów częściowych: 1) centrum przetwarzania danych (serwerownia), (wskaźnik 1 szt.); 2) zwirtualizowana platforma serwerowa (platforma produkcyjna), (wskaźnik 1 szt.); 3) Centralna Baza Beneficjenta, (wskaźnik 1 szt.); 4) Hurtownia Danych (wraz z platformą analityczną), (wskaźnik 1 szt.); 5) Platforma Integracyjna (obejmująca platformę obsługi komunikatów w technologii korporacyjnej szyny danych), (wskaźnik 1 szt.); 6) wdrożone systemy informatyczne służące realizacji e-usług: (e-BON, e-Wnioski), (wskaźnik 2 szt.); 7) interfejsy do systemów zewnętrznych (poza MPiPS), powstałych w wyniku realizacji Projektu, (wskaźnik 5 szt.); 8) portal informacyjno-usługowy do komunikacji i realizacji e-usług dla obywateli i przedsiębiorców, (wskaźnik 1 szt.); 9) zakupione i wdrożone elektroniczne terminale dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, (wskaźnik 3500 szt.); 10) PKI – system uwierzytelniania, (wskaźnik 1 szt.).

(akta kontroli str. 841-1090)

W Harmonogramie realizacji Projektu, będącym załącznikiem do umowy o dofinansowanie oraz w Studium wykonalności, będącym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie (wniosek wraz z załącznikami był także załącznikiem do umowy), przy produkcie nr 7 wskazano pięć interfejsów zewnętrznych, których wykonanie planowano. Były to PESEL, TERYT, E-DEKLARACJE (ePodatki), EESSI oraz Portal Statystyczny e-GUS.

(akta kontroli str. 841-1090)

Podczas oględzin stwierdzono, że do grudnia 2015 r. Ministerstwo udostępniło siedem interfejsów do systemów zewnętrznych:

- ePUAP (MSW) – usługa dedykowana dla obywateli umożliwiająca składanie pism elektronicznych ze skutkiem prawnym, bez konieczności stosowania podpisu kwalifikowanego (Profil Zaufany ePUAP) – data wykonania październik 2013 r., udostępniona w grudniu 2013 r.;
- PESEL (MSW) – usługa weryfikacji danych w rejestrze PESEL (dane identyfikacyjne) dedykowana dla pracowników jednostek terenowych - data wykonania październik 2013 r., udostępniona w lutym 2014 r.;

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 2135.

- TERYT (GUS) – usługa udostępniania danych ze słowników TERYT⁵³, dedykowana dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., udostępniona w listopadzie 2013 r.;
- CEIDG (Ministerstwo Gospodarki) – usługa udostępniania danych z CEIDG⁵⁴ – informacja o podmiotach gospodarczych, dedykowana dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., porozumienie z Ministrem Gospodarki podpisane we wrześniu 2014 r., udostępniona w listopadzie 2014 r.;
- KRS (Ministerstwo Sprawiedliwości) – usługa udostępniania danych z KRS (Krajowy Rejestr Sądowy – informacja o podmiotach gospodarczych) dedykowana dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., porozumienie z Ministrem Sprawiedliwości podpisane we wrześniu 2014 r., usługa udostępniona w grudniu 2014 r.;
- ZUS – zapytanie do ZUS (liczba udostępnionych informacji o wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne dotyczące konkretnej osoby/liczby udostępnionych informacji o aktualnie wypłacanych emeryturach i rentach oraz zasiłkach i świadczeniach ZUS) – data wykonania październik 2013 r., porozumienie z ZUS podpisane w lutym 2015 r., udostępnione w maju 2015 r. w obszarze Pomoc Społeczna (dalej: PS);
- ePodatki (Ministerstwo Finansów) – usługa weryfikacji dochodów w systemie ePodatki (urzędy skarbowe), dedykowana dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., porozumienie z Ministrem Finansów podpisane w sierpniu 2015 r., usługa udostępniona we wrześniu 2015 r. w obszarze Świadczenia Rodzinne (dalej: SR) i Fundusz Alimentacyjny (dalej: FA).

Na koniec grudnia 2015 r. nie funkcjonowały w środowisku produkcyjnym (rzeczywistym) jeszcze dwa planowane interfejsy – EESSI⁵⁵ i CEPIK⁵⁶.

Nie został natomiast przygotowany interfejs Portal Statystyczny e-GUS, nie tylko w środowisku produkcyjnym, ale także testowym, wymieniony w dokumentach projektowych.

W ramach integracji z systemami nadzorowanymi i utrzymywanymi przez Ministerstwo zostały wykonane interfejsy do:

- AC Rynek Pracy – usługa udostępniania danych z obszaru Rynku Pracy (informacja o świadczeniach pobieranych przez osoby w PUP) dedykowaną dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., udostępniona lipiec 2014 r. oraz
- EKSMOoN⁵⁷ – usługa weryfikacji, czy osoba, która złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, posiada orzeczenie o niepełnosprawności, dedykowana dla pracowników jednostek terenowych – data wykonania październik 2013 r., udostępniona w lipcu 2014 r. w obszarach Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 1308-1353, 1365-1543)

Na dzień 14 lutego 2014 r. w środowisku produkcyjnym (rzeczywistym) działały połączenia tylko z trzema systemami: PESEL, TERYT i ePUAP, mimo że wskaźnik rezultatu 7 przewidywał 5 interfejsów.

Ministerstwo wyjaśniło, że jego zdaniem wskaźnik został osiągnięty, ponieważ „wytworzyło” systemy⁵⁸: Zgodnie z umową nr POIG.07.01.00-00-020/09-00 z dnia 25 września 2009 r., zawartą pomiędzy Ministerstwem a WWPE, dotyczącą dofinansowania Projektu Emp@tia, Ministerstwo zobowiązane było do wytworzenia w ramach Projektu 5 interfejsów do systemów zewnętrznych (poza MPIPS). Zdaniem Ministerstwa, umowa wskazywała wyłącznie liczbę interfejsów, nie definiując konkretnych systemów zewnętrznych, z którymi ta wymiana miałaby zachodzić, a w Studium wykonalności zostały wymienione przykładowe (ujęte w nawiasie) systemy zewnętrzne, istotne z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego i rodziny. Określenie konkretnych syste-

⁵³ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju

⁵⁴ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

⁵⁵ EESSI to usługa wymiany informacji w postaci elektronicznej w ramach EESSI między instytucjami właściwymi poziomowi Marszałka (OWM) a instytucjami właściwymi Unii Europejskiej. Interfejs został wykonany w listopadzie 2011 r. (wówczas odbyły się jego testy), ale w związku ze zmianą przez Komisję Europejską terminu wdrożenia EESSI na 2018 r., interfejs nie był udostępniony w środowisku produkcyjnym i będzie wymagał zaktualizowania do nowotworzonego EESSI przez KE.

⁵⁶ CEPIK – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców. Rejestr pojazdów i kierowców w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Usługa działa tylko w środowisku testowym – w obszarze Pomoc Społeczna w zakresie Centralnej Ewidencji Pojazdów, a w obszarze Funduszu Alimentacyjnego w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców.

⁵⁷ Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności.

⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki z 20 stycznia 2016 r.

mów zewnętrznych, z którymi zintegrowana zostanie Platforma Integracyjna „Emp@tia” nastąpiło na etapie uszczegółowienia koncepcji budowy systemu w umowie z Wykonawcą. Rozwiązanie takie było korzystne dla Ministerstwa, gdyż w momencie uruchamiania projektu systemy funkcjonujące w resorcie nie były zintegrowane z żadnym systemem zewnętrznym. Co również istotne, wymienione w Studium wykonalności systemy zewnętrzne innych gestorów nie były również gotowe do takiej integracji. Np. interfejs do Portalu Statystycznego e-GUS nie został przewidziany w ofercie Wykonawcy. W ocenie Ministerstwa przyczyną tego był fakt, iż w momencie składania ofert nie było systemu po Stronie Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), jak również nie była znana data udostępnienia usług e-GUS w ramach Projektów (SISP i SISP2) realizowanych przez GUS. Ponadto Studium wykonalności określało wstępny zakres przedsięwzięcia oraz kluczowych jego parametrów, w tym listę obszarów, z którymi w trakcie realizacji projektu należy rozważyć możliwość integracji i nie został w nim przewidziany np. bardzo istotny z punktu widzenia działalności urzędów, system informatyczny ZUS.

(akta kontroli str. 1365-1543)

Zdaniem NIK przyjęto nieprecyzyjną definicję wskaźnika - nie napisano wprost, że chodzi o uruchomienie połączeń, a sformułowanie „liczba interfejsów do systemów zewnętrznych (poza MPIPS) powstałych w wyniku realizacji Projektu” można interpretować tak, jak Ministerstwo, czyli wyłącznie jako ich przygotowanie do integracji. W załączonym do Umowy o dofinansowanie Harmonogramie realizacji Projektu Emp@tia wpisano zadania: „integracja z systemami zewnętrznymi – UE” (tu wymieniono EESSI) oraz „integracja z systemami zewnętrznymi – krajowe” (tu wymieniono PESEL, TERYT, E-DEKLARACJE, Portal Statystyczny e-GUS, z zaznaczeniem, że także poprzez ePUAP), które mogą oznaczać, że zakładano nie tylko wytworzenie, ale faktyczną integrację z systemami zewnętrznymi. Jednak faktem jest, że nieuruchomienie pięciu systemów w terminie nie wynikało z zaniechań po stronie Ministerstwa, ale braku gotowości do podjęcia współpracy po stronie partnerów.

Na dzień zakończenia realizacji Projektu taką integrację udostępniono z trzema systemami, a na dzień zakończenia kontroli udostępnionych było już 7 połączeń do systemów zewnętrznych.

4.2. Rezultaty Projektu Emp@tia rozumiane były - według Studium wykonalności - jako korzyści, które zostaną osiągnięte przez Beneficjenta dzięki realizacji Projektu bezpośrednio po jego zakończeniu. Harmonogram realizacji Projektu zaplanowano na lata 2009-2013. W Studium wykonalności zaplanowano na rok 2013 efektywne osiągnięcie wszystkich celów poprzez osiągnięcie wskaźników rezultatu. Rezultaty te zostały skwantyfikowane, czyli przedstawione w ujęciu liczbowym. Były to:

- 1) Liczba świadczonych usług publicznych na czwartym poziomie dojrzałości.⁵⁹ W Studium wykonalności projektu wymieniano 4 usługi: Złożenie wniosku o świadczenia rodzinne, Złożenie wniosku o świadczenie z funduszu alimentacyjnego, Złożenie wniosku o wpis do rejestru turnusów rehabilitacyjnych, Złożenie wniosku o wpis do rejestru organizatorów turnusów rehabilitacyjnych.
- 2) Liczba usług publicznych administracji obszaru zabezpieczenia społecznego udostępnionych na portalu informacyjno-usługowym – 4 usługi wymienione powyżej.
- 3) Procent jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady w formie elektronicznej za pomocą terminali mobilnych – 50%.
- 4) Minimalna liczba użytkowników administracji obszaru zabezpieczenia społecznego korzystających z nowopowstałej platformy – 5 000.
- 5) Procent zgodności z wymaganiami na dołączenie polskich systemów obszaru zabezpieczenia społecznego do wspólnotowego systemu EESSI wynikających z art. 78 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy – 100%.

⁵⁹ Metoda pomiaru wskaźników rezultatu dotyczących liczby udostępnionych usług publicznych (według Studium wykonalności): Liczba udostępnionych usług publicznych mierzona będzie według listy usług objętych środowiskiem elektronicznym Projektu. Pomiar poziomu dojrzałości e-usług mierzony będzie według następującej skali: Poziom 0. Usługa nie jest świadczona elektronicznie. Poziom 1. Informacja – ogólnodostępna publikacja w formie elektronicznej nt. usługi. Poziom 2. Interakcja – możliwość pobrania formularzy i aplikacji. Poziom 3. Dwustronna interakcja – możliwość wypełnienia formularzy i elektronicznego przesłania wniosku lub podania. Poziom 4. Transakcja – pełna elektroniczna obsługa sprawy, uwzględniająca wydanie decyzji, dostarczenie usługi. Poziom 5. Personalizacja – obejmująca bezpieczny, spersonalizowany dostęp obywatela lub przedsiębiorcy do informacji na temat stanu obsługi jego sprawy w administracji.

6) Liczba zintegrowanych obszarów obsługiwanych w ramach platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego – 3.

7) Liczba raportów statystycznych udostępnianych poprzez portal informacyjno-komunikacyjny – 20.

(akta kontroli str.784-1090)

Ministerstwo nie zapewniło osiągnięcia w terminie ustalonych docelowych wskaźników w 3 z 7 rezultatów.

Na dzień zakończenia realizacji Projektu, tj. 14 lutego 2014 r. oraz na dzień 14 lutego 2015 r. (czyli w rocznym terminie przewidzianym na osiągnięcie wskaźników rezultatu w załączniku nr I Horyzontalne Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości) na czwartym poziomie dojrzałości, czyli w pełni elektronicznie, nie były świadczone cztery usługi wskazane w Studium wykonalności i nie zostały one udostępnione na PIU (wskaźniki rezultatu nr 1 i nr 2). Funkcjonowały wówczas wyłącznie trzy wnioski elektroniczne w obszarze Pomoc Społeczna: PS-1 - Wniosek o przyznanie pomocy społecznej; PS-2 - Powiadomienie o zmianie sytuacji życiowej; PS-3 - Wniosek o pomoc społeczną dla innej osoby/rodziny (udostępnione w IV kwartale 2013 r.) oraz związany z nimi pakiet 6 tzw. wniosków międzyobszarowych: ZS-1 - Wniosek o wydanie zaświadczenia o udzielonej pomocy; ZS-2 - Wniosek o umorzenie należności (w części lub w całości), rozłożenie na raty spłaty należności, odroczenie terminu płatności, zwolnienie lub zmniejszenie odpłatności (w związku z nienależnymi świadczeniami lub świadczeniami realizowanymi odpłatnie); ZS-3 - Zgłoszenie nieprawidłowości do jednostki terenowej; ZS-4 - Wniosek o zmianę decyzji lub postanowienia; ZS-5 - Odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie; ZS-6 - Korespondencja w sprawie do jednostki terenowej (udostępniony w grudniu 2013 r.).

Oznacza to, że na dzień 14 lutego 2015 r. elektronicznie na czwartym poziomie dojrzałości świadczony był tylko pakiet wniosków w obszarze Pomoc Społeczna.

(akta kontroli str.1365-1543)

Z przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin wynikało, że na koniec 2015 r. udostępnionych było na PIU 13 wniosków elektronicznych, oprócz ww. w obszarze Pomoc Społeczna jeszcze: Wniosek o wpis do rejestru żłobków/klubów dziecięcych; Informacja o zmianie danych w rejestrze żłobków/klubów dziecięcych; Wniosek o wykreślenie z rejestru żłobków/klubów dziecięcych i Wniosek o przyznanie Karty Dużej Rodziny lub wydanie duplikatu Karty Dużej Rodziny. W styczniu 2016 r. udostępnione zostały kolejne usługi elektroniczne: pakiet 7 e-wniosków dla obszaru Świadczeń Rodzinnych wraz z 6 wnioskami procesowymi określonymi KPA oraz pakiet 2 e-wniosków dla obszaru Fundusz Alimentacyjny wraz z 6 wnioskami procesowymi określonymi KPA.

W styczniu 2016 r. na PIU udostępnione były następujące e-wnioski:

Pakiet e-wniosków dla obszaru Pomocy Społecznej – formularze (udostępnione w IV kwartale 2013 r.): PS-1 – Wniosek o przyznanie pomocy społecznej; PS-2 - Powiadomienie o zmianie sytuacji życiowej oraz PS-3 – Wniosek o pomoc społeczną dla innej osoby/rodziny.

Wnioski procesowe określone Kodeksem Postępowania Administracyjnego, tzw. międzyobszarowe (udostępnione w grudniu 2013 r.): ZS-1 – Wniosek o wydanie zaświadczenia o udzielonej pomocy; ZS-2 – Wniosek o umorzenie należności (w części lub w całości), rozłożenie na raty spłaty należności, odroczenie terminu płatności, zwolnienie lub zmniejszenie odpłatności (w związku z nienależnymi świadczeniami lub świadczeniami realizowanymi odpłatnie); ZS-3 – Zgłoszenie nieprawidłowości do jednostki terenowej; ZS-4 – Wniosek o zmianę decyzji lub postanowienia; ZS-5 – Odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie oraz ZS-6 - Korespondencja w sprawie do jednostki terenowej.

Z zakresu Rejestru żłobków (klubów dziecięcych) – formularze (udostępnione w marcu 2014 r.): RKZ_1 – Wniosek o wpis do rejestru żłobków / klubów dziecięcych; RKZ_2 – Informacja o zmianie danych w rejestrze żłobków / klubów dziecięcych oraz RKZ_3 – Wniosek o wykreślenie z rejestru żłobków / klubów dziecięcych.

W ramach Karty Dużej Rodziny (udostępniony w lipcu 2015 r.): wniosek o przyznanie Karty Dużej Rodziny lub wydanie duplikatu Karty Dużej Rodziny.

Pakiet e-wniosków dla obszaru Świadczeń Rodzinnych (udostępnione w styczniu 2016 r.): wniosek o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego; wniosek o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka; wniosek o ustalenie

prawa do zasiłku pielęgnacyjnego; wniosek o ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego; wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego; wniosek o ustalenie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka dla osób, które otrzymywały do 1 maja 2004 r. ustalone na siebie świadczenie na podstawie ustawy o funduszu alimentacyjnym⁶⁰ oraz wniosek o świadczenie rodzicielskie.

Wnioski procesowe określone KPA (udostępnione w styczniu 2016 r.): ZS-1 – wniosek o wydanie zaświadczenia o udzielonej pomocy; ZS-2 – wniosek o umorzenie należności (w części lub w całości), rozłożenie na raty spłaty należności, odroczenie terminu płatności, zwolnienie lub zmniejszenie odpłatności (w związku z nienależnymi świadczeniami lub świadczeniami realizowanymi odpłatnie); ZS-3 – zgłoszenie nieprawidłowości do jednostki terenowej; ZS-4 – wniosek o zmianę decyzji lub postanowienia; ZS-5 – odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie; ZS-6 – korespondencja w sprawie do jednostki terenowej.

Pakiet e-wniosków dla obszaru Funduszu Alimentacyjnego – (udostępnione w styczniu 2016 r.): wniosek o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.

Wnioski procesowe określone KPA (udostępnione w styczniu 2016 r.): ZS-1 – wniosek o wydanie zaświadczenia o udzielonej pomocy; ZS-2 – wniosek o umorzenie należności (w części lub w całości), rozłożenie na raty spłaty należności, odroczenie terminu płatności, zwolnienie lub zmniejszenie odpłatności (w związku z nienależnymi świadczeniami lub świadczeniami realizowanymi odpłatnie); ZS-3 – zgłoszenie nieprawidłowości do jednostki terenowej; ZS-4 – wniosek o zmianę decyzji lub postanowienia; ZS-5 – odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie oraz ZS-6 – korespondencja w sprawie do jednostki terenowej.

(akta kontroli str.1365-1543)

Ministerstwo wyjaśniło⁶¹, że jego zdaniem wskaźniki rezultatu 1 i 2 zostały osiągnięte w 100% przez udostępnienie ww. usług realizowanych w pełni elektronicznie. Ministerstwo wyjaśniło⁶², że Studium wykonalności zostało wykonane zgodnie z „Instrukcją przygotowania studium wykonalności dla projektów informatycznych realizowanych w ramach 7 osi priorytetowej POIG” i określało wstępny zakres przedsięwzięcia oraz kluczowych jego parametrów. W chwili rozpoczęcia projektu nie było w obszarze zabezpieczenia społecznego żadnych usług świadczonych na czwartym poziomie dojrzałości, a na dzień udzielenia wyjaśnień NIK (tj. 20 stycznia 2016 r.) na PIU udostępniono ww. usługi.

Zdaniem NIK, obecnie udostępnione pakiety e-wniosków w poszczególnych obszarach oznaczają, że wskaźnik rezultatu nr 1 i 2, jakkolwiek z opóźnieniem, został osiągnięty.

(akta kontroli str.1365-1543)

Na PIU Emp@tia udostępniono także rejestry: Rejestr Ośrodków Turnusów Rehabilitacyjnych (w ramach eBON); Rejestr Organizatorów Turnusów Rehabilitacyjnych (uprzednio w ramach eBON); Wykaz Dziennych Opiekunów; Rejestr Żłobków i Klubów Dziecięcych; Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej RJPS (m.in.: OPS, MOPS, PCPR, ROPS, WPS UW, DPS, CIS, KIS, OIK, OW-DPS, OW-N, PIK); Wykaz Partnerów Karty Dużej Rodziny.

Jednak udostępnione pod adresem <https://empatia.mpips.gov.pl>, dwie usługi - rejestr i wyszukiwarka nie zostały wykonane w ramach Projektu Emp@tia, lecz w wyniku realizacji innych projektów. Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej powstał w ramach projektu systemowego *Koordinacja na rzecz aktywnej integracji*, realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, a wyszukiwarka partnerów Karty Dużej Rodziny powstała w ramach projektu *System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych, certyfikowany spersonalizowaną, bezpieczną Kartą Dużej Rodziny*, realizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

(akta kontroli str.1308-1353)

Kontrola NIK wykazała ponadto, że ani w dniu zakończenia realizacji rozliczania Projektu (14 lutego 2014 r.), ani na koniec kontroli NIK, wywiady środowiskowe nie mogły być przeprowadzane elektronicznie m.in. z przyczyn prawnych⁶³, co oznacza, że nie został osiągnięty wskaźnik rezulta-

⁶⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.).

⁶¹ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki z 20 stycznia 2016 r.

⁶² Jak wyżej.

⁶³ Przepisy art. 107 ust. 5g-5h ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej miały wejść w życie 11 września 2016 r.

tu nr 3, który przewidywał, że połowa JOPS będzie przeprowadzać wywiady środowiskowe przy pomocy terminali mobilnych.

Ministerstwo wyjaśniło⁶⁴, że jego zdaniem wskaźnik ten został osiągnięty. Zgodnie z założeniami terminale otrzymały ośrodki, które przeprowadzają rodzinne wywiady środowiskowe. W lutym 2015 roku została przeprowadzona w JOPS ankieta dotycząca m.in. liczby wywiadów zarejestrowanych z wykorzystaniem terminala mobilnego. Na ankietę odpowiedziało 1547 JOPS, w tym 189 PCPR-ów. W wyniku przeprowadzonej ankiety stwierdzono, że wywiady środowiskowe z wykorzystaniem terminali zostały zarejestrowane w ogólnej liczbie 1537 przez 227 jednostek.

(akta kontroli str. 1365-1543, 4639-4690)

NIK nie podziela stanowiska Ministerstwa w kwestii osiągnięcia wskaźnika tego rezultatu. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw⁶⁵ w art. 11 stanowi, że przepisy dotyczące przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej przy użyciu terminali mobilnych wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od daty ogłoszenia tej ustawy, czyli 11 września 2016 r., a do tego czasu wywiady mogą być przeprowadzane jedynie w formie papierowej. Oznacza to, że z przyczyn prawnych JOPS nie mogą ich przeprowadzać przy użyciu terminali. Przepisywanie papierowych wywiadów środowiskowych i wprowadzanie ich do systemu dziedzicznego przy użyciu terminali mobilnych nie może być traktowane jako przeprowadzanie ich w formie elektronicznej. W związku z nieprzygotowaniem przez MPiPS z odpowiednim wyprzedzeniem projektu przepisów regulujących kwestię przeprowadzania wywiadów w postaci elektronicznej, co opisano w pkt 2.7. niniejszego wystąpienia, nie było możliwe osiągnięcie wskaźnika 50% JOPS przeprowadzających wywiady za pomocą terminali mobilnych.

W dniu 18 grudnia 2015 r., podczas oględzin systemu, wygenerowano raport z Modułu Zarządzania Tożsamością (MZT), z którego wynikało, że na PIU zarejestrowanych jest 12.998 użytkowników, w tym 12.355 aktywnych i 643 nieaktywnych. Raport zawierał także daty ważności uprawnień dostępu tych użytkowników do systemu. Nieważne hasła w tym dniu posiadało 6.643 użytkowników, a ważne 6.355, czyli 48,9% wszystkich zarejestrowanych użytkowników. Z analizy ról przypisanych do poszczególnych użytkowników wynika, że 3.876 z nich było administratorami, w tym głównie lokalnymi (administratorów centralnych było 7). 46 było urzędnikami poszczególnych wojewodów, zajmującymi się obsługą rejestru eBON. 5 urzędnikami MPiPS. 6 redaktorami PIU. 5.527 czytelnikami PIU (zalogowanymi) i 1.148 czytelnikami niezalogowanymi. 7.816 było użytkownikami OTM (oprogramowanie terminali mobilnych). Jeden użytkownik mógł pełnić więcej niż jedną rolę, np. mógł być administratorem lokalnym, a jednocześnie czytelnikiem PIU w różnych obszarach.

Wskaźnikiem rezultatu nr 4 była minimalna liczba użytkowników administracji obszaru zabezpieczenia społecznego korzystających z nowopowstałej platformy – 5000. W CSiZS nie są jednak zbierane dane dotyczące liczby logowań użytkowników na PIU.

(akta kontroli str. 6242-6243)

Ponadto na PIU zostały zrealizowane następujące dodatkowe funkcjonalności przeznaczone dla zalogowanych użytkowników:

- zamieszczanie artykułów w strefie wewnętrznej portalu (dla użytkowników mających przypisaną rolę redaktora) widocznej dla użytkowników mających przypisaną rolę czytelnika;
- forum pracowników (zalogowanych użytkowników), z możliwością podziału na obszary i kategorie - departamenty merytoryczne nie wyraziły zgody na jego udostępnienie produkcyjne;
- moduł ankiet skierowanych do grup pracowników (zalogowanych użytkowników mających przypisaną wskazaną w ankiecie rolę);
- moduł sond skierowanych do grup pracowników (zalogowanych użytkowników mających przypisaną wskazaną w sondzie rolę) - departamenty merytoryczne nie wyraziły zgody na jego udostępnienie produkcyjne;
- komunikator do wymiany informacji między pracownikami (zalogowanymi użytkownikami) - departamenty merytoryczne nie wyraziły zgody na jego udostępnienie produkcyjne.

(akta kontroli str. 1137-1189)

⁶⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki z 20 stycznia 2016 r.

⁶⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

4.3. W trakcie realizacji Projektu Ministerstwo na bieżąco informowało IW/IP II o uzyskiwanych wartościach wskaźników produktu i rezultatu.

W części sprawozdawczej wniosków o płatność pośrednią na bieżąco uzupełniano zestawienie wskaźników produktu⁶⁶. We wszystkich wypadkach beneficjent raportował o realizacji wskaźnika na poziomie 100%. Informacje zawarte w części sprawozdawczej wniosków o płatność w zakresie osiągniętych wskaźników produktu były zgodne ze stanem faktycznym.

W żadnym z nich w punkcie 16 – Informacja na temat problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu, zadań planowanych, a niezrealizowanych w okresie objętym wnioskiem, oraz przyczyn ewentualnego nieosiągnięcia zakładanego w projekcie poziomu wskaźników – nie ma natomiast wzmianki o problemach z uruchomieniem pięciu interfejsów. O problemach z osiągnięciem tego wskaźnika w tym samym czasie informowało Ministerstwo w piśmie DI-II-0400-1-100-KK/13 z 7 listopada 2013 r. do WWPE prosząc o wyrażenie zgody na przedłużenie realizacji Projektu do 30 września 2014 r.: „Z przyczyn niezależnych od MPIPS nie uda się osiągnąć wskaźnika nr 7 w zakresie, w jakim zakładano. Aktualne prace i ustalenia z innymi resortami potwierdzają, że wdrożone zostaną do końca br. Interfejsy do systemów: PESEL, TERYT i EESSI. Pozostałe połączenia do systemów zewnętrznych, o których mowa w porozumieniu, tj. e-Podatki i e-ZUS, pomimo zdefiniowania interfejsów po stronie MPIPS, zostaną w pełni uruchomione dopiero po wykonaniu niezbędnych prac po stronie Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Bieżąca współpraca z gestorami wymienionych systemów wskazuje, że będzie to możliwe nie wcześniej niż w II połowie 2014 r.”

(akta kontroli str. 1297-1299, 6242-6243)

Także we wniosku o płatność końcową (za okres do 14 lutego 2014 r.) Ministerstwo w sposób nieprecyzyjny przedstawiło WWPE informacje o realizacji wskaźników oraz planowanych terminach ich osiągnięcia. Wykazało w nim osiągnięcie wskaźników produktu na poziomie 100% oraz osiągnięcie wskaźników w pięciu z siedmiu rezultatów zaplanowanych w umowie o dofinansowanie i Studium wykonalności. Raportowało niezrealizowanie rezultatu nr 3 (przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w formie elektronicznej) oraz zrealizowanie rezultatu nr 1 w połowie – czyli świadczenie w pełni elektronicznie (z wydaniem decyzji/dostarczeniem usługi) dwóch z czterech usług.

W punkcie 16 dokumentu odniesiono się do wskaźników tych dwóch rezultatów. Wymieniono jako udostępnione wnioski z obszaru Pomoc społeczna i międzyobszarowe. Jako usługi zależne od zmian prawnych umożliwiających składanie wniosków elektronicznie wymieniono wnioski z obszaru Fundusz Alimentacyjny i Świadczenia Rodzinne, wyjaśniając, że osiągnięcie tego wskaźnika planowane jest na III kw. 2014 r. (termin ten nie został dotrzymany, wnioski w tych obszarach uruchomiono dopiero w styczniu 2016 r.). Jako usługi zależne od gotowości urzędów właściwych do obsługi dokumentów elektronicznych wymieniono wnioski o wpis do rejestrów organizatorów turnusów rehabilitacyjnych i ośrodków, w których mogą się one odbywać, wyjaśniając, że osiągnięcie tego wskaźnika planowane jest na II kwartał 2014 r. (ten termin także nie został dotrzymany, wnioski zostały uruchomione dopiero w styczniu 2016 r.). W dokumencie tym Ministerstwo poinformowało o zrealizowaniu tylko w połowie (50%) wskaźnika rezultatu nr 1, chociaż faktycznie udostępniona była tylko jedna usługa z planowanych czterech, czyli pakiet wniosków w obszarze Pomoc Społeczna oraz wnioski tzw. międzyobszarowe. Pominęło także, że nie udało mu się osiągnąć wskaźnika rezultatu nr 2, czyli udostępnienia czterech usług na PIU.

Z kolei na III kwartał 2014 r. zapowiedziano osiągnięcie wskaźnika 50% JOPS przeprowadzających wywiady w formie elektronicznej, wskazując, że jest to zależne od podłączenia się jednostek do CSIZS. Pominęło aspekt prawny uniemożliwiający przeprowadzanie wywiadów przy pomocy terminali. Także ten termin nie został dotrzymany. Wywiady będą mogły być przeprowadzane elektronicznie dopiero we wrześniu 2016 r.

(akta kontroli str.1091-1100)

Ministerstwo wyjaśniło⁶⁷, że we wniosku o płatność końcową w kolumnie 4 Beneficjent zobowiązany był wpisać wartość osiągniętą w momencie składania tego wniosku. Ponadto, zgodnie z zapisami dokumentu programowego, tj.: załącznikiem nr I Horyzontalne Wytyczne Ministra Roz-

⁶⁶ Wypełnianie zestawienia wskaźników rezultatu we wnioskach pośrednich nie jest obowiązkowe, dlatego w każdym z wniosków w zestawieniu jest wpisane 0, bądź „nie dotyczy”.

⁶⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki z 20 stycznia 2016 r.

woju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości „w przypadku wskaźnika rezultatu beneficjent we wniosku o płatność końcową [...] wpisuje wartość, jaka będzie osiągnięta w momencie zakończenia projektu bądź w okresie bezpośrednio następującym po tym terminie (w zależności od specyfiki wskaźnika – jednak okres ten nie może być dłuższy niż 1 rok).” „Wskaźniki rezultatu opisują zmiany w sytuacji beneficjenta, jego otoczeniu bądź ostatecznych odbiorców, jakie nastąpiły w wyniku zrealizowania projektu.” Mając na uwadze powyższe, cele i wskaźniki projektu Emp@tia musiały zostać osiągnięte nie później niż do dnia 20 lutego 2015 r. W opinii Ministerstwa wszystkie wartości wskaźników produktu i rezultatu zostały w tym okresie osiągnięte.

(akta kontroli str. 1365-1543)

NIK nie podziela tego stanowiska, co już zostało przedstawione przy opisie wskaźników produktu i rezultatu.

Ministerstwo, zapewniało WWPE o osiągnięciu w 100% wskaźników rezultatu i nie informowało o braku regulacji prawnych wpływających na niemożność udostępnienia planowanych funkcjonalności, a co za tym idzie osiągnięcia wszystkich wskaźników. Dyrektor Departamentu Informatyki w piśmie 26 marca 2015 r., poinformował dyrektora WWPE, że wszystkie wskaźniki rezultatu projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego zostały osiągnięte na poziomie 100%.

Nie odniósł się przy tym ani do osiągnięcia niektórych wskaźników (interfejsy) z opóźnieniem, ani nieosiągnięcia wskaźników rezultatu (nieświadczenie czterech usług w pełni elektronicznie i niedostępność ich na PIU). Nie poinformował także o braku regulacji prawnych, które pozwalałyby na przeprowadzanie wywiadów środowiskowych elektronicznie, a tym samym niemożności osiągnięcia rezultatu nr 3. Przeciwnie, zapewniał, że wskaźnik ten został zrealizowany, bo do marca 2015 r. wprowadzono elektronicznie do systemu dziedzicznego z wykorzystaniem Oprogramowania Terminali Mobilnych ok. 1550 wywiadów środowiskowych.

Twierdził tak, mimo iż we wcześniejszych pismach Ministerstwo sygnalizowało problemy z osiągnięciem niektórych wskaźników, a sytuacja prawna nie uległa zmianie. W przywołanym już piśmie DI-II-0400-1-100-KK/13 z 7 listopada 2013 r., Ministerstwo prosiło WWPE o przedłużenie czasu na zakończenie Projektu, informując, że istnieje obawa, iż nie uda się osiągnąć do końca 2013 r. wskaźników rezultatu 1, 2 i 3 w zakresie, w jakim zakładano w porozumieniu. W piśmie tym, MPiPS zapewniało, że „(...) do końca 2013 r. zostaną zrealizowane 2 usługi dotyczące wniosków elektronicznych w obszarze Pomocy Społecznej, tzw. wnioski elektroniczne międzyobszarowe, a także dwie usługi związane ze złożeniem wniosków o wpis do rejestru ośrodków i turnusów rehabilitacyjnych. Liczba udostępnionych usług będzie więc taka, jak zakładano – 4. Nie da się jednak ukryć, że wśród udostępnionych usług, na koniec roku zabraknie 2 usług związanych ze składaniem wniosków o świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego, o których mowa we wniosku o dofinansowanie projektu i porozumieniu. Wnioski, o których tu mowa, zostały zaprojektowane i zostaną zaimplementowane w postaci elektronicznej na PIU, niemniej jednak ich udostępnienie uzależnione jest od daty wprowadzenia zmian legislacyjnych (...).” Terminów tych nie dotrzymano, co zostało już opisane w punktach 4.1. i 4.2.

(akta kontroli str.1190-1307)

Od 30 czerwca 2015 r. Ministerstwo w zakresie monitorowania wartości wskaźników produktu i rezultatu Projektu Emp@tia przygotowywało co miesiąc dla IW/IP zestawienie pn. Stan wykorzystania e-usług publicznych/produktów zrealizowanych/ realizowanych w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. W raportach tych znajdowały się wyłącznie dane statystyczne, dotyczące poszczególnych funkcjonalności i wykorzystania poszczególnych udostępnionych usług. Np. na dzień 10.12.2015 r. elektronicznie obywatele złożyli 289 wniosków o pomoc społeczną i 93 wnioski o wpis do rejestru żłobków/klubów dziecięcych. Przedstawiciele administracji: 1.118 razy weryfikowali w EKSMoON czy osoba, która złożyła wniosek posiada orzeczenie o niepełnosprawności. 15.952 razy złożyli prośbę w Aplikacji Centralnej Rynek Pracy o udostępnienie informacji o świadczeniach pobieranych przez osoby w Powiatowych Urzędach Pracy. 18 894 razy weryfikowali dane w PESEL. Złożyli 13.074 zapytań do ZUS o wysokość składki na ubezpieczenie społeczne dotyczące konkretnej osoby oraz o aktualnie wypłacanych emeryturach i rentach oraz zasiłkach i świadczeniach ZUS. Złożyli też 252 zapytania do KRS i 75.544 do CEiDG o informację o podmiotach gospodarczych. Do Ministerstwa Finansów (eDeklaracje) skierowali 11.954 zapytania.

Projekt Emp@tia prowadzony był w oparciu o metodykę zarządzania projektami PRINCE 2. Jednym z dokumentów przygotowanych na potrzeby realizacji projektu i na bieżąco aktualizowanych

był Rejestr ryzyk. Przez cały okres trwania projektu zidentyfikowano ponad 100 ryzyk, które mogą zagrażać osiągnięciu celów projektu. Wśród tych ryzyk znalazło się m.in. ryzyko opisane jako „zmiany prawne – ryzyko opóźnień we wdrażaniu zmian prawnych niezbędnych do skutecznej realizacji projektu i/lub ich znacznej modyfikacji w trakcie procesu legislacyjnego.

(akta kontroli str. 1137-1189, 1365-1543, 6242 plus CD)

4.4. Celem projektu (wg wniosku o dofinansowanie z 20 sierpnia 2009 r. i Studium wykonalności z 25 maja 2009 r.) było podniesienie jakości życia społecznego oraz poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez stworzenie szeroko rozumianej platformy komunikacyjnej w obszarze zabezpieczenia społecznego, umożliwiającej udostępnianie i świadczenie usług elektronicznych w Internecie, zarówno dla beneficjentów pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, jak również dla małych i średnich przedsiębiorców, będących dostawcami zaplecza technologicznego dla systemów teleinformacyjnych obszaru zabezpieczenia społecznego.

W wyniku realizacji Projektu miało nastąpić zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz możliwości realizacji nowych usług cyfrowych świadczonych dla obywateli i przedsiębiorstw, zapewniając w ten sposób realizację wymogów wynikających z uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej.

Przy realizacji projektu zaplanowano trzy cele szczegółowe: Zwiększenie dostępności i przyjazności usług świadczonych przez administrację obszaru zabezpieczenia społecznego dla obywateli i przedsiębiorców zmierzające do podniesienia satysfakcji klienta; Wzrost efektywności procesów wewnętrznych administracji obszaru zabezpieczenia społecznego; Racjonalizacja wydatków administracji obszaru zabezpieczenia społecznego, związanych z informatyzacją.

(akta kontroli str. 841-1090)

Ministerstwo nie wykonywało analiz pozwalających ocenić, czy w wyniku realizacji Projektu osiągnięto zakładane w Studium wykonalności korzyści. W szczególności: skrócenie czasu załatwiania spraw, ograniczenie liczby dokumentów, do których przedłożenia zobowiązane są osoby ubiegające się o udzielenie pomocy, zmniejszenie wydatków (m.in. w związku z pozyskiwaniem informacji w wyniku weryfikacji danych beneficjentów on-line w systemach zewnętrznych, załatwiania spraw elektronicznie itp.), ograniczenie liczby lub kwoty wyłudzonych świadczeń. MPiPS nie wykonało także analizy dotyczącej możliwości i skali zastąpienia w obszarze zabezpieczenia społecznego papierowego obrotu dokumentów przez dokumenty elektroniczne.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy z dnia 26 marca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw przedstawiono natomiast szacunki dotyczące korzyści, które przyniosą rozwiązania zawarte w projekcie ustawy. Wiazały się one wprost z Projektem Emp@tia i – jak napisano – miały na celu z informatyzowanie działań w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń z pomocy społecznej, tj.:

- Platforma Informacyjno-Usługowa umożliwi załatwienie sprawy przez obywatela w urzędzie przez Internet (np. złożenie wniosku – w 2018 r. ok 20% wniosków), jak również dokonanie skutecznego doręczenia pism przez organ (np. decyzja w postaci elektronicznej);
- Platforma Integracyjna umożliwi pozyskiwanie informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego w formie elektronicznej bezpośrednio na poziomie organ – organ, co zmniejszy obciążenia administracyjne związane z pozyskaniem zaświadczeń o dochodach dla około 600 tys. wnioskodawców i zaświadczeń z ZUS (760,5 tys.) i KRUS (83,5 tys.) – co w znacznym stopniu przyspieszy wydawanie decyzji;
- Centralna Baza Beneficjentów pozwoli na weryfikację danych o wnioskodawcach i świadczeniobiorcach świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz o dłużnikach alimentacyjnych, co zmniejszy strumień środków publicznych kierowanych do osób niespełniających warunków określonych w ustawach oraz zwiększy stopień ściągłości należności od dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłacania osobie uprawnionej do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, przez cyfryzację przepływu informacji między organami.

W Ocenie Skutków Regulacji do projektu przywołanej wyżej ustawy znalazła się informacja, że realizacja Projektu miała przynieść do końca 2016 r. oszczędności w kwocie 71,3 mln zł, m.in. na kosztach obsługi wniosków⁶⁸.

Ministerstwo w wyjaśnieniach przesłanych NIK poinformowało też, że⁶⁹ „(...) ogromne oszczędności uzyskano przez wdrożenie centralnego rozwiązania. Przyjmując, że wyłącznie na potrzeby przygotowania na poziomie lokalnym infrastruktury informatycznej, wykonania i wdrożenia mechanizmów udostępniania e-usług, jak również skrzynek pocztowych umożliwiających obsługę spraw wnoszonych drogą elektroniczną każda gmina musiałaby ponieść średni koszt w wysokości ok. 30 tys. zł, w skali kraju otrzymujemy wydatek przekraczający 75 mln zł. Pomijając powyższe, wdrożenie produktów projektu „Emp@tia ...” prowadzi do zmniejszenia nakładów pracy i czasu związanego z obsługą spraw w zakresie pomocy instytucjonalnej osobom i rodzinom potrzebującym wsparcia, z uwagi na możliwość wymiany danych i informacji bezpośrednio między jednostkami realizującymi te zadania, przy wykorzystaniu eksploatowanych przez nie systemów (PESEL, ePodatki, PUE, ZUS, KRS, CEIDG, ePUAP, EKSMOoN, AC RP). Wymiana informacji, o której jest mowa, nie tylko w znaczący sposób zmniejsza koszt wysyłki dokumentów drogą tradycyjną, ale daje również dużą oszczędność czasu (większość usług elektronicznych realizowana jest synchronicznie). Uwzględniając stan wykorzystania usług elektronicznych na dzień 10 stycznia 2016 r. (ponad 306 tys.) oraz koszt przesyłki listu poleconego ekonomicznego z potwierdzeniem odbioru i doręczeniem potwierdzenia doręczenia lub zwrotu (6,6 zł) otrzymujemy oszczędność na poziomie ponad 2 mln zł. Do tego należy dodać oszczędność czasu na przygotowanie korespondencji oraz koszty papieru i materiałów eksploatacyjnych (kolejne kilkaset tys. zł).

Pełne oszczędności wynikające z wdrożenia wszystkich produktów Projektu „Emp@tia ...” będzie można podać na początku 2017 r. Powyższe wynika z faktu wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, która umożliwiła na pełne udostępnienie wszystkich produktów wytworzonych w ramach Projektu „Emp@tia ...”.

Ministerstwo wyjaśniło⁷⁰, że jego zdaniem monitorowanie uzyskanych w ramach Projektu wskaźników produktów i rezultatów nie wymagało i nie wymaga tworzenia odrębnego systemu, a skoro osiągnięto wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu, to osiągnięte zostały też cele Projektu. Użytko wzrost efektywności procesów wewnętrznych administracji obszaru zabezpieczenia społecznego oraz zracjonalizowano wydatki administracji obszaru zabezpieczenia społecznego, związane z informatyzacją.

(akta kontroli str. 1365-1543)

Na podstawie przyjętych wskaźników rezultatu brak było jednak możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy do czasu zakończenia kontroli NIK cele Projektu zostały osiągnięte, a Ministerstwo nie stworzyło innego - poza wskaźnikami - systemu monitorowania umożliwiającego ocenę stopnia realizacji celów i korzyści Projektu. Z powodu opóźnień we wprowadzaniu poszczególnych funkcjonalności i usług, a co za tym idzie niewielkiego stopnia ich wykorzystania, trudno też ocenić, czy i w jakim stopniu nastąpiło zwiększenie dostępności i przyjazności usług świadczonych przez administrację obszaru zabezpieczenia społecznego dla obywateli i przedsiębiorców zmierzające do podniesienia satysfakcji klienta.

Szacunki korzyści przedstawione w przywołanych wyjaśnieniach nie zostały przez Ministerstwo potwierdzone dodatkowymi dokumentami. Szacując kwotę 75 mln zł oszczędności z tytułu elektronicznej obsługi spraw, nie uwzględniono, że wcześniej wprowadzone przepisy zobowiązują jednostki do posiadania Elektronicznej Skrzynki Podawczej, więc przynajmniej część przewidywanych korzyści nie wystąpi.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieosiągnięcie w terminie wskaźników dwóch rezultatów. W rok po zakończeniu realizacji Projektu nie świadczone czterech usług w pełni elektronicznie i nie udostępniono ich na PIU.

Ustalone
nieprawidłowości

⁶⁸ Informacja zamieszczona 26 marca 2014 r. na stronie Ministerstwa pod adresem <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosc-wszystkie/art,5330,6642,czym-jest-empatia.html>

⁶⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Informatyki z 20 stycznia 2016 r.

⁷⁰ Jak wyżej.

Ocena częściowa

2. Nieosiągnięcie wskaźnika rezultatu ustalonego dla Projektu – 50% jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przeprowadzających wywiady środowiskowe w formie elektronicznej. Wywiady te do dnia zakończenia kontroli nie były i nie mogły być przeprowadzane przy użyciu terminali.
3. Nierzetelne informowanie WWPE o osiągnięciu wskaźników rezultatu w planowanych terminach, mimo braku regulacji prawnych umożliwiających ich osiągnięcie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa w zakresie osiągnięcia zakładanych produktów, rezultatów i efektów związanych z realizacją Projektu Emp@tia oraz celów tego Projektu.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷¹, wnosi o:

1. Podjęcie niezbędnych decyzji zapewniających skuteczny nadzór nad przeprowadzaniem zamówień publicznych oraz przestrzeganiem przepisów o ochronie danych osobowych.
2. Podjęcie działań w celu podłączenia w pełnym zakresie funkcjonalnym wszystkich jednostek organizacyjnych mających korzystać z Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego.
3. Ogłoszenie w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych, udostępnionych na PIU, wzorów wniosków o świadczenia rodzinne i wniosków o świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 16 lutego 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

⁷¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.