



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 17, F +48 22 444 55 61
kzd@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie planu finansowego przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kalita, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97628 z dnia 11 stycznia 2016 r. 2. Michał Oszukowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97630 z dnia 11 stycznia 2016 r. 3. Małgorzata Szczęsna, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97629 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (dalej: Centrum, CSIOZ), ul. Dubois 5A, 00-184 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Węgrzyniak, Dyrektor ¹ (dowód: akta kontroli str. 7-15)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Przyjęty sposób realizacji Projektu Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (dalej Projekt P1), będący efektem pracy ekspertów inicjatywy JASPERS³, błędy w nadzorze po stronie Centrum oraz niewywiązanie się wykonawców poszczególnych zadań ze zobowiązań doprowadziło do jego niezrealizowania przez CSIOZ w przewidzianym terminie. W konsekwencji negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa mogą wynieść według przewidywań Centrum nawet ponad 300 mln zł. Ponadto NIK zauważa, że w przypadku odrzucenia przez Komisję Europejską końcowego wniosku o płatność Polska będzie musiała zwrócić dofinansowanie z budżetu środków europejskich w wysokości 407,4 mln zł.

Pozytywnie NIK ocenia natomiast realizację projektu pn. Poprawa jakości zarządzania w ochronie zdrowia poprzez popularyzację wiedzy na temat technologii ICT (dalej Projekt P3) oraz projektu pn. Dziedziczne systemy teleinformatyczne systemu informacji w ochronie zdrowia (dalej Projekt P4), mimo, że uruchomienie produkcyjne poszczególnych systemów nie zakończyło się w przewidywanych terminach.

¹ Od dnia 1 stycznia 2016 r.; Kajetan Wojsyk – pełniący obowiązki Dyrektora w okresie od 20 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.; Damian Marciniak – Dyrektor w okresie od 14 września 2015 r. do 20 listopada 2015 r.; Marcin Kędziński – Dyrektor w okresie od 22 listopada 2012 r. do 14 września 2015 r.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani doła oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Joint Assistance to Support Projects In European Regions, pol. Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów. (budowa Systemu podzielona została na części, tzw. Strumienie, realizowane przez odrębnych wykonawców).

NIK zwraca uwagę, że niezakończenie Projektu P1 spowodowało, że plan finansowy CSIOZ nie został w pełni zrealizowany, a w szczególności nie wykorzystano uruchomionych rezerw celowych.

Wydatki CSIOZ w 2015 r. zostały zrealizowane w kwotach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, a roczne sprawozdania budżetowe za 2015 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych sporządzono prawidłowo i terminowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia jest jednostką budżetową podległą Ministrowi Zdrowia.

W 2015 r. Centrum realizowało projekty z zakresu informatyzacji państwa, w tym m.in.: budowę i wdrożenie Elektronicznej Platformy Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (Projekt P1), budowę i wdrożenie Dziedzinowych systemów teleinformatycznych systemu informacji w ochronie zdrowia (Projekt P4), realizację Projektu Poprawa jakości zarządzania w ochronie zdrowia poprzez popularyzację wiedzy na temat technologii ICT (Projekt P3) i inne projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej.

Ponadto CSIOZ realizowało m.in. zadania z zakresu utrzymania i rozwoju systemów oraz rejestrów: Platformy udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych (Projekt P2), Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą, Systemu Komunikacji w Ochronie Zdrowia, Systemu Monitorowania Wypadków Konsumenckich, Systemu Sprawozdawczości Resortowej Ministra Zdrowia, Systemu Rejestracji Systemów Kodowania i Statystyki Resortowej, Interaktywnej Mapy Zakładów Opieki Zdrowotnej (Atlas), Centralnego Rejestru Chorych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym, Rejestru Medycznie Wspomaganej Prokreacji, Systemu Informatycznego Rezydentury, Krajowego Rejestru Dawców Krwi oraz Krajowego Rejestru Operacji Kardiochirurgicznych.

Do końca czerwca 2015 r. Centrum, jako dysponent środków budżetowych II stopnia wykonywało zadania związane z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia/Instytucji Wdrażającej w ramach XII Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ). Od 1 lipca 2015 r. obowiązki Centrum przejęło Ministerstwo Zdrowia

(dowód: akta kontroli str. 16-40, 75-92, 95-104, 407, 410-411, 751-766)

1. Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (Projekt P1)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 22 czerwca 2009 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie, a Ministerstwem Zdrowia i CSIOZ została zawarta umowa o dofinansowanie w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, której przedmiotem było udzielenie przez Instytucję Wdrażającą/Instytucję Pośredniczącą II stopnia dofinansowania na realizację Projektu P1. Umowa była 10-krotnie aneksowana⁴.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 697-710)

Projekt miał na celu budowę elektronicznej platformy usług publicznych w zakresie ochrony zdrowia, umożliwiającej organom publicznym, w tym administracji

⁴ Aneks nr 1 z 24 listopada 2009 r.; Aneks nr 2 z 6 stycznia 2010 r.; Aneks nr 3 z 28 maja 2010 r.; Aneks nr 4 z 28 października 2011 r.; Aneks nr 5 z 24 sierpnia 2012 r.; Aneks nr 6 z 20 września 2012 r.; Aneks nr 7 z 17 lipca 2013 r.; Aneks nr 8 z 23 maja 2014 r.; Aneks nr 9 z 21 stycznia 2015 r.; Aneks nr 10 z 8 października 2015 r.

państwowej i samorządowej, przedsiębiorcom i obywatelom, gromadzenie, analizę i udostępnianie zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych.

W ramach Projektu planowano wdrożenie systemów informatycznych, które pozwoliłyby na usprawnienie procesów związanych z planowaniem i realizacją świadczeń zdrowotnych, monitorowaniem i sprawozdawczością z ich realizacji oraz publikowaniem informacji w obszarze ochrony zdrowia. Wdrażane rozwiązania miały umożliwić m.in. tworzenie, gromadzenie i udostępnianie elektronicznej dokumentacji medycznej pacjentów. Dzięki temu dane medyczne byłyby dostępne dla pacjenta i upoważnionego personelu medycznego w miejscu i czasie, w którym byłyby potrzebne, aby zapewnić możliwie najwyższy poziom opieki zdrowotnej. Ponadto, rozwiązania miały pozwolić na elektroniczną obsługę recept, skierowań oraz sprawdzenie możliwości rejestracji na porady lekarskie. Pozwoliłoby to na usprawnienie istotnych z perspektywy pacjenta procesów administracyjnych związanych z ochroną zdrowia. Równocześnie, wdrażane rozwiązania miały udostępnić podmiotom nadzorującym i kontrolującym ochronę zdrowia w Polsce wiarygodne i aktualne informacje pozwalające monitorować i planować działania w obszarze ochrony zdrowia.

Okres kwalifikowalności wydatków dla Projektu rozpoczął się 29 listopada 2007 r., a kończył 31 grudnia 2015 r.

W ramach Projektu P1 planowano uruchomić 10 systemów informatycznych⁵, na które składało się 24 podsystemów⁶ uruchamianych w poszczególnych etapach realizacji inwestycji. Elementem kluczowym dla Projektu miała być Szyna Usług, która pełnić miała rolę elementu łączącego wszystkie podsystemy, jak również umożliwiać dostęp do systemu zewnętrznym użytkownikom. Szyna miała być odpowiedzialna za sterowanie przepływem informacji pomiędzy poszczególnymi elementami P1 i w razie potrzeby pobierać dane z różnych rejestrów systemu tak by powstała z nich spójna informacja dla użytkowników końcowych. Szyna Usług miała być produktem nierealizującym funkcjonalności bezpośrednio dla użytkowników końcowych, natomiast kluczowym z perspektywy architektury wdrażanych systemów, zapewnienia interoperacyjności oraz skalowalności wprowadzanego rozwiązania.

Zgodnie z wytycznymi inicjatywy JASPERS oraz formułą realizacji w ramach Projektu P1 dokonano podziału przedmiotu zamówienia na części (tzw. Strumienie):

- Strumień I⁷ - zaprojektowanie, realizacja i nadzór gwarancyjny podsystemów Szyna Usług oraz System Administracyjny (Integrator),
- Strumień II⁸ - zaprojektowanie, realizacja i nadzór gwarancyjny systemu Portal,
- Strumień III⁹ - zaprojektowanie, realizacja i nadzór gwarancyjny systemów: System Gromadzenia Danych Medycznych, Pomocnicza Baza Rozszerzonych

⁵ Portal, System Gromadzenia Danych Medycznych, System Obsługi Rejestrów, Hurtownia Danych, System Wykrywania Nadużyć, System Wspomagania Rozliczeń, System Weryfikacji, Szyna Usług, System Administracji i Pomocnicza Baza Rozszerzonych Danych Medycznych.

⁶ Platforma Dostępowa, Platforma Publikacyjna, Internetowe Konto Pacjenta, Aplikacje Usługodawców i Aptek, Aplikacje Płatników, Aplikacje Innych Podmiotów, Zdarzenia Medyczne, Recepty, Skierowania i Zwolnienia, Osobista Dokumentacja Medyczna; Rejestry, Słowniki, Zarządzanie Danymi Podstawowymi, Wsparcie Rozliczania Usług, Wsparcie Refundacji Leków, System Weryfikacji, Pomocnicza Baza Rozszerzonych Danych Medycznych, Analizy, Statystyki, Raporty, Zdarzenia i Monitorowanie, System Wykrywania Nadużyć, Szyna Usług, Audyt, Zabezpieczenia i Prywatność, Administracja.

⁷ System Administracji - Audyt (SA-AU), System Administracji - Zabezpieczenia i Prywatność (SA-ZIP), System Administracji - Administracja (SA-AD), Szyna Usług (SU).

⁸ Portal – Platforma Dostępowa (PPD), Portal – Platforma Publikacyjna (PPP), Portal – Internetowe Konto Pacjenta (IKP), Portal – Aplikacje Usługodawcy i Apteki (AUA), Portal – Aplikacje Płatników (APL), Portal – Aplikacje Innych Podmiotów (AIP).

⁹ System Gromadzenia Danych Medycznych – Zdarzenia Medyczne (SGZ), System Gromadzenia Danych Medycznych – Recepty (SGR), System Gromadzenia Danych Medycznych – Skierowania i Zwolnienia (SGS), System Gromadzenia Danych Medycznych – Osobista Dokumentacja Medyczna (SGO), System Obsługi Rejestrów - Rejestry (SRR), System Obsługi Rejestrów – Słowniki (SRS), System Obsługi Rejestrów – Zarządzanie Danymi Podstawowymi (ZDP), System Wspomagania Rozliczeń – Wsparcie Rozliczania Usług (WRU), System Wspomagania Rozliczeń - Wsparcie Refundacji Leków (WRL), System Weryfikacji (SWD), Pomocnicza Baza Rozszerzonych Danych Medycznych (RDM).

Danych Medycznych, System Obsługi Rejestrów, System Weryfikacji, System Wspomagania Rozliczeń,

- Strumień IV¹⁰ - zaprojektowanie, realizacja i nadzór gwarancyjny systemu Hurtownia Danych oraz System Wykrywania Nadużyć.

(dowód: akta kontroli str. 95-104, 1891-1929)

Ponadto w ramach projektu realizowano Strumień V - dostarczenie, zainstalowanie i skonfigurowanie Infrastruktury Techniczno-Systemowej (ITS) na potrzeby strumieni II-IV.

(dowód: akta kontroli str. 95-138)

Poszczególne podsystemy odbierano indywidualnie w środowisku odizolowanym, a następnie planowano odbierać etapowo, w ramach tzw. Wydań:

- Wydanie W01 - udostępnienie Platformy Publikacyjnej,
- Wydanie W02 - udostępnienie Internetowego Konta Pacjenta zasilanego danymi o zdarzeniach medycznych,
- Wydanie W03 - udostępnienie e-Recepty,
- Wydanie W04 - udostępnienie e-Skierowania oraz e-Zlecenia, wymiany elektronicznej dokumentacji medycznej, a także hurtowni danych.

W dniu 11 lutego 2011 r. Centrum wszczęło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego¹¹ na „Zaprojektowanie, realizację i nadzór gwarancyjny systemów w ramach Projektu P1” (Strumień I-IV). W związku z odwołaniami i skargami stron postępowania na realizację strumieni II-IV zostały zakończone podpisaniem umów 15 czerwca 2012 r:

- umowa nr CSIOZ/31/2012 z Hewlett-Packard Polska Sp. z o.o. na kwotę 116.837.700,00 zł (Strumień II),
- umowa nr CSIOZ/32/2012 z konsorcjum: Kamsoft S.A. (lider konsorcjum) i Asseco Poland S.A. na kwotę 159.850.800,00 zł (Strumień III),
- umowa nr CSIOZ/33/2012 z Sygnity S.A. na kwotę 79.525.681,98 zł (Strumień IV).

Równocześnie Centrum unieważniło postępowanie o udzielenie zamówienia w części I (Integrator), ze względu na popełniony błąd formalny, który obarczył postępowanie niedającą się usunąć wadą prawną¹².

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 407, 410-411, 1786-1879, 1891-1929)

Do czasu wyłonienia Integratora, Centrum, w okresie od 28 maja 2012 r. do 23 grudnia 2013 r., pełniło rolę tymczasowego Integratora przy udziale zakontraktowanych doradców. Usługi eksperckie wsparcia metodycznego w ramach nadzoru nad P1 od 15 lipca 2011 r. do 30 września 2014 r. świadczyła firma Infovide-Matrix S.A.¹³, a dodatkowo od 13 marca 2013 r. do 11 lipca 2014 r. firma Sputnik Software sp. z o.o.¹⁴. Łącznie na umowy wydatkowano 6.831.420,00 zł.

¹⁰ Hurtownia Danych – Analizy, Statystyki, Raporty (HD-ASR), Hurtownia Danych – Zarządzanie i Monitorowanie (HD-M), System Wykrywania Nadużyć (SWN).

¹¹ Nr CSIOZ-WZP-6151-PO-3/11.

¹² Jak ustalono w toku kontroli NIK P/12//125 Informatyzacja szpitali (KZD-4101-05-04/2012) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w wyniku przeprowadzonej kontroli uprzedniej postępowania stwierdził nieprawidłowości dotyczące części I postępowania polegające na: przyznaniu niewłaściwej liczby punktów w rankingu za wykazane usługi oraz zaproszeniu jednego z wykonawców do składania ofert niezgodnie z procedurą określoną w ogłoszeniu o zamówieniu. Krajowa Izba Odwoławcza 4 maja 2012 r. potwierdziła m.in. naruszenie art. 51 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, wskazując, że doszło do naruszenia przepisu ustawy mającego bezpośrednie znaczenie dla utrzymania wyniku postępowania.

¹³ Na podstawie umowy CSIOZ/46/2011 r. o świadczenie usług eksperckich wsparcia metodycznego w ramach nadzoru nad Projektem P1 (w tym wykonywanie zadań w ramach Nadzoru Metodycznego Projektu, kontrola poprawności stosowanych procesów i procedur planistycznych oraz kontrola jakości produktów zarządczych) - wartość umowy 3.325.920,00 zł, kwota wydatkowana w 100%.

¹⁴ Na podstawie umowy CSIOZ/5/2013 r. o świadczenie usług eksperckich wsparcia metodycznego w ramach Projektu P1 (m.in. weryfikacja i opiniowanie zakresu funkcjonalnego, analiza wymagań i kryteriów jakościowych produktów, prace analityczno-legislacyjne, przeglądy jakości i odbiory produktów i etapów, opiniowanie planów testów oraz nadzór nad nimi, monitorowanie realizacji Projektu P1) - wartość umowy 3.505.500,00 zł, kwota wydatkowana w 100%.

Ponadto 1 czerwca 2013 r. CSIOZ wznowił realizację umowy z firmą Deloitte¹⁵, której ogółem zapłacono za wykonanie umowy 17.603.237,45 zł, w tym za prace wykonywane do 13 kwietnia 2012 r. 7.418.580,37 zł i 10.184.657,08 zł po wznowieniu umowy w okresie od 1 czerwca 2013 r. do 30 września 2014 r.

Od 21 sierpnia 2014 r. do 31 marca 2015 r. usługi w zakresie doradztwa eksperckiego w ramach zadań związanych z Projektem P1 świadczyło konsorcjum w składzie: Pentacomp Systemy Informatyczne S.A. (lider konsorcjum) i Infovide-Matrix S.A. – kwota wydatkowana ogółem 4.779.165,00 zł, z tego w 2015 r. 2.074.905,45 zł¹⁶.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że ponowne uruchomienie umowy z firmą Deloitte było spowodowane chęcią podwyższenia skuteczności doradztwa w ramach P1, niewystarczającą liczbą godzin możliwych do wykorzystania w innych umowach na doradztwo, jak również koniecznością zakończenia realizacji projektu do 31 grudnia 2014 r. Mając trzy podmioty doradcze CSIOZ mogło zarówno nadzorować projekt, jak i pełnić rolę integratora. Firma Deloitte doradzała w pracach projektowych, firma Inforvide-Matrix pełniła rolę Nadzoru Metodycznego, a Sputnik Software wspierało CSIOZ ekspercko w zakresie innych zadań doradczych m.in. z zakresu legislacji, weryfikacji i opiniowania zakresu funkcjonalnego, analizy wymagań, kryteriów jakościowych produktów specjalistycznych, opiniowania planów testów oraz nadzoru nad testami systemów IT (w tym m.in. testami wydajnościowymi), opracowywania, przeglądu i opiniowania dokumentacji specjalistycznej. Ponadto po zawarciu umowy z Unizeto Technologies S.A. Deloitte wspierała wybranego Wykonawcę w pracach projektowych. Po 21 sierpnia 2014 r. konsorcjum w składzie Pentacomp Systemy Informatyczne S.A. i Infovide-Matrix S.A. przejęło od firmy Infovide-Matrix zadania realizowane w ramach nadzoru projektu, a w razie potrzeby wspierało CSIOZ w innych działaniach doradczych.

(dowód: akta kontroli str. 45-92, 95-104, 248-253, 385-386, 407-410, 697-710, 801-955)

W czerwcu 2012 r. Centrum ponownie ogłosiło przetarg nieograniczony¹⁷ na zaprojektowanie, realizację i nadzór gwarancyjny systemów w ramach Projektu P1 na produkty „Szyna Usług” oraz „System Administracji”. W ramach przetargu złożono osiem ofert oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, na który część firm złożyła odwołania. Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z 22 stycznia 2013 r. unieważniono czynności wyboru wykonawcy oraz dokonano powtórzenia czynności badania ofert i ich punktowej oceny¹⁸. Po dokonaniu ponownej oceny ofert, za najkorzystniejszą ponownie uznano wcześniej wybraną ofertę firmy Unizeto Technologies na kwotę 49.077.000,00 zł.

W dniu 22 stycznia 2013 r. została wniesiona skarga na wyrok KIO przez jednego z wykonawców do Sądu Okręgowego w Warszawie, a 7 marca 2013 r. Sąd Okręgowy zakazał CSIOZ zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego

¹⁵ Umowa 48/2009 z 9 października 2009 r. z konsorcjum w składzie: Deloitte Business Consulting S.A. (lider konsorcjum), Deloitte Advisory Sp. z o. o., Pentacomp Systemy Informatyczne S.A., Softblue Michał Kieruj (dalej Deloitte) o świadczenie usług doradczych w zakresie Projektu P1. NIK w wystąpieniu pokontrolnym KPZ-4101-08-01/2011 P/11/045 wskazała, że CSIOZ nie odebrało i nie zapłaciło za niektóre zlecenia wykonane przez Deloitte, ponieważ nie spełniały wymogów zamawiającego. Po przeprowadzeniu negocjacji 13 kwietnia 2012 r. podpisano ugodę (odebranych zostało sześć zleceń, a koszty zleconych usług doradczych obniżono o 1.216.593,83 zł).

¹⁶ Na podstawie umowy Nr CSIOZ 94/2014 z 21 sierpnia 2014 r. o świadczenie usług doradztwa eksperckiego w ramach zadań związanych z Projektem P1 (m.in. weryfikacja i opiniowanie zakresu funkcjonalnego, analiza wymagań i kryteriów jakościowych produktów, prace analityczno-legislacyjne, przeglądy jakości i odbiory produktów i etapów, opiniowanie planów testów oraz nadzór nad nimi, monitorowanie realizacji Projektu P1), wartość umowy 4 779 165,00 zł.

¹⁷ Zamówienie nr CSIOZ-WZP-6151-29.2012.

¹⁸ Centrum na podstawie przyjętego planu dla Etapu 5 (od 28 maja 2012 r.) oraz planu nadzwyczajnego dla Etapu 6, pełniło rolę tymczasowego Integratora do dnia 23 grudnia 2013 r. (zakończenie integracji Etapu 6). Od dnia 2013-10-19 rolę Integratora docelowego w ramach Etapu 7 zaczęła pełnić firma Unizeto Technologies (Wykonawca Strumienia I).

do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia skargi na orzeczenie KIO. Sąd Okręgowy oddalił skargę wykonawcy wyrokiem z dnia 3 czerwca 2013 r.

W związku z powyższym umowę z Integratorem zawarto dopiero 31 lipca 2013 r.¹⁹ Umowa przewidywała m.in. uruchomienie produkcyjnego systemu w pełnym zakresie funkcjonalnym w okresie 20 miesięcy od dnia zawarcia umowy oraz wynagrodzenie z tytułu wykonania przedmiotu umowy w kwocie nie większej niż 46.603.894,49 zł. W dniu 23 czerwca 2014 r., strony zawarły Aneks nr 2, zgodnie z którym termin wykonania zamówienia został przedłużony do 29 maja 2015 r., tj. o ponad pięć miesięcy.

W dniu 7 listopada 2014 r. pełniący obowiązki Integratora, firma Unizeto Technologies S.A., złożyła oświadczenie o odstąpieniu od realizacji umowy. Centrum uznało oświadczenie za bezpodstawne oraz nieskuteczne, a następnie samo odstąpiło od umowy w dniu 1 grudnia 2014 r.²⁰.

W związku z powyższym oraz z planowanym uruchomieniem postępowania przetargowego na wyłonienie nowego wykonawcy Strumienia I, niezbędne było szybkie wyłonienie tymczasowego Integratora. W listopadzie 2014 r. przeprowadzono postępowanie²¹ w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o wartości szacunkowej 8.130.081,30 zł netto, do którego zaproszono pięć firm, jednak żadna z nich nie złożyła oferty. Kolejne postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia zostało przeprowadzone w grudniu 2014 r.²². Do postępowania zaproszono 11 firm, z czego tylko jedna złożyła ofertę. Wyłonienie nowego tzw. „Tymczasowego” Integratora – konsorcjum w składzie: CompuGroup Medical Polska Sp. z o. o. (lider konsorcjum) i HP Enterprise Polska Sp. z o. o., zakończyło się podpisaniem umowy o wartości 89.232.314,31 zł brutto, tj. dziewięciokrotnie wyższej od wartości szacunkowej zamówienia²³. Podpisano również aneksy z pozostałymi wykonawcami Projektu P1. Przedmiotowe aneksy zmieniły m.in. sposób wynagrodzenia wykonawców za dostarczone produkty oraz harmonogram realizacji Projektu P1.

(dowód: akta kontroli str. 45-92, 344-365, 407, 410-411, 1891-1929)

W toku prac projektowych 9 czerwca 2015 r. podczas 28 Posiedzenia Komitetu Sterującego P1 zatwierdzono zmodyfikowany przez wszystkie strony harmonogram realizacji Projektu P1. Na jego podstawie odbiory poszczególnych Wydań miały nastąpić:

- Wydanie W01 w terminie do 28 lipca 2015 r.,
- Wydanie W02 w terminie do 28 sierpnia 2015 r.,
- Wydanie W03 w terminie do 24 września 2015 r.,
- Wydanie W04 w terminie do 30 listopada 2015 r.

W dniu 11 sierpnia 2015 r. Sekretarz KS P1 przekazał informację od tymczasowego Integratora, iż termin wydania W02 i następnych, deklarowane w harmonogramie Projektu, z dużym prawdopodobieństwem są zagrożone.

W dniu 24 września 2015 r. podczas 31 Posiedzenia KS P1 przyjęto warunkowo tzw.: „Plan naprawczy obecnego stanu umownego”, który wyznaczał nowe terminy realizacji Wydań. Terminy te również nie zostały dotzymane (przy czym daty nie zostały formalnie zatwierdzone):

- Wydanie W01 w terminie do 23 września 2015 r.,

¹⁹ Nr CSIOZ/61/2013.

²⁰ Ze względu na m.in. opóźnienia przy przystąpieniu do realizacji lub realizacji przez okres co najmniej 60 dni roboczych, a także ze względu na fakt, iż wykonawca zamówienia opóźnia się z rozpoczęciem lub zakończeniem dzieła tak dalece, że nie jest prawdopodobne, żeby zdołał je ukończyć w czasie umówionym.

²¹ WZP.6151.67.2014.

²² WZP.6151.76.2014 o wartości szacunkowej 8.130.081,30 zł netto.

²³ Umowa nr CSIOZ/8/2015 z 11 lutego 2015 r. o kontynuację zaprojektowania, realizacji, wdrożenia i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1 – Strumień I.

- Wydanie W02 w terminie do 24 grudnia 2015 r.,
- Wydanie W03 w terminie do 19 kwietnia 2016 r.,
- Wydanie W04 w terminie do 29 listopada 2016 r.,

W dniu 28 października 2015 r. CSIOZ wycofał wdrożenie Wydania W01 (na podstawie negatywnego wyniku testu powdrożeniowego Wydania W01). Od tego momentu kilkakrotnie próbowano odebrać Wydanie W01, co nie zostało zrealizowane w związku z ciągłym występowaniem błędów.

Ostatecznie w dniu 30 listopada 2015 r.²⁴ CSIOZ odstąpiło od umów z wykonawcami strumieni I-III powołując się m.in. na przekroczenie terminów realizacji umów oraz art. 635 Kodeksu cywilnego²⁵, tj. w związku z zaistnieniem tak dużego opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, że nie było prawdopodobne uruchomienie produkcyjne Systemu P1 do 30 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 45-92, 407, 410-411, 741-750, 1891-1929)

Umowy z poszczególnymi wykonawcami realizującymi Projekt P1 zostały rozwiązane w następującym zakresie :

- Strumień I – w całości (nie dokonano odbioru i płatności za żaden produkt),
- Strumień II – w części (odstąpienie nie dotyczyło części umowy w zakresie wykonania produktów potwierdzonych protokołem odbioru, w zakresie przeprowadzonej w Etapie VI Integracji produktów oraz w zakresie zrealizowanych szkoleń),
- Strumień III – w części (odstąpienie nie dotyczyło części umowy w zakresie wykonania produktów potwierdzonych protokołem odbioru, w zakresie przeprowadzonej w Etapie VI Integracji produktów oraz w zakresie zrealizowanych szkoleń),
- Strumień IV – propozycja rozwiązania umowy za porozumieniem stron.

Wykonawcy uznali odstąpienia za bezskuteczne i bezpodstawne m.in. z uwagi na brak zaistnienia przesłanek upoważniających CSIOZ do odstąpienia od umów i ostatecznie sami odstąpili od umów. Do dnia zakończenia kontroli Centrum prowadziło rozmowy w sprawie zawarcia ugód przedsądowych z wykonawcami Strumieni I-III.

Jak wyjaśniono rozmowy z wykonawcami Strumieni I, II oraz IV są nadal prowadzone i na dzień 9 marca 2016 r. nie zostały wypracowane wiążące ustalenia²⁶. Dotychczasowe spotkania negocjacyjne dotyczyły głównie analizy faktycznej i prawnej podnoszonych przez strony wzajemnych roszczeń.

W odniesieniu do wykonawcy Strumienia III został wypracowany projekt ugody, której zawarcie ma nastąpić przed sądem (pod warunkiem uzyskania finansowania z budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 45-92, 344-365, 407, 410-411, 1891-1929)

Ustalone
nieprawidłowości

Centrum nie zrealizowało Projektu P1 w wyznaczonym zakresie pomimo, że termin realizacji systemu był kilkakrotnie zmieniony z początkowego 30 września 2014 r. na 31 grudnia 2015 r. Zarówno przesunięcia terminów realizacji, jak i ostatecznie brak realizacji Systemu P1 w pierwotnie zakładanym zakresie, w ocenie NIK, wynikały z przyjętej koncepcji realizacji Projektu związanej z rekomendacjami inicjatywy JASPERS, tj. podziałem zamówienia publicznego na części (Strumienie)²⁷, jak również przeciągającymi się terminami wyboru i podpisania

²⁴ Pisma 28 października 2015 r.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²⁶ W odniesieniu do Wykonawcy Strumienia IV Centrum nie złożyło oświadczenia o odstąpieniu od umowy i tym samym Centrum nie obciążyło tego Wykonawcy karami umownymi.

²⁷ Przyjęte rozwiązanie miało w przyszłości zapewnić większy poziom otwartości rozwiązania i jego interoperacyjności, a dodatkowo miało na celu dopuszczenie kilku firm z branży IT do budowy systemu, co w przyszłości zapobiegłoby monopolowi jednej firmy w zakresie utrzymania tego systemu.

umów z wykonawcami²⁸ (zwłaszcza z Integratorem) oraz późniejszymi problemami z wykonawcami poszczególnych Strumieni, którzy dostarczali produkty niezgodne z kryteriami jakości Centrum lub z opisem przedmiotu zamówienia oraz z obowiązującym stanem prawnym.

Niekorzystny wpływ na realizację projektu miały także liczne zmiany personalne, w tym zmiany na stanowisku Kierownika Projektu P1 oraz niewystarczające zasoby kadrowe CSIOZ w zakresie zatrudnienia pracowników z wykształceniem kierunkowym w realizacji projektów teleinformatycznych (m.in. specjaliści z dziedziny teleinformatyki, analitycy, architekci, testerzy, eksperci ds. wdrożenia, eksperci ds. bezpieczeństwa), na co NIK zwracała już uwagę w poprzednich kontrolach²⁹.

W konsekwencji, wiele istotnych ról/funkcji w strukturze organizacyjnej Projektu P1 zostało powierzone firmom zewnętrznym – na 89 osób wymienionych w strukturze P1³⁰, tylko 18 było pracownikami CSIOZ³¹. Pozostałych 20 było pracownikami firm doradczych, a 51 pracownikami wykonawców poszczególnych strumieni. Pracownicy firm zewnętrznych pełnili funkcje m.in. Zastępców Kierownika Projektu ds. poszczególnych strumieni, Koordynatora ds. ITS, liderów oraz pracowników zespołów merytorycznych powołanych w ramach Biura Wsparcia Projektu P1 (CSIOZ miał od jednego do trzech przedstawicieli w poszczególnych zespołach)³². Podobnie zespoły na poziomie zarządzania dostarczaniem produktów, tj. Biura Wsparcia Specjalistycznego oraz Biura Wsparcia Zarządczego były złożone z przedstawicieli firm zewnętrznych (wykonawców strumieni i doradców) oraz jednego przedstawiciela ze strony CSIOZ³³.

Tak rozległa struktura Projektu P1 oraz powierzenie istotnych dla wdrażania projektu funkcji pracownikom firm zewnętrznych, zdaniem NIK, utrudniło CSIOZ sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją projektu.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że CSIOZ prowadziło rekrutację, jednakże proces ten był niezwykle trudny ze względu na dużą konkurencję na rynku pracy oraz niższe niż u podmiotów prywatnych stawki wynagrodzeń. Równocześnie Centrum miało trudności z zachowaniem stabilności zatrudnienia, m.in. w zakresie specjalistów teleinformatyki, którzy rezygnowali z pracy. Intensyfikacja działań, jak również dynamika zmian w Centrum powodowała znaczące zaangażowanie pracowników w prace nad Projektem, czego konsekwencją była i w dalszym ciągu jest praca w godzinach nadliczbowych. Ponadto w trakcie realizacji Projektu P1 (fazy 1), funkcję Kierownika Projektu sprawowało osiem osób, co nie sprzyjało stabilizacji w Projekcie i jednolitej wizji jego realizacji. Wyjaśniono również, że prace specjalistyczne w obszarze analityczno-architektonicznym były realizowane w zdecydowanej większości przez doradców zewnętrznych, co powodowało brak dostatecznej wiedzy wśród pracowników CSIOZ w zakresie funkcjonalności P1 oraz realizowanych odbiorów.

²⁸ W tym także przez popełniony przez Centrum błąd formalny, który obarczył jedno z postępowań na wybór wykonawcy Strumienia i niedającą się usunąć wadą prawną, na wydłużenie terminu realizacji wpłynęły także stosowane przez wykonawców środki ochrony prawnej, w tym skargi do sądu okręgowego, które w przypadku Strumienia i skutkowały, w ramach zabezpieczenia roszczeń skarżącego wydaniem postanowienia w zakazie zawarcia umowy przez Centrum. W konsekwencji przeciągał się termin podpisania umów z pozostałymi wykonawcami w Projekcie P1 (wynikające z założeń do projektu).

²⁹ P/11/45 – Efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji (KPZ-4101-08-01/2011).

³⁰ Według przedstawionej struktury Projektu P1, nie licząc członków Komitetu Sterującego P1.

³¹ Jednakże w CSIOZ w poszczególnych miesiącach 2015 r. przy realizacji Projektu P1 byli zaangażowani pracownicy w liczbie od 42 osób w grudniu (23,69 etatu) do 62 osób w lipcu (46,55 etatu).

³² Z wyjątkiem Lidera Zespołu ds. komunikacji złożonego w 100% z pracowników CSIOZ.

³³ Utworzono dwa biura wsparcia: Biuro Wsparcia Specjalistycznego (grupujące zespoły odpowiedzialne za koordynację i prowadzenie prac wspólnych Wykonawców w zakresie wytwarzania produktów specjalistycznych Projektu) oraz Biuro Wsparcia Zarządczego (grupujące zespoły odpowiedzialne za koordynację i prowadzenie prac wspólnych Wykonawców w zakresie zarządzania Projektem).

Negatywny wpływ na realizację projektu miały także opóźnienia projektowe, w tym brak realizacji uzgodnionych harmonogramów Projektu P1 przez wykonawców oraz przez Centrum w przypadku poszczególnych Wydań oraz brak, po stronie CSIOZ, sprecyzowanego i szczegółowego modelu utrzymania P1, co utrudniało przekazywanie wykonawcom wiążących informacji dot. modelu utrzymania i generowało opóźnienia w tym obszarze realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli 45-92, 157-187, 344-365, 407, 410-411, 1891-1929)

W konsekwencji niezrealizowania przedsięwzięcia w przewidzianym terminie, Projekt P1 zgłoszono do Komisji Europejskiej jako niefunkcjonujący oraz przygotowano aktualizację wniosku o potwierdzenie wkładu finansowego, proponując dokończenie Projektu w dwóch fazach realizacji przy równoczesnym ograniczeniu pierwotnego zakresu przedsięwzięcia.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że konieczność zgłoszenia Projektu P1, jako niefunkcjonującego, wynikała z obowiązku spełnienia przez Beneficjenta warunków kwalifikowalności poniesionych dotychczas wydatków ze środków europejskich na realizację przedsięwzięcia. Ministerstwo Rozwoju może uwzględnić wydatki poniesione na projekty niefunkcjonujące w końcowej deklaracji wydatków, która jest składana do Komisji Europejskiej w terminie do 31 marca 2017 r. Ujęcie wydatków poniesionych na takie projekty w końcowej deklaracji wydatków jest równoznaczne ze zobowiązaniem się państwa członkowskiego do zakończenia Projektu P1 nie później, niż dwa lata po terminie wyznaczonym na złożenie dokumentów zamknięcia programu, tj. 31 marca 2019 r. oraz do zwrócenia Unii przydzielonego współfinansowania w razie niezakończenia takich projektów w terminie, tj. kwoty 407.355.092,80 zł³⁴.

Polska planuje zrealizować Projekt P1 w dwóch fazach. Faza 1 polegać będzie na zaprojektowaniu oraz wytworzeniu produktów składających się na Platformę P1, natomiast faza 2 będzie polegała na wytworzeniu produktów, które nie powstały w poprzedniej fazie i na integracji oraz wdrożeniu wszystkich planowanych produktów³⁵. Kontynuacja Projektu w ramach 2 fazy planowana jest w ramach środków pochodzących z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (POPC). Jednak ze względu na zapisy dokumentów programowych POPC, które w pierwotnym kształcie nie przewidywały szczególnego trybu dla projektu fazowanego i kontynuacji działań projektowych rozpoczętych w perspektywie finansowej 2007-2013 ustalono, że prace związane z wpisaniem inwestycji do POPC muszą zostać podjęte po konsultacji z KE i uzyskaniu stanowiska KE w sprawie przyjętego trybu realizacji tego przedsięwzięcia. W przypadku braku zgody KE na fazowanie Projektu P1, zasadnym jest podtrzymanie poprzedniej koncepcji modyfikacji Projektu P1, tj. nadania projektowi statusu tzw. projektu niefunkcjonującego.

(dowód: akta kontroli 45-92, 157-187, 344-365, 407, 410-411, 1891-1929)

Zgodnie ze złożonym do Instytucji Wdrażającej wnioskiem końcowym o płatność z 2 marca 2016 r., rozliczającym wydatki poniesione w ramach Projektu P1 finansowanego ze środków POIG, wysokość wydatków ogółem wyniosła 485.704.421,42 zł, w tym wydatki kwalifikowalne wyniosły 479.241.285,65 zł (85% ze środków europejskich i 15% ze środków krajowych), a niekwalifikowalne - 6.463.135,77 zł. Ostateczna wysokość wydatków w Projekcie P1 może ulec zmianie ze względu na trwający proces weryfikacji wydatków ujętych we wniosku o płatność.

³⁴ 85% wydatków kwalifikowanych w wysokości 479.241.285,65 zł, wykazanych we wniosku końcowym o płatność z 2 marca 2016 r.

³⁵ Projekt P1 zakończy się produkcyjnym udostępnieniem funkcjonalności: e-Recepty, e-Skierowania, wymiany elektronicznej dokumentacji medycznej wraz z Internetowym Kontem Pacjenta oraz Aplikacją Usługodawców i Aptek zasilanymi zdarzeniami medycznymi w systemie informacyjnym ochrony zdrowia. Produkcyjnie uruchomiona zostanie także Platforma Publikacyjna Ministra Zdrowia oraz funkcjonalności analizy biznesowej gromadzonych danych.

Zgodnie z wnioskiem przedstawiono rozliczenie Projektu P1, w ramach którego wydatkowano od początku wdrażania projektu, m.in.:

- 56.981.543,46 zł na usługi doradcze, tj. 98,13% środków zaplanowanych na ten cel w ramach całego projektu, z czego 54.789.220,75 zł stanowiły wydatki kwalifikowane,
- 239.353.845,39 zł na pokrycie kosztów stworzenia i zakupu oprogramowania, wraz z zakupem, rozszerzeniem i aktualizacją licencji, tj. 58,44% środków zaplanowanych na ten cel w ramach całego projektu, z czego 239.162.288,02 zł to wydatki kwalifikowane,
- 6.636.534,93 zł na promocję projektu, tj. 67,60% środków zaplanowanych na ten cel w ramach całego projektu, z czego 6.534.379,88 zł to wydatki kwalifikowane,
- 106.388.062,54 zł na zakupy inwestycyjne, tj. 98,84% środków zaplanowanych na ten cel w ramach całego projektu, z czego 103.651.769,25 zł to wydatki kwalifikowane.

Na realizację Projektu P1 w 2015 r. wydatkowano ogółem 39.929.678,44 zł (w tym 85% ze środków europejskich i 15% ze środków krajowych), z tego kwota wydatków kwalifikowalnych wyniosła 39.903.322,71 zł, niekwalifikowalnych 26.355,73 zł.

(dowód: akta kontroli 45-92, 255-256, 407, 410-411, 1880-1929)

Przyszłość Projektu P1 uzależniona jest od stanowiska Komisji Europejskiej, a CSIOZ nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych decyzji KE, jednak w ocenie Dyrektora CSIOZ może nastąpić:

- Zgoda Komisji na realizację Projektu P1 w formule projektu niefunkcjonującego. Wówczas Polska zostanie zobowiązana do realizacji pełnego zakresu Projektu P1 w terminie do końca I kwartału 2019 r. ze środków krajowych.
- Zgoda Komisji na realizację Projektu P1 zgodnie z przedstawionym wnioskiem o potwierdzenie wkładu finansowego, czyli realizacja Projektu P1 w 2 fazach przy ograniczonym zakresie. Taka decyzja będzie powodowała konieczność wycofania z certyfikacji wydatków dotychczas poniesionych na realizację Projektu P1 w części, która ostatecznie nie zostanie zrealizowana w ramach projektu. Wówczas kwota wydatków kwalifikowalnych poniesionych dotychczas na realizację Projektu P1 zostanie zmniejszona o kwotę ok. 85.790.222,84 zł, zwiększając jednocześnie wydatki niekwalifikowalne przedsięwzięcia zrealizowanego w ramach POIG³⁶. Wydatki niekwalifikowalne, jakie będą musiały zostać poniesione ze środków krajowych w fazie 2, oszacowano na poziomie 21.795.493,75 zł.
- Zgoda Komisji na ograniczenie zakresu Projektu P1 oraz podział projektu na fazy, przy jednoczesnym braku zgody na współfinansowanie 2 fazy Projektu P1 w ramach POPC. Wówczas kwota wydatków kwalifikowalnych poniesionych dotychczas na realizację Projektu P1 zostanie zmniejszona o kwotę ok. 85.790.222,84 zł, zwiększając jednocześnie wydatki niekwalifikowalne przedsięwzięcia zrealizowanego w ramach POIG. Dodatkowo realizacja 2 fazy Projektu P1 będzie musiała zostać sfinansowana w całości ze środków krajowych (szacowana kwota środków jakie muszą zostać poniesione na realizację fazy 2 to ok. 245.604.493,75 zł).

(dowód: akta kontroli str. 157-187, 344-365, 410-411)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo niezrealizowania projektu P1 wydatki na usługi doradcze zostały wykonane w 98,13% zaplanowanych środków.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że potrzeba powierzania realizacji części zadań ekspertom zewnętrznym wynikała z niewystarczającej liczby etatów oraz braku

³⁶ Razem z wydatkami niekwalifikowalnymi już poniesionymi w Projekcie P1 w wysokości 6.463.135,77 zł, kwota wydatków niekwalifikowalnych fazy 1 wyniosłaby ok. 92.253.358,61 zł.

środków na zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia dla wysokiej klasy specjalistów IT³⁷.

Wyjaśniono, że uzasadnieniem dla braku proporcjonalności poniesionych wydatków na usługi doradcze względem stopnia realizacji całego Projektu P1 jest również dwukrotne zakończenie prac Wykonawcy Strumienia I bez zrealizowania procesu odbiorowego.

Zrealizowane prace (w zakresie uzgodnień, przeglądów produktów cząstkowych oraz przeprowadzonych testów, a także zadań związanych z integracją, przygotowaniem wydania i wdrożenia) nie znajdowały odzwierciedlenia w stopniu zaawansowania projektu, gdyż żaden z produktów (Szyba Usług, System Administracji – Audyt, System Administracji – Zabezpieczenie i Prywatność, System Administracji – Administracja) nie został odebrany. Co więcej, kolejny Wykonawca Strumienia I (CGM-HP) zmodyfikował część koncepcji biznesowych i technicznych wpływając na potrzebę modyfikacji oprogramowania produktów już wytworzonych.

(dowód: akta kontroli str. 157-187, 410-411)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie od stycznia do lipca 2015 r. CSIOZ wypłacił premie dodatkowe pracownikom realizującym projekt P1, w łącznej wysokości 119 396,05 zł (średnia miesięczna wysokość funduszu premiowego z przeznaczeniem na premie dla 36 pracowników wyniosła 17 056,6 zł). NIK zauważyła, że w okresie od sierpnia do grudnia 2015 r. wypłacono premie dodatkowe w łącznej wysokości 300 039,55 zł (średnia miesięczna wysokość funduszu premiowego z przeznaczeniem na premie dla 55 pracowników wyniosła 60 007,9 zł), mimo że Centrum wiedziało o zagrożeniu terminów realizacji Projektu P1.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że premie mają charakter uznaniowy, a ich wysokość w każdym miesiącu jest różna w zależności od rodzaju zadań oraz sposobu ich realizacji przez poszczególne osoby, stąd też różny poziom premii w poszczególnych miesiącach 2015 r. Premie przyznane pracownikom projektu w okresie od sierpnia do grudnia 2015 r. uwzględniały przede wszystkim obciążenie zespołu projektowego większą ilością zadań oraz bardzo krótkimi terminami ich realizacji, czego konsekwencją była m.in. praca w godzinach nadliczbowych.

Zwrócono również uwagę na trudności z zachowaniem stabilności zatrudnienia, m.in. w zakresie specjalistów teleinformatyki, które wynikały z rezygnacji z pracy wykwalifikowanych pracowników z uwagi na sytuację w Projekcie P1. Niestabilność zatrudnienia, znacząco odbiegający od stawek rynkowych poziom wynagrodzeń oraz trudności pogodzenia obowiązków służbowych z obowiązkami rodzinnymi wpłynęły na odpływ wykwalifikowanej kadry posiadającej wiedzę oraz doświadczenie niezbędne przy prawidłowej realizacji obowiązków służbowych warunkujących możliwość realizacji pełnego zakresu Projektu P1. Z tego powodu podjęto próbę przeciwdziałania zaistniałym problemom poprzez przyznanie premii pracownikom zaangażowanym w realizację zadań projektowych w ramach dostępnych środków. Równocześnie wyjaśniono, że w 2015 r. zarówno średnie wynagrodzenie pracowników realizujących Projekt, jak i premie były niższe niż w 2014 r. (odpowiednio: o ok. 8% w przypadku wynagrodzeń i ok. 31% w przypadku premii).

(dowód: akta kontroli str. 157-194, 410-411, 769)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo niezrealizowania P1 na działania informacyjne i promocyjne tego systemu Centrum od początku realizacji Projektu wydatkowało 6.636.534,93zł, co stanowiło 67% zaplanowanej kwoty. Poniesione wydatki wynikały z nałożonego na państwa

³⁷ Do głównych zadań ekspertów należała m.in. pomoc CSIOZ w zakresie: odbiorów produktów, kontroli jakości, opiniowania planów testów oraz nadzór testów systemów IT, weryfikacji i opiniowania zakresu funkcjonalnego, analiz wymagań, kryteriów jakościowych produktów specjalistycznych, w opracowywaniu, przeglądach i opiniowaniu dokumentacji specjalistycznej.

członkowskie Unii Europejskiej, w tym również indywidualnych beneficjentów środków strukturalnych, obowiązku prowadzenia działań komunikacyjnych dla projektów współfinansowanych z funduszy europejskich³⁸. Dodatkowo, zakres zaplanowanych do realizacji działań informacyjno-promocyjnych został określony w Studium Wykonalności dla Projektu P1, stanowiącym załącznik do złożonego wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 157-194, 410-411)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Centrum realizowało w ramach projektu P1 system e-zwolnienia, którego funkcjonalność pokrywała się z systemem wprowadzanym przez ZUS.

Wyjaśniono, że e-zwolnienia zgodnie ze studium wykonalności oraz OPZ miały zostać zrealizowane w pełnym zakresie (analogicznie w stosunku do recept, zleceń i skierowań). Jednak w toku prac analitycznych oraz prowadzonych spotkań z pracownikami ZUS (na przełomie 2012 r. i 2013 r.) podjęto decyzję o rezygnacji z części funkcjonalności podsystemów realizujących proces wystawiania i przetwarzania zwolnień lekarskich w ramach Projektu P1. Dotyczyło to podsystemów, dla których utracono uzasadnienie biznesowe w związku ze zmianą procesu biznesowego dot. rejestracji i przetwarzania zwolnień lekarskich przez właściciela tego procesu (ZUS). Niezwłocznie po podjęciu decyzji przystąpiono do przygotowania zmiany projektowej w Projekcie P1. W miejsce funkcjonalności, z których zrezygnowano, zaproponowano stworzenie innych funkcjonalności w systemie P1. W podsystemie Aplikacja Usługodawców i Aptek (P1) pozostawiono możliwość utworzenia dokumentu elektronicznego zwolnienia, co w połączeniu z pozostałymi usługami miało umożliwić szybszą obsługę pacjenta.

(dowód: akta kontroli str. 157-187, 410-411)

Nie zostały udostępnione: System Informacji Medycznej przewidziany w art. 10 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia³⁹ (opóźnienie już dwa lata) oraz wykazy: Centralny Wykaz Usługodawców i Centralny Wykaz Pracowników Medycznych określone w art. 16 i 17 ustawy (opóźnienie już ponad cztery lata)⁴⁰. Jak wyjaśniono podstawą SIM miał być Projekt P1, a Wykazy CWU, CWPM stanowią części składowe systemu P1 i miały być opracowywane przez Wykonawcę Strumienia III w ramach umowy nr CSIOZ/32/2012. Obecny termin uruchomienia SIM to I kwartał 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-130, 407, 410-411)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 lipca 2013 r. została podpisana umowa z Decsoft S.A. (lider konsorcjum) oraz Arcus S.A. – (członek konsorcjum) na kwotę 138.990.000,00 zł, o realizację strumienia V, tj. o dostarczenie, zainstalowanie i skonfigurowanie Infrastruktury Techniczno-Systemowej⁴¹ na potrzeby podsystemów realizowanych przez strumienie II-IV Projektu P1. Etap I umowy obejmował dostarczenie, zainstalowanie i skonfigurowanie infrastruktury dla środowisk nieprodukcyjnych (11.814.150,00 zł), a etap II dostarczenie, zainstalowanie i skonfigurowanie infrastruktury dla środowisk produkcyjnych (106.327.350,00 zł). Oba etapy zostały zamknięte i rozliczone.

Na realizację Etapu III obejmującego utrzymanie infrastruktury w okresie od 23 lipca 2013 r. do 30 lipca 2014 r. wydatkowano 12.755.100,00 zł, z tego na eksploatację -

³⁸ Obowiązki te wynikają z przepisów prawa wspólnotowego (w szczególności z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006) oraz podpisanej Umowy o dofinansowanie realizacji Projektu P1 - § 10 Informacja i Promocja, zgodnie z którym „Beneficjent jest zobowiązany do informowania opinii publicznej o fakcie otrzymania dofinansowania na realizację projektu ze środków Programu zarówno w trakcie realizacji Projektu jak i po jego zakończeniu”.

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 636 ze zm.

⁴⁰ Zgodnie z art. 57 ust. 6 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia dane w SIM miały być przetwarzane od 1 marca 2014 r., a z art. 57. ust. 2 ww. ustawy wynika, że dane w CWU i CWPM powinny być przetwarzane od 1 listopada 2012 r.

⁴¹ Nr CSIOZ/39/2013.

8.560.800,00 zł, kolokację – 2.976.600,00 zł i dzierżawę łączy – 1.217.700,00 zł. W dniu 23 września 2014 r. CSIOZ odstąpiło od umowy z wykonawcą.

W dniu zakończenia czynności kontrolnych CSIOZ pozostawał w sporze sądowym z Wykonawcą Strumienia V, tj. konsorcjum Decsoft S.A. oraz Arcus S.A. Łączna wysokość roszczeń wynikająca z trzech pozwów sądowych wynosiła 4.643.257,00 zł. Wszystkie sprawy były we właściwości Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że Centrum zdecydowało o wszczęciu działań kontrolnych w celu oceny poprawności realizacji zobowiązań wynikających z umowy, co wykonawca kilkakrotnie uniemożliwił. W związku z tym Centrum uznało, że wykonawca pozostawał w zwłoce w wykonaniu zobowiązań wynikających z umowy⁴² i złożyło oświadczenie o odstąpieniu od umowy w części: świadczenie usług eksploatacji (utrzymania) dla ITS, zapewnienie Centralnego oraz Zapasowego Ośrodka Przetwarzania Danych w ramach usługi kolokacji, zapewnienie łączy telekomunikacyjnych między Ośrodkami Przetwarzania Danych, zapewnienie łączy internetowych dla każdego z Ośrodków Przetwarzania Danych, świadczenie usług I i II linii wsparcia, udział w strukturze i procesach Projektu P1.

Z infrastruktury techniczno-systemowej (ITS) zakupionej w ramach realizacji Projektu P1 wydzielone zostały środowiska na potrzeby realizacji projektu P4. Pozostała część infrastruktury, na której znajdują się produkty wytworzone w ramach realizacji projektu P1, utrzymywana jest w sprawności technicznej, pozwalającej na jej późniejsze wykorzystanie w ramach realizacji P1.

Łączny koszt utrzymania ITS w 2015 r. wyniósł: 5.923.879,67 zł brutto, natomiast miesięczne koszty utrzymania ITS wynoszą: kolokacja – 220.662,00 zł⁴³, utrzymanie ITS dla projektów P1, P2 i P4 – 356.879,27 zł⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-138, 410-411)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że przyjęty sposób realizacji Projektu P1, jak również błędy w nadzorze po stronie Centrum oraz niewywiązanie się wykonawców poszczególnych części ze zobowiązań doprowadziło do niezrealizowania Projektu P1 przez CSIOZ w przewidzianym terminie.

2. Systemy dziedzinowe teleinformatyczne systemu informacji w ochronie zdrowia oraz realizacja Projektu P4

Opis stanu faktycznego

System informacji w ochronie zdrowia⁴⁵ miał obejmować, m.in. siedem dziedzinowych systemów teleinformatycznych, administrowanych przez CSIOZ: System Statystyki w Ochronie Zdrowia, System Monitorowania Zagrożeń, Zintegrowany System Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi, System Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych, System Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, System Monitorowania Kosztów Leczenia, System Monitorowania Dostępności do Świadczeń Opieki Zdrowotnej.

2.1. Systemy realizowane w ramach Projektu P4

Dnia 15 września 2014 r. zostało zawarte Porozumienie⁴⁶ między Władzą Wdrażającą Programy Europejskie a CSIOZ o dofinansowanie w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji”

⁴² W szczególności wobec zobowiązań wynikających z § 4 ust. 1 pkt 3, 14 i 17 w związku z § 14 przedmiotowej Umowy.

⁴³ Umowa CSIOZ/88/2015.

⁴⁴ Umowa CSIOZ/107/2015.

⁴⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 23 - 24, oraz art. 26-30 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.

⁴⁶ Nr POIG.07.01.00-00-067/14-00 2014-09-15CSIOZ.

Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013 Projektu P4 Dziedzinowe systemy teleinformatyczne systemu informacji w ochronie zdrowia, który obejmował realizację pięciu systemów: Systemu Statystyki Ochrony Zdrowia, Systemu Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, Systemu Monitorowania Zagrożeń, Zintegrowanego System Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi oraz Systemu Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 96-97, 446-469)

Wykonawców poszczególnych dziedzinowych systemów w ramach projektu P4 wyłoniono w wyniku postępowań uzupełniających do zamówień na strumieniu II i IV w ramach projektu P1⁴⁷, tj.:

- Hewlett-Packard Polska Sp. z o.o.⁴⁸ – umowa dotycząca świadczenia usług rozwojowych systemu „Portal”, na którą wydatkowano kwotę ogółem 9.799.599,42 zł,
- Sygnity SA⁴⁹ umowa dotycząca świadczenia usług rozwojowych w zakresie systemów „Hurtownia Danych” oraz „System Wykrywania Nadużyć”, na którą ogółem wydatkowano 7.135.070,00 zł.

Realizację Projektu P4 planowano zakończyć do 30 września 2015 r., a eksploatację systemów dziedzinowych rozpocząć w 2015 r. W związku z opóźnieniami powstałymi w Projekcie P1, które skutkowały niemożnością wykorzystania usług P1 w Projekcie P4, Centrum opracowało Plan Nadzwyczajny uniezależniający systemy dziedzinowe od systemu P1. Dnia 8 października 2015 r. podpisano Aneks⁵⁰ do Porozumienia o dofinansowanie, wydłużający termin realizacji Projektu P4 do 31 grudnia 2015 r. Systemy dziedzinowe realizowane w ramach P4 zostały wytworzone i odebrane technicznie⁵¹ w 2015 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

System Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia oraz System Statystyki Ochrony Zdrowia zostały uruchomione produkcyjnie dopiero w 2016 r., pomimo, że powinny zostać uruchomione odpowiednio do 1 listopada 2012 r.⁵² (3 lata po terminie) i do 1 sierpnia 2014 r.⁵³ (półtora roku po terminie). Nadal nie zostały uruchomione produkcyjnie Zintegrowany System Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi, System Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych⁵⁴ oraz System Monitorowania Zagrożeń⁵⁵, mimo że zgodnie z art. 57 ust. 7 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia dane w systemach miały być przetwarzane najpóźniej od 1 sierpnia 2014 r.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że SMKPM zostanie uruchomiony i udostępniony do 1 maja 2016 r, tj. do dnia wejścia w życie przepisów pozwalających na zapis za jego pomocą na Egzamin Państwowy, Egzamin Zawodowy lub wnioskowanie o rozpoczęcie szkolenia specjalizacyjnego przez pracowników medycznych⁵⁶,

⁴⁷ Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (podstawowe) nr: WZP-6151-PO-3/11 i WZP-6151-PO-3/11 oraz postępowania uzupełniające nr WZP.6151.58.2014 i WZP.6151.59.2014.

⁴⁸ Nr CSIOZ/116/2014 z 31 października 2014 r.

⁴⁹ Nr CSIOZ/121/2014 z 4 listopada 2014 r.

⁵⁰ Nr 2/KSI SIMIK POIG.07.01.00-00-067/14-02.

⁵¹ SSOZ - odbiór 14 grudnia 2015 r., SEZOZ - odbiór 30 listopada 2015 r., SMZ – odbiór 15 grudnia 2015 r., ZSMOPL - odbiór 11 grudnia 2015 r. oraz SMKPM - odbiór 30 grudnia 2015 r.

⁵² Art. 57. ust. 2 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.

⁵³ Art. 57 ust. 7 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.

⁵⁴ Na niewdrożenie SMKPM NIK zwracał już uwagę w trakcie kontroli P/15/060 Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych oraz P/14/062 Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym, gdzie podano jako przyczyny opóźnienia rozpoczęcia funkcjonowania m.in.: jego złożoność, konieczność zaangażowania dużej liczby interesariuszy, dostosowanie funkcjonalności do wymagań użytkowników systemu oraz kontroli.

⁵⁵ ZSMOPL oraz SMKPM do końca kontroli nie zostały uruchomione produkcyjne, a SMZ został uruchomiony preprodukcyjnie (na dzień zakończenia kontroli był przygotowywany pilotaż).

⁵⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1991 r.).

a ZSMOPL z dniem 1 stycznia 2017 r.⁵⁷ regulującego kwestie przetwarzania danych w Systemie. Równocześnie, z uwagi na brak informacji dotyczącej możliwości finansowania przedmiotowych systemów dziedzinowych, a także wysokie prawdopodobieństwo niedotrzymania terminów, Centrum od czerwca 2013 r. sygnalizowało Ministrowi Zdrowia potrzebę przesunięcia terminów przetwarzania danych w systemach dziedzinowych⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 128-130, 269-341, 1631-1731)

Opis stanu
faktycznego

Na Projekt P4 wydatkowano łącznie 21.388.155,45 zł⁵⁹ z planowanych 25.000.000,00 zł, z czego 21.353.443,30 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne⁶⁰, a 34.712,15 zł niekwalifikowalne. Wydatki niekwalifikowalne wystąpiły jedynie w zadaniu 5 „Wydatki na promocję projektu” i powstały w wyniku nałożonej 10% korekty finansowej⁶¹ za naruszenie ustawy pzp⁶².

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 255-268, 410-445)

2.2. Systemy nieobjęte Projektem P4

System Monitorowania Kosztów Leczenia⁶³, o którym mowa w art. 28 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia nie funkcjonuje, mimo, że termin jego uruchomienia, wskazany w art. 57 ust. 7 ustawy upłynął 1 sierpnia 2014 r., tj. ponad półtora roku temu.

Wyjaśniono, że pod koniec 2013 r., w trakcie uzgodnień z Ministrem Zdrowia, ustalono, że część zadań Systemu nie może być zrealizowana ze względu na brak możliwości przekazania wytycznych od kluczowych interesariuszy, a pozostałe zadania mogły być zrealizowane przez istniejący wówczas System Statystyki Resortowej Ministerstwa Zdrowia.

Prace nad realizacją Systemu Monitorowania Kosztów Leczenia rozpoczęły się w marcu 2015 r., a w sierpniu 2015 r. został przygotowany projekt rozporządzenia w sprawie przedmiotowego systemu. Uruchomienie systemu będzie możliwe w ciągu 18 miesięcy od dnia otrzymania finansowania.

W CSIOZ nie powstał również System Monitorowania Dostępności do Świadczeń Opieki Zdrowotnej⁶⁴, o którym mowa w art. 27 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, gdyż jak wyjaśniono proces kontraktowania i finansowania świadczeń wysokospecjalistycznych został przeniesiony do Narodowego Funduszu Zdrowia⁶⁵. Wytworzenie systemu w CSIOZ wiązałoby się z dublowaniem funkcjonalności systemów NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 201-215, 231-235, 254, 1014-1085)

⁵⁷ Tj. z dniem wejścia w życie art. 72a ust. 4 ustawy Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.), wprowadzony at. 1 pkt. 5 ustawy z 9 kwietnia 2015 r. zmieniającej ustawę z dnia 12 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 788).

⁵⁸ Propozycja nowych terminów została wskazana w projekcie założeń projektu ustawy systemie informacji w ochronie zdrowia, przekazany przy piśmie CSIOZ z dn. 2013-06-26, znak: WOP.0231.57.2012 2013-10304.

⁵⁹ Wniosek końcowy o płatność nr WNP-POIG.07.01.00-00-067/14 z 29 stycznia 2016 r. CSIOZ podał, że faktyczna kwota wydatków jest 0,41 zł niższa od kwoty podanej we wniosku i jest w trakcie weryfikacji.

⁶⁰ Z czego 85% stanowią wydatki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, tj. 18.150.426,80 zł, natomiast 15% wydatki budżetu państwa, tj. 3.203.016,50 zł.

⁶¹ Pismo z dnia 22 grudnia 2015 r. (CPPC-WZP.4220.13.48.1.2015/KK).

⁶² Nr CSIOZ/65/2015 z 18 czerwca 2015 roku na kwotę 758 202,72 zł brutto. CSIOZ zgłosił zastrzeżenia do stwierdzonych naruszeń (pismo z dnia 29 grudnia 2015 r., znak WZP.067.39.2015 2015-13819). Do dnia zakończenia kontroli nie wpłynęła odpowiedź.

⁶³ W brzmieniu pierwotnym System Monitorowania Kosztów Leczenia i Sytuacji Finansowo-Ekonomicznej Podmiotów Lecznictwa. Nazwa oraz zakres funkcjonalności zostały zmienione 12 grudnia 2015 r. ustawą z dnia 9 października 2015 o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw.

⁶⁴ System teleinformatyczny wskazany w art. 27 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, dla którego wymagania, zgodnie z ustaleniami na linii CSIOZ-MZ, miały zostać zrealizowane w ramach funkcjonalności Projektu P1.

⁶⁵ Uchylene art. 15a oraz art. 22 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustawą z dnia 22 lipca 2014 o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1138).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zrealizowanie przez Centrum Projektu P4, mimo że uruchomienie produkcyjne poszczególnych systemów nie zakończyło się w przewidywanych w ustawie o systemie informacji w ochronie zdrowia terminach.

3. popularyzację wiedzy na temat technologii ICT (Projekt P3)

Projekt P3 realizowany był od 1 grudnia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. i współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego - Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Działanie 2.3 Wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Realizacja Projektu miała na celu rozwiązanie problemu związanego z niezadowalającym poziomem wiedzy kadry medycznej i zarządzającej w sektorze ochrony zdrowia w zakresie dostępności, możliwości i korzyści płynących z wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. W ramach Projektu planowano przeszkolić lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarki, położne oraz kadrę zarządzającą.

Wykonawcę zadań w Projekcie P3 wyłoniono w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Z firmą Inter IT Sp. z o.o.⁶⁶ zawarto umowę o przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń dla kadry medycznej i zarządzającej w ochronie zdrowia oraz utworzenie Platformy e-learningowej. Maksymalne wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy ustalone zostało na kwotę: 930.240,00 zł i obejmowało: wykonanie Platformy e-learningowej – 86.400,00 zł oraz wynagrodzenie za przeprowadzenie szkoleń w łącznej maksymalnej wysokości 843.840,00 zł (685 zł za jednego uczestnika szkolenia⁶⁷). Za wykonanie umowy zapłacono wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 611.817,29 zł.

W związku z mniejszym niż pierwotnie zakładano zainteresowaniem szkoleniami w grupie lekarzy i lekarzy dentystów, Instytucja Wdrażająca wyraziła zgodę na przeszkolenie większej liczby pielęgniarek i położnych oraz kadry zarządzającej ochrony zdrowia⁶⁸.

W wyniku przeprowadzenia zamówienia uzupełniającego 13 marca 2015 r. zawarto umowę⁶⁹, której wartość została określona w wysokości 479.200,00 zł, a wykonanie umowy wyniosło 266.794,22 zł.

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 501-610, 1083-1211)

Projekt P3 został rozliczony i zamknięty 12 listopada 2015 r. Na realizację wydatkowano łącznie 1.105.602,73 zł (w 2015 r. 758.945,34 zł). Całość wydatków stanowiły wydatki kwalifikowalne⁷⁰.

W ramach Projektu P3 zrealizowano 24 szkolenia (osiem w 2014 r. i 16 w 2015 r.) dotyczące tematyki związanej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii ICT w sektorze ochrony zdrowia oraz przeszkolono łącznie 1.648 osób, w tym w 2014 r. 772, a w 2015 r. 876 osób. W trakcie trwania projektu na platformie e-learningowej, e-zdrowie założono 2.750 kont, do egzaminu podeszło 1.809 użytkowników, a egzamin zdało 1.702 użytkowników. Platforma ma być dostępna dla użytkowników przez 3 lata.

⁶⁶ Umowa Nr CSIOZ/73/2014 z 24 czerwca 2014 r.

⁶⁷ W tym: koszt szkolenia dla jednego uczestnika 415,00 zł, uśredniony koszt noclegu 120,00 zł i refundacja kosztów podróży w wysokości nie wyższej niż 150,00 zł.

⁶⁸ Pismo DFE MZ (MZ-FEIW-9030-32/RM/14 akceptacja wniosku o dofinansowanie w zmienionym brzmieniu.

⁶⁹ Nr CSIOZ/31/2015.

⁷⁰ We wniosku końcowym podano, że w ramach projektu P3 wydatkowano łącznie 1.102.654,75 zł. Różnica w wysokości 2.947,98 zł wynika z błędu na etapie sporządzania wniosku o płatność, który nie został skorygowany także podczas weryfikacji przez Instytucję Wdrażającą (Ministerstwo Zdrowia). Z uwagi, iż projekt został już rozliczony i zamknięty, aktualnie prowadzone są robocze rozmowy z MZ celem możliwości skorygowania powyższego błędu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zrealizowanie Projektu P3 i osiągnięcie zakładanych celów popularyzacji wiedzy na temat technologii ICT w ochronie zdrowia.

4. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania budżetowe Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-BZ1 zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 407, 410-411, 960-994)

4.1. Wykonanie planu wydatków

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 w 2015 r. wykonanie wydatków CSIOZ w 2015 r. wyniosło 46.989.903,26 zł, tj. 46,65% planu po zmianach (100.729.261,24 zł) i 99,36% pierwotnego planu finansowego (47.293.744,00 zł), w tym m.in. wydatki dokonywane z:

- budżetu środków krajowych wyniosły 12.920.470,74 zł, tj. 31,5% planu po zmianach (41.075.708,00 zł) (wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „0”),
- środków funduszy strukturalnych, ponoszonych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – Priorytet XIV Pomoc Techniczna oraz w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 1.317.946,84 zł, tj. 95,7% planu po zmianach (1.377.224,00 zł) (wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „8”), w tym:
 - POLiŚ w wysokości 420.871,64 zł, tj. 100% planu po zmianach,
 - PO PT 2007-2013 w wysokości 866.398,61 zł, tj. 99,5% planu po zmianach (870.936,00 zł),
- środków stanowiących współfinansowanie krajowe dla wydatków finansowanych ze środków UE w zakresie: Projektu P1 oraz Projektu P4, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Projektu P3 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytetu XIV Pomoc Techniczna w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, płatności dla beneficjentów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - Priorytet XII w wysokości 32.733.560,89 zł, tj. 56,2% planu po zmianach (58.255.573,24 zł) (wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „9”), w tym współfinansowanie:
 - POIG w wysokości 9.657.175,54 zł, tj. 27,5% planu po zmianach (35.176.738,00 zł),
 - POLiŚ w wysokości 22.809.644,20 zł, tj. 100% planu po zmianach,
 - POKL w wysokości 113.842,60 zł, tj. 98,4% planu po zmianach (115.680,00 zł),
 - PO PT 2007-2013 w wysokości 152.898,55 zł, tj. 99,6% planu po zmianach (153.486,00 zł),
- środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej w zakresie projektu TRANSFoRm – Translational Medicine and Patient Safety in Europe w wysokości 30.676,59 zł, tj. 36,0% planu po zmianach (85.288,00 zł).

Wydatki budżetu środków europejskich w zakresie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (Projekt P1, Projekt P4), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Projekt P3) oraz płatności dla beneficjentów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko -

Priorytet XII w 2015 r. wyniosły 152.625.140,45 zł, tj. 52,2% planu po zmianach (292.641.484,01 zł) (wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „7”), w tym:

- środki POIG w wysokości 52.107.235,70 zł, tj. 21,7% planu po zmianach (192.120.220,00zł),
- środki POKL w wysokości 645 102,74 zł, tj. 99,5% planu po zmianach (648 462,00 zł),
- środki POLiŚ w wysokości 99 872 802,01 zł, tj. 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 407, 410-411, 956-994)

Odnosnie różnic w wykonaniu planu wydatków w 2015 r. w stosunku do 2014 r. wyjaśniono, że realizowane projekty/programy w kolejnych latach budżetowych wchodziły w różne fazy/etapy ich realizacji, stąd wydatki w poszczególnych latach różniły się w sposób znaczący.

Niższe wykonanie wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich w 2015 r. w stosunku do planu po zmianach wynikało głównie z:

- odstąpienia przez CSIOZ 30 listopada 2015 r. od realizacji części umów z dotychczasowymi wykonawcami poszczególnych Strumieni w Projekcie P1. Powyższe miało negatywny wpływ zarówno na realizację pozostałych zadań w Projekcie P1 jak i części zadań finansowanych w ramach wydatków z Projektu P4 oraz budżetu środków krajowych, powiązanych z realizacją Projektu P1,
- przejęcia od 1 lipca 2015 r. przez Ministra Zdrowia wszelkich praw i obowiązków Instytucji Wdrażającej, wynikających z zawartych umów z beneficjentami o dofinansowanie w ramach Priorytetu XII – Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia. Pozostałe środki na realizację zadań w POLiŚ, przesunięto do Ministerstwa Zdrowia,
- dodatkowo niższe wykonanie wydatków w stosunku do planów finansowych, w zakresie niektórych zadań, wynikało z obowiązku zabezpieczenia środków finansowych na zaciąganie zobowiązań już na początkowym etapie uruchamiania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. przed ogłoszeniem postępowania (zamawiający, w przypadku braku środków na realizację zadań w całości finansowanych z budżetu środków krajowych, nie ma możliwości unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Następnie, w wyniku rozstrzygnięcia postępowania przetargowego, zamawiający uzyskiwał niższą cenę/wartość przedmiotu zamówienia niż szacowana, a w dalszej kolejności faktyczne koszty usług/płatności były niższe niż maksymalne wynagrodzenie Wykonawcy wynikające z zawartej umowy (np. zakup usług telefonii komórkowej).

(dowód: akta kontroli str. 366-380, 407, 410-411, 956-994)

Wykonanie wydatków majątkowych w § 6060 wyniosło 2.628.640,84 zł, tj. 91,4% (2.876.389,00 zł). Niepełna realizacja planu inwestycji wynikała z:

- kontynuacji przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu, realizacji, wdrożeniu i nadzorze gwarancyjnym Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu Projekt P1 - Strumień I (26.934.496 zł).

W związku z opóźnieniami powstałymi w Projekcie P1, Centrum odstąpiło od realizacji przedmiotowej umowy. Wobec powyższego 22 grudnia 2015 r. decyzją Ministra Zdrowia nr 115 środki na zadanie ujęte w decyzji MF/FG6/002607/2015 zostały zablokowane,

- zakupu infrastruktury techniczno-sprzętowej wraz z zakupem niezbędnych licencji dla Rejestru dawców komórek rozrodczych i zarodków (37.500,00 zł). Postępowanie na zakup przedmiotowej infrastruktury zostało ogłoszone 11 grudnia 2015 r. Jednakże, aby zamawiana w ramach przedmiotowego

postępowania infrastruktura techniczno-sprzętowa mogła prawidłowo spełniać swoją funkcję konieczne było zrealizowanie postępowania pn. „Zakup infrastruktury techniczno-sprzętowej wraz z zakupem niezbędnych licencji dla Rejestru ośrodków medycznie wspomaganej prokreacji i banków komórek rozrodczych i zarodków”, które również zostało ogłoszone 11 grudnia 2015 r. Z uwagi na fakt, że cena najkorzystniejszej złożonej do 15 grudnia 2015 r. oferty postępowania przewyższała kwotę, jaką Centrum mogło przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia, postępowanie zostało unieważnione, a 18 grudnia 2015 r. został wysłany do Ministerstwa Zdrowia wniosek o zmniejszenie planu finansowego i zwolnienie środków w całości z przedmiotowego zadania⁷¹.

- zakupu infrastruktury techniczno-sprzętowej wraz z zakupem niezbędnych licencji dla Rejestru ośrodków medycznie wspomaganej prokreacji i banków komórek rozrodczych i zarodków (7.500,00 zł). Z uwagi na fakt, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką Centrum mogło przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, 21 grudnia 2015 r. postępowanie zostało unieważnione.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 366-380, 407, 410-411, 956-994)

Pierwotny plan wydatków na 2015 r. CSIOZ został zwiększony o 113,0% z 47.293.744,00 zł do 100.769.261,24 zł, co wynikało z powiększania limitów wydatków we właściwych planach finansowych poprzez uruchamianie środków z rezerw celowych na realizację zadań objętych zakresami decyzji MF o zapewnieniu finansowania, m.in. na realizację Projektów P1, P3 i P4. Centrum na etapie wnioskowania o uruchomienie rezerw celowych przewidywało powodzenie realizacji Projektu P1 w 2015 r.

W ciągu 2015 r. zostały uruchomione rezerwy celowe na kwotę ogółem: 166.872.822 zł, z tego wykorzystano 29.241.726 zł, tj. 17,5% (łącznie §§ z czwartą cyfrą: „0”, „9”, „7”). Przyczynami uruchomienia i niewykorzystania poszczególnych rezerw celowych było:

- niewykorzystanie w 100% rezerw celowych uruchomionych 5 sierpnia 2015 r.: IP6.991.346.2015.4BE-32.MWH w wysokości 5.860.755,00 zł oraz MF/IP6/002728/2015/POG/991.346.33.MWH w wysokości 1.034.251,00 zł przeznaczonych na realizację zadania pn. kontynuacja zaprojektowanie, realizacja, wdrożenie i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1) – Strumień I. Niewykorzystanie środków wynikało z odstąpienia przez Centrum 30 listopada 2015 r. od realizacji zawartej umowy, a także obciążenia Wykonawcy karami umownymi w związku nieterminową realizacją zawartego kontraktu,
- niewykorzystania w 100% rezerw celowych uruchomionych 8 grudnia 2015 r.: IP6.991.657.2015.4BE-84.PMX w kwocie 22.894.750,00 zł oraz MF/IP6/004870/2015/POIG/991.657.88.PMX w kwocie 4.040.250,00 zł, przeznaczonych na realizację zadania pn. kontynuacja, zaprojektowanie, realizacja, wdrożenie i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1 – Strumień I. Niewykorzystanie środków wynikało z odstąpienia przez Centrum 30 listopada 2015 r. od realizacji zawartej umowy, a także obciążenia Wykonawcy karami umownymi w związku nieterminową realizacją zawartego kontraktu,

⁷¹ Znak: WFK.031.1.2015 2015-13380.

- niewykorzystania w 100% rezerw celowych uruchomionych 10 grudnia 2015 r. decyzjami nr: IP6.991.653.2015.4BE-87.PMX w kwocie 6.245.970,00 zł oraz MF/IP6/004879/2015/POIG/991.653.92.PMX w kwocie 1.102.230,00 zł, przeznaczonych na realizację zadania pn. Dostawa sprzętu serwerowego oraz licencji/oprogramowania dla CSIOZ. Niewykorzystanie środków wynikało z unieważnienia przez Centrum 20 listopada 2015 r. postępowania o nr WZP.6151.47.2015 na podstawie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych ze względu na niemożliwą do usunięcia wadę uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego,
- niewykorzystania w 100% rezerw celowych uruchomionych 10 grudnia 2015 r. decyzjami nr IP6.991.658.2015.4BE-85.PMX w wysokości 2.639.245,00 zł oraz nr MF/IP6/004874/2015/POIG/991.658.90.PMX w wysokości 465.749,00 zł, przeznaczonych na realizację zadania pn. kontynuacja zaprojektowania, realizacja, wdrożenie i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1 – Strumień I. Niewykorzystanie środków wynikało z odstąpienia przez Centrum 30 listopada 2015 r. od realizacji zawartej umowy, a także obciążenia Wykonawcy karami umownymi w związku nieterminową realizacją zawartego kontraktu,
- niewykorzystanie w 100% rezerw celowych uruchomionych 15 grudnia 2015 r. decyzją nr IP6.991.656.2015.4BE-79.MWH w wysokości 1.082.237,00 zł oraz MF/IP6/004872/2015/POIG/991.656.89.MWH w wysokości 190.983,00 zł, przeznaczonych na realizację zadania pn. świadczenie usług z zakresu doradztwa eksperckiego dla Projektu P1. Niewykorzystanie środków wynikało z braku potrzeby wykorzystania w pełni wsparcia w obszarze zarządczo-specjalistycznym z uwagi na odstąpienie od umów z dotychczasowymi wykonawcami Strumieni I-III,
- niewykorzystanie w 100% rezerwy celowej uruchomionej 5 sierpnia 2015 r. decyzją nr MF/FG6/002607/2015 i skorygowanej 10 listopada 2015 r. decyzją nr MF/FG6/002607/2015/K01 w wysokości 53.854.920,00 zł (po korekcie w wysokości 13.460.212,00 zł), przeznaczonej na realizację zadania pn. kontynuacja zaprojektowanie, realizacja, wdrożenie i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1 – Strumień I. Niewykorzystanie środków wynikało z odstąpienia przez Centrum 30 listopada 2015 r. od realizacji zawartej umowy, a także obciążenia Wykonawcy karami umownymi w związku nieterminową realizacją zawartego kontraktu,
- wykorzystanie w 5,9% rezerw celowych uruchomionych 5 sierpnia 2015 r.: IP6.991.358.2015.4BE-30.MWH w wysokości 3.338.336,92 zł z uruchomionych 56.379.891,00 zł oraz MF/IP6/002735/2015/POIG/991.358.31.MWH w wysokości 589.118,28 zł z uruchomionych 9.949.394,00 zł, przeznaczonych na sfinansowanie realizacji umów na Strumieniu II-IV w ramach Projektu P1. Niewykorzystanie środków wynikało z odstąpienia przez Centrum 30 listopada 2015 r. od realizacji części umów z dotychczasowymi Wykonawcami Strumieni I i III oraz obciążyło tych Wykonawców karami umownymi za nieterminową realizację zawartych kontraktów stron,
- wykorzystanie w 19,2% rezerwy celowej uruchomionej 21 października 2015 r. decyzją nr IP6.991.283.2015.18BE-14.DKO w kwocie 98.021,75 zł z uruchomionych 511.819,00 zł, przeznaczonej na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację Projektu P1 w IV kwartale 2015 r. oraz zapewnienie instytucjonalnej ciągłości funkcjonowania jednostki m.in. na zabezpieczenie potrzeb etatowych w związku z wydłużonym okresem

realizacji Projektu P1, tj. do 31 grudnia 2015 r. oraz dostosowanie proporcji w poszczególnych źródłach finansowania. Niewykorzystanie środków w ramach przyznanej rezerwy celowej wynika ze zbyt późnego otrzymania decyzji o uruchomieniu rezerwy celowej - CSIOZ wnioskowało o wydanie decyzji/uruchomienie środków w maju 2015 r., a otrzymało przedmiotową decyzję dopiero w październiku 2015 r. Powyższe uniemożliwiło przeprowadzenie skutecznej rekrutacji w IV kwartale 2015 r.,

- wykorzystanie w 54,7% rezerwy uruchomionej 10 września 2015 r. decyzją nr IP6.991.321.2015.18BE-17.DKO w wysokości 94.018,47 zł z uruchomionych 171.870,00 zł, przeznaczonej na wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w realizację Projektu P4 w IV kwartale 2015 r. oraz zapewnienie instytucjonalnej ciągłości funkcjonowania jednostki m.in. na zabezpieczenie potrzeb etatowych w związku z wydłużonym okresem realizacji Projektu P4, tj. do 31 grudnia 2015 r. oraz dostosowanie proporcji w poszczególnych źródłach finansowania. Niewykorzystanie środków finansowych w ramach przyznanej rezerwy celowej wynika ze zbyt późnego otrzymania decyzji o uruchomieniu rezerwy celowej - CSIOZ wnioskowało o wydanie decyzji/uruchomienie środków w maju 2015 r., a otrzymało przedmiotową decyzję dopiero we wrześniu 2015 r., co uniemożliwiło przeprowadzenie skutecznej rekrutacji w IV kwartale 2015 r.,
- wykorzystanie w 61,2% rezerw celowych uruchomionych 2 listopada 2015 r.: IP6.991.534.2015.4BE-63.SZZ w kwocie 1.326.023,31 zł z uruchomionych 2.167.857,00 zł oraz MF/IP6/004470/2015/POIG/991.534.67.SZZ w kwocie 234.004,14 zł z uruchomionych 382.563 zł, stanowiących zabezpieczenie środków na realizację zadania pn. świadczenie usług z zakresu doradztwa eksperckiego dla Projektu P1. Niewykorzystanie środków wynikało z braku potrzeby pełnego wsparcia w obszarze zarządczo-specjalistycznym z uwagi na odstąpienie przez Centrum od realizacji umów zawartych z dotychczasowymi Wykonawcami Strumieni I-III, w związku, z czym nie zostały wykorzystane w pełni roboczogodziny przewidziane do realizacji umowy,
- wykorzystanie w 62% rezerwy celowej uruchomionej 15 października 2015 r. decyzją nr MF/FS1/004328/2015 w wysokości 541.565,82 zł z uruchomionych 871.392,00 zł, przeznaczonej na realizację zadania pn. zapewnienie trwałości Projektów P1, P2 i P4. Niepełne wykorzystanie środków w ramach ww. rezerwy celowej wynikało z przedłużenia okresu realizacji Projektów P1 i P4 do 31 grudnia 2015 r., dlatego też przed tym terminem nie wystąpiła konieczność zaangażowania większości pracowników realizujących zadania projektowe do zadań związanych z zachowaniem trwałości Systemów: P2, P4 oraz P1. Ponadto należy wskazać, że ze względu na konieczność realizacji Projektu P1 do końca okresu kwalifikowalności wydatków (31 grudnia 2015 r.), CSIOZ musiało zapewnić zespół projektowy, który będzie w stanie odebrać wszystkie zaplanowane w ramach systemu funkcjonalności. Mając na względzie konieczność zapewnienia prawidłowego działania Systemu P1 w momencie rozpoczęcia jego funkcjonowania przyjęto, że większość pracowników musi uczestniczyć w pracach projektowych, w związku z powyższym budowa zespołu utrzymaniowego przesunęła się na koniec 2015 r.,
- wykorzystanie w 63% rezerwy celowej uruchomionej 13 kwietnia 2015 r. decyzją nr MF/FS1/000777/2015 i skorygowanej 15 października 2015 r. decyzją nr MF/FS1/000777/2015/K04 w wysokości 1.051.191,74 zł z uruchomionych 1.665.000,00 zł (po korekcie w wysokości 1.000.000,00 zł), przeznaczonej na realizację zadania pn. zapewnienia trwałości Projektu P2. Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z nieuruchomienia Projektu P1, w wyniku czego nie dokonano planowanej relokacji ITS P2, przedłużającego się postępowania

na świadczenie usługi wsparcia ITS P2, w wyniku czego realizacja zadania trwała krócej niż planowano, rozstrzygnięcia postępowania na świadczenie usługi wsparcia ITS P2, którego najkorzystniejsza oferta była znacznie niższa niż wynikało to z szacunków wykonanych na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

- wykorzystanie w 73% rezerwy celowej uruchomionej 27 kwietnia 2015 r. decyzją nr MF/FS1/001062/2015 w wysokości 287.509,40 zł z uruchomionych 394.995,00 zł, przeznaczonej na realizację zadania pn. zapewnienie trwałości Projektów P1, P2 i P4. Proces rekrutacji w ramach środków otrzymanych z rezerwy celowej, rozpoczął się na początku maja 2015 r. Niepełne wykorzystanie środków/etatów wynika z niskiej liczby aplikacji, które zostały dostarczone do CSIOZ oraz aplikacji, które spełniałyby wymagania konieczne zawarte w treści ogłoszeń o pracę,
- wykorzystanie w 78,6% rezerw celowych uruchomionych 27 stycznia 2015 r.: IP6.991.5.2015.18BE-2.DKO w wysokości 408.943,98 zł z uruchomionych 520.073,00 zł oraz IP6.991.5.2015.18BP-1.DKO w wysokości 72.168,72 zł z uruchomionych 91 778,00 zł, przeznaczonej na sfinansowanie skutków uchwały Nr 200/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r., tj. na sfinansowanie siedmiu etatów utworzonych od listopada 2014 r. Proces rekrutacyjny w ramach przyznanych środków z rezerwy celowej rozpoczął się na początku listopada 2014 r., a niepełne wykorzystanie środków/etatów wynika z niskiej liczby aplikacji, które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenia oraz aplikacji, które spełniałyby wymagania konieczne zawarte w treści ogłoszeń o pracę.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że zgodnie z ust. 41 „Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99” wniosek dysponenta części budżetowej o zmianę/anulowanie decyzji Ministra Finansów jest przekazywany w terminie do 8 grudnia przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju do Ministra Finansów. Dysponent przekazuje wniosek najpóźniej do 24 listopada danego roku budżetowego. W tym terminie CSIOZ przewidywało realizację zakresu umów zawartych na budowę Systemu P1, w tym poszczególnych wydań zgodnie z obowiązującymi opisami przedmiotów zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-138, 157-187, 366-380, 407, 410-411, 956-994) CSIOZ 10 grudnia 2015 r. przekazało do Dysponenta części 46 – Zdrowie informację o braku możliwości wykorzystania w 2015 r. wydatków związanych z realizacją Projektu P1, a następnie 17 grudnia 2015 r. wnioskowało o rozważenie zablokowania tych wydatków⁷², tj.:

- 56.974.490,00 zł w związku z odstąpieniem przez CSIOZ od umowy nr CSIOZ/8/2015 (z zachowaniem rozliczenia za przeprowadzone szkolenia i opracowane materiały szkoleniowe), dotyczącej przedsięwzięcia pn. Kontynuacja zaprojektowania, realizacji, wdrożenia i nadzór gwarancyjny Podsystemów „Szyna Usług” oraz „System Administracji” oraz wykonanie Integracji, Wydania i Wdrożenia w ramach Projektu P1 – Strumień I, w tym:

⁷² Po dniu 24 listopada danego roku, można występować o dokonanie blokady środków uruchomionych z rezerwy celowej, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

- 30.039.994 zł w ramach planu finansowego CSIOZ na 2015 r. POIG/P1,
- 26.934.496 zł w ramach poz. 5 planu finansowego zakupów inwestycyjnych na 2015 r. dla CSIOZ.
- 7.348.200 zł w związku ze skutecznym unieważnieniem postępowania na dostawę sprzętu serwerowego oraz licencji dla CSIOZ.

Ponadto 22 grudnia 2015 r. CSIOZ zgłosiło do Dysponenta części 46 – Zdrowie m.in. kwoty „oszczędności” w zakresie rezerw celowych, tj. kwoty niewykorzystanych środków do końca 2015 r. wg stanu na 22 grudnia 2015 r. (z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej, w paragrafach z ostatnią cyfrą „0”) w łącznej wysokości 1.046.294,00 zł.

W ocenie NIK, nieefektywne wydatkowanie środków uruchomionych z rezerw celowych wynikało głównie z opóźnień w realizacji Projektu P1, w tym kolejnych przesunięć terminów odbiorów poszczególnych podsystemów oraz odstąpienia od umów z wykonawcami Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 157-187, 366-380, 407, 410-411, 956-994)

4.2. Badanie wykonania wydatków

Opis stanu faktycznego

Badanie wydatków przeprowadzono na podstawie wylosowanej próby 128 zapisów księgowych po stronie ct konta 130, dokonanych na podstawie 125 faktur i innych dowodów księgowych na łączną kwotę 59.427.300,43 zł, w tym:

- 5.945.573,00 zł wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „0”,
- 45.232.408,42 zł wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „7”,
- 227.059,67 zł wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „8”,
- 8.022.259,34 zł wydatki w paragrafach z czwartą cyfrą „9”,

dotyczących zaciągniętych zobowiązań na kwotę 539.661.327,76 zł, wynikających z 55 umów zawartych z wykonawcami, dwóch składek członkowskich organizacji międzynarodowych, jednej odprawy dla pracownika, jednego zakupu dokonanego na podstawie zapotrzebowania (bez umowy) oraz jednej zaliczki na opinię biegłego w procesie sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 407, 410-411, 956-1013)

W wyniku badania ustalono m.in.:

Uwagi dotyczące badanej działalności

1) W 14 przypadkach spośród 125 zbadanych zapłacono za fakturę od 7 do 20 dni przed terminem oraz w 3 przypadkach powyżej 21 dni. Zgodnie z art. 44 ust 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki z budżetu państwa powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że głównymi przyczynami dokonania płatności na więcej niż 7 dni przed upływem ostatecznego terminu wynikającego z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, były w szczególności:

- konieczność dokonywania płatności przed terminem wynikała z „Terminarza płatności środków europejskich w 2015 r. perspektywa finansowa 2007- 2013”. Zgodnie z Terminarzem, Bank Gospodarstwa Krajowego realizował płatności przeciętnie cztery razy w miesiącu w odstępach średnio 7-9 dni. Aby nie dopuścić do przekroczenia terminu płatności nawet o jeden dzień, CSIOZ regulowało zobowiązania w terminach wynikających z „Terminarza BGK” nie tylko w zakresie budżetu środków europejskich, ale również budżetu państwa w przypadku tej samej faktury, z której dokonano wydatków w ramach budżetu środków europejskich,
- chęć ujmowania możliwie największych kwot płatności w składanych okresowo do Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dawniej: Władza Wdrażająca Programy

Europejskie) wnioskach o płatność w celu umożliwienia uzyskania relatywnie najwyższego poziomu certyfikacji poniesionych przez CSIOZ wydatków (dotyczy płatności w ramach POIG P1 i P4 oraz płatności dokonywanych z budżetu środków krajowych w zakresie tej samej faktury, z której dokonano wydatków w ramach POIG),

- konieczność bieżącego regulowania zobowiązań w maju i czerwcu 2015 r. w zakresie Projektu P3 współfinansowanego ze środków EFS w ramach POKL i oraz w ramach działań podejmowanych przez CSIOZ jako IW/IP II dla XII Priorytetu POIiŚ w związku ze zbliżającym się terminem (30 czerwca 2015 r.) zakończenia realizacji tych projektów/programów przez CSIOZ (dotyczy płatności w ramach POKL i POIiŚ oraz płatności dokonywanych z budżetu środków krajowych w zakresie tej samej faktury z której dokonano wydatków w ramach POIiŚ),
- konieczność bieżącego regulowania zobowiązań w listopadzie i grudniu 2015 r. w zakresie projektów P1 i P4 w związku ze zbliżającym się terminem (31 grudnia 2015 r.) zakończenia realizacji tych projektów, a tym samym upływem okresu kwalifikowania wydatków,
- konieczność regulowania zobowiązań przed zakończeniem roku budżetowego w ramach limitów wydatków wynikających z odpowiednich planów finansowych CSIOZ na 2015 r.

Wystąpił jeden przypadek opóźnienia w zapłacie za fakturę, w skutek którego zapłacono odsetki za zwłokę w wysokości 101,35 zł⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-138, 157-164, 407, 410-411, 956-1013)

2) W ramach szkoleń pracowników CSIOZ realizowanych na podstawie umowy⁷⁴ CSIOZ/39/2013 zawartej z konsorcjum Decsoft SA i Arcus SA o wartości zrealizowanych szkoleń 231.194,39 zł (29 szkoleń po 7.972,22 zł, każde dla maksymalnie 10 osób o koszcie przeszkolenia jednej osoby w wysokości 797,22 zł), zostało przeszkolonych 24 pracowników (z tego nadal pracuje 10 osób), nie zawierano z pracownikami umów szkoleniowych, mimo, że zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 8/2013 Dyrektora CSIOZ z 15 marca 2013 r. zmieniającym zarządzenie NR 40/2011 Dyrektora CSIOZ z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników CSIOZ - Instrukcja postępowania w sprawach związanych ze szkoleniami pracowników CSIOZ umowy takie powinny być zawierane w przypadku, gdy wartość dodatkowego świadczenia przyznanego pracownikowi Centrum z tytułu podnoszenia kwalifikacji zawodowych: jest równa lub przekracza 2.000 zł, zostaje zawarta umowa szkoleniowa na okres 18 miesięcy, a jeśli jest równa lub przekracza 4.000 zł, zostaje zawarta umowa szkoleniowa na okres 3 lat.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że w przypadku szkoleń realizowanych przez Wykonawców zewnętrznych w ramach Projektu P1, pracownicy CSIOZ byli kierowani na szkolenia z inicjatywy pracodawcy, wynikającej z bieżących potrzeb związanych z realizacją, a następnie utrzymaniem Projektu P1. Pracodawca (CSIOZ) kierował pracowników na szkolenia dotyczące m.in. produktów wykorzystywanych przy tworzeniu Platformy P1. Podniesienie kwalifikacji w trakcie szkoleń miało na celu zapewnienie właściwej realizacji zadań, jakie spoczywały na

⁷³ Faktura KVA/2015/05/000001 na kwotę 231.194,39 zł skorygowana fakturą FVA/2014/12/000009 na kwotę 430.500,00 zł wystawiona przez firmę Decsoft S.A.

⁷⁴ A także umów: CSIOZ/31/2012 zawartej z HP Polska Sp. z o.o o wartości planowanych szkoleń 440.340,00 zł, przeszkolono 24 osoby (z tego nadal pracuje 18 osób) oraz CSIOZ/32/2012 zawartej z konsorcjum Kamsoft SA i Asseco Poland SA o wartości planowanych szkoleń 541.200 zł, zostało przeszkolonych 21 pracowników (z tego nadal pracuje 15 osób). Kwoty dotyczą ogólnej wartości szkoleń - wynikającej z postanowień umów, a nie wartości faktycznie przeprowadzonych szkoleń. Brak możliwości wyceny kosztu jednostkowego szkolenia. Wykonawcy byli zobowiązani zorganizować szkolenia stacjonarne oraz e-learningowe. Jednakże w związku z odstąpieniem od umów nie zrealizowano pełnego zakresu szkoleń określonego w OPZ. CSIOZ wezwało Wykonawców do rozliczenia kosztów zrealizowanych szkoleń - obecnie trwają rozmowy z Wykonawcami.

CSIOZ zgodnie ustawą o systemie informacji w ochronie zdrowia, tj. związanych z należyтым utrzymaniem trwałości projektu oraz zapewnieniem ciągłości jego działania. Przeszkolenie personelu w tym zakresie miało umożliwić pracodawcy redukcję kosztów związanych z zamawianiem usług utrzymaniowych dostarczanych zgodnie z ustawą PZP przez podmioty zewnętrzne.

Należy podkreślić, iż zawarcie umowy szkoleniowej jest możliwe wówczas, gdy obie strony umowy, tj. pracodawca i pracownik, wyrażą wolę zawarcia takiej umowy. w omawianych sytuacjach, ponieważ przeprowadzenie szkoleń nie wynikało z potrzeb zgłaszanych przez pracowników, pracodawca nie miał wystarczających instrumentów, aby żądać od pracowników (informatyków, specjalistów z branży IT) zawarcia umowy szkoleniowej, tym bardziej, że specjalistyczne przeszkolenie pracowników leżało w interesie pracodawcy, a nie pracownika. Uwzględniając postanowienia art. 103¹ § 1 Kodeksu Pracy, uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracowników następowało z inicjatywy pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-138, 407, 410-411, 956-1013)

Opis stanu
faktycznego

3) W przypadku ośmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki (uzupełniających) o łącznej wartości zawartych umów 6.430.330,48 zł (spośród 12 wylosowanych w doborze próby oraz jednej dobranej celowo)⁷⁵, zawarte umowy przekraczały 50% wartości udzielonych zamówień podstawowych, (ale nie przekraczały 50% wartości szacunkowej zamówień).

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że wskutek indywidualnie przeprowadzonych negocjacji o udzielenie zamówień uzupełniających dla każdego postępowania zostały wynegocjowane nowe wartości umów w odniesieniu do wartości umów w ramach udzielonych zamówień podstawowych.

W siedmiu omawianych przypadkach do oszacowania wartości przedmiotu zamówienia przyjęto metodę szacowania czasochłonności prac wykonawcy, uwzględniając ceny rynkowe za roboczogodzinę⁷⁶. CSIOZ w przypadku postępowań nr: WZP.221.33.2013 (Engave Sp. z o.o.); WZP.221.20.2013 (Pentacomp SA); WZP.221.49.2015 (EC2 SA), WZP.6151.7.2015 (EC2 SA) oraz WZP.6151.6.2014CSIOZ (Inter sp. z o.o.) skorzystał z uprawnień wynikających z art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i zwrócił się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących zaoferowanych cen. Wykonawcy tłumaczyli

⁷⁵ 1) Zamówienie WZP.221.33.2013, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.524.216,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/67/2013, wartość umowy 596.550,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.221.63.2014, nr umowy CSIOZ/85/2014, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 749.077,95 zł.

2) Zamówienie WZP.221.20.2014, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.230.000,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/61/2014, wartość umowy 602.700,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.221.30.2015, nr umowy CSIOZ/44/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 614.958,18 zł.

3) Zamówienie WZP.221.20.2013, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.360.257,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/42/2013, wartość umowy 980.310,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.221.28.2015, nr umowy CSIOZ/24/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 149.445,00 zł.

4) Zamówienie WZP.221.49.2015, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 442.800,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/50/2015, wartość umowy 283.392,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.221.89.2015, nr umowy CSIOZ/94/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 177.120,00 zł.

5) Zamówienie WZP.6151.12.2014, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 5.030.700,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/94/2014, wartość umowy 4.779.165,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.6151.15.2015, nr umowy CSIOZ/41/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 2.515.159,35 zł.

6) Zamówienie WZP.6151.7.2015, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.999.980,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/59/2015, wartość umowy 1.079.989,20 zł, zamówienie uzupełniające WZP.6151.49.2015, nr umowy CSIOZ/89/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 996.300,00 zł.

7) Zamówienie WZP.221.45.2014, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.501.584,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/81/2014, wartość umowy 1.048.575,00 zł, zamówienie uzupełniające WZP.6151.39.2015, nr umowy CSIOZ/78/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 749.070,00 zł.

8) Zamówienie WZP.6151.6.2014, wartość szacunkowa zamówienia podstawowego 1.486.243,00 zł brutto, nr umowy CSIOZ/73/2014, wartość umowy 930.240,00 zł, zamówienia uzupełniające WZP.6151.8.2015, nr umowy CSIOZ31/2015, wartość udzielonego zamówienia uzupełniającego 479.200,00 zł brutto.

⁷⁶ A w przypadku jednego (WZP.6151.6.2014CSIOZ) określenie wartości szacunkowej nastąpiło na podstawie Wyceny przedstawionej przez trzech potencjalnych Wykonawców, do których CSIOZ wysłał zapytania 9 października 2013 i prośby o uaktualnienie 14 stycznia 2014. Wszystkie 3 wyceny były do siebie zbliżone i jako wartość szacunkową zamówienia przyjęto najwyższą wycenę tj. na 1.480.674,00 zł.

wysokość zaoferowanych cen, m.in. korzystnymi warunkami zatrudnienia pracowników oraz znajomością środowisk CSIOZ.

Jednakże ci sami wykonawcy podczas negocjacji znacznie zwiększyli stawki za roboczogodzinę za usługi oraz koszt przeszkolenia uczestnika szkolenia ustalone w umowach podpisanych w wyniku postępowań uzupełniających, w stosunku do umów podpisanych w ramach postępowań podstawowych:

- nr CSIOZ/94/2014 i CZIOZ/41/2015 z 116,85 zł do 202,95 zł (wzrost ceny o 74%),
 - nr CSIOZ/59/2015 i CSIOZ/89/2015 z 66,42 zł do 110,70 zł (wzrost ceny o 67%),
 - nr CSIOZ/70/2013 i CSIOZ/37/2015 z 12,30 zł do 140,22 zł (wzrost ceny o 1.040%),
 - nr CSIOZ/61/2014 i CSIOZ/44/2015 z 60,27 zł do 72,57 zł (wzrost ceny o 20%),
 - nr CSIOZ/73/2014 i CSIOZ/31/2015 z 415,00 zł do 500 zł (wzrost ceny o 20%)⁷⁷,
- mimo, że przedmiotowe zamówienia uzupełniające polegały na powtórzeniu zakresu prac z zamówień podstawowych, a ich przedmiotem były usługi tożsame rodzajowo do usług objętych postępowaniami podstawowymi.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że w zamówieniach uzupełniających zakres negocjacji był następujący:

- Umowa nr CSIOZ/41/2015 - wskutek przeprowadzonych negocjacji strony uzgodniły, że do realizacji przedmiotowego zamówienia będzie potrzebnych mniej ról niż to miało miejsce w przypadku zamówienia podstawowego i będą zamawiani jedynie tacy specjaliści IT jak np. architekci systemowi, eksperci ds. testów systemów IT, eksperci ds. jakości oprogramowania, analitycy biznesowo-systemowi, których średnia stawka godzinowa za prace jest odpowiednio wyższa niż dla zwykłych specjalistów, którzy byli także zamawiani w ramach zamówienia podstawowego. Mając powyższe na uwadze wynegocjowany koszt jednej roboczogodziny był więc wyższy niż w przypadku zamówienia podstawowego.
- Umowa nr CSIOZ/89/2015 – podczas negocjacji przedstawiciel wykonawcy wniósł propozycję ceny za jedną roboczogodzinę w kwocie 141,45 zł brutto. W skutek przeprowadzonych negocjacji Stronom udało się uzgodnić odpowiednio niższą stawkę za jedną roboczogodzinę (tj. 110,70 zł brutto) od zaproponowanej przez wykonawcę, jednakże stawka ta w dalszym ciągu była wyższa od stawki z zamówienia podstawowego. Koszt wynegocjowanej roboczogodziny był bezpośrednio związany z liczbą zamawianych roboczogodzin. Dodatkowo w okresie realizacji umowy planowana była intensyfikacja prac związana z końcowym okresem realizacji Projektu P4 co wymagało ponadstandardowego zaangażowania pracowników wykonawcy, np. testy/spotkania trwające po kilkanaście godzin w ciągu dnia.
- Umowa nr CSIOZ/44/2015 – w skutek przeprowadzonych negocjacji strony uzgodniły koszt jednej roboczogodziny, biorąc pod uwagę ilość zamawianych roboczogodzin, co w rezultacie przełożyło się na nieznaczny wzrost stawki za jedną roboczogodzinę w porównaniu do stawki zaoferowanej przez wykonawcę w zamówieniu podstawowym.
- Umowa nr CSIOZ/37/2015 - podczas negocjacji przedstawiciel wykonawcy wniósł propozycję ceny za jedną roboczogodzinę w kwocie 153,75 zł. W skutek przeprowadzonych negocjacji stronom udało się uzgodnić niższą stawkę za roboczogodzinę (tj. 140,22 zł), jednakże stawka ta w dalszym ciągu była wyższa od stawki z zamówienia podstawowego. Koszt wynegocjowanej

⁷⁷ A w konsekwencji suma indywidualnych wynagrodzeń jednostkowych za każdego uczestnika szkolenia wzrosła z 685 zł na 770 zł.

roboczogodziny był bezpośrednio związany z liczbą zamawianych roboczogodzin. Znaczący wzrost stawki za jedną roboczogodzinę wynikał z faktu, że w ramach zamówienia podstawowego prace rozwojowe stanowiły jedynie małą część całego zamówienia, którego głównym przedmiotem był zakup systemu informatycznego obejmującego Krajowy Rejestr Dawców Krwi. Dodatkowo stawka w ofercie była niska, ponieważ wykonawca świadomie zaniżył wartość tego elementu. Na etapie oceny ofert jednak zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą KIO w kontekście rażąco niskiej ceny należy brać pod uwagę całość oferty, a nie patrzeć na jej poszczególne elementy. W ramach zamówienia uzupełniającego usługi z zakresu prac rozwojowych stanowiły całość zamówienia i dlatego też wynegocjowany z wykonawcą koszt roboczogodziny był odpowiednio większy,

- Umowa nr CSIOZ/31/2015 - podczas negocjacji Wykonawca zaproponował koszt w wysokości 584,00 zł, a CSIOZ w wysokości 400,00 zł. Stronom udało się uzgodnić koszt w wysokości 500,00 zł. Wzrost kosztu przeszkolenia wynikał w dużej mierze z tego, że umowa uzupełniająca zawarta została na okres 2,5 miesiąca, a Wykonawca na zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń miał jedynie 1,5 miesiąca. Ponadto, żeby zrekrutować określoną liczbę uczestników musiał zaangażować większą liczbę pracowników, niż w przypadku zamówienia podstawowego, a w związku z zawarciem w opisie przedmiotu zamówienia uzupełniającego zapisu zobowiązującego Wykonawcę do zapewnienia kompletnej weryfikacji dokumentacji rekrutacyjnej przekazywanej przez uczestników szkoleń, podczas każdego szkolenia musiała być obecna dodatkowa osoba od Wykonawcy, która weryfikowała dokumentację na miejscu.

Ponadto wyjaśniono, że powyższe zamówienia uzupełniające zostały zawarte z tym samym Wykonawcą, co zamówienie główne ze względu na to, że:

- przeprowadzenie kolejnego postępowania o zamówienie publiczne skutkowałoby długimi procedurami przetargowymi i mogłoby uniemożliwić dokończenie realizacji Projektu w określonym czasie,
- wykonawcy posiadali już niezbędną wiedzę oraz informacje związane ze specyfiką prowadzenia działań w ramach umów, co ułatwiło ich dalszą efektywną realizację.

Zawierano umowy w wyniku postępowań uzupełniających mając na względzie konieczność optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu zamierzonych celów oraz uzyskania najlepszych efektów w ramach danych nakładów.

NIK zauważyła, że art. 67 ust.1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień Publicznych nie nakłada obowiązku, a daje jedynie możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, a w przedstawionych przypadkach udzielono zamówień uzupełniających na mniej korzystnych warunkach niż zamówień podstawowych.

Odnosząc się do sposobu rozliczania i weryfikowania liczba roboczogodzin przepracowanych przez pracowników firm zewnętrznych, wykazywanych w protokołach odbioru zleceń w ramach poszczególnych umów zawieranych z wykonawcami o wykonanie, utrzymanie, serwis i modyfikację systemów teleinformatycznych oraz o usługi doradcze, Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że maksymalna liczba roboczogodzin na poszczególne zlecenia uzgadniana jest przed rozpoczęciem zlecenia. Ponadto Dyrektor CSIOZ dodał, że brak jest możliwości rejestrowania czasu pracy poszczególnych osób z uwagi, iż realizacja zlecenia zazwyczaj odbywa się w siedzibie CSIOZ, w siedzibie Wykonawcy oraz na spotkaniach zewnętrznych u interesariuszy. Ze względów lokalowych, organizacyjnych oraz kosztowych (opłaty za media i powierzchnię po stronie CSIOZ) nie jest zasadne, aby cały zespół wykonawcy realizował zadania w siedzibie CSIOZ.

Liczba przepracowanych roboczogodzin zależy jest głównie od złożoności danego zlecenia (w szczególności w zakresie wprowadzania zmian w oprogramowaniu), a także terminu realizacji zlecenia.

Dodatkowo w przypadku wątpliwości po stronie CSIOZ co do czasochłonności danego zlecenia na prośbę pracownika odpowiedzialnego za weryfikację zlecenia, Wykonawca przekazuje karty czasu pracy, które zawierają dane: imię nazwisko osób realizujących zlecenie, datę realizacji zadania, wykaz zadań wraz czasem przeznaczonym na realizację danego zadania.

W przypadku umów dotyczących utrzymania oraz serwisu usługi świadczone są ryczałtowo.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 105-138, 231-249, 405, 407, 410-411, 956-1013, 1083-1879)

4.3. Ocena realizacji działań w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. CSIOZ wykonywało dziewięć działań, na które plan po zmianach przewidywał wydatki ogółem w wysokości 393.370.745,25 zł (z budżetu środków europejskich 292.641.484,01 zł, ze środków budżetu państwa 100.729.261,24 zł). Wykonanie wydatków ogółem wyniosło 199.615.043,71 zł tj. 50,74% planu po zmianach (z budżetu środków europejskich 152.625.140,45 zł - 52,15%, a ze środków budżetu państwa 46.989.903,26 zł - 46,65%).

Pięć z dziewięciu działań, Centrum realizowało do 30 czerwca 2015 r.⁷⁸, a następnie przekazało ich realizację Ministrowi Zdrowia. Z uwagi na fakt, iż w okresie tym nie zostały zakończone poszczególne projekty, wykonanie miernika w CSIOZ w ramach tych działań w 2015 r. wyniosło „0”.

Do końca 2015 r. CSIOZ realizował cztery działania. W podzadaniu 16.7.4.W Projekty oraz systemy informatyczne i teleinformatyczne⁷⁹ CSIOZ wykonywał dwa działania:

1) 16.7.4.1.W Projekty oraz systemy objęte Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa⁸⁰ - wykonanie wydatków wyniosło 68.335.302,82 zł tj. 26,17% planu po zmianach (261.165.597,00 zł).

Uwagi dotyczące badanej działalności

Miernik „Stopień zaawansowania wytwarzania i utrzymywania systemów informacyjnych w zakresie Ochrony Zdrowia” został ustalony na poziomie 1.400 jednostek efektywności, a wykonanie zostało podane w wysokości 1.181 jednostek tj. 84,35 % planu⁸¹.

CSIOZ na każdy wytwarzany i utrzymywany system informacyjny w zakresie Ochrony Zdrowia w 2015 r. zaplanował 200 jednostek efektywności. W przypadku sześciu na siedem systemów CSIOZ ujął już zrealizowane w poprzednich latach działania w sposób narastający, a nie podał wartości zaplanowanego miernika tylko

⁷⁸ Zakończenie pełnienia funkcji IW dla POIS przez CSIOZ oraz przekazanie do Ministerstwa Zdrowia dokumentacji związanej z realizacją pięciu działań: 17.2.1.5. Realizacja PO Pomoc Techniczna służąca wdrażaniu programów NSRO 2007-2013, 17.2.8.2. Wspieranie wdrażania Programu.20.2.1.2. Inwestycje w infrastrukturę Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, 20.2.2.2.W Przebudowa, rozbudowa, remont i wyposażenie Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz centrów urazowych, 20.4.1.2.W Przebudowa, rozbudowa, remont i wyposażenie obiektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym.

⁷⁹ Zgodnie z RB-BZ1 wykonanie wydatków w tym podzadaniu wyniosło 74.310.219,93 zł tj. 27,72% planu po zmianach (268.041.710,00 zł), a miernik Stopień zaawansowania wytwarzania i utrzymywania systemów informacyjnych w zakresie Ochrony Zdrowia został ustalony na poziomie 3600 jednostek efektywności, wykonanie wyniosło 3381 jednostek.

⁸⁰ Działanie obejmuje 7 systemów: P1, P2 i 5 systemów dziedzinowych w ramach P4.

⁸¹ W Sprawozdaniu RB-BZ1 roczne za 2015 r. z 19 lutego 2016 r. w działaniu 16.7.4.1.W wskazano wartość wykonania miernika dla Projektów oraz systemów objętych Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na poziomie 1031 jednostek efektywności. W wyniku kontroli NIK ustalono, że rzeczywista wartość dla działania 16.7.4.1.W powinna wynosić 1181 jednostek, a sumaryczna wartość miernika dla Projektów oraz systemów informatycznych i teleinformatycznych – 3381. Korekta sprawozdania rocznego za 2015 RB-BZ1 oraz Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym za okres styczeń-grudzień 2015 r. z poprawnymi danymi została sporządzona i wysłana do MZ 11 marca 2016 r.

na dany rok (2015 r.), co zdaniem NIK nie odzwierciedla rzeczywistej realizacji wykonania działania w 2015 r. I tak:

- w przypadku Projektu P1 do końca 2014 r. zrealizowano 131 jednostek efektywności, natomiast w 2015 r. nie zrealizowano żadnej jednostki,
- w przypadku pięciu systemów dziedzinowych P4 do końca 2014 r. dla każdego z systemu zrealizowano po 96 jednostek efektywności (łącznie 480), natomiast w 2015 r. zrealizowano 74 jednostki dla każdego systemu (razem 370)⁸².

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że miernik w kolejnych latach nie będzie zaczynał się od wartości „0”, tylko narastająco w zależności od etapu, na jakim jest system, ponieważ w ten sposób można łatwo zidentyfikować na jakim etapie jest dany system, ponadto istnieje możliwość weryfikacji całego systemu, a nie jedynie „roczność” zadania.

NIK ponadto zwraca uwagę, że CSIOZ ustalając miernik przyznający wartość 200 jednostek efektywności każdemu systemowi informacyjnemu, nie uwzględnił dotychczasowego stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych systemów, a także poziomu ich złożoności oraz kosztu. Na Projekt P4, realizowany w ciągu niecałych dwóch lat (kwota wydatkowana do końca 2015 r. wyniosła ogółem 21.388.155,45 zł), zaplanowano aż 1000 jednostek, natomiast na Projekt P1 realizowany od 2007 r. (kwota wydatkowana do końca 2015 r. wyniosła 485.704.421,42 zł) przeznaczono jedynie 200 jednostek, nie uwzględniając, iż w ramach tego projektu jest budowanych 10 systemów informatycznych, złożonych z 24 podsystemów.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że przyjęta metodologia określenia wartości mierników na 200 jednostek na każdy system bez względu na jego złożoność i koszt była jednolita dla wszystkich systemów i nie uwzględniała specyfiki poszczególnych systemów. System P1 składa się z 24 podsystemów/produktów, które nie mogą funkcjonować oddzielnie, a w przypadku projektu P4 budowane było pięć niezależnych od siebie systemów.

Opis stanu
faktycznego

2) 16.7.4.2. Projekty oraz systemy nie objęte Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa - wykonanie wydatków w działaniu wyniosło 5.974.917,11 zł tj. 86,89% planu po zmianach (6.876.113,00 zł). Miernik został zaplanowany i wykonany na poziomie 2200 jednostek efektywności.

Pozostałe dwa działania, które realizował CSIOZ to:

3) 20.4.2.3. Szkolenia kadry zarządzającej i personelu podmiotów leczniczych, domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych - wykonanie wydatków wyniosło 766.116,12 zł tj. 99,22% planu po zmianach (772.142,00 zł). Miernik działania „Liczba zrealizowanych szkoleń w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w placówkach medycznych” został zaplanowany na poziomie 8, a wykonanie wyniosło 16. W ramach ww. działania był realizowany projekt P3.

Dyrektor CSIOZ wyjaśnił, że realizacja szkoleń, wykraczających poza zaplanowane na 2015 r., 8 szkoleń, związana była z efektywnym pozyskiwaniem uczestników, którego nie można było docelowo zaplanować. Dopiero na etapie zakończenia realizacji projektu całkowita wartość miernika została zweryfikowana i oszacowana na poziomie 16 przeprowadzonych szkoleń.

4) 20.1.2.6. Edukacja i profilaktyka prozdrowotna realizowana w ramach programów zdrowotnych, z wyłączeniem programów wieloletnich - wykonanie wydatków w działaniu wyniosło 17.924,79 zł, tj. 99,58% planu po zmianach (18.000 zł).

⁸² A przy tak skonstruowanym mierniku wykonanie miernika w 2015 r. wyniosło w projekcie P1 131 jednostek efektywności na 200 zaplanowanych, a w projekcie P4 850 na 1000 zaplanowanych.

Powyższe działanie Minister Zdrowia przekazał do realizacji CSIOZ w trakcie 2015 r. nie określając dla niego celu ani miernika.

Również dla działań 17.2.1.5. Realizacja PO PT służąca wdrażaniu programów NSRO 2007-2013 oraz 17.2.8.2. Wspieranie wdrażania Programu realizowanych do 30 czerwca 2015 r. Minister Zdrowia nie określił w planie budżetu w układzie zadaniowym dla CSIOZ na 2015 r. celów i mierników⁸³. W związku z niewskazaniem przez MZ celów oraz mierników dla ww. działań nie można określić stopnia realizacji działań przez jednostkę.

(dowód: akta kontroli str. 139-156, 195-200, 344-362, 388-397, 611-696)

4.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

Stan przeciętnego zatrudnienia w Centrum w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniósł w 2015 r. 104,43 (przy planie 131,06) i był niższy niż w 2014 r. o 3,52 etatu.

Jak wyjaśniono, główną przyczyną zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia w latach 2014 – 2015 była fluktuacja kadr w związku z: ustaniem stosunku pracy, usprawiedliwionymi nieobecnościami pracowników (zwolnienia chorobowe, urlopy bezpłatne, urlopy macierzyńskie, rodzicielskie oraz wychowawcze), likwidacja Wydziału Funduszy Europejskich i stanowisk pracy finansowanych ze środków POPT.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 381-383, 767-771)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2015 r. 7.141,03 zł i było wyższe niż w 2014 r. o 282,48 zł, tj. 4,1%.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że niewykonanie planu w zakresie zatrudnienia wynikało oszczędnego gospodarowania środkami na wynagrodzenia, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Równocześnie Centrum

- zbyt późno otrzymało decyzję o uruchomieniu rezerwy celowej w zakresie wynagrodzeń i etatów w Projekcie P1 i P4., co uniemożliwiło przeprowadzenie skutecznej rekrutacji w IV kwartale 2015 r.
- przedłużenie okresu realizacji Projektów P1 i P4 do 31 grudnia 2015 r., spowodowało brak konieczności zaangażowania większej liczby pracowników do zadań związanych z zachowaniem ciągłości działania systemów powstałych w wyniku realizacji projektów.

Ponadto wpływ na wykonanie planu miał długotrwały proces rekrutacji prowadzony w celu zatrudnienia wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz niska liczba aplikacji, które wpłynęły do CSIOZ, w tym aplikacji, które spełniałyby wymagania konieczne zawarte w treści ogłoszeń o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 75-92, 381-383, 398-767-771)

W 2015 r. Centrum realizowało 15 umów cywilno-prawnych z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami CSIOZ. Umowy zostało prawidłowo zawarte i rozliczone. Wydatki bezosobowe (§ 3020) w 2015 r. wyniosły 101.307,00 zł (przy planie 102.038,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 75-92)

Ocena cząstkowa

Wydatki poniesione przez CSIOZ w 2015 r. były dokonane w kwotach wynikających z zaciągniętych zobowiązań i zgodnie z dokumentacją stanowiącą podstawę ich dokonania. NIK zwraca uwagę, że konsekwencją opóźnień w realizacji Projektu P1, w tym kolejnych przesunięć terminów odbiorów poszczególnych podsystemów oraz

⁸³ W 2015 r. CSIOZ przestało do MZ propozycje celów i mierników. W 2014 r. również w tych działaniach nie było określonych celów i mierników.

odstąpienia od umów z wykonawcami Projektu, było wykorzystanie uruchomionych rezerw celowych w niewielkim zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁸⁴, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań organizacyjnych w celu skutecznej realizacji projektów teleinformatycznych.
- 2) Określanie mierników uwzględniających stopień złożoności realizowanych działań w danym roku budżetowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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 25 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia
Dyrektor
Piotr Wasilewski

DYREKTOR
Departament Zdrowia
z up.
Maciej Szustowicz
Maciej Szustowicz
p.o. Wicedyrektora

⁸⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096