



00071616

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.03.2015
P/15/093

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	Mariusz Lenkiewicz – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98163 z dnia 2 grudnia 2015 r. Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98164 z dnia 2 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zambrowie, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrow ¹	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Krajewska – kierownik PCPR w Zambrowie ²	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

PCPR prawidłowo i terminowo podłączyło – jeden z dwóch będących w jego posiadaniu – system dziedziny POMOST Std. w obszarze „Pomoc Społeczna” do Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego⁴. Korzystano również z funkcjonalności Centralnej Aplikacji Statystycznej⁵ do sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu pomocy społecznej.

Centrum nie było natomiast przygotowane do wdrożenia aplikacji związanych z Projektem Emp@tia, a w konsekwencji do obsługi spraw dotyczących zabezpieczenia społecznego z wykorzystaniem funkcjonalności dostępnych po podłączeniu do CSIZS. Pracownikom nie zapewniono bowiem udziału w konferencjach i szkoleniach dotyczących Projektu oraz nie uczestniczą w pilotażu i testach oprogramowania. Dopiero w trakcie kontroli odnowiono wygasłe hasło administratora lokalnego umożliwiające dostęp do MTZ oraz udostępniono podręcznik użytkownika programu POMOST Std. Ponadto przez 417 dni od podłączenia systemu dziedziny do CSIZS nie podejmowano prób weryfikacji jego działania oraz możliwości wykorzystania w bieżącej pracy PCPR. W konsekwencji prowadzone postępowania dokumentowano wyłącznie w formie pisemnej. Nie zapewniono również regularnego odbierania poczty udostępnionej w ramach Projektu Emp@tia przed 17 września 2015 r., a także – mimo otrzymania prośby z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁶ – nie wypełniono ankiety dotyczącej Projektu Emp@tia.

¹ Zwane dalej „PCPR” lub „Centrum”.

² Powołana na stanowisko w dniu 1 września 2004 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 wyjaśnienie.

⁴ Dalej „CSIZS”.

⁵ Dalej „CAS”.

⁶ Dalej „MPIPS”. Od 16 listopada 2015 r. nosi nazwę Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i wdrożenia oraz uruchomienie sprzętu, aplikacji i systemów informatycznych oraz funkcjonalności związanych z Projektem Emp@tia

Opis stanu
faktycznego

1.1. PCPR otrzymywał⁷ i gromadził⁸ korespondencję zawierającą informacje o procesie wdrażania, celach i głównych założeniach Projektu Emp@tia. W latach 2013 – 2015 drogą elektroniczną do Centrum wpłynęło 14 wiadomości dotyczących Projektu, m.in. pisma z MPiPS dotyczące podłączenia użytkowanych w PCPR systemów dziedzinowych do CSiZS, udostępnianiu ulotek i informacji o funkcjonalnościach związanych z Projektem Emp@tia oraz organizacji pilotażu, testów wdrożeniowych oprogramowania i konferencji dotyczącej Projektu. W ośmiu przypadkach⁹ korespondencja ta otrzymywana była za pośrednictwem CAS i podobnie jak dokumenty wpływające do jednostki inną drogą (listownie, mailowo), była drukowana, a następnie rejestrowana w dzienniku korespondencyjnym i przekazywana do odpowiedniego pracownika, który nadawał kolejny numer sprawie. (dowód: akta kontroli str. 7-10, 13-15, 38-52, 61-64)

Pracownicy Centrum nie brali udziału w pilotażu i testach oprogramowania oraz konferencji na temat Projektu Emp@tia¹⁰, pomimo otrzymania – wymienionych powyżej – pism z MPiPS informujących o organizacji i zaproszenia do uczestnictwa w ww. przedsięwzięciach. Kierownik PCPR wyjaśniła, że: „zgłoszenie jednostki do programu pilotażowego oraz do przeprowadzania testów wdrożeniowych Projektu mogłoby spowodować dezorganizację pracy w jednostce oraz w konsekwencji brak wykonania zadań określonych w zakresie obowiązków pracowników. Natomiast brak zgłoszenia chęci uczestnictwa w konferencji wiąże się z tym, że konferencja ta nie przedstawiała walorów szkoleniowych (szkolenia praktycznego, stanowiskowego) a jedynie była poświęcona rezultatom projektu Emp@tia”. (dowód: akta kontroli str. 61-64)

PCPR na tablicy ogłoszeń zamieściło ulotkę informacyjną¹¹ o Projekcie Emp@tia oraz pismo otrzymane z MPiPS dotyczące m.in. możliwości składania przez beneficjentów pomocy społecznej wniosków w formie elektronicznej. Informacje dotyczące Projektu umieszczono na stronie internetowej Centrum dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 9 grudnia 2015 r. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że o Projekcie i jego funkcjonalnościach ustnie informowano osoby odwiedzające PCPR. (dowód: akta kontroli str. 22-36, 61-68)

1.2. We wrześniu 2013 roku dwie pracownice PCPR wzięły udział w szkoleniu z obsługi aplikacji POMOST Std¹² oraz systemów udostępnionych w ramach tej aplikacji zorganizowanych przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich¹³ (szkolenie to nie obejmowało obsługi funkcjonalności związanych z systemem Emp@tia). Żadna z osób zatrudnionych w Centrum nie uczestniczyła również w szkoleniach dotyczących wdrażania i obsługi funkcjonalności udostępnionych w ramach Projektu Emp@tia¹⁴. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że we własnym zakresie nie podejmowano działań w celu wyszukania szkoleń powiązanych z Projektem Emp@tia. Nie dysponowano również wiedzą o możliwości zgłaszania ewentualnych problemów związanych z działaniem funkcjonalności udostępnionych w ramach Projektu Emp@tia do Centrum Wsparcia Użytkowników CSiZ oraz na „help desk”. (dowód: akta kontroli str. 61-64, 69-70, 164-165)

Przeprowadzone 9 grudnia 2015 r. oględziny systemów dziedzinowych wykazały, że pracownicy Centrum nie mieli dostępu do podręcznika użytkownika (przy próbie jego wygenerowania w wersji elektronicznej, pojawiał się komunikat: „Brak pliku na serwerze. Należy pobrać z serwera aktualizacji i zainstalować najnowszą wersję panelu HELP”). Jak wyjaśniła Kierownik PCPR – po przeprowadzonych oględzinach NIK – administrator lokalny

⁷ Drogą elektroniczną, głównie przez CAS, użytkowany w PCPR od 1 stycznia 2014 r. Program ten zastąpił aplikację gSAC.

⁸ W teczoce „Korespondencja – Emp@tia”.

⁹ W pozostałych sześciu przypadkach na skrzynkę mailową Centrum lub Elektroniczną Skrzynkę Nadawczą (ePUAP).

¹⁰ Konferencję w dniu 16 grudnia 2013 r. zorganizowało Ministerstwo Gospodarki w zakresie Emp@tia, jako platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego oraz koordynacji na rzecz aktywnej integracji.

¹¹ Ulotki otrzymano 2 kwietnia 2013 r.

¹² Aplikacja użytkowana przez Centrum, przez którą użytkownicy mają dostęp do konkretnych programów dziedzinowych.

¹³ Jednostka budżetowa podlega MPiPS.

¹⁴ Nie organizowano również szkoleń wewnętrznych z tego zakresu.

przekazał (15 grudnia 2015 r.) w formie plików elektronicznych podręcznik użytkownika pracownikowi obsługującemu przedmiotowe systemy w programie POMOST Std.

(dowód: akta kontroli str. 71-76, 87)

1.3. W dniu 21 lipca 2014 r. kierownik PCPR zgłosiła administratorowi wojewódzkiemu gotowość do podłączenia do CSIZS programu POMOST Std¹⁵ w systemach dziedzinowych „Pomoc Społeczna” oraz „Wsparcie Rodziny i Piecza Zastępcza” (dalej: „WRiPZ”), wyznaczyła administratora lokalnego (informatyka zatrudnionego w PCPR na umowę zlecenie) oraz potwierdziła gotowość jednostki do rozpoczęcia obsługi spraw z obszaru zabezpieczenia społecznego w trybie elektronicznym, z wykorzystaniem narzędzi CSIZS.

W dniu 8 sierpnia 2014 r. administrator lokalny, po otrzymaniu od administratora wojewódzkiego (23 lipca 2014 r.), elektronicznej wersji procedury podłączenia jednostki terenowej, certyfikatu, loginów i haseł tymczasowych, podłączył system dziedzinowy „Pomoc Społeczna” do CSIZS. Drugi system dziedzinowy („WRiPZ”) nie został podłączony do CSIZS, gdyż – jak wyjaśnił administrator lokalny – nie uzyskał od administratora wojewódzkiego odpowiedniego certyfikatu zgodności. Z informacji uzyskanych przez PCPR od producenta programu POMOST Std. wynika, że system Emp@tia obsługiwany jest tylko w systemie dziedzinowym „Pomoc Społeczna”¹⁶. Podczas podłączania systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna” nie występowały żadne problemy, nie stwierdzono awarii uniemożliwiających korzystanie z programu, zaś instalacja i podłączenie przebiegły bez zakłóceń.

(dowód: akta kontroli str. 71-78, 80-81, 88-90, 158-160, 167-168)

1.4. Administrator lokalny w dniu 8 sierpnia 2014 r. wczytał ważny certyfikat systemu Emp@tia i podłączył program POMOST Std. w obszarze „Pomoc Społeczna” do CSIZS. Nadał sobie oraz dwóm pracownikom Centrum (w tym kierownikowi PCPR) uprawnienia do obsługi funkcjonalności dostępnych w systemie dziedzinowym w ramach Emp@tii. Z jego wyjaśnień wynika, że informacja o podłączeniu systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna” została przekazana administratorowi wojewódzkiemu telefonicznie, niezwłocznie po podłączeniu systemu.

(dowód: akta kontroli str. 71-76, 80-81)

W dniu 23 lipca 2014 r. w Module Zarządzania Tożsamością (dalej: „MZT”) utworzono konto administratora lokalnego. Następnie, 8 sierpnia 2014 r., administrator lokalny utworzył w MZT konta użytkowników dwóm pracownikom PCPR¹⁷ oraz zdefiniował ich role w Portalu Informacyjno-Usługowym (dalej: „PIU”) jako czytelników PIU – „urzędnicy mający dostęp do treści strefy wewnętrznej (...)”¹⁸. W trakcie oględzin, przeprowadzonych 8 grudnia 2015 r., stwierdzono, że administrator lokalny nie znał hasła dostępu do MTZ i nie potrafił się zalogować. Po odnowieniu hasła w MTZ, w dniu 9 grudnia 2015 r., nadał on uprawnienia dwóm dotychczasowym użytkownikom PIU¹⁹, których hasła wygasły.

(dowód: akta kontroli str. 79, 82-86)

1.5. Użytkowany w PCPR system dziedzinowy „Pomoc Społeczna”²⁰ wyposażono w funkcjonalności obejmujące m.in.: odbieranie i wysyłanie poczty elektronicznej w systemie Emp@tia, wprowadzanie danych beneficjentów w oparciu o słowniki Emp@tia oraz 11 rodzajów weryfikacji danych w systemach zewnętrznych, tj.: tożsamości osoby w Centralnej Bazie Beneficjentów (dalej: „CBB”), pobierania świadczeń w innych jednostkach terytorialnych, danych osobowych w rejestrze PESEL, niepełnosprawności w systemie EKSMOoN, danych o bezrobociu (AC Rynek Pracy), danych pojazdu i kierowcy w systemie CEPIK, danych o dochodach w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów, danych o ubezpieczeniu w systemie ZUS, danych o firmie w systemie CEIDG oraz danych podmiotu w KRS.

(dowód: akta kontroli str. 71-76)

¹⁵ W trakcie kontroli NIK program POMOST Std. użytkowano w wersji P-1.04-3-4.0. Decyzją Nr 1/1.04/PS/GP/2015 z 13 lutego 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał świadectwo zgodności dla przedmiotowego oprogramowania.

¹⁶ Pismo (mail) z 8 grudnia 2015 r.

¹⁷ Kierownikowi PCPR oraz pracownikowi socjalnemu.

¹⁸ Uprawnienia nadano w obszarach: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, opieki nad dzieckiem do trzeciego roku życia, turnusów rehabilitacyjnych, orzekania o niepełnosprawności.

¹⁹ Z 30-dniowym terminem ważności.

²⁰ Wersja programu POMOST Std. P-1.04-3-4.0 firmy SYGNITY S.A.

Po podłączeniu systemów dziedzinowych nie sprawdzono prawidłowości działania udostępnionych funkcjonalności, co szerzej opisano w pkt. 2.5. niniejszego wystąpienia. Według stanu na 9 grudnia 2015 r., z 13 ww. funkcjonalności działało sześć, tj. poczta oraz wprowadzanie adresów w oparciu o słowniki terytorialne, weryfikacja danych w rejestrach PESEL, CEIDG, AC Rynek Pracy oraz weryfikacja tożsamości osoby w CBB. W przypadku weryfikacji tożsamości w CBB generowana była jedynie informacja o zgodności danych beneficjenta z informacjami zgromadzonymi w CBB.

(dowód: akta kontroli str. 71-76, 122, 171-175)

1.6. Od 1 stycznia 2014 r. PCPR uzyskiwało dostęp do aplikacji CAS w celach sprawozdawczych i korespondencyjnych. Uprawnienia dostępu do CAS nadano tylko kierownikowi PCPR. Administrator lokalny wyjaśnił, że: „Program CAS jest skonstruowany na tyle prosto i intuicyjnie, iż nie wymagał sporządzenia lub uzyskania instrukcji jego użytkowania”. Dodał, że wystarczającym był instruktaż stanowiskowy, który przeprowadził z kierownikiem PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 80-86)

Pracownicy Centrum nie korzystali z kont użytkowników utworzonych w PIU, co szerzej opisano w punkcie 2.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 82-86)

1.7. W latach 2014 – 2015 (do 18 grudnia) Centrum wydatkowało 2,5 tys. zł na licencje za oprogramowanie systemu dziedzinowego „WRiPZ”²¹, które do zakończenia kontroli NIK nie posiadało możliwości zintegrowania z systemem Emp@tia. W ww. okresie – poza wynagrodzeniem informatyka, który wykonywał m.in. obowiązki administratora lokalnego²² – nie ponoszono innych wydatków związanych z wdrożeniem Projektu Empiria.

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 116-120)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzygotowaniu pracowników do obsługi oprogramowania POMOST Std. w zakresie funkcjonalności wynikających z Projektu Emp@tia. Nie zapewniono im bowiem udziału w szkoleniach i poradach, a dopiero w trakcie kontroli udostępniono podręcznik użytkownika. Centrum nie uczestniczyło też w programie pilotażowym oraz w testowaniu ww. Projektu. W konsekwencji nie wykorzystywano dostępnych funkcjonalności oprogramowania w bieżącej pracy Centrum, a administrator lokalny nie znał hasła dostępu do MTZ i nie potrafił się zalogować do systemu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, po odnowieniu hasła, w dniu 9 grudnia 2015 r. nadał on uprawnienia dwóm dotychczasowym użytkownikom PIU, których hasła również wygasły. Kierownik PCPR wyjaśniła, że: „Zgłoszenie jednostki do programu pilotażowego oraz przeprowadzenie testów wdrożeniowych projektu mogłoby spowodować dezorganizację pracy w jednostce oraz w konsekwencji brak wykonania zadań określonych w zakresie obowiązków pracowników. Natomiast brak zgłoszenia chęci uczestnictwa w konferencji wiąże się z tym, że (...) nie przedstawiała ona walorów szkoleniowych (...), a jedynie była poświadczeniem rezultatem Projektu Emp@tia”.

(dowód: akta kontroli str. 21, 38, 41-44, 61-64, 79, 82-86)

Ocena cząstkowa

Centrum prawidłowo, terminowo i zgodnie z wytycznymi wskazanymi przez MPiPS i administratora wojewódzkiego podłączyło do CSIZS program POMOST Std. w obszarze „Pomoc Społeczna”. Nie było natomiast przygotowane do obsługi spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego z wykorzystaniem narzędzi CSIZS. Pracownikom nie zapewniono udziału w konferencjach i szkoleniach dotyczących Projektu oraz nie uczestniczono w pilotażu i testach oprogramowania. Dopiero w trakcie kontroli umożliwiono pracownikom Centrum dostęp do podręcznika użytkownika programu POMOST Std. oraz odnowiono wygasłe hasło administratora lokalnego umożliwiające dostęp do MTZ.

²¹ Rocznie wydatkowano z tego tytułu po 1.236,15 zł. System dziedzinowy „Pomoc Społeczna” użytkowany był bezpłatnie.

²² Zgodnie z umowami z: 2 stycznia 2014 r. oraz 2 stycznia i 5 lipca 2015 r. wynagrodzenie informatyka wynosiło kolejno 255 zł, 260 zł i 300 zł miesięcznie. Było ono wypłacane za administrowanie systemami informatycznymi będącymi w posiadaniu PCPR, w tym za obsługę informatyczną systemu Emp@tia.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. Od 8 sierpnia 2014 r. (od daty podłączenia systemu „Pomoc Społeczna” do CSIZS) do 4 grudnia 2015 r. PCPR przeprowadził cztery próby weryfikacji²³ danych dwóch beneficjentów w oparciu o udostępnione funkcjonalności. Podjęto je dla czterech z 11 funkcjonalności dostępnych w ramach Projektu Emp@tia²⁴. Z analizy 13 (z 42) losowo wybranych spraw z zakresu pomocy społecznej oraz oględzin systemów dziedzinowych wynika, że w toku realizowanych postępowań weryfikacja danych następowała na podstawie pisemnych informacji. W trakcie rozpatrywania spraw z tego zakresu PCPR nie korzystało zaś z funkcjonalności udostępnionych w wyniku realizacji Projektu Emp@tia, umożliwiających przeprowadzanie weryfikacji danych beneficjentów w systemach zewnętrznych. (dowód: akta kontroli str. 71-78, 100-101, 121, 123-126, 128-139)

Oględziny funkcjonalności systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna” wykazały, że z systemów zewnętrznych dotyczących weryfikacji: tożsamości osoby w CBB, danych osobowych w rejestrze PESEL, danych o bezrobociu i danych o firmie w systemie CEDIG możliwe było pozyskanie informacji dotyczących osób, w stosunku do których prowadzone były postępowania.

W 2014 r. nie wykonano żadnej weryfikacji, zaś w 2015 roku zweryfikowano dane dwóch osób, w stosunku do których decyzje wydano w latach 2012 i 2014. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że przedmiotowych weryfikacji dokonywano w celu zapoznania się z funkcjonalnościami występującymi w systemie dziedzinowym. Wraz z podłączeniem systemu dziedzinowego do CSIZS zostały wgrane słowniki TERYT²⁵, stanowiące element systemu, z których korzystano w trakcie wprowadzania danych adresowych do systemu dziedzinowego. (dowód: akta kontroli str. 61-64, 71-76, 103, 121-122)

W latach 2014 – 2015 (do 10 grudnia) do PCPR wpłynęły 42 pisemne wnioski dotyczące pomocy społecznej oraz 112 dotyczących pieczy zastępczej. W okresie tym w systemie dziedzinowym „Pomoc Społeczna” zaewidencjonowano zaś trzy wnioski, w tym jeden po podłączeniu do CSIZS. (dowód: akta kontroli str. 127)

2.2. W okresie objętym kontrolą PCPR nie występował do CEPiK o udzielenie informacji w celu zweryfikowania danych kierowców i pojazdów. (dowód: akta kontroli str. 140-141)

2.3. Regularny odbiór poczty elektronicznej, za pośrednictwem portalu Emp@tia, zapewniono od 17 września 2015 r. (w okresie od 17 września do 11 grudnia 2015 r. skrzynkę pocztową sprawdzano 35 razy, średnio dwa razy w tygodniu). W latach 2014 – 2015 (do 9 grudnia) nie wpływały tą drogą pisma od innych jednostek oraz wnioski o rozpatrzenie spraw. Nie wysyłano również za pośrednictwem tej skrzynki podawczej żadnej korespondencji. W latach 2012 – 2015 (do 9 grudnia) PCPR nie wydał żadnej decyzji w formie elektronicznej. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że nie korzystano z możliwości przesyłania informacji z pośrednictwem poczty elektronicznej udostępnionej w ramach Projektu Emp@tia, ponieważ z jednostek terenowych do poczty w tym systemie podłączony był tylko PCPR w Łomży i nie było takiej potrzeby.

W PCPR funkcjonowała także elektroniczna skrzynka podawcza w systemie ePUAP (umieszczona na stronie www.pcpzambrow.pl). Od 5 sierpnia do 5 listopada 2015 r. zarejestrowano w niej cztery maile od innych instytucji, które dotyczyły m.in. przerw i zmian w funkcjonowaniu systemu ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 71-76, 100, 142-145, 164-165, 169)

Na stronie internetowej Centrum, w zakładce „Wnioski do pobrania”, udostępniano druki dotyczące spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego, związane z dofinansowaniem ze środków PRFON²⁶: zakupu przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych,

²³ 29 września, 22 października oraz 3 i 4 grudnia 2015 r.

²⁴ Od 1 stycznia 2014 r. do 1 grudnia 2015 r. podjęto 12 prób weryfikacji, które dotyczyły systemów zewnętrznych, z tego: jednej – Ministerstwa Finansów, trzech – PESEL, sześciu – ZUS oraz dwóch – CEDIG.

²⁵ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

²⁶ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

sprzętu rehabilitacyjnego, likwidacji barier architektonicznych w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, likwidacji barier w komunikowaniu się i technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osoby niepełnosprawnej. Zakres i rodzaj wniosków udostępnionych przez Centrum nie pokrywał się z wnioskami dostępnymi na portalu Emp@tia²⁷. (dowód: akta kontroli str. 146-148)

Z badania ankietowego przeprowadzonego w toku kontroli wśród 50 beneficjentów świadczeń rodzinnych wynika, że 48 respondentów (96%) dysponowało wiedzą o istnieniu portalu Emp@tia, jedna nie posiadała takiej wiedzy (2%), zaś kolejna nie udzieliła odpowiedzi (2%). Dziewięć osób (18%) nie wiedziało jakie sprawy można załatwić i jakie informacje uzyskać za pośrednictwem tego portalu, 32 osób (64%) wskazało, że można złożyć podanie/wniosek, osiem osób (16%) podało, że można dowiedzieć się jak załatwić sprawę, a jedna nie udzieliła odpowiedzi na zadane pytanie (2%). Żaden z respondentów nie załatwiał spraw z szeroko rozumianej pomocy społecznej przez Internet oraz nie skorzystał z portalu Emp@tia. Na pytanie o przydatność przedmiotowego portalu, 32 osoby (64%) odpowiedziały, że „raczej nie” lub „nie” jest on przydatny, 16 osób (32%) nie miało zdania w tym zakresie, a dwie nie udzieliły odpowiedzi (4%). Spośród respondentów, 28 osób wiedziało gdzie można bezpłatnie skorzystać z komputera podłączonego do Internetu (56%), 20 osób nie miało takiej wiedzy (40%), a dwie nie udzieliły odpowiedzi na zadane pytanie (4%). (dowód: akta kontroli str. 161-163)

2.4. Po podłączeniu systemu dziedzinnego „Pomoc Społeczna” do CSIZS nastąpiło automatyczne zasilenie CBB danymi beneficjentów, gromadzonymi w systemie po 8 sierpnia 2015 r., tj. po podłączeniu do CSIZS²⁸. Na podstawie informacji znajdujących się w zakładce „Dane przekazane do systemu Emp@tia” z menu Administracja systemu dziedzinnego „Pomoc Społeczna” oraz w zakładce „Niewysłane komunikaty do CBB” ustalono, że liczba komunikatów, dla których system dziedziny podjął próbę przesłania danych do CBB, wg stanu na 18 grudnia 2015 r. wyniosła 85, z czego 28 stanowiły informacje wysłane. Liczba informacji niewysłanych do CBB wynosiła 57, co stanowiło 67,1% komunikatów, wobec których system podjął taką próbę. Liczba informacji, dla których CBB potwierdziła stan zgodny z systemem dziedzinnym wyniosła 28, co stanowiło 100% wysłanych komunikatów. W trzech (z 28) wysłanych informacjach czas przekazania danych wyniósł od 71 do 79 dni, licząc od dnia wysłania pierwszej informacji²⁹. W pozostałych 25 przypadkach zasilenie CBB następowało w okresie od jednego do trzech dni. Nie dokonywano korekt informacji przekazywanych do CBB. Nie podejmowano też działań w celu wyjaśnienia przyczyn przekazywania danych do CBB z opóźnieniem, ponieważ – jak wyjaśnili kierownik PCPR oraz administrator lokalny – do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie mieli wiedzy, że takie zdarzenia miały miejsce.

Na podstawie analizy 28 zdarzeń zarejestrowanych w CBB³⁰ od 8 sierpnia 2015 r. do rozpoczęcia kontroli NIK ustalono, iż do CBB przekazywano takie dane jak: rodzaj, numer i data wpływu wniosku, rodzaj, numer i data decyzji, organ ją wydający, rodzaj i wysokość świadczenia oraz data rozpoczęcia i zakończenia jego wypłaty. Informacje dotyczące wydanych decyzji były powiązane z danymi osobowymi beneficjentów zawartymi w tzw. teczce rodziny. W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji odmownych z obszaru pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 61-64, 71-76, 80-81, 101-102, 104-115)

2.5. Aplikację CAS wykorzystywano m.in. do sporządzania sprawozdań resortowych z pomocy społecznej oraz wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, sprawozdań jednorazowych dotyczących pomocy społecznej przekazywanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz zbiorów centralnych dotyczących pomocy społecznej przekazywanych do MPiPS wyłącznie w formie elektronicznej.

²⁷ <http://empatia.mpips.gov/web/piu/dostepne-wnioski>.

²⁸ Dane do systemu dziedzinnego „Pomoc Społeczna” wprowadzono: 8-10 i 29 października 2014 r., 8-9 i 12 stycznia, 29 września oraz 3-4 grudnia 2015 r., co zostało zarejestrowane w dzienniku zdarzeń.

²⁹ W tym okresie podjęto 85 prób wysłania komunikatów do CBB.

³⁰ W CBB zarejestrowano m.in. następujące zdarzenia dotyczące trzech osób, tj. wszystkich wprowadzonych do systemu dziedzinnego „Pomoc Społeczna”: wniosek, decyzja, dane osobowe (imię i nazwisko, Nr PESEL, data urodzenia), dane adresowe, rodzina, rodzaj świadczenia.

W wyniku oględzin PIU ustalono, że jego funkcjonalności są identyczne dla użytkowników zalogowanych i niezalogowanych. Jak wynika z wyjaśnień administratora lokalnego i kierownik PCPR, do dnia kontroli (tj. do 8 grudnia 2015 r.) nie korzystano z kont założonych na PIU. Kierownik Centrum dodała, że: „korzystałam z PIU – bez konieczności logowania – jedynie w celu sprawdzenia wpisu organizatorów turnusów i organizatorów ośrodków, które powinny być zaewidencjonowane w rejestrze poszczególnych wojewodów oraz sprawdzania innych bieżących informacji”. (dowód: akta kontroli str. 61-64, 82-86)

Po podłączeniu systemów dziedzicznych nie sprawdzono prawidłowości działania udostępnionych funkcjonalności. Pierwszej weryfikacji dokonano 29 września 2015 r.³¹, tj. 417 dni po podłączeniu systemu dziedzicznego „Pomoc Społeczna” do CSIZS. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (tj. do 2 grudnia 2015 r.) pracownik PCPR wystosował 12³² zapytań w celu sprawdzenia danych dostępnych za pośrednictwem udostępnionych funkcjonalności, z tego w sześciu przypadkach nie uzyskano odpowiedzi. Na ekranie pojawiał się komunikat „Błąd 403, brak uprawnień”³³. W dniu 22 października 2015 r. skierowano zapytanie do dostawcy aplikacji POMOST Sdt. z prośbą o rozwiązanie problemu weryfikacji danych w ZUS³⁴. Z otrzymanej od producenta oprogramowania odpowiedzi wynika, że: „Weryfikacja świadczeń wypłaconych przez ZUS jest niedostępna (po stronie systemu centralnego) i przy próbie pobierania informacji zakończy się takim właśnie komunikatem”. Innymi działaniami, przed rozpoczęciem kontroli nie podejmowano.

(dowód: akta kontroli str. 71-76, 98, 122, 164-165)

2.6. Z wyjaśnień udzielonych przez administratora lokalnego wynika, że: „Podczas podłączania systemu dziedzicznego „Pomoc Społeczna” nie występowały problemy ani awarie. Instalacja i podłączenie przebiegły bez zakłóceń”. Znikome wykorzystywanie przez PCPR ww. programu dziedzicznego oraz jego funkcjonalności uniemożliwia stwierdzenie czy w trakcie jego właściwego użytkowania wystąpiłyby problemy lub awarie związane z wykorzystaniem dostępnych funkcjonalności. Liczbę funkcjonalności ww. systemu dziedzicznego, w stosunku do których możliwe było wystosowanie zapytania, opisano w pkt. 2.1., zaś próbę wyjaśniania przez PCPR zaistniałych problemów w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 80-81, 164-165)

2.7. Kierownik PCPR, odnosząc się do przydatności udostępnionych systemów dziedzicznych oraz efektów podłączenia do CSIZS wyjaśniła: „Wszystkie udostępnione funkcjonalności ujęte w Projekcie Emp@tia dotyczące pozyskiwania danych z systemów zewnętrznych byłyby przydatne przy rozpatrywaniu spraw przez naszą jednostkę. W przypadku systemu dziedzicznego „Pomoc Społeczna” rejestrowaliśmy tylko te wnioski, które kończą się decyzją o przyznaniu świadczenia. (...) Natomiast w przypadku systemu dziedzicznego „WRiPZ” od 1 stycznia 2014 r. nie użytkujemy go, ponieważ jego funkcje, nie powodują automatycznego wygenerowania sprawozdania z „WRiPZ”, a sprawozdania sporządzane są ręcznie na podstawie prowadzonych papierowo ewidencji i również ręcznie zamieszczane w sprawozdaniu (wprowadzane do sprawozdania), które później za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) wysyłane są co pół roku do Wojewody Podlaskiego (robimy tak od 1 stycznia 2012 r.). (...) Gdyby ten program dziedziczny miał możliwość weryfikowania danych, to byśmy z tej funkcjonalności korzystały i byłaby ona nam bardzo przydatna. Sądzę, że gdy elektroniczna wymiana informacji zacznie w pełni sprawnie działać będzie to bardzo pomocne narzędzie w naszej pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 61-64)

2.8. W latach 2014 – 2015 oraz po podłączeniu systemu dziedzicznego „Pomoc Społeczna” do CSIZS w Centrum nie stwierdzono przypadków ujawnienia wyludzenia świadczeń ani nie udaremniono takiego wyludzenia przy wykorzystaniu funkcjonalności aplikacji i systemów udostępnionych w wyniku realizacji Projektu Emp@tia. (dowód: akta kontroli str. 61-64)

³¹ Zgodnie z danymi uzyskanymi z „Dziennika zdarzeń systemu Emp@tia”.

³² Weryfikację przeprowadzono 29 września i 22 października 2015 r.

³³ Przedmiotowy komunikat pojawiał się w przypadku weryfikacji danych z Ministerstwa Finansów, o ubezpieczeniu w systemie ZUS i o firmie w systemie CEIDG.

³⁴ Nie informowano MPiPS oraz Centrum Wsparcia Użytkowników, że część funkcjonalności systemu dziedzicznego „Pomoc Społeczna” nie działa.

2.9. Kierownik PCPR nie zapewniła wygenerowania z programu POMOST Std. i przekazania do MPiPS ankiety dotyczącej Projektu Emp@tia³⁵, o której wypełnienie wystąpiła ta jednostka. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że: „nie wypełniono przedmiotowej ankiety z powodu przeoczenia. Pracownik odebrał pocztę, przeczytał wiadomość o potrzebie wypełnienia ankiety, zaś uzupełnienie jej zostawił na później. Potem o niej zapomniał”. (dowód: akta kontroli str. 164-165, 170)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodejmowaniu przez 417 dni od podłączenia do CSIZS systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna” działań w celu praktycznego zapoznania się z jego funkcjonalnościami udostępnionymi w ramach Projektu Emp@tia. Ponadto w okresie objętym kontrolą (do 4 grudnia 2015 r.) w systemie nie ewidencjonowano spraw z obszaru pomocy społecznej (z wyjątkiem trzech przypadków), co uniemożliwiało przeprowadzanie weryfikacji danych beneficjentów w oparciu o udostępnione funkcjonalności oraz przekazywanie do CBB danych o złożonych wnioskach i wydanych decyzjach oraz danych osobowych wnioskodawców. Stosownie do postanowień pkt. 3.2.1. *Opisu systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna”*³⁶ na poziomie powiatu należało rejestrować wnioski o świadczenia pomocy społecznej, zgodnie z wykazem świadczeń zawartym w art. 19 i 20 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁷. Z wyjaśnień kierownik PCPR wynika, że: „Przyczyną niesprawdzania działania funkcjonalności działającego programu był brak jakichkolwiek szkoleń dotyczących wdrożenia, funkcjonowania i obsługiwanego Projektu Emp@tia, jego powiązań z systemem dziedzinowym „Pomoc Społeczna” oraz obawa przed nieprawidłowym wysyłaniem zapytań, weryfikowaniem informacji w innych systemach zewnętrznych poszczególnych jednostek, co mogłoby skutkować zablokowaniem tych funkcjonalności”. Dodała również, że: „Przed przystąpieniem do weryfikacji danych beneficjentów PCPR należało zarejestrować dany wniosek/sprawę w odpowiednim systemie dziedzinowym. Do systemu dziedzinowego „Pomoc Społeczna” wprowadzamy wnioski o świadczenia z pomocy społecznej (w myśl art. 36 ustawy o pomocy społecznej świadczeniami są świadczenia pieniężne i niepieniężne). Nie wprowadzane były osoby, które wnioskowały o skierowanie do Powiatowego Ośrodka Wsparcia, ponieważ uważaliśmy, że nie są to świadczeniobiorcy świadczeń z pomocy społecznej. (...) Urzędy współpracujące z PCPR znajdują się w tym samym budynku, co nasza jednostka, dlatego też istniała możliwość szybkiego ustalenia i weryfikowania danych osoby ubiegającej się o pomoc”. (dowód: akta kontroli str. 61-64, 88-90, 98-99, 117-120, 123-130, 149-153)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przed 17 września 2015 r. PCPR nie zapewniła regularnego odbierania poczty elektronicznej za pośrednictwem portalu Emp@tia. Z wyjaśnień kierownik Centrum wynika, że spowodowane było to przeoczeniem oraz dużą ilością pracy. (dowód: akta kontroli str. 100, 164-165)

Ocena cząstkowa

PCPR wykorzystywało udostępnioną aplikację CAS. Natomiast nieewidencjonowanie w systemie dziedzinowym „Pomoc Społeczna” większości spraw z tego zakresu (poza trzema przypadkami), uniemożliwiało wykorzystywanie przez Centrum funkcjonalności udostępnionych w tym systemie dziedzinowym w ramach Projektu Emp@tia oraz nie zapewniało przekazywania kompletnych danych do CBB. Ponadto przez 417 dni od podłączenia systemu dziedzinowego do CSIZS nie podejmowano prób weryfikacji jego działania oraz możliwości wykorzystania przy rozpatrywaniu spraw, a także wyjaśnienia przyczyn niedziałania części z udostępnionych funkcjonalności. Nie zapewniono również regularnego odbierania poczty udostępnionej w ramach Projektu Emp@tia przed 17 września 2015 r., a także – mimo otrzymania prośby z MPiPS – nie wypełniono ankiety dotyczącej Projektu Emp@tia.

³⁵ Pismo w tej sprawie otrzymano 18 lutego 2015 r., za pośrednictwem CAS.

³⁶ Opracowanego przez Departament Informatyki MPiPS w dniu 6 listopada 2014 r.

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 163.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Przeszkolenie pracowników w zakresie obsługi systemu Emp@tia.
2. Korzystanie z dostępnych funkcjonalności systemu Emp@tia w bieżącej pracy Centrum.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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.

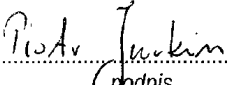
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

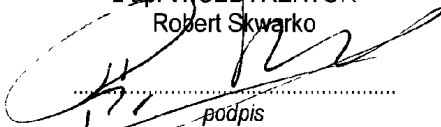
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 22 stycznia 2016 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
st. inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

