

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy i Spraw Socjalnych

Nr ewid. 34/97/P/96/040
DPS-41004-96

INFORMACJA

o wynikach kontroli realizacji przez Ministerstwo Pracy
i Polityki Socjalnej programu informatyzacji systemu urzędów pracy
i systemu pomocy społecznej

Warszawa

kwiecień

1997 r.

S p i s t r e ś c i

I.	Część ogólna	1
1.	Charakterystyka kontroli	1
2.	Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	1
3.	Uwagi i wnioski	8
II.	Część szczegółowa	9
1.	Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	9
2.	Ogólna charakterystyka Projektu ALSO	10
3.	Ważniejsze ustalenia kontroli	13
3.1.	Realizacja programu komputeryzacji systemu urzędów pracy	13
3.2.	Stan komputeryzacji w jednostkach SUP	15
3.3.	Realizacja programu komputeryzacji systemu pomocy społecznej	20
3.4.	Stan komputeryzacji w jednostkach SPS	25
3.5.	Realizacja programu komputeryzacji MPiPS	29
III.	Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli	31

I. Część ogólna

1. Charakterystyka kontroli

W III kwartale 1996 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła - na zlecenie Sejmu RP - kontrolę realizacji przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz Krajowy Urząd Pracy programu informatyzacji systemu urzędów pracy. Kontrolą objęto Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS), Krajowy Urząd Pracy (KUP) oraz 18 wojewódzkich i 42 rejonowych urzędów pracy (WUP i RUP). Ponadto, w I kwartale 1996 r. - w ramach przeprowadzonej kontroli realizacji zadań pomocy społecznej zbadano stan informatyzacji i komputeryzacji w 20 wojewódzkich zespołach pomocy społecznej (WZPS) oraz 100 terenowych ośrodkach pomocy społecznej (OPS).

Celem kontroli była ocena stopnia komputeryzacji, wykorzystania sprzętu i oprogramowania oraz stanu zaawansowania prac nad wdrożeniem rządowego programu informatyzacji systemu urzędów pracy (SUP) i systemu pomocy społecznej (SPS).

Oceną stopnia komputeryzacji systemu pomocy społecznej objęto okres 1994-1995, zaś stanu zaawansowania prac nad rządowym programem komputeryzacji - okres od 1994 r. do października 1996 r.

W kontroli uczestniczyło 17 delegatur oraz Departament Pracy i Spraw Socjalnych Najwyższej Izby Kontroli.

Działania kontrolne w jednostkach pomocy społecznej zakończono w marcu, w urzędach pracy i KUP we wrześniu, a w MPiPS w październiku 1996 r.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

2.1. W okresie objętym kontrolą, a także w latach poprzednich, urzędy pracy dokonywały zakupów sprzętu komputerowego oraz niezbędnego wyposażenia ze środków Funduszu Pracy, środków budżetowych MPiPS oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)*).

*) W ramach wydatków na organizowanie i zakup oprzyrządowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, zgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201, Nr 80, poz. 350, Nr 110, poz. 472; z

Łączne nakłady na informatyzację urzędów pracy poniesione przez budżet w latach 1991-1995 wyniosły 26.168,0 tys. zł.

Z danych, jakimi dysponowało MPiPS w czasie kontroli (stan na dzień 1 marca 1995 r. w 41 województwach) wynikało, że przeciętnie na 1 urząd pracy przypadało ponad 8 komputerów.

Z ogólnej liczby 3539 komputerów funkcjonujących w urzędach pracy 953 (ok. 27 %) stanowiły komputery z procesorem 486 lub Pentium, a 1245 (35,1 %) - z procesorem 386. Pozostałe ok. 38 % funkcjonujących w urzędach pracy komputerów miało parametry wykluczające korzystanie z nowoczesnego oprogramowania biurowego (aplikacji MS Windows), przewidzianego w rządowym programie informatyzacji systemu urzędów pracy (część II, p. 3.2., str. 15).

Według stanu na dzień 30 czerwca 1996 r. stopień nasycenia technologią informatyczną w skontrolowanych wojewódzkich i rejonowych urzędach pracy był już wyższy. Przeciętnie na 1 urząd przypadało nieco ponad 14 komputerów (18,7 na 1 WUP i 12,4 na 1 RUP). Wyższy był również standard sprzętu. Z ogólnej liczby 856 komputerów zainstalowanych w 18 wojewódzkich oraz 42 rejonowych urzędach pracy objętych kontrolą 204, czyli 23,1 % charakteryzowało się parametrami nie odpowiadającymi wymogom nowoczesnego oprogramowania przewidzianego w rządowym programie informatyzacji systemu urzędów pracy.

Sprzęt komputerowy pracował pojedynczo lub w sieciach lokalnych. Funkcjonujące oprogramowanie obejmowało wąski zakres tematyczny. Systemy obsługi w rejonowych urzędach pracy realizowały głównie zadania polegające na ewidencji bezrobotnych oraz naliczaniu zasiłków, zaś na poziomie wojewódzkich urzędów pracy - sprawozdawczość w układzie wojewódzkim oraz ewidencję zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. System informatyczny wykluczał możliwość wymiany danych pomiędzy jednostkami systemu urzędów pracy na terenie kraju (część II, p. 3.2., str. 15 - 18).

2.2. Ośrodki pomocy społecznej dokonywały zakupów sprzętu komputerowego ze środków budżetów wojewodów, przekazywanych za pośrednictwem wojewódzkich zespołów pomocy społecznej, budżetów gmin oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), przekazywanych przez wojewódzkie ośrodki do spraw zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

1992 r. Nr 21, poz. 85; z 1993 r. Nr 11, poz. 50, Nr 28, poz. 127; z 1995 r. Nr 1, poz. 1, Nr 5, poz. 25, Nr 120, poz. 577.

Z danych, jakimi dysponowało MPiPS w czasie kontroli (stan na dzień 1 listopada 1994 r.) wynikało, że ogółem w 2474 ośrodkach pomocy społecznej zainstalowanych było 1450 komputerów. Sprzęt komputerowy posiadało 480 ośrodków, czyli 19,4 % ogółu. Na 1 ośrodek przypadały zatem średnio ok. 3 komputery.

Z ogólnej liczby 1450 komputerów tylko ok. 200, czyli 13,8 %, stanowiły komputery klasy 486 SX lub 486 DX, spełniające wymagania rządowego programu informatyzacji systemu pomocy społecznej (część II, p. 3.4., str. 25).

Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK wykazały, że spośród 100 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej sprzęt komputerowy posiadało 56; z 20 objętych kontrolą wojewódzkich zespołów pomocy społecznej w sprzęt komputerowy wyposażonych było 17. Ogółem w objętych kontrolą ośrodkach zainstalowane były 274 komputery; na 1 ośrodek przypadało zatem średnio 2,7 komputera. Komputery klasy 486 SX lub 486 DX stanowiły 21,5 %, a klasy 386 DX - 14 % ogółu posiadanych przez ośrodki komputerów. Oznacza to, że ok. 65 % zainstalowanego w ośrodkach sprzętu posiadało parametry wykluczające korzystanie z nowoczesnego oprogramowania biurowego, przewidzianego w rządowym programie informatyzacji systemu pomocy społecznej.

Sprzęt komputerowy był wykorzystywany w działach obsługi klientów głównie do wydruku decyzji, prowadzenia kartotek osób korzystających z pomocy, drukowania list wypłat, świadczeń, sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia księgowości materiałowo-finansowej.

Zarówno w wojewódzkich zespołach, jak i ośrodkach pomocy społecznej nie korzystano ze specjalistycznego oprogramowania przeznaczonego do pracy w instytucjach pomocy społecznej (część II, p. 3.4., str. 26 - 28).

2.3. Realizacja programu informatyzacji systemu urzędów pracy i systemu pomocy społecznej (Projektu ALSO), rozpoczętego w 1991 r. w ramach pożyczki Banku Światowego przebiega ze znacznym opóźnieniem zarówno w stosunku do pierwotnych założeń Projektu, jak i do kolejnych harmonogramów realizacyjnych, ustalanych przez MPiPS (część II, p. 3.1., str. 13 i p. 3.3., str. 21).

Harmonogram z grudnia 1994 r. zakładał zakończenie całego Projektu w lipcu 1996 r. Termin ten nie został dotrzymany. W czerwcu 1996 r. kierownictwo MPiPS ustaliło, że prace związane z Projektem zostaną zakończone w I połowie 1998 r., przy czym wszelkie działania

skutkujące płatnościami realizowanymi z Banku Światowego mają zostać zakończone do końca grudnia 1997 r.

Jednocześnie został wydłużony planowany czas wykonania poszczególnych podprojektów: podprojekt MPiPS z 470 dni do 740 dni, podprojekt SUP z 733 do 877,5 dni, podprojekt SPS z 663,5 do 918,8 dni.

Ustalenia kontroli dotyczące poszczególnych etapów przebiegu Projektu ALSO wykazały istnienie istotnych zagrożeń w realizacji nawet tego ostatniego harmonogramu.

Z całości materiałów kontroli przeprowadzonych w latach 1993 - 1996 wynika, że głównym powodem dużych opóźnień w realizacji Projektu informatyzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej były bardzo czasochłonne procedury Banku Światowego, a także brak odpowiedniego przygotowania strony polskiej do realizacji tego przedsięwzięcia. Niemały wpływ na opóźnienia miały również częste zmiany na stanowiskach kierowniczych w MPiPS, decydujących o postępie prac, przewlekły proces podejmowania decyzji oraz brak doświadczonej kadry pracowników dysponujących wiedzą o procedurach przetargów międzynarodowych.

Duży wpływ na opóźnienie w rozpoczęciu realizacji Projektu ALSO miało niewywiązanie się holenderskiej firmy Coopers & Lybrand z kontraktowego obowiązku opracowania, dostosowanego do warunków polskich, Projektu automatyzacji systemu urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Kolejnym elementem opóźniającym realizację Projektu był przewlekły tryb przygotowania i realizacji przetargów oraz podpisywania kontraktów na oprogramowanie dla podprojektów systemu urzędów pracy (SUP) oraz systemu pomocy społecznej (SPS).

W przypadku podprojektu SUP opóźnienie to wyniosło ok. 6 miesięcy, a podprojektu SPS - ponad 4 miesiące. Opóźniony został również proces zakupu sprzętu komputerowego dla SPS. Realizację tego zadania planowano rozpocząć na początku kwietnia 1995 r. i zakończyć w dniu 23 lutego 1996 r. Działania związane z zakupem sprzętu podjęto 11 maja 1995 r. i do czasu zakończenia kontroli nie zostały one zakończone (p. 3.3., str. 21).

Przeprowadzona w grudniu 1996 r. doraźna kontrola prawidłowości przebiegu przetargu na zakup sprzętu komputerowego dla systemu pomocy społecznej nie wykazała uchybień w przebiegu przetargu i procesie wyboru najkorzystniejszej oferty. Wytypowana przez MPiPS w wyniku postępowania przetargowego oferta firmy Hewlett Packard Poland Spółka z o.o. nie została zaakceptowana przez Bank Światowy. Według interpretacji Banku powodem odrzucenia oferty firmy wyłonionej przez

Komisję przetargową była wadliwość jej zabezpieczenia, czyli niezgodność gwarancji bankowej z wymaganiami proceduralnymi obowiązującymi w przetargu. Kwestia gwarancji bankowej była przedmiotem rozważań komisji przetargowych oraz powołanych na zlecenia MPiPS ekspertów zagadnień prawa zamówień publicznych, których zdaniem wada ta sprowadzała się do oczywistej pomyłki arytmetycznej dokonanej przez wystawiającego.

W opinii prawnej opracowanej na zlecenie MPiPS przez prawnika z Instytutu Nauk Prawnych PAN niezaakceptowanie przez Bank Światowy wyłonionej przez działającą zgodnie z prawem i procedurami Banku komisję przetargową firmy Hewlett Packard było bezpodstawne (część II, p. 3.3., str. 23 - 25).

Powodem zaistniałych opóźnień w realizacji Projektu ALSO było również niesprawne funkcjonowanie komórki Ministerstwa, koordynującej realizację pożyczki Banku Światowego, a w szczególności nienależyte prowadzenie zakupu towarów i usług oraz brak kontroli nad ich dostawami. Na powstawanie opóźnień miał również wpływ przedłużający się proces decyzyjny zarówno kierownictwa MPiPS, jak i Banku Światowego, dotyczący akceptacji dostawców oprogramowania i sprzętu.

Istotny wpływ na realizację Programu miała również niezbyt dobra współpraca pomiędzy Krajowym Urzędem Pracy a projektantami ALSO w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Do sierpnia 1995 r. nie określono w KUP formalnych zasad współdziałania z MPiPS w zakresie informatyzacji urzędów pracy. Struktury odpowiedzialne za opracowanie i wdrożenie Projektu ALSO zaczęto tworzyć dopiero w sierpniu 1995 r., przy czym określenie zasad współpracy oraz podziału odpowiedzialności pomiędzy KUP a MPiPS nastąpiło w lipcu 1996 r. Do czasu zakończenia kontroli nie powołano w KUP zespołu analityków, odpowiedzialnego za przejęcie i eksploataowanie oprogramowania, co może utrudnić w przyszłości wdrożenie i modyfikowanie Projektu ALSO.

Kontrola wykazała ponadto, że w KUP nie zaplanowano z odpowiednim wyprzedzeniem zmian organizacyjnych w urzędach pracy. Prace nad nową strukturą organizacyjną zostały zakończone w KUP dopiero w lipcu 1996 r. W rezultacie opis funkcji oraz specyfikacja wydruków, stanowiące część dokumentów przetargowych na oprogramowanie aplikacyjne dla systemu urzędów pracy z września 1995 r. zostały wykonane na podstawie dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych, różniących się od planowanej struktury organizacyjnej. Ponadto nowa struktura organizacyjna nie

została wprowadzona nawet w wybranych jednostkach pilotowych. Konsekwencją tego może być konieczność zmian programu komputerowego podczas jego wdrażania i dalsze opóźnienie terminu komputeryzacji rejonowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Do czasu zakończenia kontroli nie przygotowano również opisu procedur organizacyjnych Krajowego Urzędu Pracy, które powinny być przekazane dostawcy oprogramowania do połowy lipca 1996 r. - może to spowodować, że termin opracowania oprogramowania nie zostanie dotrzymany (część II, p. 3.1., str. 14).

2.4. Kontrola merytoryczna Projektu ALSO, potwierdzona opinią eksperta z dziedziny informatyzacji wykazała, że podstawowe elementy Projektu są realizowane przez polski zespół projektowy prawidłowo, a jego cele są zgodne z kierunkami działania MPiPS. Wybrano właściwe sposoby realizacji Projektu, zarówno w czasie tworzenia zespołu projektowego, jak i przy przeprowadzaniu przetargów oraz podpisywaniu kontraktów na oprogramowanie.

Wyniki kontroli ujawniły jednak pewne uchybienia i nieprawidłowości, wpływające niekorzystnie na jakość Programu ALSO oraz na terminowość jego wdrożenia. Przed rozpoczęciem Projektu nie została przeprowadzona analiza strategiczna, dotycząca poszczególnych funkcji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej, zakresu oraz dróg przepływu informacji niezbędnych do ich realizacji. Analiza przeprowadzona w latach 1993-1994 przez holenderską firmę Coopers & Lybrand została oceniona negatywnie jako nieprzydatna do warunków polskich. Oceny dokonała komisja powołana przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Skutkiem braku analizy strategicznej było m.in. niepodjęcie decyzji na szczeblu kierownictwa MPiPS i KUP, dotyczącej sposobu obsługi pożyczek z Funduszu Pracy i z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej oraz dla zakładów pracy na utworzenie nowych miejsc pracy. Brak takiej decyzji uniemożliwia opracowanie przez zespół projektowy ALSO modułu zarządzania i obsługi pożyczek.

Kontrola wykazała, że wybór firm CSBI, Andersen Consulting oraz SSI ComputerLand na produkcję i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego dla systemu urzędów pracy i systemu pomocy społecznej był zgodny z przyjętymi procedurami Banku Światowego oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Wątpliwości budzi jednak wybór oferty firmy ComputerLand na oprogramowanie aplikacyjne dla SPS. Oferta tej firmy jest wprawdzie atrakcyjna pod względem ceny, jednakże

rozwiązania techniczne proponowane przez to konsorcjum - w przeciwieństwie do rozwiązań innych oferentów - nie przewidują korzystania z systemu zarządzania relacyjną bazą danych zainstalowanego na mikrokomputerze i sprawującego pełny nadzór nad dostępem do danych (tzw. architektura klient - serwer).

Proponowane przez konsorcjum ComputerLand dostarczanie indywidualnych systemów dla stanowisk pracy korzystających ze wspólnych plików udostępnianych przez system SCO UNIX może bardzo utrudnić stworzenie szczelnego mechanizmu kontroli dostępu do bazy danych w systemach wielostanowiskowych.

2.5. Na realizację Programu komputeryzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w ramach Projektu ALSO przeznaczono 49.396.000 USD.

Od początku realizacji pożyczki do końca lipca 1996 r. wydatki dewizowe poniesione na Program komputeryzacji wyniosły 3.232.975,89 USD. Główną pozycję wydatków (2.092.734,50 USD, tj. 64,7 %) stanowiły płatności dla firmy Coopers & Lybrand za usługi konsultingowe, polegające na opracowaniu projektu komputeryzacji. Zobowiązania kontraktowe za oprogramowanie aplikacyjne dla urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej wynoszą 11.080.948,64 USD. Na zakup sprzętu, okablowanie MPiPS oraz płace Głównego Projektanta zaplanowano 29.872.000,- USD.

Wydatki złotówkowe, czyli wkład strony polskiej poniesiony na obsługę pożyczki Banku Światowego, w części odpowiadającej Projektowi ALSO^{*)}, rejestrowane były przez MPiPS od 1994 r., czyli od zakończenia współpracy z firmą Coopers & Lybrand. Do połowy 1996 r. wyniosły one 2.702.290,80 zł.

Szacunkowa kwota odsetek zapłaconych w okresie 1991 - I półr. 1996, odpowiadających wykorzystanym środkom pożyczki na realizację Programu komputeryzacji^{*)} wyniosła 1.549.134,64 USD, zaś szacunkowa opłata za gotowość od nie wykorzystanej kwoty pożyczki pozostającej do dyspozycji Projektu ALSO^{*)} wyniosła 1.013.372,45 USD.

2.6. Ocena przydatności opracowania wykonanego przez firmę Coopers & Lybrand (Cz. II pkt. 2 str. 11) oraz wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 09 - MPiPS za 1993 rok^{**)} uzasadniają przyjęcie tezy, że wydatki dewizowe w kwocie 2.092.734,50 USD poniesione na opłacenie opracowania tej firmy o znikomej

^{*)} Wydatki złotówkowe, odsetki oraz opłata za gotowość dotyczą kwoty 49.396.000,- USD, przeznaczonej na realizację Projektu ALSO.

^{**)} Uwagi do wykonania budżetu państwa w części 09 - Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej

przydatności były nieefektywne i stanowiły uszczuplenie puli środków przeznaczonych, zgodnie z umową pożyczki z Bankiem Światowym, na komputeryzację ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy (Tor 3 i 4). W wyniku porozumienia zawartego z MPiPS firma C & L zwróciła stronie polskiej kwotę 24.478,83 NLG (ok. 14,2 tys. USD) - cz. II pkt. 2 str. 13.

3. Uwagi i wnioski

Ustalenia kontroli wykazały, że w celu optymalnego wykorzystania kredytu Banku Światowego na program informatyzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz zminimalizowania zagrożeń w realizacji i wdrażaniu tego programu niezbędne jest podjęcie przez kierownictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej oraz Krajowego Urzędu Pracy działań, zapewniających:

- usprawnienie i skrócenie procedur związanych z podejmowaniem decyzji przez członków kierownictwa MPiPS oraz KUP;
- zlecenie wykonawcy Projektu budowy makiety oprogramowania dla Projektu ALSO bądź wykonanie tych prac we własnym zakresie;
- podjęcie, w porozumieniu z użytkownikiem Projektu SUP - Krajowym Urzędem Pracy - decyzji dotyczących wariantu obsługi pożyczek z Funduszu Pracy i PFRON w celu umożliwienia zespołowi projektowemu opracowania modułu zarządzania i obsługi pożyczek;
- zwrócenie szczególnej uwagi na jakość produktów dostarczanych przez konsorcjum ComputerLand w celu zapewnienia ich zgodności ze standardami dotyczącymi bezpieczeństwa w zakresie kontroli dostępu do bazy danych;
- utworzenie w Krajowym Urzędzie Pracy zespołu analityków, który przejmowałby oprogramowanie od wykonawcy i byłby odpowiedzialny za wdrożenie i rozwój tego oprogramowania w urzędach pracy;
- wdrożenie nowej struktury organizacyjnej w pilotowych urzędach pracy w celu zweryfikowania oprogramowania;
- sporządzenie opisu procedur organizacyjnych KUP i dostarczenie go wykonawcy oprogramowania.

Powyższe wnioski zostały zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Prezesa Krajowego Urzędu Pracy w grudniu 1996 r.^{*)}

II. Część szczegółowa

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. W ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (art. 51 i art. 56)^{**)}, a następnie w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (art. 52 i art. 57)^{***)} postanowiono m.in., że środki państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Pracy (którego dysponentem był Minister Pracy i Polityki Socjalnej, a od 1 stycznia 1995 r. - Prezes Krajowego Urzędu Pracy) przeznacza się m.in. na finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących rynku pracy oraz wprowadzania, rozwijania i eksploatacji systemu informatycznego w urzędach pracy. W latach 1992-1995 z Funduszu Pracy na cele związane z informatyzacją wydatkowano ok. 16,6 mln zł.

1.2. W dniu 14 maja 1991 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 72/91 (nie publikowaną) w sprawie zaciągnięcia pożyczki z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) na sfinansowanie Projektu promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia. Mocą tej uchwały Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do realizacji umowy pożyczki, Ministra Finansów do zapewnienia terminowej spłaty pożyczki, a ponadto do uwzględnienia w projektach budżetu państwa na lata 1992-1996 udziału strony polskiej w ponoszeniu kosztów realizacji Projektu.

Umowa pożyczki (Nr 3338 POL) została podpisana w dniu 3 lipca 1991 r. w Waszyngtonie. Czas realizacji Projektu określono w umowie na 5 lat, do czerwca 1996 r. Wielkość pożyczki wynosiła 100 mln USD, przy wkładzie złotówkowym strony polskiej równowartości 40 mln USD.

W wyniku przeprowadzonej przez NIK w I półroczu 1993 r. kontroli wykorzystania pożyczki oraz stanu realizacji prac nad Projektem promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia negatywnie oceniono efektywność wykorzystania

^{*)} Odpowiedzi na wystąpienia - patrz str. 31 - 32.

^{**)} Dz.U. Nr 106, poz. 457; z 1992 r. Nr 21, poz. 84, Nr 78, poz. 394; z 1994 r. Nr 43, poz. 165 i Nr 108, poz. 516.

^{***)} Dz.U. z 1995 r. Nr 1' poz. 1; z 1996 r. Nr 5, poz. 34, Nr 47, poz. 211, Nr 100, poz. 459, Nr 106, poz. 496 i Nr 147, poz. 687.

pożyczki oraz nadmierny udział wysoko opłacanych konsultantów zagranicznych. Wskazano na potrzebę renegotjowania warunków umowy, szersze włączenie do prac nad Projektem polskich ekspertów oraz dostosowanie struktury wydatków do aktualnych potrzeb i priorytetów gospodarki polskiej*).

Realizując wnioski pokontrolne NIK oraz Sejmowej Komisji Polityki Socjalnej, Kierownictwo MPiPS w grudniu 1994 r. dokonało renegotjacji umowy pożyczki.

Pierwotna kwota 100 mln USD została zredukowana do 80 mln USD, a wkład strony polskiej do równowartości 33,5 mln USD. Dokonano ponadto przesunięcia środków w kwocie ok. 15 mln USD z innych komponentów na komputeryzację urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Ograniczono też udział ekspertów zagranicznych oraz zrezygnowano ze współpracy z holenderską firmą Coopers and Lybrand i powołano polski zespół do realizacji Projektu.

Na mocy porozumienia MPiPS z Bankiem Światowym, zawartego w maju 1996 r. realizację Projektu przedłużono do końca maja 1997 roku.

2. Ogólna charakterystyka Projektu ALSO

Projekt promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia składa się z szeregu zadań, podzielonych na komponenty, zwane TOR-ami. Trzy z nich dotyczą komputeryzacji i informatyzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Są to:

- TOR 2 Stworzenie systemu informacyjnego zarządzania dla rynku pracy i poprawa efektywności programów rynku pracy;
- TOR 3 Zarządzanie komputeryzacją urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej;
- TOR 4 Budowa sieci informatycznej w urzędach pracy i ośrodkach pomocy społecznej.

TOR 2 jest realizowany przez KUP, a TOR-y 3 i 4 przez Departament Informatyki MPiPS.

W pierwotnym harmonogramie realizacyjnym Projektu, stanowiącym załącznik do umowy pożyczki przewidziano, że do końca 1992 r. zostaną skomputeryzowane rejonowe urzędy pracy, a do połowy 1993 r. - ośrodki pomocy społecznej oraz MPiPS.

*) Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pożyczki z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) na realizację Projektu promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia (Nr ewid. 61/14/A/93).

Ze względu na skomplikowane procedury i wymagania Banku Światowego, których strona polska nie знаła w momencie zawierania umowy pożyczki*), realizacja TOR-ów 3 i 4 (czyli informatyzacji i komputeryzacji urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej) rozpoczęła się z opóźnieniem i dopiero w lutym 1993 r. - zgodnie z wytycznymi Banku Światowego - zawarto kontrakt z holenderską firmą Coopers & Lybrand (zwaną dalej C & L) na pomoc konsultacyjną, obejmującą opracowanie Projektu Automatyzacji Systemu Urzędów Pracy i Organizacji Pomocy Społecznej, zwanego dalej Projektem ALSO (Automation of the Labour and Social Welfare Organisation). Wynikiem realizacji Projektu ALSO ma być jednolity pod względem funkcjonalnym oraz pod względem sposobu wymiany informacji system informacyjny, realizujący w jednostkach systemu urzędów pracy (SUP), systemu pomocy społecznej (SPS) oraz w MPiPS przepływ informacji wewnątrz tych jednostek oraz pomiędzy nimi a MPiPS. Na system ten ma się składać niezbędny sprzęt komputerowy oraz działające na nim oprogramowanie, automatyzujące funkcje realizowane w wymienionych jednostkach.

Zgodnie z kontraktem usługi firmy C& L miały obejmować: ogólny plan komputeryzacji, ogólny projekt systemu oraz rozwój systemu.

Po negatywnej ocenie realizacji TOR-ów 3 i 4, wydanej na początku 1994 r. przez NIK i Sejmową Komisję Polityki Społecznej, kierownictwo MPiPS dokonało w czerwcu (czyli po blisko półtorarocznej współpracy z firmą C & L) przeglądu realizacji Projektu ALSO. Wykazał on istnienie merytorycznych uchybień, znikomą przydatność dotychczasowych efektów, a w konsekwencji brak merytorycznego i ekonomicznego uzasadnienia dla dalszej realizacji Projektu przez firmę Coopers & Lybrand.

W sierpniu 1994 r. została opracowana i zatwierdzona przez podsekretarza stanu w MPiPS "Propozycja dalszej realizacji Projektu ALSO". W propozycji zadeklarowano m.in. podjęcie następujących działań:

- zakończenie współpracy z firmą C & L,
- zbudowanie polskiego zespołu do realizacji Projektu,
- zapewnienie środków na koszty realizacji Projektu,
- precyzyjne określenie celów Projektu.

*) Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pożyczki z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) na realizację Projektu promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia (Nr ewid. 61/14/A/93).

W listopadzie 1994 r. zostały podpisane nominacje większości członków polskiego zespołu projektowego, a w grudniu 1994 r. kierownictwo MPiPS zatwierdziło dokument konstytuujący sposób realizacji Projektu, w którym zdefiniowano sposób realizacji, strukturę organizacyjną, system kontroli i nadzoru oraz sposób finansowania i cele Projektu ALSO.

Zgodnie z zatwierdzoną strukturą organizacyjną Projekt składa się z trzech wzajemnie ze sobą powiązanych podprojektów:

- Systemu Urzędów Pracy (SUP),
- Systemu Pomocy Społecznej (SPS),
- Systemu Wspomagania MPiPS (MPiPS).

W Dokumencie konstytuującym postanowiono, że koszty realizacji Projektu ALSO mają być w całości finansowane z budżetu Projektu Banku Światowego.

Podstawowymi założeniami poszczególnych podprojektów jest osiągnięcie następujących celów:

- w obszarze SUP - zwiększenie odpływu bezrobotnych do zatrudnienia poprzez lepszy dobór ofert pracy, usprawnienie kontroli finansowej wydatków Funduszu Pracy, zwiększenie wydajności służb zatrudnienia poprzez zmniejszenie obciążenia pracą i skierowanie wolnych kadr do aktywnego pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, organizacji subsydiowanego zatrudnienia bądź realizacji programów specjalnych;
- w obszarze SPS - stworzenie efektywnego systemu pomocy społecznej, gwarantującego skuteczniejsze adresowanie świadczeń oraz dostosowanie skali pomocy społecznej do sytuacji w poszczególnych województwach, a ponadto bardziej efektywnej sprawozdawczości oceniającej skuteczność pomocy społecznej i kontrolę wykorzystania środków finansowych budżetu państwa i samorządów;
- w obszarze MPiPS - rozwijanie i ulepszanie struktury organizacyjnej i struktury zarządzania MPiPS oraz podległych urzędów, umożliwienie koordynacji wspólnie prowadzonych prac, wdrożenie infrastruktury technologicznej umożliwiającej pracę grupową, zbudowanie systemu stałego szkolenia kadry Ministerstwa, prowadzenie szkoleń. Przyjęto m.in., że Podprojekt MPiPS będzie realizowany w oparciu o Program PHARE-SPREAD (Social Policy Reform and Development - Reforma i Rozwój Polityki Społecznej). Zakończenie realizacji Projektu SPREAD zaplanowano na dzień 31 grudnia 1996 r.

W harmonogramie realizacji, stanowiącym załącznik do dokumentu konstytuującego, termin zakończenia Projektu ALSO wyznaczono na lipiec 1997 r.

W dniu 9 sierpnia 1995 r. - czyli po upływie ponad 1 roku od stwierdzenia nieprzydatności prac realizowanych przez firmę Coopers & Lybrand - MPiPS zawarło z tą firmą porozumienie, na mocy którego postanowiono zakończyć wzajemną współpracę oraz dokonano podsumowania i rozliczenia wzajemnych zobowiązań. W ostatecznym bilansie zobowiązań ustalono, że firma C & L zapłaci na rzecz MPiPS kwotę 24.478,83 NLG w terminie 30 dni od daty podpisania porozumienia, tj. do dnia 8 września 1995 r. W przypadku powstania opóźnienia w uregulowaniu zapłaty, firma C & L zobowiązała się do zapłaty odsetek w wysokości 8 % w stosunku rocznym.

Ustalono, że powyższa płatność została dokonana w dniu 29 grudnia 1995 r., tj. ze 111-dniowym opóźnieniem. Odsetki za zwłokę w wysokości 595,51 NLG (równowartość 346,59 USD) nie zostały przez MPiPS wyegzekwowane.

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Realizacja programu komputeryzacji systemu urzędów pracy

W dniu 23 czerwca 1995 r. został zaakceptowany Dokument otwarcia dla Podprojektu SUP przez pełnomocnych przedstawicieli użytkownika, czyli przez osoby nadzorujące realizację Projektu ALSO z ramienia kierownictwa MPiPS. W Dokumencie otwarcia określono, że wynikiem realizacji Podprojektu będzie powstanie w jednostkach SUP i w MPiPS systemu informacyjnego, realizującego przepływ informacji wewnątrz poszczególnych jednostek SUP, jak również pomiędzy nimi oraz MPiPS (na linii RUP-WUP-KUP-MPiPS). Założono 3-etapowy proces budowy systemu informacyjnego:

- **etap 1** - pilotowy, w którym system zostanie sprawdzony w wybranej grupie jednostek SUP, obejmującej mały RUP (poniżej 30 pracowników), średni RUP (30-60 pracowników), duży RUP (powyżej 60 pracowników) oraz WUP i KUP;
- **etap 2** - docelowy, w którym system, po analizie rezultatów etapu pilotowego, zostanie wdrożony we wszystkich jednostkach SUP;
- **etap 3** - który nastąpi po zakończeniu wdrożenia systemu docelowego i zbudowaniu stałych służb informatycznych; obejmie on ewentualne powiązanie z innymi systemami informatycznymi oraz rozbudowę obsługi pośrednictwa pracy.

Harmonogram realizacji Podprojektu SUP przewidywał, że zakupy sprzętu i oprogramowania odbędą się w okresie od 18 kwietnia 1995 r. do 27 grudnia 1996 r. Na testy i homologację systemu przewidziano okres od 15 czerwca 1995 r. do 30 września 1996 r., zaś na budowę zespołów wdrożeniowych w jednostkach SUP okres od 26 czerwca 1995 r. do 10 marca 1997 r.

Scenariusz wdrożenia systemu informacyjnego zakładał m.in.:

- ogłoszenie dwóch przetargów: pierwszy na oprogramowanie, drugi na sprzęt;
- w celu uniknięcia monopolizacji rynku wybrane zostaną 3 firmy - zwycięzcy, w obydwu przetargach;
- Krajowy Urząd Pracy będzie posiadał i aktualizował szczegółową specyfikację funkcjonalną systemu. W KUP będzie działać w tym celu specjalnie powołany zespół analityków (3 - 5 osób).

Z materiałów kontroli wynika, że przetarg na oprogramowanie aplikacyjne ogłoszono w dniu 28 września 1995 r. W dniu 1 lipca 1996 r. podpisano kontrakt z firmą CSBI, a 30 sierpnia 1996 r. z firmą Andersen Consulting na oprogramowanie aplikacyjne dla Systemu PULS. Wybór obydwu tych firm był zgodny z przyjętymi procedurami MPiPS oraz BŚ. Kontrakt z firmą CSBI opiewał na kwotę 12.189.338,50 zł, a kontrakt z firmą Andersen Consulting - na kwotę 10.823,984 zł.

Przy planowanym w marcu 1995 r. czasie na zakup oprogramowania dla Podprojektu SUP w liczbie 174 dni rzeczywista realizacja zakupów trwała 315 dni w przypadku firmy CSBI oraz 359 dni w przypadku firmy Andersen Consulting.

Przetarg na sprzęt komputerowy dla systemu urzędów pracy ogłoszono w dniu 20 sierpnia 1996 r. Do czasu zakończenia kontroli nie zawarto kontraktów na zakup sprzętu. W harmonogramie Projektu ALSO-SUP, zatwierdzonym w czerwcu 1996 r., opracowanie I wersji oprogramowania przewidziano na dzień 5 stycznia 1997 r., wersji II - na 10 kwietnia 1997 r., zaś termin podpisania umowy na zakup sprzętu ustalono na 15 marca 1997 r.

Z dokumentacji przetargowej wynika, że dla systemu urzędów pracy zaplanowano zakup 4445 komputerów (w tym 535 serwerów). Przy uwzględnieniu potrzeby wycofania z eksploatacji sprzętu klasy 286 i niekiedy 386, docelowa liczba komputerów w urzędach pracy wyniesie 7269 plus 535 serwerów.

Kontrola wykazała, że w KUP nie zaplanowano z odpowiednim wyprzedzeniem zmian organizacyjnych w urzędach pracy. Prace nad nową strukturą organizacyjną zostały zakończone w KUP dopiero w lipcu 1996 r. W rezultacie opis funkcji oraz specyfikacja wydruków, stanowiące część dokumentów przetargowych na oprogramowanie aplikacyjne dla systemu urzędów pracy z września 1995 r. zostały wykonane na podstawie dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych, różniących się od planowanej struktury organizacyjnej. Ponadto nowa struktura organizacyjna nie została wprowadzona nawet w wybranych jednostkach pilotowych. Konsekwencją tego może być konieczność zmian programu komputerowego podczas jego wdrażania i dalsze opóźnienie terminu komputeryzacji rejonowych i wojewódzkich urzędów pracy.

3.2. Stan komputeryzacji w jednostkach SUP

Dane na temat komputeryzacji urzędów pracy, jakimi dysponowało MPiPS w czasie kontroli dotyczyły stanu na dzień 1 marca 1995 r. w 41 województwach.

Z dokumentacji przetargowej na oprogramowanie aplikacyjne dla SUP wynikało, że w 305 rejonowych urzędach pracy i 74 filiach zainstalowanych było 3539 komputerów klasy IBM PC. Z liczby tej 953 (ok. 27 %) stanowiły komputery z procesorem 486 lub Pentium, a 1245 (ok. 35 %) z procesorem 386. Pozostałą część stanowiły głównie komputery PC XT/AT 286 o parametrach wykluczających korzystanie z nowoczesnego oprogramowania biurowego (aplikacji MS Windows).

Na 1 urząd pracy przypadało zatem średnio nieco ponad 8 komputerów, w tym 2 z procesorem 486.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 18 wojewódzkich i 42 rejonowych urzędach pracy wynika, że w jednostkach tych zainstalowanych było ogółem 856 komputerów. Na 1 WUP przypadało przeciętnie ponad 18, a na 1 RUP - 12 komputerów.

Okolo 38 % eksploatowanego sprzętu charakteryzowało się parametrami nie odpowiadającymi standardowi przewidzianemu w Projekcie ALSO.

Funkcjonujące w urzędach pracy oprogramowanie obejmowało wąski zakres tematyczny, systemy obsługi realizowały głównie zadania ewidencji bezrobotnych oraz naliczania zasiłków. Niemożliwa była wymiana informacji pomiędzy jednostkami systemu urzędów pracy na terenie kraju.

Z ustaleń kontroli wynika, że z wyjątkiem obsługi zasiłków dla bezrobotnych, w niewielkim stopniu skomputeryzowane były pozostałe funkcje i czynności należące do statutowych zadań urzędów.

Zadania związane z obsługą szkoleń i przekwalifikowań skomputeryzowano w 20 %, prac interwencyjnych i robót publicznych w 14 %, zaś z rejestracją i obsługą pożyczkobiorców - zaledwie w 12 % skontrolowanych urzędów pracy. Również funkcje związane z obsługą finansowo-księgową oraz sporządzaniem sprawozdawczości i analiz statystycznych skomputeryzowane były w ok. 20 % skontrolowanych urzędów.

- **W RUP w Ciechanowie** w zakresie funkcji merytorycznych związanych z realizacją zadań statutowych skomputeryzowano zagadnienia pośrednictwa pracy i zasiłków dla bezrobotnych. Nie zostały skomputeryzowane sprawy szkolenia bezrobotnych, obsługi pożyczek oraz sprawy kadrowe i finansowo-księgowe urzędu. Parametry użytkowanego sprzętu komputerowego w 80 % nie spełniały wymagań określonych w opisie standardów sprzętu, oprogramowania i okablowania sieciowego dla Projektu ALSO.
- **W RUP w Krasnymstawie** (woj. chełmskie) żaden z eksploatowanych komputerów nie posiadał modemów umożliwiających połączenie lokalnej sieci komputerowej z systemem urzędów pracy na terenie województwa oraz na połączenie z KUP. Urząd nie posiadał oprogramowania umożliwiającego skomputeryzowanie obsługi administracyjnej, a także realizację zadań w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Z 4 komputerów INWAR z procesorem 386 SX/40 (zakupionych w grudniu 1994 r.) żaden nie posiadał dysku twardego, co uniemożliwiało eksploatację nowoczesnego oprogramowania, pracującego w trybie graficznym, przewidzianego w Projekcie ALSO.
- **W RUP w Lubaniu Śląskim** (woj. jeleniogórskie) spośród 9 eksploatowanych komputerów tylko 1 (Pentium 100) spełniał wymogi techniczne określone w Projekcie ALSO. Brak było oprogramowania dla funkcji merytorycznych Urzędu (z zakresu pośrednictwa pracy, potwierdzania gotowości podjęcia pracy, przekwalifikowania bezrobotnych, pożyczek udzielanych z Funduszu Pracy oraz refundacji kosztów prac interwencyjnych i robót publicznych), a także funkcji administracyjnych (kadry, płace, księgowość i finanse).
- **W RUP w Mońkach** (woj. białostockie) z eksploatowanych 4 zestawów komputerowych tylko 1 (486 DX 4/100 GULIPIN) posiadał oprogramowanie systemowe „Windows”. Parametry techniczne żadnego z komputerów nie spełniały wymogów określonych w Projekcie ALSO. W Urzędzie nie w pełni wykorzystywano

posiadane programy użytkowe. W programie „Zasiłki” nie korzystano z funkcji prowadzenia ewidencji wizyt bezrobotnego, zaś w programie „Oferty” - z funkcji umożliwiającej wydawanie skierowań do pracy. Nie użytkowano w ogóle podsystemu „Kandydat”.

Ze względu na skromne warunki lokalowe Urzędu oraz brak dostatecznej liczby komputerów nie wyposażono w sprzęt informatyczny stanowisk pracy prowadzących bezpośrednią obsługę interesantów.

Oprócz braków w wyposażeniu w sprzęt komputerowy ustalenia kontroli wykazały również, że niedostateczny był poziom kwalifikacji pracowników zatrudnionych na skomputeryzowanych stanowiskach pracy. Tylko w ok. 38 % skontrolowanych urzędów był on zadowalający. W pozostałych urzędach udział pracowników legitymujących się ukończeniem podstawowych szkoleń w zakresie obsługi komputera w ogólnej ich liczbie stanowił przeciętnie 42,6 %, przy czym w 23,5 % spośród nich nie przekraczał on 25 %.

W objętych kontrolą 18 wojewódzkich urzędach pracy zainstalowanych było ogółem 336 komputerów, z czego 160 - z procesorem 486, 79 szt. - 386 i 69 - Pentium. Standard techniczny sprzętu był wprawdzie wyższy od eksploatowanego w rejonowych urzędach pracy, to jednak również w znacznej części nie odpowiadał wymogom Projektu informatyzacji ALSO. Ponadto brak specjalistycznych programów uniemożliwiał skomputeryzowanie obsługi wszystkich obszarów statutowej działalności merytorycznej oraz funkcji administracyjnych urzędów.

- **W WUP w Jeleniej Górze** brak było specjalistycznych programów do obsługi m.in. następujących obszarów działalności merytorycznej Urzędu: w Wydziale Rynku Pracy - zatrudnienie cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą, zastępcza służba wojskowa, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu; w Dziale ds. Obsługi Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - ewidencja podmiotów, zobowiązań, windykcji należności oraz sprawozdawczość; w Wydziale Prawnym - skargi, wnioski i odwołania, nadzór nad orzecznictwem RUP, ustawodawstwo (np. LEX i orzecznictwo NSA).
- **WUP w Lesznie** będące na wyposażeniu Działu Informacji i Analiz 3 zestawy komputerowe klasy 486 i wyższej z oprogramowaniami WORD i EXCEL umożliwiały opracowywanie informacji i analiz o sytuacji na rynku pracy województwa w dowolnych układach. Zainstalowany natomiast w Dziale obsługującym Fundusz

Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 1 zestaw komputerowy klasy 286 z edytorem TAG umożliwiał jedynie sporządzanie pism urzędowych i druków pomocniczych (decyzje, wezwania). Wąski zakres skomputeryzowanych czynności uwarunkowany był brakiem oprogramowania obsługującego ten Fundusz. Brak odpowiedniego oprogramowania uniemożliwił również objęcie komputeryzacją takich obszarów działalności ustawowej WUP, jak: zatrudnienie za granicą, kontrola legalności zatrudnienia, szkolenia, pośrednictwo pracy i służba zastępcza, realizowanych przez Wydział Rynku Pracy, a także funkcji administracyjnych, w tym zwłaszcza ewidencji majątku, wydawanych decyzji, pełnej obsługi Funduszu Pracy oraz obsługi prawnej Urzędu.

- **W WUP w Chelmie** parametry techniczne komputera (386 DX/40) zainstalowanego w Wydziale Rynku Pracy uniemożliwiały jego wykorzystywanie do realizacji takich zadań statutowych, jak: gromadzenie i aktualizowanie informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia zawodowego, organizowanie pośrednictwa pracy w skali międzywojewódzkiej.

W okresie objętym kontrolą wydatkowanie przez wojewódzkie urzędy pracy środków z Funduszu Pracy na wprowadzanie, rozwijanie i eksploatację systemów informatycznych mogło - zgodnie z wewnętrznymi zarządzeniami Prezesa Krajowego Urzędu Pracy^{*)} - następować jedynie na podstawie zatwierdzonych przez dyrektora Departamentu Organizacji i Informatyki KUP „projektów przedsięwzięć informatycznych”. W zarządzeniach Prezesa KUP zobowiązano przy tym wojewódzkie urzędy pracy do przestrzegania przy zakupach sprzętu komputerowego przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych^{**)}.

Analiza dokumentacji dotyczącej zakupów sprzętu komputerowego wykazała, że w zdecydowanej większości przypadków zakupy te realizowano po uprzednim ich zatwierdzeniu przez dyrektora Departamentu Organizacji i Informatyki KUP oraz zgodnie z wymogami ustawy o zamówieniach publicznych.

^{*)} Zarządzenie nr 9 prezesa KUP z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie realizacji przedsięwzięć informatycznych w systemie urzędów pracy oraz zarządzenie nr 24 prezesa KUP z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie trybu wydatkowania środków pieniężnych z Funduszu Pracy na eksploatację, modernizację i rozwój systemów informatycznych w systemie urzędów pracy.

^{**)} Dz.U. Nr 76, poz. 344; Nr 130, poz. 645 i z 1995 r. Nr 99, poz. 488.

Przypadki nieprzestrzegania wewnętrznych zarządzeń Prezesa KUP oraz przepisów ustawy o zamówieniach publicznych odnotowano w 3 (spośród 18 skontrolowanych) wojewódzkich urzędach pracy.

- **WUP w Chelmie** wniosek o akceptację Projektu przedsięwzięć informatycznych skierował do KUP w dniu 12.12.1995 r. W tym samym dniu dokonał zakupu 2 komputerów typu Escom 486 DX 4/100, nie spełniających standardów Projektu ALSO, o łącznej wartości 5.477,99 zł.

Pismem z dnia 18.12.1995 r. dyrektor Departamentu Organizacji i Informatyki KUP poinformował o odmowie akceptacji tego zakupu. Ponadto w dniu 18.10.1995 r., czyli na ok. 2 miesiące przed skierowaniem do KUP Projektu przedsięwzięć informatycznych, Urząd dokonał - nie zaakceptowanego przez KUP - zakupu kolorowej drukarki HP DJ 660C, o wartości 1.646 zł. Również w grudniu 1995 r. Urząd zakupił dwie drukarki atramentowe HP DJ 600 o łącznej wartości 2.322 zł, które nie były przewidziane w Projekcie przedsięwzięć informatycznych Urzędu, i których zakup nie był akceptowany przez KUP.

Zapytanie o cenę drukarki HP DJ 600, zasilacza UPS i papieru komputerowego Urząd skierował do oferentów po 5 dniach od daty zakupu tego sprzętu. Ponadto w dwóch (na cztery skontrolowane) przypadkach zakupu sprzętu komputerowego nie przestrzegano pisemnej formy umów sprzedaży, wymaganej przepisami art. 74 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

- **WUP w Warszawie** w okresie 1994-1995 dokonał 16 transakcji zakupu sprzętu, oprogramowania i instalacji sieci logicznych na łączną kwotę 64.645,48 zł bez uprzedniego sporządzenia projektów przedsięwzięć informatycznych. Na zakupy te - jak wynikało z wyjaśnień - Urząd posiadał ustne przyzwolenie KUP.

W 1995 r. Urząd dokonał zakupu - w trybie zapytania o cenę - komputera Pentium 120 Mhz i drukarki atramentowej kolorowej z naruszeniem przepisów art. 16 i 17 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, dotyczących traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne i do prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Urząd, określając przedmiot zamówienia, ograniczył się do informacji: komputer

Pentium 120 Mhz i drukarka atramentowa. Oferty (zebrane telefonicznie), na podstawie których powołana w Urzędzie komisja dokonała wyboru dostawcy, nie zawierały informacji na temat konfiguracji oferowanego sprzętu, istotnych parametrów technicznych decydujących o cenie sprzętu (pojemność pamięci operacyjnej, szybkość druku, szerokość papieru), pożądanym okresie gwarancji

oraz sposobu ustalania ceny (z VAT czy bez), tj. informacji mających bezpośredni wpływ na cenę sprzętu.

Dokonując wyboru na podstawie wadliwie sporządzonego zapytania ofertowego Urząd nie zagwarantował sobie optymalnych warunków kontraktu. Oferta wybranego dostawcy, jak okazało się przy realizacji zamówienia, nie uwzględniała np. ceny monitora, dysku twardego, pamięci operacyjnej oraz podatku VAT. Zrealizowanie zamówienia, poszerzonego o wyżej wymienione pozycje, kosztowało Urząd 8.754,72 zł, tj. o 3.955,72 zł więcej niż wybrany oferent podał w swoim zgłoszeniu.

- **WUP w Ciechanowie** bez zatwierdzenia przedsięwzięcia informatycznego ze środków na zakupy inwestycyjne w 1994 r. wydatkował 9,4 tys. zł, w 1995 r. - 44,3 tys. zł, a w 1996 r. - 1,9 tys. zł.

Przy dokonywaniu zakupów - wbrew przepisom art. 25 ustawy o zamówieniach publicznych - w trybie zapytania o cenę w sporządzonej dokumentacji (w postaci notatek służbowych) brak było danych dotyczących: ceny oraz istotnych elementów każdej ze złożonych ofert, streszczenia oceny i porównania złożonych ofert, podania powodów odstąpienia od przetargu nieograniczonego i zastosowania innego trybu zakupu.

3.3. Realizacja programu komputeryzacji systemu pomocy społecznej

W Dokumencie otwarcia dla Podprojektu SPS, opracowanym w styczniu 1996 r. określono, że wynikiem jego realizacji będzie powstanie w jednostkach SPS i w Departamencie Pomocy Społecznej MPiPS systemu informacyjnego, realizującego przepływ informacji wewnątrz poszczególnych jednostek, jak również pomiędzy nimi oraz MPiPS (na linii OPS-WZPS-MPiPS).

Założono, że proces budowy systemu informacyjnego będzie przebiegał w 3 następujących etapach:

- **etap 1** - pilotowy, w którym system zostanie sprawdzony w wybranej grupie jednostek SPS, obejmującej mały, średni i duży OPS, WZPS i Departament Pomocy Społecznej MPiPS; w etapie tym oprogramowanie będzie realizować tzw. funkcje podstawowe;

- **etap 2** - docelowy, który zostanie wdrożony we wszystkich jednostkach SPS po zakończeniu wersji pilotowej i obejmie wszystkie funkcje przeznaczone do automatyzacji;
- **etap 3** - który nastąpi po wdrożeniu systemu docelowego i zbudowaniu stałych służb informatycznych i obejmie ewentualne powiązania z innymi systemami informatycznymi.

W Dokumencie przetargowym na oprogramowanie aplikacyjne dla SPS założono ponadto, że system wspomagający pracę organizacji pomocy społecznej powinien współpracować z systemem gminnym (PESEL, urzędy pracy) na poziomie gminy oraz z WUS, PESEL, GUS na poziomie województwa.

Harmonogram realizacji Podprojektu SPS przewidywał, że opracowanie specyfikacji systemu nastąpi w okresie 24.10.1994 r. - 31.05.1996 r., zaś zakup oprogramowania i sprzętu w okresie 14.07.1995 r. - 31.12.1996 r.

Na testy i homologację systemu przewidziano okres od 04.09.1995 r. do 08.09.1996 r., zaś na budowę zespołów wdrożeniowych w jednostkach SPS okres od 04.09.1995 r. do 20.05.1996 r.

Ogłoszenie przetargu na oprogramowanie aplikacyjne dla SPS nastąpiło 14 lipca 1995 r. (czyli w okresie kiedy zgodnie z harmonogramem powinny rozpocząć się już zakupy oprogramowania i sprzętu), a 25 kwietnia 1996 r. podpisano kontrakty na oprogramowanie z firmami: SSI (d. Techmex International LTD), ComputerLand Poland S.A.

Kontrola wykazała, że wybór obydwu firm był zgodny z przyjętymi procedurami MPiPS oraz BŚ.

Kontrakt z firmą Sieciowe Systemy Informatyczne (SSI) Sp. z o.o. opiewał na kwotę 3.976.128 zł a z firmą ComputerLand - na kwotę 3.067.546 zł.

Przetarg na sprzęt dla SPS ogłoszono w dniu 24 stycznia 1996 r., a 19 marca 1996 r., czyli w dniu poprzedzającym publiczne otwarcie ofert w postępowaniu przetargowym, Zespół odbierający, na wniosek dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej w MPiPS, poparty opiniami recenzentów oraz dyrektora Biura ds. Informatyki, nie dokonał odbioru

Dokumentu otwarcia dla SPS. Jako powód nieprzyjęcia Dokumentu wskazano potrzebę szczegółowego zdefiniowania problemów związanych z wdrożeniem, utrzymaniem i rozwojem systemu informatycznego dla jednostek pomocy społecznej oraz przedstawienie wariantów rozwiązań.

Główne uwagi recenzentów, przedstawione w raporcie z dnia 13.03.1996 r., dotyczyły następujących obszarów:

- a) cele i zakres Dokumentu otwarcia SPS - wskazano na potrzebę uzupełnienia Dokumentu aktualnymi informacjami o zadaniach już zrealizowanych, procedurach przetargowych, wynikach przetargów, podziale na obszary oraz kategorie ośrodków pomocy społecznej;
- b) powiązania systemu informatycznego SPS - za jeden z ważniejszych problemów uznano deklarowane, a nie przedstawione powiązania z innymi systemami, a przede wszystkim z powstającym równocześnie systemem informatycznym dla urzędów pracy (SUP) oraz Biura Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych;
- c) wdrożenie, utrzymanie i rozwój SPS - wskazano na złożoność problemu wdrożenia systemu informatycznego ze względu na brak odpowiednich struktur, zasobów ludzkich i rozproszenie jednostek organizacyjnych oraz ich podporządkowanie samorządom; zalecono uzupełnienie Dokumentu otwarcia o organizację i zasady finansowania wdrożeń oraz utrzymania i rozwoju systemu;
- d) koszty projektu - sposób określenia kosztów oceniono jako niezrozumiały;
- e) szkolenia - uznano, że przeszkolenie tylko średnio 5 osób na województwo przez dostawców oprogramowania jest niewystarczające;
- f) własność sprzętu i oprogramowania - wskazano, że ponieważ nabywcą sprzętu jest MPiPS, a końcowym użytkownikiem gminne ośrodki pomocy społecznej, wojewódzkie zespoły pomocy społecznej oraz Departament Pomocy Społecznej MPiPS, musi nastąpić odpowiednio unormowane przekazanie zarówno sprzętu, jak i oprogramowania.

Recenzenci Dokumentu otwarcia postulowali ponadto przeprowadzenie inwentaryzacji sprzętu w ośrodkach pomocy społecznej, w celu uaktualnienia danych z 1994 r. oraz uwzględnienie w podprogramie SPS domów pomocy społecznej.

W dniu 24 maja 1996 r., czyli po 2 miesiącach od daty nieprzyjęcia Dokumentu otwarcia SPS, kierownictwo Ministerstwa postanowiło, że decyzje odnoszące się do źródeł

finansowania oraz sposobu utrzymania i rozwoju systemu informatycznego SPS, budowanego w ramach Projektu ALSO zostaną podjęte w ciągu miesiąca.

Do dnia 01.10.1996 r. decyzje te nie zostały podjęte.

We wrześniu 1996 r. zdecydowano jedynie, że sprzęt i oprogramowanie nabyte ze środków Projektu ALSO zostaną przekazane wojewódzkim zespołom pomocy społecznej według specjalnego algorytmu, abstrahującego od dotychczas posiadanego przez nie sprzętu. Następnie WZPS-y, uwzględniając specyfikę lokalną, rozdysponują otrzymany z MPiPS sprzęt i prześlą w użytkowanie ośrodkom pomocy społecznej.

W harmonogramie podprojektu ALSO - SPS, zatwierdzonym w czerwcu 1996 r. prowadzenie przetargu na sprzęt komputerowy przewidziano zakończyć 11.09.1996 r., a dostawy sprzętu zaplanowano na okres od 12.09.1996 r. do 07.05.1997 r.

Do czasu zakończenia kontroli nie podpisano umowy na dostawę sprzętu.

Przeprowadzona w grudniu 1996 r. doraźna kontrola prawidłowości przebiegu przetargu na zakup sprzętu komputerowego dla systemu pomocy społecznej wykazała, że wytypowana przez MPiPS oferta firmy Hewlett-Packard Poland Spółka z o.o. jako najkorzystniejsza w ocenie Komisji przetargowej, nie została zaakceptowana przez Bank Światowy.

Według interpretacji Banku Światowego powodem odrzucenia oferty firmy Hewlett-Packard była wadliwość jej zabezpieczenia, czyli niezgodność gwarancji bankowej z wymaganiami proceduralnymi obowiązującymi w przetargu. W opinii prawnej - opracowanej na zlecenie MPiPS przez prawnika z Instytutu Nauk Prawnych PAN - doc. dr hab. p.B.Kordasiewicza - stwierdzono m.in., co następuje:

- Postępowanie komisji przetargowej powołanej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej było prawidłowe i zgodne z prawem, w tym zgodne z procedurami ustanowionymi przez Bank Światowy.

- Brak jest podstaw do odrzucenia oferty firmy Hewlett Packard z powodu rzekomej niezgodności gwarancji wystawionej przez ING Bank z wymaganiami proceduralnymi obowiązującymi w przetargu.
- Nawet w przypadku niezasadnego kwestionowania przez Bank Światowy dokonanego wyboru, Ministerstwo Pracy nie ma możliwości zawarcia umowy z wybranym przez siebie zwycięzcą przetargu, bez uzyskania formalnej akceptacji dokonanego wyboru przez Bank Światowy.
- Formalnie poprawne rozwiązanie zarysowującego się konfliktu pomiędzy Bankiem Światowym a Ministerstwem Pracy polega na skierowaniu sprawy na drogę postępowania arbitrażowego.
- Z powodu czasochłonności procesu arbitrażowego podjęcie formalnie poprawnej próby rozwiązania konfliktu stanowi poważne zagrożenie terminowej realizacji projektu, co wiązałoby się z olbrzymimi stratami.
- Wyrażenie zgody na sugestie Banku Światowego co do wyboru oferentów może, w razie niekorzystnego scenariusza wydarzeń, spowodować poważne konsekwencje polityczne i prawne dla Kierownictwa Ministerstwa Pracy.
- Wobec znaczącego zagrożenia realizacji Projektu oraz faktycznej niemożliwości skorzystania z przewidzianego Umową sposobu rozwiązania sporu z Kredytodawcą Kierownictwo Ministerstwa Pracy powinno w sposób poważny rozważyć ewentualność częściowej rezygnacji z pożyczki Banku Światowego oraz sfinansowania Projektu ze źródeł alternatywnych.

Według przytoczonej wyżej opinii brak było podstaw do odrzucenia oferty firmy Hewlett Packard z przyczyn proceduralnych, ponieważ pozostaje ona w zgodności z wymaganiami proceduralnymi obowiązującymi w przetargu i zaakceptowanymi przez Bank Światowy. Najwyższa Izba Kontroli podziela powyższą opinię.

W piśmie z dnia 23 grudnia 1996 r. skierowanym do prezesa Banku Światowego - p. Jamesa D. Wolfensohna, Sekretarz Stanu w MPiPS p. M. Manicki podtrzymał decyzję komisji o wyborze oferty firmy Hewlett Packard jako najkorzystniejszej merytorycznie i zawierającej najniższą cenę. Cyt.: „Na drugim miejscu znalazła się firma BULL. Jej oferta również została uznana za odpowiadającą wymaganiom, ale oferowana cena jest wyższa. Następne w kolejności oferty nie nadają się do przyjęcia z powodu wygórowanej ceny.”

Minister M. Manicki stwierdził również, że przeprowadzona przez MPiPS powtórna drobiazgowa ocena, potwierdza przestrzeganie w toku prowadzonej kwalifikacji wszelkich zaleceń formalnych Banku Światowego, a w szczególności Instrukcji ITB. Ponadto na postawę MPiPS miał wpływ fakt powierzenia w przeszłości firmie BULL poważnego kontraktu na komputeryzację urzędów skarbowych, który do chwili obecnej nie został zrealizowany. Cyt.: „Ponadto działalność tego oferenta przynosiła w ostatnich latach straty. W tych okolicznościach, w razie najmniejszych nawet niedociągnięć w realizacji obecnego kontraktu Rząd Rzeczypospolitej Polskiej miałby poważne problemy z wytłumaczeniem polskiej opinii publicznej powodów, dla których zdecydował się na ponowne przyznanie dużego zamówienia firmie BULL i to w sytuacji, w której firma ta nie przedstawiła najkorzystniejszej oferty”.

Należy nadmienić, że w 1995 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę informatyzacji systemu podatkowego POLTAX, powierzonej w 1990 r. przez Ministerstwo Finansów firmie BULL S.A. W wyniku kontroli stwierdzono nieprzygotowanie i brak doświadczenia tej firmy w tworzeniu dużych, zintegrowanych systemów informatycznych, co skutkowało niewykonaniem kontraktu i stratami strony polskiej, niemożliwymi obecnie do dochodzenia.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 9 stycznia 1997 r. MPiPS nie osiągnęło porozumienia z Bankiem Światowym w sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia przetargu^{*)}.

Z dokumentacji przetargowej dotyczącej oprogramowania aplikacyjnego dla SPS wynika, że procedurą przetargową zostanie objęty zakup 4.909 komputerów, 3.364 drukarek i oprogramowania biurowego dla SPS (za sumę ok. 12,5 mln USD) oraz zakup 189 komputerów i 50 drukarek (za sumę 0,7 mln USD) dla Centrali Ministerstwa w ramach Projektu ALSO. W przeliczeniu na ok. 2.500 ośrodków pomocy społecznej oznacza to, że na 1 ośrodek będą przypadały średnio 2 komputery.

Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS wynika, że planowane ze środków Projektu ALSO zakupy komputerów obejmują zaledwie 1/3 potrzeb.

^{*)} Patrz str. 31 - pismo Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

3.4. Stan komputeryzacji w jednostkach SPS

Dane na temat komputeryzacji ośrodków pomocy społecznej, jakimi dysponowało MPiPS w czasie kontroli dotyczyły stanu na dzień 01.11.1994 r.

Ogółem w 2472 ośrodkach było zainstalowanych 1450 komputerów, z czego ok. 200 (ok. 14 %) klasy 486 SX lub 486 DX. Sprzęt komputerowy posiadało 480 ośrodków, czyli 19,4 % ogółu. Na 1 ośrodek przypadały zatem 3 komputery.

W dokumencie przetargowym odnoszącym się do wymagań na sprzęt docelowy, podano m.in., że w przyszłości przewiduje się pracę na komputerach klasy nie niższej niż 486 DX jednostanowiskowych lub pracujących w sieci.

Z materiałów kontroli wynika jednocześnie, że planowane zakupy sprzętu w ramach Projektu ALSO pozwolą na wyposażenie w komputery ok. 15 % stanowisk pracy w ośrodkach pomocy społecznej. W związku z tym wszystkie pozostające na wyposażeniu ośrodków komputery z procesorami linii X 86 firmy INTEL mogą zostać racjonalnie wykorzystane.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK wykazały, że spośród 100 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej sprzęt komputerowy posiadało 56. Były to głównie komputery zakupione w latach 1991-1995 ze środków PFRON, gmin oraz budżetów wojewodów.

Ogółem w objętych kontrolą ośrodkach zainstalowane były 274 komputery; na 1 ośrodek przypadało zatem średnio 2,7 komputera. Komputery klasy 486 SX lub 486 DX stanowiły 21,5 %, a klasy 386 DX - 14 % ogółu posiadanych przez ośrodki komputerów.

Stwierdzono, że sprzęt komputerowy był wykorzystywany w działach obsługi klientów głównie do wydruku decyzji, prowadzenia kartotek osób korzystających z pomocy, drukowania list wypłat świadczeń, sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia księgowości materiałowo-finansowej.

Funkcjonujące w jednostkach SPS oprogramowanie obejmowało wąski zakres tematyczny. Programy, napisane w przestarzałej technologii informatycznej, uniemożliwiały wymianę informacji pomiędzy jednostkami na terenie kraju.

W 10 ośrodkach spośród 56 wyposażonych w sprzęt komputerowy stwierdzono znikome jego wykorzystywanie do celów pomocy społecznej, spowodowane głównie niską jakością sprzętu, brakiem odpowiedniego oprogramowania oraz nieprzygotowaniem pracowników do obsługi komputera.

- **MOPS w Ustroniu** (woj. bielskie) został w 1992 r. wyposażony przez Urząd Miasta w Ustroniu w komputer AT-Turbo bez oprogramowania, o niewielkiej przydatności. W marcu 1992 r. Ośrodek zakupił w Przedsiębiorstwie Produkcyjno-Handlowym „HARO” - Spółka z o.o. w Ustroniu drukarkę Epson LX 400, monitor 14 BW i urządzenia pomocnicze z funduszy otrzymanych z budżetu gminy. Ze względu na brak programu oraz złą jakość techniczną, komputer wraz z drukarką i monitorem został w styczniu 1994 r. wypożyczony (nieodpłatnie) Szkole Podstawowej nr 6 w Ustroniu-Nierodzimiu do dnia 30.06.1996 r.

Ośrodek nie był przygotowany do zapowiedzianej przez MPiPS komputeryzacji ani pod względem organizacyjnym, ani merytorycznym. Żaden z pracowników OPS nie posiadał kwalifikacji niezbędnych do pracy z komputerem.

- **MGOPS w Jelczu Laskowicach** (woj. wrocławskie) w lutym 1991 r. zakupił (ze środków przekazanych przez WZPS we Wrocławiu) od Zakładów Techniki Biurowej „Infobiuro” Sp. z o.o. we Wrocławiu Mikrokomputer PC/AT o wartości 10.900 tys. zł oraz drukarkę Seikosha o wartości 7.500 tys. zł. Sprzęt nie został włączony do eksploatacji z powodu braku programów.
- **MOPS we Wrocławiu** posiadał 12 zestawów mikrokomputerowych, które były wykorzystywane jedynie do obsługi finansowo-księgowej, kadrowej, prowadzenia ewidencji osób niepełnosprawnych oraz jako maszyny do pisania.

- **MOPS w Siedlcach** do stycznia 1995 r. nie wykorzystywał zakupionego w grudniu 1990 r. komputera z drukarką z powodu braku oprogramowania. Od stycznia sprzęt był wykorzystywany do sporządzania list płac 52 pracowników Ośrodka.
- **MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim** (woj. elbląskie) zakupiony w końcu 1993 r. ze środków PFRON sprzęt komputerowy (komputer IBM-PC z procesorem 486 SX, pamięcią operacyjną i oprogramowaniem DOS i Windows) wykorzystywany był do sporządzania list płac dla 13 pracowników Ośrodka, sprawozdań i wypisywania decyzji.

Na 20 objętych kontrolą wojewódzkich zespołów pomocy społecznej sprzęt komputerowy, zakupiony głównie w latach 1990-1994, posiadało 17.

Komputery nie były połączone w sieć, niemożliwy był sprawny przepływ danych pomiędzy poszczególnymi działami zespołów, jak też pomiędzy zespołami i podległymi im ośrodkami pomocy społecznej oraz domami pomocy społecznej.

Posiadane przez WZPS-y komputery były wykorzystywane do prac statystyczno-sprawozdawczych, przy oprogramowaniu typu: system zarządzania bazą danych i arkusz kalkulacyjny. Oprócz systemów wspomagających funkcje administracyjno-księgowe komputery spełniały rolę maszyn do pisania.

Programy merytoryczne dotyczące wszystkich podstawowych obszarów środowiskowej i instytucjonalnej pomocy społecznej wdrożono i wykorzystywano jedynie w WZPS w Bielsku- Białej. WZPS w Bielsku-Białej wyposażony był w 8 komputerów z procesorem 386 DX lub SX, 4 komputery z procesorem 486 DX i 2 komputery Pentium/60. Niezależnie od sporządzania sprawozdawczości z zakresu udzielanych świadczeń pomocy społecznej, informacje zawarte w komputerowej bazie danych WZPS umożliwiały m.in.:

- prowadzenie różnorodnych rejestrów dokumentów, np:
 - rejestr dokumentów osób ubiegających się o umieszczenie w Domu Pomocy Społecznej,
 - rejestr decyzji administracyjnych o przyjęciu lub odmowie przyjęcia osób do DPS,

- rejestr wszystkich DPS w województwie (profil domu, liczba miejsc, informacja o zwiększonej lub zmniejszonej liczbie miejsc),
- rejestr mieszkańców domów pomocy społecznej;
- opracowywanie analiz dotyczących:
 - tendencji rozwojowych w zakresie pomocy instytucjonalnej,
 - zapotrzebowania środowiska na miejsca w domach pomocy społecznej,
 - pomocy instytucjonalnej dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
 - realizacji zadań w zakresie pomocy środowiskowej i instytucjonalnej,
 - problemów wybranych kategorii osób,
 - realizacji zadań i wydatkowania środków budżetowych.

3.5. Realizacja programu komputeryzacji MPiPS (ALSO-MPiPS)

Podprojekt ALSO-MPiPS (finansowany ze środków PHARE, Banku Światowego oraz budżetu MPiPS) składa się z następujących elementów:

- analiza strategiczna MPiPS, polegająca na określeniu działań o charakterze organizacyjnym, informacyjnym i informatycznym, umożliwiających bardziej efektywne funkcjonowanie Ministerstwa w warunkach zmieniających się potrzeb i uwarunkowań;
- szkolenia informatyczne komputerowe;
- pilotowa instalacja systemu zarządzania dokumentami i przebiegiem pracy (workflow);
- okablowanie;
- zakupy sprzętu komputerowego.

W harmonogramach realizacyjnych z grudnia 1994 r. oraz z marca 1995 r. na realizację podprojektu MPiPS przewidziano 470 dni, a termin zakończenia ustalono na 16.07.1996 r. W harmonogramie z czerwca 1996 r. czas trwania projektu wydłużono do 740 dni, a termin zakończenia przesunięto na 7.11.1997 r.

Na podstawie dokumentacji dotyczącej przebiegu prac nad Projektem ustalono, że kontrakt na wykonanie analizy strategicznej MPiPS zawarto w listopadzie 1995 r. z firmą Andersen Consulting. Przedmiotem kontraktu było przedstawienie bieżącego stanu informacyjnego i informatyzacji MPiPS oraz opracowanie strategii informacyjnej MPiPS.

Z opracowania firmy Andersen Consulting, odebranego w dniu 9.08.1996 r. wynika, że według stanu na dzień 26.04.1996 r. stopień informatyzacji Ministerstwa był niedostateczny, niewystarczający i przedstawiał się następująco. Spośród 151 komputerów zainstalowanych w Ministerstwie 68 % posiadało procesory klasy 386 DX i wyższej, natomiast 32 % komputerów (klasy XT, 286, 386 SX) stanowił sprzęt przestarzały i nadający się do wymiany. Ograniczenia narzucone przez technologię tych komputerów uniemożliwiają uruchamianie aplikacji MS Windows wraz z programami MS Word i MS Excel, czyli aplikacji uznanych w Programie ALSO-MPiPS za standard.

Z danych analizy strategicznej wynika, że tylko 39 komputerów (26 % ogółu) jest podłączonych do sieci komputerowej. Są to stanowiska, na których jest wykorzystywany program „LISTY, SKARGI, WNIOSKI”, program INFO LEX oraz programy do obsługi administracyjnej, wykorzystywane w Biurze Administracyjno-Budżetowym MPiPS (kadrowo-płacowy, finansowo-księgowy i ewidencji środków trwałych).

Brak aplikacji przystosowanych do poszczególnych stanowisk pracy, słabo rozwinięta struktura okablowania sieciowego oraz brak dodatkowych usług sieciowych powodują, że zainstalowany w MPiPS sprzęt komputerowy wykorzystywany jest głównie jako maszyny do pisania.

Jakość systemu okablowania Ministerstwa (oparta o tzw. cienki Ethernet) jest bardzo niska - kable pociągnięte są bez jakiegokolwiek ochrony, często nie umocowane, co jest przyczyną częstych awarii (przypadkowe wyrwanie kabla).

Zdaniem firmy Andersen Consulting budowa nowoczesnego okablowania strukturalnego i energetycznego jest warunkiem dalszej informatyzacji Ministerstwa.

Postępowanie przetargowe dotyczące projektu systemu okablowania zakończono w czerwcu 1996 r. podpisaniem umowy z firmą Netling. Do końca 1996 r. zaplanowano ogłoszenie dwóch dodatkowych przetargów na wykonanie okablowania oraz na dostawę urządzeń aktywnych dla sieci komputerowej. Zakończenie instalacji okablowania strukturalnego w MPiPS zaplanowano na koniec marca 1997 r.

Kolejny element podprojektu ALSO-MPiPS, czyli szkolenia komputerowe, do czasu zakończenia kontroli został zrealizowany w ok. 20 %. Dalsza realizacja programu szkoleń była niemożliwa z powodu braku stacji roboczych dla końcowych użytkowników, które powinny zostać zakupione ze środków BŚ w ramach Podprojektu ALSO-SPS. Z powodu przedłużającego się procesu przetargowego opóźnienie w dostawie sprzętu dla MPiPS wynosiło na koniec 1996 r. ok. 10 miesięcy.

Przeprowadzenie pilotowej instalacji systemu zarządzania dokumentami i przebiegiem pracy zlecono w grudniu 1995 r. firmie Rodan System Sp. z o.o. Zakończenie całości zadania przewidziano na III kwartał 1997 r.

III. Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kontrolerów i kierowników jednostek kontrolowanych. Żaden z kierowników nie zgłosił w trybie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli^{*)} zastrzeżeń do protokołu kontroli. Stosownie do postanowień art. 58 ustawy o NIK w 45 jednostkach kontrolowanych - na wniosek kontrolerów i po podpisaniu protokołów kontroli - przeprowadzono narady pokontrolne w celu omówienia nieprawidłowości i podjęcia wniosków wynikających z ustaleń kontroli.

Do kierowników wszystkich jednostek skontrolowanych Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniach nie przedstawiono ocen wskazujących na niezasadność zajmowania

^{*)} Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. Adresaci wystąpień pokontrolnych nie zgłosili zastrzeżeń do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Pracy i Polityki Socjalnej, pismem z dnia 23 grudnia 1996 r. poinformował o podjęciu określonych działań i decyzji zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych. Z pisma tego wynika, że:

- podjęto decyzję o budowie modułu zarządzania i obsługi pożyczek udzielanych z Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opartego na założeniu docelowego zarządzania tymi pożyczkami za pośrednictwem banków;
- w efekcie poczynionych uzgodnień z prezesem firmy ComputerLand, firma przedstawiła Ministerstwu nową ofertę na dostawę oprogramowania, opartego na profesjonalnym systemie zarządzania bazą danych; podjęto też dalsze rozmowy mające na celu wyeliminowanie wskazanego przez NIK zagrożenia dotyczącego bezpieczeństwa danych;
- rozważana jest możliwość zlecenia budowy makiety oprogramowania dla Projektu ALSO;
- wystapiono do firmy Coopers and Lybrand o uregulowanie odsetek za nieterminową zapłatę należności i uzyskano pisemne potwierdzenie firmy, że należna kwota zostanie przekazana na konto Projektu.

Prezes Krajowego Urzędu Pracy w piśmie z dnia 5 grudnia 1996 r. wyjaśnił m.in., że:

- ograniczone możliwości placowe w administracji wykluczają zatrudnienie w KUP zespołu analityków systemu; jako jeden z wariantów rozwiązań rozpatruje się powierzenie konserwacji i rozwoju oprogramowania specjalistycznej firmie komputerowej;
- pilotażowe wdrożenie nowej struktury organizacyjnej w 3 WUP i 7 RUP zostanie zrealizowane w grudniu 1996 r.; realizację wdrożeń pełnych przewiduje się na kwiecień - maj 1997 r.

Niezależnie od wniosków już zrealizowanych i przyjętych do realizacji przez kierownictwo resortu, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę dołożenia maksymalnych starań w celu przyspieszenia realizacji Projektu ALSO. Niezbędne jest również ostateczne zweryfikowanie koncepcji informatyzacji systemu pomocy społecznej zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej po doraźnej kontroli prawidłowości przebiegu przetargu na zakup sprzętu komputerowego dla systemu pomocy społecznej Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę kontynuowania rozmów z Bankiem Światowym w sprawie zaakceptowania wyłonionej przez komisję przetargowe firmy.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w piśmie z dnia 27 lutego 1997 r., przekazał m.in. następujące informacje.

1. W dniu 24 stycznia 1997 r. Bank Światowy poinformował MPiPS (w odpowiedzi na pismo Sekretarza Stanu p. Macieja Manickiego skierowane do prezesa Banku Światowego p. J.D. Wolfensohna^{*)}), że z powodów proceduralnych firma Hewlett Packard nie może zostać zatwierdzona. Jednocześnie wskazano na firmę BULL S.A. jako firmę, z którą należy podpisać kontrakt.
2. Biorąc pod uwagę fakt, że w wyniku ponownego przeprowadzenia procedury postkwalifikacyjnej firma BULL S.A. uwiarygodniła się jako firma mogąca dostarczyć sprzęt odpowiedniej jakości za cenę nie większą niż firma Hewlett Packard oraz fakt konieczności budowy systemu informatycznego, Kierownictwo MPiPS zdecydowało w dniu 3 lutego 1997 r. zaakceptować firmę BULL S.A. na dostawę sprzętu komputerowego.
3. W dniu 5 lutego 1997 r. otrzymano zgodę Banku Światowego na podpisanie kontraktu z firmą BULL S.A. Obecnie trwają negocjacje związane z przygotowaniem kontraktu do podpisu.

^{*)} Patrz str. 24 Informacji

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki
Warszawa, dnia

Dyrektor Departamentu
Pracy i Spraw Socjalnych

Stanisław Falski
Warszawa, dnia

Zatwierdzam:
PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 1997-04-21

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej

2. Krajowy Urząd Pracy

3. Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej w:

Bielsko-Białej, Elblągu, Gorzowie Wlkp., Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Nowym Sączu, Olszynie, Opolu, Pile, Przemyślu, Siedlcach, Sieradzu, Słupsku, Suwałkach, Szczecinie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

4. Ośrodki Pomocy Społecznej:

4.1. Ustroń

Cieszyn

Katowice

Bukowno

Wilkowice

Skoczów

4.2. Stary Targ

Malbork

Braniewo

Nowy Dwór Gd.

Mikołajki Pomorskie

4.3. Tczew

Kościerzyna

Gniew

Morzeszczyn

Trąbki Wielkie

4.4. Pińczów

Jędrzejów

Morawica

Raków

Skarżysko Kam.

Starachowice

4.5. Świdnik

Bychawa

Lubartów

Firlej

Trawniki

4.6. Gorlice (2)

Nowy Targ (2)

Krynica

4.7. Lidzbark Warm. Jonkowo Barczewo Szczytno Ostróda	4.8. Kędzierzyn Koźle Krapkowice Nysa Grodków Prószków	4.9. Wronki Budzyń Wągrowiec Czarników Krzyż Wlkp.
4.10. Dubiecko Cieszanów Przeworsk	4.11. Wilga Mińsk Mazowiecki Siedlce	4.12. Lutomiersk Zduńska Wola Sieradz Wieluń
4.13. Miastko Lębork Słupsk Kobylnica Sławno	4.14. Prostki Suwałki Sztabin Olecko Ełk	4.15. Szczecin Gryfino Police Dobra Szcz. Goleniów Stargard Szcz.
4.16 Toruń Łysomice Lubicz Chełmno Chełmża	4.17. Warszawa-Bielany Warszawa Centrum-Mokotów Warszawa Ursynów Warszawa Targówek Warszawa Centrum-Śródmieście Warszawa Centrum-Praga Pn. Serock Piaseczno Legionowo Milanówek Grodzisk Maz.	4.18. Wrocław Prusice Łagiewniki Jelcz-Laskowice

4.19. Zielona Góra

Siedlec

Nowogród Bobrz.

Żagań

Zabór

Otyń

Razem - 100 jednostek

5. Wojewódzkie Urzędy Pracy w:

Białymstoku, Chełmie, Ciechanowie, Gdańsku, Gorzowie Wlkp., Jeleniej Górze, Katowicach, Koninie, Koszalinie, Lesznie, Opolu, Rzeszowie, Sieradzu, Szczecinie, Tarnobrzegu, Tarnowie, Toruniu, Warszawie.

Razem - 18 jednostek

6. Rejonowe Urzędy Pracy

6.1 Łapy

Bielsk Podlaski

Mońki

Sokółka

6.2. Bydgoszcz

Mogilno

6.3. Chełm

Krasnystaw

6.4. Ciechanów

Mława

Płońsk

6.5. Gdynia

6.6. Gorzów Wlkp.

Choszczno

6.7. Luban' Śl.

6.8. Zawiercie

Pszczyna

Sosnowiec

6.9. Konin

Turek

6.10. Koszalin

6.11. Gostyń

6.12. Nysa

Szczecinek	Wschowa	Prudnik
	Rawicz	
6.13. Rzeszów	6.14. Sieradz	6.15. inoujście
Leżajsk	Łask	
Łańcut		
6.16. Sandomierz	6.17. Bochnia	6.18 Toruń
Stalowa Wola	Brzesk	
Opatów		
6.19. Otwock		
Piaseczno		
Legionowo		
Razem - 42 jednostki		
Ogółem - 182 jednostki		

Wykaz aktów prawnych obowiązujących dla kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 z 1992 r. Nr 21, poz. 84 i Nr 78, poz. 394 oraz z 1994 r. Nr 43, poz. 165 i Nr 108, poz. 516).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1, z 1996 r. Nr 5, poz. 34, Nr 47, poz. 211, Nr 100, poz. 459, Nr 106, poz. 496 i Nr 147, poz. 687).
3. Rozporządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy (Dz.U. Nr 97, poz. 482 i z 1994 r. Nr 136, poz. 708).
4. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Krajowego Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy (Dz.U. Nr 38, poz. 187).
5. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 z 1994 r. Nr 62, poz. 265, z 1996 r. Nr 100, poz. 459 i Nr 147, poz. 687).
6. Zarządzenie Kierownika Urzędu Pracy z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie tymczasowych zasad prowadzenia przedsięwzięć informatycznych w Systemie Urzędów Pracy.
7. Zarządzenie Nr 9 Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie realizacji przedsięwzięć informatycznych w Systemie Urzędów Pracy.

8. Zarządzenie Nr 24 Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie trybu wydatkowania środków pieniężnych z Funduszu Pracy na eksploatację, modernizację i rozwój systemów informatycznych w Sieci Urzędów Pracy.
9. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121 poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 76, poz. 333, z 1992 r. Nr 6, poz. 22 i Nr 80, poz. 411).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz.U. Nr 40, poz. 174).
12. Ustawa budżetowa na rok 1995 r. z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141 i 142).
13. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344, Nr 130, poz. 645 oraz z 1995 r. Nr 99, poz. 488).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie stosowania preferencji krajowych przy udzielaniu zamówień publicznych (Dz.U. Nr 140, poz. 776).
15. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, po. 591).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz.U. Nr 10, poz. 35 i Nr 124, poz. 554, z 1992 r. Nr 96, poz. 476, z 1993 r. Nr 46, poz. 208 i 1994 r. Nr 94, poz. 457).
17. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147, Nr 30, poz.210; z 1984 r. Nr 45, poz. 242; z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz.464; z 1991 r. Nr 107,

poz. 464, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417 i z 1996 r. Nr 114, poz. 542).

18. Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201, Nr 80, poz. 350, Nr 110, poz. 472; z 1992 r. Nr 21, poz. 85; z 1993 r. Nr 11, poz. 50, Nr 28, poz. 127; z 1995 r. Nr 1, poz. 1, Nr 5, poz. 25, Nr 120, poz. 577).

—6—

6. Akty prawne

DU 1991.046.201, 4

DU 1991.106.457, 12

DU 1994.076.344, 22, 23

DU 1995.001.001, 12

DU 1995.013.059, 34

uchwała nr 72/91 Rady Ministrów z dnia 14 maja 1991 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (Banku Światowego) na sfinansowanie Projektu promocji zatrudnienia i rozwoju służb zatrudnienia - nie publikowana, 12

zarządzenie nr 24 prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie trybu wydatkowania środków pieniężnych z Funduszu Pracy na eksploatację, modernizację i rozwój systemów informatycznych w systemie urzędów pracy, 21

zarządzenie nr 9 prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie realizacji przedsięwzięć informatycznych w systemie urzędów pracy, 21