



00080416

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.02.2015

P/15/093

UNK 4293/16

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/093 – Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 98161 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Zapolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98162 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)	
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zambrowie (ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów) ¹	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Komorowska, Dyrektor ²	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podłączenie do Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego⁴ (trzech) systemów dziedzinowych wykorzystywanych w MOPS nie przyczyniło się do usprawnienia realizowanych zadań, w tym pozyskiwania i weryfikowania informacji niezbędnych w załatwianiu spraw obywateli. W żaden sposób nie upowszechniono informacji o Projekcie Emp@tia – zarówno w siedzibie MOPS jak i na stronie internetowej⁵. Pracownicy MOPS nie byli przygotowani do korzystania z systemu, w tym w zakresie weryfikacji danych beneficjentów w Centralnej Bazie Beneficjentów⁶ oraz w systemach zewnętrznych. Ograniczono się bowiem do instruktażu prowadzonego przez administratora lokalnego i przekazania pracownikom MOPS instrukcji użytkownika systemów dziedzinowych. Nadanie pracownikom socjalnym kont dostępowych do Portalu Informacyjno-Usługowego⁷ oraz przypisanie im właściwych ról dopiero w trakcie kontroli NIK było nieskuteczne, gdyż osoby te nadal nie mogły zalogować się do systemu. Od chwili podłączenia systemów dziedzinowych do CSIZS do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (25 listopada 2015 r.) nie podjęto prób sprawdzenia funkcjonalności udostępnionych w związku z realizacją Projektu Emp@tia i nie dokonywano weryfikacji beneficjentów w CBB i systemach zewnętrznych. Nie zapewniono także regularnego odbierania poczty z Systemu Emp@tia w obszarze pomocy społecznej i nie udostępniono elektronicznej skrzynki podawczej umożliwiającej beneficjentom załatwianie spraw drogą elektroniczną.

III Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego	1. Przygotowanie do wdrożenia oraz uruchomienia sprzętu, aplikacji i systemów informatycznych oraz funkcjonalności związanych z Projektem Emp@tia
	1.1 MOPS dysponował informacjami (pochodzącymi z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – dalej: „MPIPS”) o Projekcie Emp@tia, jego celach i planowanych efektach.

¹ Dalej: „Ośrodek” lub „MOPS”.

² Od 14 lutego 1994 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: „CSIZS”.

⁵ <http://www.mops.zambrow.pl>

⁶ Dalej: „CBB”.

⁷ Dalej: „PIU”.

Dostępne były one w liście komunikatów archiwalnych, tj. korespondencji prowadzonej w Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: „CAS”)⁸. Z treści pism załączonych do komunikatów wynika, że Ośrodek był poinformowany o założeniach projektu, harmonogramie i procedurze podłączenia jednostki terenowej do CSIZS. Otrzymał też instrukcję podłączenia systemu dziedziny do CSIZS, instrukcję podłączenia terminali mobilnych⁹ do systemu dziedziny jednostki, listę adresów e-mail do zgłaszania gotowości podłączenia, informację o wersjach systemów dziedziny dopuszczonych/zalecanych do podłączenia do CSIZS oraz informację o wyciągach z dokumentacji systemów dziedziny w zakresie procesu podłączenia do CSIZS.

(dowód: akta kontroli str. 6-25)

Zastępca Dyrektor MOPS wyjaśniła: *„Jestem jedyną osobą w MOPS w Zambrowie upoważnioną do odbierania komunikatów z CAS. O treści odbieranych komunikatów informowałam Dyrektora MOPS w Zambrowie. Nie zawierały one istotnych informacji dotyczących funkcjonalności Projektu Emp@tia. Nie były one przekazywane pracownikom obsługującym systemy dziedziny. CAS wykorzystywana jest przede wszystkim do przesyłania sprawozdań: MPiPS kwartalnych, półrocznych, rocznych oraz zbioru centralnego, do wykonywania i przesyłania sprawozdań jednorazowych, a także do przygotowania i wysyłania Oceny zasobów pomocy społecznej”*. Dyrektor MOPS wyjaśniła też, że komunikatów z CAS nie drukowano i rejestrowano, gdyż są one archiwizowane w systemie, a ich usunięcie jest niemożliwe. Natomiast tradycyjną korespondencję oraz elektroniczną (po wydrukowaniu) rejestrowano zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną.

(dowód: akta kontroli str. 28, 233-235)

MOPS nie uczestniczył w pilotażowym podłączeniu systemów dziedziny do CSIZS, testach sprzętu i oprogramowania oraz nie zgłaszał uwag dotyczących ich funkcjonowania, gdyż – wg. wyjaśnień dyrektora Ośrodka – było to niemożliwe ze względu na *„bieżące duże obciążenie pracą pracowników wynikające z realizowanych zadań”*. Dodała, że w okresie masowego podłączenia do CSIZS, telefoniczna współpraca z administratorem wojewódzkim *„układała się dobrze”*.

(dowód: akta kontroli str. 28)

1.2 Loginy i hasła dostępowe do PIU nadano wszystkim 17 pracownikom zatrudnionym w MOPS, w tym: 6 sierpnia 2014 r. administratorowi lokalnemu, a 29 października 2014 r. trzem pracownikom, zaś pozostałym 13 osobom – dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 30 listopada 2015 r. Do dnia kontroli żaden pracownik Ośrodka nie uczestniczył w szkoleniach zewnętrznych z obsługi systemu.

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 113-131)

1.3 Według stanu na 30 listopada 2015 r. MOPS dysponował trzema informatycznymi systemami dziedziny, tj. bezpłatnym „TT POMOC”¹⁰, służącym do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz odpłatnymi: „Obsługa Świadczeń Rodzinnych” (dalej: „SR”) i „Obsługa Funduszu Alimentacyjnego” (dalej: „FA”)¹¹. Systemy te posiadały świadectwo zgodności¹², o którym mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej¹³. Wyznaczenie administratora lokalnego nastąpiło 6 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-40, 72-73, 109-112)

Gotowość podłączenia do CSIZS wszystkich systemów dziedziny zgłoszono administratorowi wojewódzkiemu 6 sierpnia 2014 r. W zgłoszeniu podano dane wymagane we wzorze formularza, stanowiącego załącznik Nr 2 do *„Procedury podłączania Jednostki*

⁸ Wcześniej Statystycznej Aplikacji Centralnej („SAC”).

⁹ Dalej: „Terminal” lub „TM”.

¹⁰ Producentem oprogramowania jest Top-Team TT Sp. z o.o. w Warszawie, wersja GP-1.04-1.1 z dnia 3 sierpnia 2015 r., przy czym z raportu Wygeneruj ankietę wynika, że dostępna w MOPS jest aktualna wersja GP-1.03-0.8 z dnia 19 marca 2015 r. Z notatki służbowej sporządzonej z rozmowy telefonicznej z-cy dyrektora MOPS w Zambrowie wynika, że uzyskała ona wyjaśnienia od przedstawiciela producenta, że „jest to błąd oprogramowania, który będzie poprawiony przy kolejnej wersji oprogramowania”.

¹¹ Producentem programów SR i FA jest Sygnity Spółka Akcyjna w Warszawie, zaś roczne opłaty licencyjne za ich użytkowanie wynosiły odpowiednio 1.335,04 zł i 541,420 zł. Według stanu na 30 listopada 2015 r. w MOPS zainstalowane są wersje G-1.03-2-0.4.

¹² Ważne odpowiednio do 13 i 29 października 2016 r.

¹³ Dz. U. Nr 216, poz. 1609.

Terenowej do Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego – perspektywa Administratora Lokalnego” (dalej: „Procedura”). Administrator lokalny odebrał zwrótnie przekazane na jego adres e-mail (służbowy) dane w postaci zaszyfrowanego pliku, dotyczące: certyfikatów produkcyjnych (skompresowanych w ZIP), w tym hasło do magazynu certyfikatów, adresów usług sieciowych CSIZS na potrzeby konfiguracji systemu dziedziny, login i hasło do PI-MZT, aplikacji do zarządzania jednostkami organizacyjnymi, kontami (użytkowników, systemów i terminali mobilnych) i rolami, adresu platformy eLearningowej, a następnie, 11 – 22 sierpnia 2014 r. – w oparciu o otrzymane dane – podłączył jednostkę do CSIZS. System dziedziny z obszaru pomocy społecznej (TT-POMOC) podłączono 23 września 2014 r. (komunikat POTWIERDZONO), a systemy z obszaru świadczeń rodzinnych (SR) i funduszu alimentacyjnego (FA) wysłano do podłączenia 13 października 2014 r. (komunikat WYSŁANE), tj. odpowiednio od 30 do 44 dni od upływu terminu (29 sierpnia 2014 r.) wyznaczonego przez MPIPS na zakończenie tzw. „podłączenia masowego”.

(dowód: akta kontroli str. 43, 46-49, 56-63, 76-77)

Informatyk wyjaśnił, że głównym powodem opóźnionego podłączenia systemów dziedziny były problemy techniczne w uruchomieniu aplikacji. Stwierdził, że „system po próbie podłączenia zachowywał się nieprawidłowo”, a zatem „nie można było wykonać kolejnych kroków rejestracji i jej zakończyć”. Dodał, że „dopiero po wizycie wojewódzkiego administratora w Ośrodku kolejna próba podłączenia zakończyła się sukcesem”. Natomiast brak komunikatu potwierdzającego zakończenie procesu podłączenia systemów dziedziny SR i FA, wynikał z „odmiennej konstrukcji dziennika zdarzeń oprogramowania”. Dodał, że systemy te podłączono, o czym świadczy możliwość komunikowania się z CSIZS.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

1.4 W latach 2012 – 2015 zadania administratora sieci, systemów informatycznych oraz bezpieczeństwa informacji w MOPS, sprawował informatyk zatrudniony na podstawie umowy zlecenia. Zobowiązano go m.in. do: nadzoru nad ochroną danych osobowych oraz bezpieczeństwem informacji, zapoznania pracowników z instrukcjami i przepisami dotyczącymi zarządzania systemem informatycznym, nadzoru nad sprzętem i oprogramowaniem komputerowym w MOPS oraz jego dokumentacją. Do zadań informatyka należało również kontaktowanie się z producentem oprogramowania, przesyłanie danych do Wydziału Spraw Społecznych Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, uczestnictwo w odbiorze ilościowym i jakościowym sprzętu i oprogramowania oraz jego uruchomienie, usuwanie awarii, dokonywanie przeglądów sprzętu i serwisowania aplikacji. Powierzono mu również przeprowadzenie instruktażu pracowników MOPS w zakresie obsługi programów użytkowych oraz kontroli dostępu do systemów informatycznych i zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 56-63)

Po podłączeniu systemów dziedziny (po wyznaczonym terminie, tj. odpowiednio: 23 września i 13 października 2014 r. ze względu na występujące problemy, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”), administrator lokalny dokonał aktualizacji słowników CSIZS, założył 29 października 2014 r. konta dla trzech osób (tj. dwóch pracowników socjalnych i wicedyrektora MOPS), w wyniku czego uzyskały one dostęp do Oprogramowania Terminali Mobilnych (dalej: „OTM”) i nadał im rolę „OTM_USER”. Tym dwóm pracownikom socjalnym przydzielono terminale.

(dowód: akta kontroli str. 113-149)

Uprawnienia do obsługi funkcjonalności związanych z Projektem Emp@tia w TT-Pomoc nadano 13 użytkownikom w dniu 29 października 2014 r., SR – dwóm użytkownikom 13 października 2014 r., zaś w przypadku FA – jednemu użytkownikowi również 13 października 2014 r., tj. bezpośrednio po podłączeniu systemów dziedziny do CSIZS.

(dowód: akta kontroli str. 236)

Dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. 30 listopada 2015 r.) 13 użytkownikom nadano konta w PIU oraz przypisano im rolę „czytelnika PIU”. Spośród 13 użytkowników – rolę urzędnika mającego dostęp do treści strefy wewnętrznej w zakresie obszaru pomocy społecznej przypisano 10 pracownikom, dwóm przypisano rolę czytelnika treści strefy wewnętrznej w zakresie obszaru świadczeń rodzinnych, a jednemu rolę urzędnika mającego dostęp

do treści w zakresie obszaru funduszu alimentacyjnego. Administrator lokalny nie poinformował w wyznaczonym terminie administratora wojewódzkiego o pozytywnym wyniku podłączenia systemów dziedzinowych. Nie założył też kont osobistych (na platformie eLearning OTM) pracownikom, którym przydzielono TM. Przyczyny powyższych zaniechań opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 56-63, 113-149)

1.5 Po podłączeniu do CSIZS trzech systemów dziedzinowych, Ośrodek uzyskał możliwość korzystania w pełnym zakresie z poczty na portalu Emp@tia, tj. odbierania wniosków składanych przez beneficjentów w formie elektronicznej, weryfikacji tożsamości osób w CBB, weryfikacji danych osobowych w rejestrze PESEL. Wprowadzanie adresów beneficjentów w oparciu o słowniki systemu Emp@tia było możliwe w dwóch systemach dziedzinowych SR i FA (z wyjątkiem TT-Pomoc), zaś weryfikacja pobierania świadczeń w innych jednostkach terenowych jedynie w systemie FA (wg. danych na dzień 15 grudnia 2015 r.). Natomiast weryfikacja niepełnosprawności osoby w systemie EKSMOoN, danych podmiotu w systemie KRS oraz danych o bezrobociu w systemie AC Rynek Pracy, możliwa była w dwóch systemach (SR i FA, tj. z wyjątkiem systemu TT-POMOC). Na dzień 15 grudnia 2015 r. niemożliwa była weryfikacja: danych pojazdu i kierowcy w systemie CEPIK przy załatwianiu spraw za pomocą systemów TT-POMOC i FA, danych o ubezpieczeniu w systemie ZUS, przy załatwianiu spraw za pomocą systemów SR i FA oraz danych o firmie w systemie CEIDG dla spraw załatwianych w trzech ww. systemach dziedzinowych.

(dowód: akta kontroli str. 159-199)

Problemy związane z działaniem funkcjonalności ZUS, CEIDG oraz CEPIK w Systemie Emp@tia zgłoszono producentowi oprogramowania „Sygnity” dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 4 grudnia 2015 r. Poinformował on, że powyższe *„formy komunikacji jeszcze nie są gotowe”*. Sposób wykorzystania w MOPS poszczególnych funkcjonalności opisano w pkt. 2.7 i 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

1.6 Za pośrednictwem CAS MPiPS przekazał MOPS wzór umowy użyczenia TM, wyciąg z umowy 19/DI/PN/2013 na dostawę TM zawartą z Comp S.A., specyfikację techniczną terminali mobilnych oraz minimalne warunki gwarancji. MOPS 11 grudnia 2013 r. został powiadomiony przez MPiPS o terminie przekazania terminali mobilnych, które zgodnie z umową użyczenia¹⁴ dostarczono 23 grudnia 2013 r. (umowa wpłynęła do MOPS 26 maja 2014 r.). Z treści komunikatów w CAS oraz pism kierowanych do MOPS nie wynika aby Ośrodek przed otrzymaniem TM był informowany o zasadach ich udostępniania. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS w trakcie odbioru *„nie sprawdzano ich sprawności technicznej oraz działania oprogramowania, sprawdzono tylko zawartość przesyłki (terminal, bateria, zasilacz, karta pamięci, naklejki) w obecności osoby dostarczającej”*. Terminale mobilne (typu ACER B113E o wartości jednostkowej 1.469,28 zł), służące do rejestrowania danych o wywiadach środowiskowych, 22 sierpnia 2014 r. przydzielono dwóm pracownikom Ośrodka (spośród 11 sporządzających wywiady środowiskowe) oraz zarejestrowano w PI-T (29 października 2014 r.), tj. odpowiednio: po 242 i 310 dniach od daty ich otrzymania. Wprawdzie urządzenia te ujęto w ewidencji księgowej Ośrodka i objęto je inwentaryzacją, to jednak od 23 grudnia 2013 r. do 29 grudnia 2014 r. nie były one ubezpieczone. Oględziny terminali wykazały, że zainstalowano w nich system OTM 2.12, z wersją słowników z 16 sierpnia 2013 r.

Dyrektor wyjaśniła: *„Dwa terminale mobilne w mojej ocenie są niewystarczające, ponieważ nie wpływa to na usprawnienie pracy w MOPS, poza tym wprowadza to nierówne traktowanie pracowników – pracowników, którym przypisano terminale obarcza się dodatkową odpowiedzialnością i dodatkowymi czynnościami. W MOPS jest 11 pracowników socjalnych, tylko wyposażenie wszystkich pracowników w sprawnie działające, odpowiedniej wielkości terminale, odpowiednie przeszkolenie pracowników i sprawnie działający system, wpłyną na ich przydatność w pracy pracowników socjalnych”*.

(dowód: akta kontroli str. 6-25, 83-99, 100-105, 108, 149, 592-593)

¹⁴ Umowa z dnia 23 grudnia 2013 r., zawarta pomiędzy MPiPS a MOPS.

Dyrektor wyjaśniła, że umowę użyczenia otrzymała w maju 2014 roku, zaś terminale przekazała pracownikom dopiero po podłączeniu systemów dziedzinowych do CSIZS. Terminale ubezpieczono dopiero po ich przekazaniu, gdyż – jak wyjaśniła – *„były one przeze mnie zabezpieczone przed kradzieżą i zniszczeniem”*. (dowód: akta kontroli str. 107)

1.7 Według stanu na 26 listopada 2015 r. MOPS posiadał dostęp do CAS (jedyną osobą z uprawnieniami dostępowymi do CAS była Zastępca Dyrektor MOPS). Poza możliwością weryfikacji danych w systemach zewnętrznych z wykorzystaniem funkcjonalności udostępnionych w ramach Projektu Emp@tia, MOPS – na podstawie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych¹⁵ z 4 października 2013 r. – został włączony do systemu Samorządowa Elektroniczna Platforma Informatyczna (dalej: „SEPI”), jako jednostka udostępniająca dane własne. Ośrodek posiadał instrukcje i wytyczne w zakresie funkcjonowania oraz obsługi udostępnionych aplikacji (wynikające z treści umów i porozumień), a także dysponował informacjami o możliwości uzyskania ewentualnego wsparcia w ich użytkowaniu. Ponadto MOPS uzyskał dostęp do PIU, co szerzej opisano w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 211-221)

1.8 Na sfinansowanie działań związanych z podłączeniem systemów dziedzinowych do CSIZS oraz przygotowaniem się do korzystania z udostępnionego sprzętu i aplikacji MOPS nie otrzymał środków z budżetu państwa. Z własnych środków zakupił natomiast 28 listopada 2014 r. komputer o wartości 3.956 zł, pełniący funkcję serwera. Urządzenie to ujęto w ewidencji środków trwałych Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 222-224)

Dyrektor wyjaśniła, że dotychczasowy serwer był *„mało wydajny”*, a zakup nowego komputera *„znacznie usprawnił pracę systemów dziedzinowych, w tym komunikację z CSIZS”*. (dowód: akta kontroli str. 107)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Administrator lokalny nie założył na platformie eLearning OTM kont dla dwóch pracowników, którym przydzielono TM, a ponadto dopiero 30 listopada 2015 r., tj. po 413 dniach po podłączeniu systemów dziedzinowych, utworzył konta dostępowe do PIU 13 pracownikom MOPS. Próba zalogowania się do PIU, podjęta 10 grudnia 2015 r. przez dwóch pracowników, zakończyła się niepowodzeniem, gdyż po zalogowaniu się użytkownika, pojawiał się komunikat *„Błędny login lub hasło”*. Osoby te wyjaśniły, że nie *„korzystały z tych kont, ponieważ nie miały dostępu, pomimo wprowadzenia loginu i hasła”*. Administrator nie sprawdził również prawidłowości działania udostępnionych funkcjonalności systemów dziedzinowych i dopiero w trakcie kontroli NIK (4 grudnia 2015 r.) zwrócił się do producenta z prośbą o pomoc w rozwiązaniu problemów związanych z funkcjonowaniem tych systemów. (dowód: akta kontroli str. 113-131, 150-157, 200-201, 208, 210)

Administrator lokalny wyjaśnił, że niezakończenie pracownikom kont na platformie eLearning OTM wynikało z *„braku dostępu do tej funkcjonalności”*. Ponadto dodał, że udzielony pracownikom instruktaż obsługi terminali był wystarczający, bo – jak zaznaczył – *„aplikacja jest bardzo intuicyjna”*. Wyjaśnił też, że po podłączeniu systemów nie sprawdzano ich funkcjonalności i dopiero *„kiedy zaczęto je wykorzystywać”* stwierdzono, że *„niektóre opcje weryfikacji w Emp@tii nie funkcjonują”*, w związku z czym zgłosił zapytanie do producenta oprogramowania. Wyjaśnił też, że kont dostępowych do PIU nie zakładał pracownikom, gdyż uznał je za *„nieprzydatne w ich pracy”*, a brak możliwości zalogowania się do PIU (10 grudnia 2015 r.) pomimo ich założenia, w jego ocenie wynikała z *„braku indywidualnych adresów e-mail”*. Dodał, że po uzupełnieniu tych braków i modyfikacji ustawień, *„pracownikom zapewniono zdolność komunikacyjną”*. (dowód: akta kontroli str. 79-82, 203, 205-206)

2. Wbrew postanowieniom § 3 ust. 1 pkt 7 umowy użyczenia zawartej z MPiPS, nie ubezpieczono w 2014 roku dwóch terminali mobilnych. Dyrektor wyjaśniła, że umowa ubezpieczenia sprzętu elektronicznego MOPS na 2014 rok została zawarta 20 grudnia

¹⁵ Umowa z 4 października 2013 r. zawarta pomiędzy MOPS i Sygnity S.A z siedzibą w Warszawie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

2013 r., tj. przed dostawą terminali mobilnych, których nie ubezpieczano w trakcie 2014 roku, gdyż „zostały one zabezpieczone przed kradzieżą i zniszczeniem”. Dodała, że dopiero po przekazaniu terminali pracownikom socjalnym zostały one ubezpieczone na 2015 rok. (dowód: akta kontroli str. 83-99, 107)

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że MOPS nie informował beneficjentów pomocy społecznej o celach oraz możliwościach wynikających z Projektu Emp@tia. Informacji takich nie zamieszczono zarówno na stronie internetowej Ośrodka jak i w widocznych miejscach w siedzibie MOPS. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród 53 beneficjentów Ośrodka wykazały, że zaledwie 18 respondentów (34%) słyszało o portalu Internetowym Emp@tia. (dowód: akta kontroli str. 50-53, 585-587)

Dyrektor wyjaśniła, że zamieszczenie informacji o projekcie „nie znajduje żadnego uzasadnienia”, bo „nie funkcjonuje w pełni” i „najpierw należałoby w formie warsztatów przeszkolić i przygotować kadrę do obsługi Emp@tia”. Wskazała, że „osoby korzystające z pomocy społecznej, niewątpliwie będą miały trudności w uzyskaniu i korzystaniu z bezpiecznego podpisu elektronicznego, jak też z dostępu i korzystania z Internetu, a osoby starsze będą miały trudności z obsługą.” Ponadto wyjaśniła, że „W mojej ocenie szeroka dostępność Projektu Emp@tia będzie możliwa dopiero po wyeliminowaniu ww. ograniczeń”. (dowód: akta kontroli str. 55)

2. NIK zwraca też uwagę, że do dnia kontroli NIK pracownicy Ośrodka nie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych w zakresie obsługi Systemu Emp@tia oraz nie brali udziału w konferencji poświęconej Emp@tia, zorganizowanej 16 grudnia 2013 r. w Ministerstwie Gospodarki w Warszawie, tym samym Dyrektor nie zapewniła odpowiedniego przygotowania pracowników do obsługi funkcjonalności dostępnych w Systemie Emp@tia.

Dyrektor wyjaśniła, że Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku nie organizował spotkań oraz szkoleń w celu przedstawienia Projektu Emp@tia. Ponadto administrator lokalny wyjaśnił, że pracownikom MOPS korzystającym z systemów dziedzinowych umożliwiono jedynie dostęp do instrukcji użytkownika – na każdym stanowisku wgrano plik z instrukcją obsługi programu. Natomiast z powodu braku uprawnień nie założono pracownikom kont na platformie eLearningowej.

Dyrektor wyjaśniła, że „od czasu podłączenia systemu Emp@tia nie było żadnych propozycji szkoleń i poza instruktą na stanowiskach, nie organizowano wewnętrznego szkolenia pracowników mających dostęp do systemu”. W jej ocenie „pracownicy nie mieli praktycznej możliwości zapoznania się ze sposobem komunikowania się z systemem, rozpatrywania wniosku otrzymanego od beneficjenta w wersji elektronicznej za pośrednictwem portalu Emp@tia, jak też z innymi usługami dostępnymi w tym systemie”. Wskazała też, że „ze względu na charakter i specyfikę pracy, pracownicy nie mają możliwości korzystania w godzinach pracy ze szkolenia w formie eLearningowej”. Poinformowała również, że do chwili obecnej do MOPS nie wpłynął żaden wniosek w formie elektronicznej. Dodała, że czterech pracowników MOPS skorzystało ze szkolenia z obsługi aplikacji dziedzinowej TT-POMOC w dniach 13-15 listopada 2013 roku. Nie zwracała się zaś do koordynatora wojewódzkiego oraz do dostawców systemów o przeprowadzenie szkoleń w ramach Projektu Emp@tia, gdyż – jak wyjaśniła – „w sytuacji okresowych trudności zwracano się telefonicznie do koordynatora wojewódzkiego o udzielenie instruktą”. Oświadczyła, że z uwagi na okres przedświąteczny oraz dużą ilość spraw i nadmiar pracy związany z zakończeniem roku „nikt z pracowników MOPS nie uczestniczył w konferencji zorganizowanej przez MPiPS”. (dowód: akta kontroli str. 64-67, 75, 113-131, 594-595)

Wskazać należy, że od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje art. 23 ust. 6a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁶, który stanowi, że Minister właściwy ds. rodziny ma obowiązek utworzyć i prowadzić system teleinformatyczny umożliwiający ubieganie się o świadczenia rodzinne drogą elektroniczną.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.

W ocenie NIK, pracownicy MOPS nie byli przygotowani do korzystania z Systemu Emp@tia. Dyrektor MOPS nie podjęła żadnych działań w celu ich przeszkolenia z obsługi Systemu (z wyjątkiem podstawowego instruktażu prowadzonego przez administratora lokalnego). Podjęte w trakcie kontroli działania, w tym nadanie pracownikom socjalnym kont dostępowych do PIU i przypisanie im właściwych ról, były nieskuteczne. Upoważnieni pracownicy nadal nie byli bowiem w stanie zalogować się do PIU. MOPS nie wykonał niektórych czynności/obowiązków związanych z udostępnieniem przekazanych przez MPiPS terminali, tj. nie założono użytkownikom kont na platformie eLearning, a urządzeń tych nie ubezpieczono w 2014 roku. Ponadto MOPS nie informował beneficjentów pomocy społecznej o celach oraz możliwościach wynikających z Projektu Emp@tia.

2. Wykorzystanie udostępnionego sprzętu, aplikacji i systemów informatycznych oraz funkcjonalności związanych z Projektem Emp@tia podczas realizacji zadań MOPS

Opis stanu faktycznego

2.1. Podłączenie do CSIZS systemu dziedziny TT-Pomoc nastąpiło 23 września 2014 r., zaś systemów dziedziny FA i SR w dniu 13 października 2014 r., co szerzej opisano w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Analiza dzienników zdarzeń wszystkich trzech systemów dziedziny oraz badanie spraw 30 beneficjentów¹⁷ MOPS wykazały, że do 25 listopada 2015 r. (data rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK) w MOPS nie weryfikowano danych beneficjentów w CBB oraz w systemach zewnętrznych¹⁸. W objętej badaniem próbie żadna ze spraw nie została załatwiona z wykorzystaniem funkcjonalności dotyczących weryfikacji danych w systemach udostępnionych w związku z Projektem Emp@tia. Beneficjenci wraz ze złożonym wnioskiem o udzielenie pomocy przedkładali niezbędne zaświadczenia lub oświadczenia i dokumenty na potrzeby prowadzonego postępowania. MOPS we własnym zakresie pozyskiwał dane z Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie¹⁹ (przy wykorzystaniu SEPI), z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zambrowie oraz z CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 238-302, 316-376)

Pozyskanie danych o osobie z systemów zewnętrznych wymagało wprowadzenia nowego klienta do danego systemu dziedziny i wprowadzenia podstawowych informacji o osobie, tj. imienia, nazwiska, daty urodzenia, stanu cywilnego i miejsca zamieszkania (miasto/wieś). Ponadto instrukcje użytkowników trzech systemów dziedziny wskazywały, że weryfikacja beneficjentów może być dokonywana tylko na potrzeby prowadzonego przez jednostkę postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 238-302, 316-374, 377-384)

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (25 listopada 2015 r.) pracownicy MOPS nie wykorzystywali funkcjonalności Projektu Emp@tia udostępnionych MOPS w wyniku realizacji Projektu, polegających na weryfikacji beneficjentów w poszczególnych systemach zewnętrznych i CBB, ponieważ nie było w tym zakresie żadnych informacji o konieczności wykorzystywania w pracy Emp@tii. Pracownicy opierali się na dokumentach papierowych dostarczanych przez klientów, określonych w art. 107 ust. 5b ustawy o pomocy społecznej, które zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego mogą być składane również w wersji elektronicznej. W przypadku osób bezrobotnych pracownicy socjalni korzystali z platformy SEPI, która jest bardziej funkcjonalna”.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

Niektóre dane dotyczące beneficjentów Ośrodek pozyskiwał z innych źródeł. Na przykład 15 grudnia 2011 r. zawarł z PUP w Zambrowie porozumienie określające zasady i procedury współpracy oraz ustalenia wzajemnych zobowiązań dotyczących wdrożenia systemu SEPI w zakresie udostępniania danych z bazy systemu informatycznego Syriusz

¹⁷ Po 10 beneficjentów w zakresie pomocy społecznej, Funduszu Alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych.

¹⁸ We wszystkich trzech systemach dziedziny była dostępna funkcjonalność weryfikacji danych beneficjentów w następujących systemach zewnętrznych: ZUS, KRS, CEIDG, AC Rynek Pracy, CEPIK. Ponadto w TT-Pomoc dostępna była weryfikacja ePODATKI, zaś w SR i FA – EKSMOoN.

¹⁹ Dalej: „PUP w Zambrowie”.

Std, funkcjonującego w PUP w Zambrowie. Szczegółowe warunki udostępniania danych osobowych ustalono w umowie z 24 stycznia 2012 r., zawartej między stronami na czas nieokreślony, z której wynikało, że korzystanie przez MOPS z SEPI odbywać się będzie nieodpłatnie. (dowód: akta kontroli str. 211-221)

Na mocy zawartej umowy, MOPS od 1 stycznia 2014 r. do 25 listopada 2015 r. złożył do PUP w Zambrowie, za pośrednictwem SEPI, 148 wniosków o wydanie zaświadczenia o statusie osoby lub świadczeniach pobranych w zdefiniowanym okresie (wszystkie rozpatrzone pozytywnie). Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie weryfikowano w MOPS danych o bezrobotnych za pomocą systemu AC Rynek Pracy.

Ponadto MOPS we własnym zakresie pozyskiwał dane z GOPS w Zambrowie oraz z CEIDG. (dowód: akta kontroli str. 376-376, 410-417)

2.2. W latach 2014 – 2015 MOPS nie występował do właściwych organów o informacje z CEPIK i nie ponosił wydatków z tym związanych. MOPS w 2014 i 2015 roku występował do Starostwa Powiatowego w Zambrowie z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy odpowiednio 42 i 19 razy (nie dysponując przy tym informacją, czy dana osoba dysponuje prawem jazdy). (dowód: akta kontroli str. 418-419)

2.3. Analiza 43.689, 2.413 oraz 7.706 pozycji w dziennikach zdarzeń odpowiednio TT-Pomoc, FA oraz SR wykazała, że pocztę sprawdzano 17 razy w TT-Pomoc (trzy razy w 2014 roku i 14 razy w 2015 roku), 11 razy w FA (trzy razy w 2014 roku i osiem razy w 2015 roku) oraz dziewięć razy w SR (raz w 2014 roku i osiem razy w 2015 roku). W latach 2014 – 2015 do Ośrodka nie wpłynął żaden wniosek za pośrednictwem portalu Emp@tia²⁰. (dowód: akta kontroli str. 420-421)

W badanym okresie w ww. systemach dziedzinowych nie odnotowano przypadków kierowania przez MOPS korespondencji za pośrednictwem systemu Emp@tia do beneficjentów, innych jednostek podłączonych do CSIZS oraz nie otrzymano żadnej korespondencji z innych jednostek. (dowód: akta kontroli str. 303-315, 420-421, 552-581)

MOPS na stronie internetowej udostępniał tylko jeden formularz – wniosek o przyznanie zasiłku (możliwy do wydrukowania i ręcznego wypełnienia). Za pośrednictwem strony internetowej MOPS była możliwość przesłania wiadomości/zapytania, jednakże bez możliwości wymiany dokumentów elektronicznych. (dowód: akta kontroli str. 425-428)

Wyniki badań ankietowych 53 beneficjentów MOPS wykazały, że zaledwie 28 osób (56%) ankietowanych odwiedzała strony internetowe urzędów i instytucji publicznych, z czego m.in. 13 osób (27,1% respondentów) w celu ustalenia danych adresowych, kontaktowych lub godzin urzędowania, 12 osób (25%) w celu sprawdzenia jak załatwić sprawę, a jedynie cztery osoby (8,3%) w celu pobrania potrzebnych formularzy. Żaden z ankietowanych nie odwiedzał ww. stron internetowych w celu załatwienia sprawy przez Internet. (dowód: akta kontroli str. 585-587)

2.4. Pierwsze zasilanie CBB danymi o beneficjentach nastąpiło: w przypadku TT-Pomoc 23 września 2014 r. (w dniu podłączeniu systemu dziedzinowego do CSIZS), w przypadku FA – 16 października 2014 r. (trzy dni po podłączeniu systemu do CSIZS), zaś w przypadku SR – 14 października 2014 r. (dzień po podłączeniu systemu do CSIZS). Systemy FA oraz SR w momencie zarejestrowania wniosku, decyzji, świadczenia, kontraktu socjalnego wysyłały dane klienta (osobowe, adresowe, informacje o rodzinie, dokumenty tożsamości, szczegóły zawarte we wniosku, decyzji, świadczeniu itp.) – zależnie od tego, jaką informację w danej chwili wprowadzano/aktualizowano w systemie dziedzinowym w odniesieniu do danego klienta. Przesyłanie danych było niezauważalne dla pracowników systemu – możliwy był wgląd w komunikaty wysyłane do i odbierane z CBB w formacie Emp@tia. W przypadku systemu TT-Pomoc zakres przesyłanych informacji wynikał z instrukcji użytkownika – zapisane w systemie komunikaty/zdarzenia nie wskazywały przesyłanych danych klienta. (dowód: akta kontroli str. 238-302, 385-406, 590-591)

²⁰ Od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje art. 23 ust. 6a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.), który stanowi, że Minister właściwy ds. rodziny ma obowiązek utworzyć i prowadzić system teleinformatyczny umożliwiający ubieganie się o świadczenia rodzinne drogą elektroniczną.

Na dzień 30 listopada 2015 r. liczba komunikatów²¹, dla których system podjął próbę przesłania danych do CBB w systemach dziedziny FA i SR wynosiła odpowiednio 3.981 i 24.682, liczba informacji wysłanych do CBB – 3.380 i 22.349, zaś liczba informacji niewysłanych do CBB – 601 w przypadku FA (15,1% liczby komunikatów, dla których system podjął próbę przesłania danych do CBB) i 2.333 w przypadku SR (9,5%). Natomiast liczba otrzymanych komunikatów dotyczących korekt informacji wymaganych przez CBB wynosiła w tym okresie odpowiednio 53 (1,6% liczby informacji wysłanych do CBB) i 189 (0,9%), zaś liczba informacji, dla których CBB potwierdziło stan zgodny z SD – 1.945 (57,5% informacji wysłanych do CBB) oraz 5.619 (25,1%).

W dziennikach zdarzeń trzech ww. systemów dziedziny nie odnotowano długotrwałych przerw w komunikacji z CSIZS. (dowód: akta kontroli str. 420-422)

Dziennik zdarzeń dla TT-Pomoc na dzień 30 listopada 2015 r. zawierał 43.674 komunikaty. Analiza 860 z nich dotyczących 10 klientów zarejestrowanych w TT-Pomoc²² wykazała, że komunikat o wysłaniu aktualizacji danych klienta do CBB (zdarzenia o treści: „Wysłanie aktualizacji do CBB, osoba: (...)”) w 250 przypadkach zawierał treść „Wyjątek: Błąd weryfikacji komunikatu ze schematem danych” – zgodnie z instrukcją użytkownika systemu dziedziny komunikat ten oznacza, że nie uzupełniono wymaganych pól formularza lub uzupełniono je niepoprawnie. W przypadku tych 10 klientów komunikaty takie pojawiały się od 31 października 2014 r. (liczba takich komunikatów u poszczególnych klientów wahała się od pięciu do 51). Lista komunikatów dotyczących tych samych osób zawierała również m.in. 50 komunikatów o treści „POTWIERDZONO W CBB id_komunikatu: (...) Wysłanie aktualizacji do CBB, osoba: (...)”. Komunikaty takie stwierdzono u wszystkich 10 badanych klientów od daty podłączenia systemu dziedziny do CSIZS (23 września 2014 r.) do maksymalnie: 31 listopada 2015 r. (liczba takich komunikatów u poszczególnych klientów wahała się od jednego do 20). Treść pozostałych komunikatów dotyczyła np. rejestracji wniosku/decyzji lub oczekiwania na wysłanie danych do CBB.

(dowód: akta kontroli 238-302, 420-421)

Dziennik zdarzeń dla integracji systemu dziedziny FA z CSIZS (Emp@tia) zawierał 2.410²³ komunikatów, w tym m.in.:

- 1.450 zdarzeń aktualizacji beneficjenta funduszu alimentacyjnego w CBB (60,2% wszystkich komunikatów), z tego:
 - 859 o statusie wysłane (59,2%),
 - 581 o statusie niewysłane (40,1%),
- 879 zdarzeń pn. pobierz wynik aktualizacji beneficjenta w CBB (36,5% wszystkich zdarzeń), z tego:
 - 872 o statusie wysłane (99,2%),
 - sześć o statusie niewysłane (0,7%),
 - jeden o statusie do wysłania cyklicznego (0,1%).

Dziennik zdarzeń dla integracji systemu dziedziny SR z CSIZS (Emp@tia) zawierał natomiast 7.706²⁴ rekordów, w tym m.in.:

- 4.951 zdarzeń aktualizacji beneficjenta świadczeń rodzinnych w CBB (64,2% wszystkich zdarzeń), z tego:
 - 2.623 o statusie wysłane (53%),

²¹ W ramach jednego zdarzenia w dzienniku zdarzeń systemów dziedziny FA i SR przesyłanych było kilka informacji rejestrowanych jako oddzielne komunikaty. Na przykład w wyniku wprowadzenia wniosku beneficjenta, system przysyłał do CBB informacje w oddzielnych komunikatach dotyczących np. rodzaju/oznaczenia wniosku, danych beneficjenta, jego dokumentu tożsamości, wydanej decyzji. W związku z powyższym liczba komunikatów nie pokrywała się z liczbą zapisów w dzienniku zdarzeń.

²² Funkcjonalności Systemu Emp@tia w TT-Pomoc nie dawały możliwości zawężania i sortowania komunikatów w sposób pozwalający na pozyskanie danych dotyczących liczby informacji wysłanych do CBB, liczby informacji niewysłanych do CBB, liczby otrzymanych komunikatów dotyczących korekt informacji wymaganych przez CBB, jak w przypadku FA i SR (TT-Pomoc nie zawierał zakładki umożliwiających zliczenie tych danych). W celu przedstawienia rodzaju komunikatów wysłanych przez System przeanalizowano listę komunikatów dotyczących 10 beneficjentów.

²³ Od dnia podłączenia do dnia pobrania danych z systemu, tj. do 30 listopada 2015 r.

²⁴ Od dnia podłączenia do dnia pobrania danych z systemu, tj. do 30 listopada 2015 r.

- 2.328 o statusie niewysłane (47%),
- 2.674 zdarzeń pn. pobierz wynik aktualizacji beneficjenta w CBB (34,7% wszystkich zdarzeń), z tego:
 - 2.669 o statusie wysłane (99,8%),
 - pięć o statusie do wysłania cyklicznego (0,2%). (dowód: akta kontroli str. 420-421)

Żaden z trzech systemów dziedzinowych nie zawierał komunikatów dotyczących niezgodności. Pobranie niezgodności w systemie Pomoc Społeczna było niemożliwe – próba pobrania niezgodności kończyła się komunikatem o braku uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 4320-434)

2.5. Terminale mobilne 22 sierpnia 2014 r. przekazano dwóm pracownikom socjalnym²⁵. Do 2 grudnia 2015 r. urządzeń tych nie wykorzystywano do przeprowadzania wywiadów środowiskowych (za pomocą TM zarejestrowano jeden wywiad środowiskowy w formie elektronicznej, który wprowadzono do systemu po rozpoczęciu kontroli NIK). Jeden²⁶ z dwóch użytkowników TM wyjaśnił: „Nie przeprowadzałam wywiadów środowiskowych z wykorzystaniem Terminalu Mobilnego, ponieważ nanoszenie ich na urządzenie nie ułatwia pracy. Wywiady muszę wykonywać w wersji papierowej, z którą świadczeniobiorca musi się zapoznać i podpisać. Użytkowanie sprzętu w środowisku stwarza zagrożenie jego zepsucia lub utraty.” Ponadto użytkownik wyjaśnił: „W eksploatacji urządzenia występowały problemy. Jest to urządzenie zbyt małe (ekran), niewygodne do zapisywania i czytania, brak myszki, brak możliwości wydrukowania wywiadu w środowisku, który klient musi podpisać. Nie użytkowałam tego urządzenia z powyższych względów”.

Dyrektor wyjaśniła: „Przydatność TM przy wykonywaniu zadań przez pracowników socjalnych była sprawdzana po ich otrzymaniu. Stwierdzono wówczas, że posiadanie ich przez pracownika socjalnego w terenie jest niebezpieczne – występuje duże prawdopodobieństwo zniszczenia lub kradzieży podczas wykonywania pracy w terenie. Próby zwrotu terminali mobilnych nie podejmowałam, nie było mi wiadomo o takiej możliwości. Natomiast przed dostarczeniem terminali do MOPS rozmawiałam telefonicznie z pracownikiem Ministerstwa i zapytałam, czy można z nich zrezygnować i ich nie przyjąć, dostałam odpowiedź, że nie ma takiej możliwości, są zapisane i musimy je odebrać”.

(dowód: akta kontroli str. 83-86, 100-105, 113-149, 435-437, 592-593)

2.6. MOPS wykorzystywał inne udostępnione w związku z Projektem Emp@tia aplikacje i systemy informatyczne, tj. np. CAS, służącą do obsługi sprawozdawczości. Aplikacja rozpoczęła działanie 1 stycznia 2014 r. i zastąpiła funkcjonującą do tej pory Statystyczną Aplikację Centralną („SAC”). Do 8 grudnia 2015 r. MOPS za pośrednictwem CAS przekazał 77 sprawozdań jednorazowych, 25 sprawozdań resortowych, osiem zbiorów centralnych i dwie oceny zasobów pomocy społecznej. MOPS za pośrednictwem CAS nie przysyłał do MPiPS lub innych organów i jednostek informacji na temat wdrożenia produktów Emp@tia oraz wykorzystania funkcjonalności udostępnionych MOPS w wyniku realizacji tego Projektu, za wyjątkiem ankiety²⁷ przesłanej do MPiPS 10 grudnia 2015 r., a udostępnionej Ośrodkowi po aktualizacji TT-Pomoc (co szerzej opisano w pkt. 2.10 wystąpienia pokontrolnego). Ponadto w CAS odbierano komunikaty, co szerzej opisano w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-25, 438-456)

Zgodnie z wynikiem ww. ankiety liczba informacji wysłanych do CBB wynosiła 30.279, data ostatniej aktualizacji słowników systemu Emp@tia nastąpiła 7 grudnia 2015 r., certyfikat Emp@tia był ważny do 29 października 2016, liczba osób, w przypadku których zarejestrowany zestaw danych nie pozwalał na weryfikację ich dochodów w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów wynosiła 501. (dowód: akta kontroli str. 585-587)

Pracownicy MOPS nie korzystali z PIU, co szerzej opisano w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz w pkt 2. sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w obszarze 1. tego wystąpienia.

²⁵ Posiadali oni hasła użytkowników ważne do 31 grudnia 2029 r.

²⁶ Pani Marta K. – Specjalista pracy socjalnej; drugi użytkownik – Pani Grażyna K. w toku trwania kontroli przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

²⁷ Ankieta dotyczyła stanu wdrożenia systemu Emp@tia w MOPS.

2.7. Podczas wykorzystywania przez MOPS udostępnionego oprogramowania nie zgłaszano problemów do administratora lokalnego, wojewódzkiego, producenta oprogramowania lub MPiPS. Dyrektor MOPS wyjaśniła: „TM nie były wykorzystywane w pracy pracowników socjalnych MOPS, ponieważ wykorzystywanie ich w terenie nie byłoby bezpieczne i nie usprawniało pracy pracowników socjalnych. Program Emp@tia wykorzystywany był tylko do sprawdzania wiadomości – czy wpłynął wniosek drogą elektroniczną o udzielenie pomocy. Przy próbach uzyskania informacji z systemów zewnętrznych pojawiał się komunikat o braku połączenia z systemem zewnętrznym. W tych konkretnych sprawach MOPS nie komunikował się z MPiPS, administratorem wojewódzkim, producentami oprogramowani dziedzinowych, czy administratorem lokalnym, a w związku z tym, że pozyskiwanie dokumentów w wersji elektronicznej nie jest obowiązkowe, uznał, że program jeszcze nie funkcjonuje w pełni”. (dowód: akta kontroli str. 407-409)

W wyniku oględzin systemów dziedzinowych ustalono m.in., że:

1. W TT-Pomoc próba sprawdzenia czy beneficjent był wcześniej zarejestrowany w CBB wykazała: po weryfikacji system wyświetlił komunikat „OSOBA NIE JEST ZAREJESTROWANA W CENTRALNEJ BAZIE BENEFICJENTÓW”. Szczegóły komunikatu były niezgodne z przykładowym komunikatem w instrukcji użytkownika systemu TT-Pomoc (brak informacji o: ID komunikatu, dokładnym czasie, statusie, opisie, kliencie i pracowniku). Ponadto, próba weryfikacji nie była odnotowywana w dzienniku zdarzeń. Do próby wytypowano beneficjenta, który złożył wniosek o udzielenie pomocy (nie wydano jeszcze decyzji), a wcześniej pobierał świadczenia z MOPS po podłączeniu systemu dziedzinowego do CSIZS i był zarejestrowanym klientem w TT-Pomoc. Tym samym nie działa funkcja udostępniania danych osoby w CBB (weryfikacja pobierania świadczeń w innych Jednostkach Terenowych).

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Przy negatywnej próbie weryfikacji CBB, zdarzenie takie nie jest odnotowywane w dzienniku zdarzeń, ponieważ nie dochodzi do udostępnienia danych. MOPS dotychczas nie zgłaszał takiego problemu, ponieważ nie dokonywał weryfikacji beneficjentów. Zgłoszenie tego problemu zostało wysłane do Top Team S.A. w dniu 14 grudnia 2015 r.”.

2. W TT-Pomoc funkcja „Obsługa niezgodności” nie zawierała żadnych niezgodności. Próba pobrania niezgodności skutkuje wyświetleniem komunikatu o treści „Error Code 403: Brak uprawnień”.

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „MOPS nie zgłaszał problemu w związku z wyświetleniem się komunikatu o treści „Error Code 403: Brak uprawnień”, a w związku z uzyskaniem takiego komunikatu nie korzystano z funkcji „Obsługa niezgodności”. Zgłoszenie tego problemu zostało wysłane do Top-Team S.A. w dniu 14 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 238-302, 407-409)

3. Weryfikacja pobierania świadczeń w innych Jednostkach Terenowych nie była również możliwa w FA i SR. System FA wyświetlał komunikat błędu o treści „Error Code 403: brak uprawnień”. W przypadku SR system wyświetlał ostrzeżenie o treści „Wskazana osoba nie została zweryfikowana w CBB. Zweryfikuj tożsamość osoby i spróbuj ponownie”, mimo że osoba była zweryfikowana w CBB bezpośrednio przed próbą weryfikacji pobierania świadczeń w innych Jednostkach Terenowych.
4. W systemach FA i SR nie działa funkcjonalność: weryfikacja danych o ubezpieczeniu w systemie ZUS, system wyświetla komunikat błędu o treści „Error Code 403: brak uprawnień”.
5. W TT-Pomoc oraz FA nie działa funkcjonalność weryfikacji w CEPiK – systemy wyświetlają ostrzeżenie o treści „Połączenie z systemem zewnętrznym CEPiK jest nieaktywne”. W SR w ogóle nie udostępniono takiej funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli str. 462-521)

Dyrektor MOPS, odnosząc się do problemów wymienionych w tiret 3-5, wyjaśniła: „MOPS (...) nie kontaktował się z MPiPS, administratorem wojewódzkim, producentami oprogramowani dziedzinowych, czy administratorem lokalnym w okresie przed rozpoczęciem kontroli. MOPS dotychczas nie dokonywał weryfikacji beneficjentów za pomocą Emp@tii. Zgłoszenie problemu braku uprawnień i braku weryfikacji zostało

wysłane do Top-Team w dniu 15 grudnia 2015 r. (próba wysłania 14 grudnia – nie powiodła się). Odpowiedzi do dnia dzisiejszego nie otrzymaliśmy. Odnosnie weryfikacji w CEPIK, zgodnie z pismem Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (...) usług ta będzie dopiero dostępna od 1 stycznia 2016 r., natomiast danych o ubezpieczeniu w ZUS udostępniona jest jedynie w obszarze PS.” (dowód: akta kontroli str. 522-527)

2.8. W odpowiedzi na pytania dotyczące rozpatrywania spraw w Systemie Emp@tia oraz usprawnienia pracy MOPS po podłączeniu do CSIZS, Dyrektor wyjaśniła, że na dzień 4 grudnia 2015 r.: „Według mojej oceny pozyskiwanie danych z systemów zewnętrznych w systemach dziedzinowych (np. PESEL, EKSMOoN, CEPIK, ZUS, CEIDG, AC Rynek Pracy, itp.) obecnie nie funkcjonuje w pełni, dlatego też nie jest przydatne w sposób zadowalający, np.:

W systemie dziedzinowym Świadczenia Rodzinne i Fundusz Alimentacyjny Sygnity:

- w sytuacji gdy osoba posiada orzeczenie o niepełnosprawności w wyniku weryfikacji za pomocą EKSMOoN uzyskujemy informację o niepełnosprawności ale nie ma określonego stopnia niepełnosprawności. Na dzień dzisiejszy jest to informacja niewystarczająca, od 1 stycznia 2016 r., jeżeli nadal będzie ograniczona, również nie będzie wystarczająca,
- weryfikacja danych za pomocą systemu informatycznego Ministerstwa Finansów w świetle aktualnie obowiązujących przepisów jest niepotrzebna, ponieważ ustawa nakłada obowiązek żądania zaświadczenia lub oświadczenia złożonego pod odpowiedzialnością karną o uzyskanym dochodzie, dopiero od 1 stycznia 2016 r. pozyskiwanie danych następować będzie drogą elektroniczną, stanie się więc w pełni przydatna,
- weryfikacja danych za pomocą ZUS – pojawia się informacja „błąd, brak uprawnień”,
- weryfikacja danych za pomocą AC Rynek Pracy jest niewystarczająca, dlatego też MOPS korzysta z systemu SEPI gdzie ma dostęp do bardziej szczegółowych informacji, np. daty podjęcia pracy,
- weryfikacja danych za pomocą CEPIK – pojawia się informacja „połączenie z systemem zewnętrznym CEPIK jest nieaktywne”,
- weryfikacja danych za pomocą CEIDG – pojawia się informacja „wystąpił błąd wewnętrzny usługi CEIDG”.

W systemie dziedzinowym TT-Pomoc Firmy TOP-TEAM:

- weryfikacja danych za pomocą CEIDG – pojawia się okno nieaktywne i nie ma możliwości uzyskania informacji,
- weryfikacja danych za pomocą CEPIK – pojawia się informacja „połączenie z systemem zewnętrznym CEPIK jest nieaktywne”,
- weryfikacja danych za pomocą ePODATKI – pojawia się informacja „błąd, brak uprawnień”,
- weryfikacja danych za pomocą ZUS – zapytanie wysłano 30.11.2015 r. o udostępnienie składek, do dnia dzisiejszego brak informacji z ZUS,
- w systemie nie ma możliwości weryfikacji danych za pomocą EKSMOoN i AC Rynek Pracy – usługi te nie są udostępnione”.

W mojej ocenie podłączenie MOPS do CSIZS oraz udostępnienie aplikacji i systemów dziedzinowych aktualnie nie ma wpływu na czas rozpatrywania spraw czy też koszty rozpatrywania spraw. Wnioski składane są do MOPS w formie papierowej i dołączane są do nich wymagane ustawami dokumenty, zgodnie z obowiązującymi aktualnie przepisami prawa, w formie papierowej. MOPS nie występował dotychczas o uzyskanie dokumentów w formie elektronicznej. Nadmieniam, że podłączenie systemów dziedzinowych Świadczenia rodzinne i Fundusz alimentacyjny Sygnity, TT-Pomoc oraz CAS ułatwiło pracę w zakresie sprawozdawczości”. (dowód: akta kontroli str. 528-546)

2.9. Przy wykorzystywaniu aplikacji i systemów udostępnionych w wyniku realizacji Projektu Emp@tia nie ujawniono przypadków wyłudzenia świadczeń i nie udaremniono takich

wyłudzeń. W kolejnych z lat 2014 – 2015 Dyrektor MOPS wydała 25²⁸ i cztery²⁹ decyzje o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń przez beneficjentów w łącznej wysokości 9.011,65 zł w 2014 roku i 1.170,28 zł w 2015 roku. Zdarzenia te były wynikiem zmiany sytuacji dochodowej i majątkowej beneficjentów oraz niepoinformowania o tym fakcie Ośrodka. MOPS odzyskał 99,2% nienależnie pobranych świadczeń (z informacji uzyskany w Ośrodku wynika, że pozostała kwota, tj. 79,13 zł zostanie zwrócona 24 grudnia 2015 r., w wyniku potrącenia z bieżących wypłat beneficjenta). (dowód: akta kontroli str. 547-551)

2.10. Po aktualizacji systemu dziedzinowego TT-Pomoc do wersji GP-1.04.-1.1 (aktualizacja nastąpiła w toku kontroli NIK), po zalogowaniu do systemu pojawiła się możliwość wypełnienia ankiety dotyczącej stanu wdrożenia systemu Emp@tia. Ankieta została wypełniona i przekazana do MPiPS za pośrednictwem CAS 10 grudnia 2015 r. (zagadnienie szerzej opisane w pkt. 2.6 wystąpienia pokontrolnego). (dowód: akta kontroli str. 582-584)

Ponadto MOPS nie udzielał informacji MPiPS, innym organom lub jednostkom na temat wdrożenia produktów Projektu Emp@tia oraz wykorzystania funkcjonalności udostępnionych MOPS w wyniku realizacji tego projektu, co potwierdziły wyjaśnienia Dyrektor MOPS z 14 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 407-409)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK w MOPS nie podjęto próby sprawdzenia funkcjonalności udostępnionych w związku z Projektem Emp@tia (co potwierdziły zapisy w dziennikach zdarzeń). Analiza 30 spraw prowadzonych przez Ośrodek wykazała, że żadna z nich nie została załatwiona z wykorzystaniem funkcjonalności dotyczących weryfikacji danych w CBB i systemach zewnętrznych.

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (25 listopada 2015 r.) pracownicy MOPS nie wykorzystywali funkcjonalności Projektu Emp@tia udostępnionych MOPS w wyniku realizacji Projektu, polegających na weryfikacji beneficjentów w poszczególnych systemach zewnętrznych i CBB, ponieważ nie było w tym zakresie żadnych informacji o konieczności wykorzystywania w pracy Emp@tii. Pracownicy opierali się na dokumentach papierowych dostarczanych przez klientów, określonych w art. 107 ust. 5b ustawy o pomocy społecznej, które zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego mogą być składane również w wersji elektronicznej. W przypadku osób bezrobotnych pracownicy socjalni korzystali z platformy SEPI, która jest bardziej funkcjonalna”. (dowód: akta kontroli str. 238-302, 316-376, 407-409)

2. MOPS nie zapewnił regularnego odbierania poczty w obszarze pomoc społeczna za pośrednictwem portalu Emp@tia. Od podłączenia systemu dziedzinowego TT-Pomoc do CSiZS pocztę sprawdzano w nim 17 razy (trzy razy w październiku 2014 roku i 14 razy w 2015 roku – po dwa razy w styczniu i w październiku oraz 10 razy w listopadzie).

Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Za sprawdzenie poczty w systemie dziedzinowym TT-Pomoc za pomocą Emp@tii jest Pani Agata S. i Pani Marta W., w FA – Pani Justyna K., a w SR – Pani Iwona R. i Pani Monika B.-R. Obowiązek taki został nałożony na Panie ustnie. Nie sprawdzały poczty systematycznie, ponieważ w sytuacji okresowego sprawdzania nie było żadnych wniosków złożonych drogą elektroniczną. Dotychczas w MOPS nie wprowadzono uregulowań w formie pisemnej w tym zakresie”. (dowód: akta kontroli str. 420-424)

3. MOPS nie udostępnił elektronicznej skrzynki podawczej spełniającej standardy określone i opublikowane na ePUAP, co było niezgodne art. 16 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁰.

²⁸ 14 decyzji wydanych w 2014 roku za rok bieżący orzekających o zwrocie na kwotę 5.689,75 zł oraz 11 decyzji wydanych za lata ubiegłe na kwotę 3.321,90 zł.

²⁹ Decyzje za rok 2015 – nie było decyzji orzekających o zwrocie za lata ubiegłe.

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

Dyrektor wyjaśniła: „Dotychczas w MOPS klienci nie zgłaszali chęci zgłoszenia wniosku do MOPS w formie elektronicznej. Urząd Wojewódzki w Białymstoku również nie monitorował, że MOPS nie dysponuje elektroniczną skrzynką podawczą ePUAP, natomiast MOPS posiada Emp@tię i uważaliśmy, że jest to wystarczające. MOPS w dniu 3 grudnia 2015 r. wystąpił z wnioskiem do Ministra Administracji i Cyfryzacji o aktywowanie funkcjonalności elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej – ePUAP dla podmiotu publicznego – MOPS w Zambrowie.

(dowód: akta kontroli str. 425-431)

Ocena częściowa

MOPS do rozpoczęcia kontroli nie wykorzystywał udostępnionego sprzętu, aplikacji oraz funkcjonalności związanych z Projektem Emp@tia. W żadnym z trzech systemów dziedzinowych nie podejmowano prób weryfikacji beneficjentów w CBB oraz w systemach zewnętrznych. Ponadto w MOPS nie udostępniono elektronicznej skrzynki podawczej i nie zapewniono regularnego odbierania poczty z Systemu Emp@tia. Zwrócić należy uwagę, że z udostępnionych funkcjonalności związanych z weryfikacją beneficjentów w systemach zewnętrznych poprawnie działała jedynie część (w TT-Pomoc nie działały funkcje weryfikacji osób w CBB, ePodatki oraz CEPiK, zaś w FA i SR – funkcje: weryfikacja pobierania świadczeń w innych jednostkach terenowych, CEPiK oraz ZUS), a część z tych, które działały, zawierały dane o beneficjentach niewystarczające do wydania decyzji/załatwienia sprawy (np. AC Rynek Pracy, EKSMOoN).

IV. 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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapoznanie pracowników z funkcjonalnościami udostępnionymi w projekcie Emp@tia oraz dokonanie analizy możliwości ich wykorzystania w realizacji bieżących zadań Ośrodka.
2. Zapewnienie regularnego odbierania poczty z Systemu Emp@tia.
3. Udostępnienie przez MOPS elektronicznej skrzynki podawczej, o której mowa w art. 16 ust. 1 i 1a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

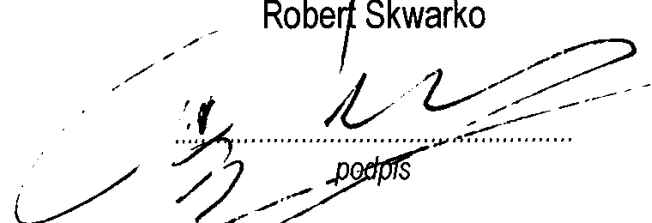
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 stycznia 2016 r.

Kontroler
Marek Zapolski
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

