



Warszawa, 11 kwietnia 2003 r.

PREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MIROSŁAW SEKUŁA
KBF-41101-1/02

Kierownik

**Krajowego Biura Wyborczego
Pan Kazimierz Czaplicki**

Na podstawie art. 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 85, poz. 937), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Krajowe Biuro Wyborcze w zakresie wykorzystania środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów samorządowych zarządzonych na dzień 27 października 2002 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym dnia 25 marca 2003 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze

wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że do awarii systemu informatycznego wspomagającego wybory samorządowe zarządzane na dzień 27 października 2002 r. przyczyniły się nieprawidłowości i błędy popełnione w fazie:

- planowania oraz organizacji i zarządzania projektem informatycznym,
- finansowania tego przedsięwzięcia,
- produkcji oprogramowania oraz konfiguracji systemu informatycznego.

Należy jednak zauważyć, że czynnikami niezależnymi od Krajowego Biura Wyborczego, które miały wpływ na opóźnienia w przygotowaniu wsparcia informatycznego wyborów były zmiany w przepisach prawnych regulujących zasady przeprowadzenia wyborów samorządowych, a w szczególności wejście w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza

i prezydenta miasta oraz ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Z przepisów tych wynikały dodatkowe wymagania wobec realizowanego systemu informatycznego, a krótki termin między ich uchwaleniem a datą wyborów określił jednocześnie ramy czasowe dla realizacji projektu wsparcia informatycznego.

Do podstawowych nieprawidłowości popełnionych w procesie przygotowania i realizacji projektu informatycznego wspomaganie wyborów należy zaliczyć:

1. Brak opracowanej, przed przystąpieniem do realizacji systemu informatycznego, specyfikacji wymagań oraz nieprawidłową organizację i zarządzanie projektem.

Krajowe Biuro Wyborcze zawarło umowy o realizację systemu z kilkoma podwykonawcami i nie ustaliło generalnego wykonawcy odpowiedzialnego za sposób realizacji przedsięwzięcia. W tej sytuacji ciężar koordynacji prac pomiędzy wykonawcami, zgodnie z podziałem kompetencji i zadań w KBW, spoczął na Zespole Informatyki Wyborczej, który nie opracował, ani też nie wyegzekwował od podwykonawców spójnej koncepcji technologicznej oraz harmonogramu realizacji zadań. W Zespole Informatyki Wyborczej zatrudnionych było pięć osób (łącznie z dyrektorem), z których żadna nie była zawodowym informatykiem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – w tych warunkach – nie było możliwe wyegzekwowanie od wykonawców spójnej koncepcji technologicznej (architektury systemu) oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań, zwłaszcza że odpowiedzialność nie była jasno określona w umowach. Zespół Informatyki Wyborczej był wspomagany przez tzw. niezależnych ekspertów, którzy nie byli pracownikami Krajowego Biura Wyborczego, ani też nie otrzymywali wynagrodzenia w innej formie za wykonywane zadania. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powodowało to nieprzejrzystość struktury organizacyjnej i rozmywało odpowiedzialność.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii KBW, że wybór generalnego dostawcy systemu informatycznego uniemożliwiłby wykonywanie przez komisarzy wyborczych funkcji kontrolnych w ramach nadzoru nad

przeprowadzeniem wyborów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zadania nadzorcze można realizować poprzez wprowadzenie stosownych procedur akceptacyjnych dla systemu informatycznego i jego wykonawców. Brak generalnego wykonawcy (zarządzającego lub głównego architekta) spowodował, iż żaden z wykonawców projektu nie był odpowiedzialny za koncepcję, logikę, architekturę programistyczną i sprzętową projektu, mimo że wszyscy uczestniczyli w wypracowaniu kształtu projektu już w okresie jego nieformalnej realizacji, tj. przed zawarciem stosownych umów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że nawet w trakcie realizacji projektu nie było dokumentacji określającej ogólną koncepcję systemu, a także uzgodnionego harmonogramu prac. Prace były wykonywane według wewnętrznych harmonogramów poszczególnych podwykonawców, co powodowało, że budowa systemu nie była prowadzona w ramach zdefiniowanego procesu projektowego, lecz doraźnych potrzeb.

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Krajowe Biuro Wyborcze w sposób nierzetelny dokonało wyboru wykonawców systemu informatycznego. Nierzetelność działania KBW polegała na tym, że nie zostały stworzone równe warunki wszystkim potencjalnym wykonawcom systemu.

Realizacja zadań w tym zakresie została zlecona w trybie z wolnej ręki na podstawie zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. KBW skierowało wnioski do Prezesa UZP w dniu 29.08.02 r. uzasadniając to pilną potrzebą wykonania prac oraz brakiem możliwości zaciągania zobowiązań przed zarządzeniem terminu wyborów. Pozytywna decyzja w tej sprawie została wydana w dniu 12.09.02 r., a umowy z wykonawcami poszczególnych elementów systemu zostały podpisane dopiero pomiędzy 19 a 23 września 2002 r., tj. ok. 1 miesiąca przed terminem wyborów.

Firmy uczestniczące w realizacji projektu rozpoczęły prace już w lipcu 2002 r., tzn. przed rozpoczęciem procedury wyłaniania wykonawców i w okresie kiedy formalnie dokonywano wyboru wykonawców tylko one były zaawansowane w realizacji przedsięwzięcia.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Krajowego Biura Wyborczego, że dopiero rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2002 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miasta, mogło stanowić podstawę wystąpienia do Ministra Finansów o przeniesienie wydatków przewidzianych na sfinansowanie kosztów przygotowania i przeprowadzenia wyborów samorządowych z rezerw celowych do części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze, a następnie rozpoczęcia prac nad wykonaniem systemu informatycznego. Przybliżony termin wyborów był znany z 4-letnim wyprzedzeniem, a uruchomienie środków z rezerwy celowej, co potwierdził Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jan Czekaj, mogło być dokonane przed ogłoszeniem daty wyborów. Jedyne ograniczenie dotyczące wcześniejszego uruchomienia środków dotyczyło wydatków związanych z bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów, które wymagały pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o zmianie przeznaczenia wydatków, zaplanowanych w rezerwie celowej.

3. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w umowach zawartych przez Krajowe Biuro Wyborcze z poszczególnymi wykonawcami systemu informatycznego nie ustalono specyfikacji wymagań wobec systemu, relacji oraz wzajemnych zobowiązań pomiędzy wykonawcami. W umowie zawartej ze Związkiem Miast Polskich nie ustalono harmonogramu realizacji zadań, a do umowy z firmą Prokom Software S.A. został wprowadzony nieco zmodyfikowany harmonogram z umowy dotyczącej wspomagania informatycznego wyborów parlamentarnych, pomimo że projekty te miały zupełnie różny charakter.

Ponadto w umowach nieprecyzyjnie określono odpowiedzialność za zadania realizowane przez poszczególnych wykonawców, w tym zwłaszcza za terminowe przekazywanie fragmentów systemu w poszczególnych etapach przedsięwzięcia.

Wymagania dla systemu wspomagającego wybory samorządowe ustalone były dopiero w czasie roboczych spotkań z wykonawcami projektu i sprowadzały się

do stwierdzenia, że funkcjonalność oprogramowania wspierającego pracę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, terenowych komisji wyborczych oraz obwodowych komisji wyborczych, określona jest ustawami, aktami wykonawczymi oraz uchwałami i instrukcjami Państwowej Komisji Wyborczej.

Umowa z firmą Prokom Software S.A. zawiera ogólnikową klauzulę, że przedmiotem zamówienia będzie między innymi adaptacja oprogramowania centralnego i centralnej bazy danych dla potrzeb Państwowej Komisji Wyborczej oraz adaptacja oprogramowania dla potrzeb komisarzy wyborczych. Faktycznie, jak potwierdzają to wykonawcy oraz powołani przez Najwyższą Izbę Kontroli biegli, opracowane zostało nowe oprogramowanie, gdyż przyjęta dla wyborów samorządowych architektura systemu informatycznego nie pozwalała na adaptację dotychczasowych programów.

Odpowiedzialność wykonawców nie została wyraźnie określona, nie tylko w szerokim planie całego projektu, ale nawet w zakresie realizowanych przez nich fragmentów. Na przykład, nieprecyzyjne postanowienie umowne dotyczące zabezpieczenia ciągłości przetwarzania centralnego systemu wyborczego oraz 49 instalacji w siedzibach komisarzy do 30 listopada 2002 r. przez firmę Prokom Software S.A., uniemożliwiło skuteczne wyegzekwowanie terminowej dostawy serwera centralnego. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii Krajowego Biura Wyborczego, iż *„faktyczny termin dostawy nie był poważnym zagrożeniem w realizacji projektu”*, a inny, zastępczo używany, sprzęt *„zaspokajał potrzeby systemu wyborczego.”* Zdaniem audytora projektu firmy Infovide S.A. *„Brak docelowego serwera centralnego przez długi czas, bo aż do dnia 13 października, powodował, oprócz wymienionych już problemów z aktualizacją oprogramowania aplikacji TKW, że szczerkowe testy integracyjne realizowane były w środowisku testowym nie odpowiadającym rzeczywistości.”*

Niemniej istotnym błędem, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było zaniechanie przeprowadzenia w procesie tworzenia systemu, analizy dotyczącej wielkości zasobów serwera centralnego (pamięć operacyjna, dyskowa, wydajność

przetwarzania danych) oraz jego niezawodności. Analiza ta była, zdaniem biegłych, jednym z czynników krytycznych dla powodzenia przedsięwzięcia, a podstawowym warunkiem umożliwiającym jej wykonanie był odpowiednio wczesny i dostatecznie długi okres dostępu do zasobów serwera centralnego. Najwyższa Izba Kontroli nie neguje samej koncepcji systemu scentralizowanego, jednakże w scentralizowanej architekturze systemu realizacja zasadniczych funkcji związanych z gromadzeniem on-line danych o wynikach głosowania i ustalaniem wyników wyborów zależała od sprawności funkcjonowania systemu centralnego oraz prawidłowości działania mechanizmu komunikacji oprogramowania TKW z systemem centralnym. Każda poważna awaria lub niesprawność systemu centralnego mogła uniemożliwić i jak się okazało uniemożliwiła, wykorzystanie aplikacji TKW do wyznaczenia wyników wyborów.

Brak powyższych regulacji w umowach z wykonawcami, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że nie został wykonany obowiązek zawarcia najkorzystniejszej dla zleceniodawcy umowy.

4. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niską dyscyplinę realizacji programu, w tym istotne opóźnienie w przekazywaniu elementów systemu. Kolejne wersje oprogramowania terytorialnych komisji wyborczych udostępnione zostały dopiero w dniach 26 i 27 października 2002 r., a aplikacja obsługująca obwodowe komisje wyborcze została zmieniona około godziny 22⁰⁰ w dniu głosowania.

Przekazanie istotnych elementów oprogramowania w powyższych terminach uniemożliwiło audytorowi projektu przeprowadzenie kontroli poprawności kodów źródłowych zainstalowanych programów.

5. Bezpośrednimi przyczynami niesprawności systemu informatycznego, jak ustalili biegli w zakresie informatyki powołani przez Najwyższą Izbę Kontroli, były błędy techniczne popełnione w zakresie:
 - doboru narzędzi programistycznych,
 - przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych,
 - kodu źródłowego oprogramowania,
 - konfiguracji centralnej bazy danych.

Każdy z tych błędów przy równoczesnym braku procedur naprawczych mógł, w opinii biegłych, doprowadzić do awarii systemu.

W szczególności, zasadniczym błędem była realizacja komunikacji między systemem centralnym a podsystemami lokalnymi z wykorzystaniem mechanizmów pakietu P4GL, bez równoczesnego zastosowania uporządkowanego dostępu do centralnej bazy danych, realizowanego przez stosowne oprogramowanie. Stosowane przez firmę Prokom Software S.A. narzędzie P4GL, nie posiadało, jak ocenili biegli, dostatecznej, profesjonalnej dokumentacji, pozwalającej programistom uczestniczącym w projekcie i opracowującym programy w P4GL na poznanie działania tego programu w docelowym środowisku. Stwierdzono również, że narzędzie programistyczne P4GL zawierało błędy. Biegli zwrócili także uwagę na nieprawidłowo wykonaną przez firmę Prokom Software S.A konfigurację centralnej bazy danych DB2. Producent bazy danych DB2 zaleca doświadczalny dobór wartości parametrów bazy danych, indywidualnie dla każdego wykorzystującego tę bazę systemu i właściwych temu systemowi obciążeń. Dobór wartości parametrów nie był możliwy, ponieważ nie zostały przeprowadzone reprezentatywne testy wydajnościowe systemu.

Stwierdzono, że błędy zawierały także aplikacje, opracowane przez firmę PIXEL Technology, obsługujące procesy komunikacyjne pomiędzy terenowymi komisjami wyborczymi a systemem centralnym, co w istotny sposób wpłynęło na wydajność systemu. Przede wszystkim, programy te niewłaściwie obsługiwały i reagowały na błędne dane wprowadzane do systemu.

Źle skonfigurowana baza danych, mało znane i niesprawdzone narzędzie użyte do obsługi komunikacji współpracujące z niesprawnymi aplikacjami komunikacyjnymi, powodowały spowolnienie funkcjonowania systemu.

Dalsze obniżenie wydajności systemu powodowały nieskuteczne i z tego powodu wielokrotnie ponawiane próby użytkowników systemu skomunikowania się z systemem centralnym. Chaos pogłębił brak jednoznacznych informacji o występujących problemach komunikacyjnych i sposobie postępowania użytkowników systemu w takiej sytuacji.

Niezależnie od błędów w oprogramowaniu, które nie było weryfikowane poprzez inspekcję kodu źródłowego, odstąpiono również od testowania pełnej konfiguracji systemu, w tym w szczególności jego wydajności. Należy przy tym podkreślić, że dokumentacja programu nie zawierała nawet pobieżnej analizy ewentualnego obciążenia systemu, co w opinii biegłych stanowi naruszenie podstawowych zasad inżynierii oprogramowania informatycznego. Decyzję o zaniechaniu testowania systemu podjął dyrektor Zespołu Informatyki Wyborczej Andrzej Florczyk, uzasadniając to potrzebą oszczędności środków budżetowych. Przy zawieraniu umów nie podjęto nawet próby wynegocjowania z wykonawcami przeprowadzenia testów wydajnościowych.

Brak procedury awaryjnej na wypadek zakleszczenia serwera centralnego oraz podjęcie decyzji o nieprzeprowadzeniu testów wydajnościowych należy, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ocenić jako działanie nierzetelne i w efekcie niegospodarne.

6. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podstawowe cele związane z zastosowaniem informatycznego wsparcia wyborów, a w szczególności przyspieszenie terminu ustalenia wyników wyborów, nie zostały osiągnięte. Wprawdzie dotrzymane zostały terminy ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów, wynikających z Ordynacji wyborczej, ale zastosowanie kosztownego systemu informatycznego nie spowodowało istotnego skrócenia tego procesu.

Na realizację programu wsparcia informatycznego wyborów przeznaczono 23,5 mln zł, co stanowiło 86,1% ogółu kosztów obsługi informatycznej wcześniejszych czterech akcji wyborczych przeprowadzonych w latach 1997-2001. Faktyczne wydatki wyniosły 20,3 mln zł. Krajowe Biuro Wyborcze wypłaciło wynagrodzenie wszystkim uczestnikom programu informatycznego na podstawie protokołów odbioru prac. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 15 spośród 39 protokołów odbioru nie sprecyzowano rodzaju wykonanych prac i usług, a także nie udokumentowano, w jaki sposób wykonane były zleczone zadania.

Zrealizowanie pozostałych celów związanych z ułatwieniem organom wyborczym ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów, kontrolę prawidłowości rejestrowania kandydatów na radnych, a także upowszechnienie technik informatycznych w organizacji i przeprowadzeniu wyborów, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie uzasadniało poniesionych nakładów finansowych.

W szczególności, wobec nie osiągnięcia, wskazanego wyżej, głównego celu systemu informatycznego, jako działanie niegospodarne, należy uznać kosztującą 1.900 tys. zł wizualizację wyborów w Internecie. Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje za wystarczające uzasadnienie Krajowego Biura Wyborczego, iż potrzeba prezentowania wyników on-line wynikała z zasady jawności działalności publicznej organów państwowych czy też z obowiązku podawania wyniku wyborów do ich publicznej wiadomości zwłaszcza, że oceniany tu projekt, nie spełniwszy swojej podstawowej roli, nie mógł dostarczyć zasadniczego materiału do wizualizacji – wyników wyborów.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że planowanie wydatków na obsługę informatyczną wyborów było nierzetelne. Podstawę ustalenia wydatków informatycznych stanowiła ogólnikowa notatka dyrektora Zespołu Informatyki Wyborczej A. Florczyka z dnia 25 maja 2001 r., który bez szczegółowej kalkulacji przewidywanych wydatków określił potrzeby na 22 mln zł, z tego 5 mln zł na dodatkowe zadania obsługi informatycznej w gminach i 2,5 mln zł na rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej bez sprecyzowania charakteru tych zadań i koniecznych zakupów inwestycyjnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli na nierzetelne planowanie miał wpływ brak strategii informatyzacji wyborów. Przy organizacji kolejnych wyborów zmieniała się zasadniczo koncepcja wsparcia informatycznego i opracowywano nową architekturę, w tym nowe oprogramowania. Na brak jednolitej strategii informatycznej zwróciła również uwagę firma Infovide S.A. dokonująca audytu projektu informatycznego, stosowanego w czasie wyborów samorządowych w 2002 r.

Należy przy tym zwrócić uwagę na zawyżony plan wydatków przeznaczonych na wybory samorządowe, o czym świadczy fakt, iż po wejściu w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast i wynikających stąd dodatkowych kosztów, nie zwiększono środków rezerwy celowej przeznaczonej na ten cel.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone nieprawidłowości dotyczące przygotowania oraz realizacji wsparcia informatycznego wyborów, za które odpowiedzialność ponosił dyrektor Zespołu Informatyki Wyborczej Andrzej Florczyk wskazują na potrzebę rozważenia przez Pana Ministra zasadności zajmowania przez Pana A.Florczyka tego stanowiska.

W celu naprawy stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opracowanie docelowej koncepcji jednego bazowego systemu informatycznego o podstawowej funkcjonalności, wspomagającego różnorodne procesy wyborcze, którego spójnymi elementami byłyby podsystemy wynikające ze specyfiki poszczególnych wyborów i referendów i wdrożenie do realizacji takiego systemu zgodnie z procedurami wynikającymi z ustawy o zamówieniach publicznych zapewniającymi pełną jawność postępowania.
2. Dokonanie stosownych zmian organizacyjnych w Krajowym Biurze Wyborczym zapewniającym sprawne opracowanie i wdrożenie systemów informatycznych wspomagających wybory.
3. Rozważenie konieczności wprowadzenia procedur akceptacyjnych dla osób zarządzających systemem informatycznym w trakcie akcji wyborczej.
4. Powoływanie generalnego wykonawcy albo głównego architekta projektów informatycznych oraz ściśle określanie odpowiedzialności poszczególnych podwykonawców.
5. Ustalanie, przy zlecaniu dostaw lub usług informatycznych, szczegółowej specyfikacji wymagań, a w zawieranych umowach uzgadnianie harmonogramu

realizacji zadań oraz procedur kontroli i weryfikacji prawidłowości wykonania zadań.

6. Uwzględnienie w projektach budżetu część 11 – Krajowe Biuro Wyborcze wydatków zgodnie z przyjętą wcześniej strategią informatyzacji KBW, a także kalkulacją wydatków przewidzianych do poniesienia w kolejnych latach.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pan Minister ma prawo zgłosić do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.