



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.018.03.2015

P/15/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/093 – Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2015 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce wpływały na kontrolowany okres. Dla celów porównawczych pozyskanie danych z wybranych obszarów dotyczyć będzie również lat 2012-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97142 z dnia 13 listopada 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sandomierzu, ul. Mickiewicza 34, 27-600 Sandomierz (dalej: PCPR lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem PCPR od 29 marca 1999 r. jest Janusz Kwaśniewski (dalej: Dyrektor PCPR). [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	PCPR dokonało podłączenia używanego przez siebie systemu informatycznego POMOST Std do CSIZS² zgodnie ze wskazówkami otrzymanymi od administratora wojewódzkiego, w wyniku czego następowało poprawne zasilanie Centralnej Bazy Beneficjentów danymi osób, których sprawy załatwiane były po dacie podłączenia, tj. 30 września 2014 r. Centrum powołało administratora lokalnego, ale uprawnienia dostępu do korzystania z funkcjonalności i aplikacji udostępnionych w systemie w związku z realizacją Projektu Emp@tia, nadało dwóm wyznaczonym pracownikom dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie ponad roku od podłączenia systemu POMOST Std do CSIZS. PCPR zapewniło odbieranie poczty w systemie Emp@tia. Administrator lokalny nierzetelnie wykonał swoje obowiązki, ponieważ po podłączeniu systemu informatycznego POMOST Std do CSIZS nie sprawdził działania wszystkich udostępnionych funkcjonalności w systemie dziedzinyowym dotyczącym Emp@tii, w szczególności weryfikacji danych beneficjentów w systemach zewnętrznych. Dopiero w trakcie kontroli NIK ujawniono, że sześć z trzynastu udostępnionych w systemie dziedzinyowym funkcjonalności nie było aktywnych. PCPR nie wykorzystywało w pełni aplikacji i funkcjonalności udostępnionych w ramach Projektu Emp@tia. Poza korzystaniem z aplikacji CAS³ do sporządzania i przekazywania za jej pośrednictwem sprawozdań resortowych oraz wykorzystywania usługi udostępniania danych ze słowników TERYT⁴, przy pomocy której wprowadzanie były adresy beneficjentów w oparciu o słowniki terytorialne systemu Emp@tia, Centrum nie dokonywało weryfikacji danych beneficjentów w systemach zewnętrznych w udostępnionych funkcjonalnościach, a w przypadku sześciu funkcjonalności weryfikacji danych, nie podjęło działań w celu ustalenia przyczyn ich niefunkcjonowania.
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

² Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego.

³ Centralna Aplikacja Statystyczna.

⁴ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Do PCPR wpłynęły następujące informacje i dokumenty dotyczące wdrażania systemów informatycznych, w ramach Projektu Emp@tia (dalej: Projekt):

- 1) wiadomość z MPiPS⁵ z dnia 10 kwietnia 2013 r. w sprawie przekazania do PCPR ulotek informacyjnych dotyczących Projektu;
- 2) zaproszenie z dnia 03 października 2013 r. ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, Wydział Polityki Społecznej na naradę kadry kierowniczej, na której omawiano zagadnienia dotyczące Projektu;
- 3) wiadomość z MPiPS z dnia 09 grudnia 2013 r. dotycząca zaproszenia na konferencję w Ministerstwie Gospodarki, w dniu 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Projektu;
- 4) wiadomość z dnia 12 czerwca 2014 r. przekazana przez MPiPS dotycząca podłączenia do CSIZS⁶, z następującymi załącznikami:
 - a) instrukcja zarządzania użytkownikami i terminalami mobilnymi w jednostce terenowej,
 - b) instrukcja podłączenia systemu dziedzinowego jednostki terenowej do CSIZS,
 - c) procedura podłączenia jednostki terenowej do CSIZS,
 - d) konfiguracja współpracy z CSIZS,
 - e) wymagania do przyłączenia jednostki terenowej do CSIZS,
 - f) informacje dla administratora lokalnego umożliwiające podłączenie do CSIZS,
 - g) lista adresów e-mail do zgłoszenia gotowości podłączenia do CSIZS,
 - h) kroki w synchronizacji i konfiguracji,
 - i) informacja o wyciągach z dokumentacji SD⁷ w zakresie procesu podłączenia do CSIZS,
 - j) instrukcja pierwszego logowania w module PI-MZT⁸;
- 5) pismo z MPiPS z dnia 07 lutego 2014r. znak: DI-II-0400-6(3)-TP/14 dotyczące nawiązania współpracy z administratorami wojewódzkimi;
- 6) wiadomość z MPiPS z dnia 11 lipca 2014 r. dotycząca udostępnienia usługi AC Rynek Pracy dla wszystkich jednostek terenowych z obszaru zabezpieczenia społecznego i rodzin, podłączonych do CSIZS;
- 7) pismo z MPiPS z dnia 18 lipca 2014 r. znak: DPS-III-079-5969-23-ZM/14 w sprawie wdrażania CSIZS i OTM⁹;
- 8) pismo ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z dnia 04 września 2014 r. znak: PS.VI.1230.17.2014 dotyczące współpracy z Wydziałem Polityki Społecznej urzędu, w zakresie realizacji podłączenia do CSIZS;
- 9) pismo z dnia 25 września 2014 r. z Wydziału Polityki Społecznej urzędu przesłane drogą elektroniczną, zawierające login i hasło do korzystania z MZT¹⁰;
- 10) wiadomość z MPiPS z dnia 18 lutego 2015r. dotycząca przesłania ankiety w sprawie Projektu oraz informacja o uzyskaniu świadectwa zgodności dla oprogramowania systemu informatycznego POMOST Std¹¹;
- 11) wiadomość z MPiPS z dnia 15 czerwca 2015 r. dotycząca udostępnienia usług w CSIZS: weryfikacji danych w rejestrze PESEL, udostępnienia danych z ZUS;
- 12) informacja ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z dnia 6 października 2015r. znak: PS.VI.1230.7.2015 dotycząca uruchomienia usług obsługi elektronicznej wniosków dla obywateli i gmin za pośrednictwem Portalu Empatia;
- 13) wiadomość z dnia 18 listopada 2015 r. z Wydziału Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, w której przesłano login i hasło do platformy

⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁶ Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego.

⁷ System Dziedzinowy.

⁸ Platforma Integracyjna – Moduł Zarządzania Tożsamością.

⁹ Oprogramowanie Terminala Mobilnego.

¹⁰ Moduł Zarządzania Tożsamością.

¹¹ System informatyczny Pomost Std, wykorzystywany przez Centrum.

e-learningowej na której udostępniono materiały szkoleniowe dotyczące OTM dla załogowanych użytkowników. [dowód: akta kontroli str. 9-116]

PCPR dysponowało również papierowymi instrukcjami dotyczącymi obsługi systemu dziedzinowego POMOST Std, w zakresie funkcjonalności związanych z Emp@tia. [dowód: akta kontroli str. 128]

PCPR nie uczestniczyło w pilotażowym podłączeniu systemów dziedzinowych do CSIZS oraz testach sprzętu i oprogramowania. Z wyjaśnienia Dyrektora PCPR wynika, że Centrum nie otrzymało sprzętu i oprogramowania związanego z Projektem i nie zostało wytypowane do pilotażu i testów podczas jego wdrażania. [dowód: akta kontroli str. 117]

W marcu 2013 r. PCPR otrzymało z Departamentu Informatyki MPiPS ulotki informacyjne dotyczące realizowanego Projektu, natomiast 10 kwietnia 2013 r. ww. Departament przesłał pismo znak: DI-II-0400-2-9-AG/13 z 25 marca 2013 r., z prośbą o wyeksponowanie przekazanych ulotek w miejscach widocznych oraz przekazywanie interesantom Centrum informacji o planowanych efektach Projektu. [dowód: akta kontroli str. 11-13]

W wyniku oględzin siedziby PCPR ustalono, że ww. ulotki, zostały wyeksponowane w miejscach odwiedzanych przez beneficjentów oraz na tablicy ogłoszeń. Do dnia 19 listopada 2015 r. nie zamieszczono natomiast żadnych informacji dotyczących Programu oraz możliwości jego wykorzystania na stronach Internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Centrum (dalej: BIP). [dowód: akta kontroli str. 118-127]

W PCPR nie wprowadzono rozwiązań organizacyjnych zapewniających równorzędne traktowanie korespondencji dotyczącej Projektu, wpływającej do Centrum za pomocą komunikatorów SAC¹², a następnie CAS¹³, z pozostałą korespondencją wpływającą w sposób tradycyjny. Pomimo braku takich rozwiązań, korespondencja wpływająca do Centrum była przekazywana do właściwych odbiorców, pracowników Centrum przez administratora lokalnego. [dowód: akta kontroli str. 128]

W dniach 17-18 października 2013 r. dwóch pracowników Centrum uczestniczyło w naradzie zorganizowanej przez Wydział Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, na której m.in. omawiano zasady funkcjonowania Projektu. PCPR otrzymało również za pośrednictwem komunikatora CAS zaproszenie na konferencję dotyczącą Projektu, którą 16 grudnia 2013 r. organizowało w Warszawie MPiPS i Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Dyrektor Centrum nie wydelegował żadnego pracownika na tę konferencję i wyjaśnił, że tematyka wdrażania Projektu omawiana była na niedawnej konferencji w październiku 2013 r., w której uczestniczyło dwóch pracowników PCPR. [dowód: akta kontroli str. 74-76, 81, 132-135]

Trzech pracowników Centrum ukończyło szkolenie z zakresu obsługi oprogramowania dziedzinowego OU POMOST oraz oprogramowania go zastępującego – POMOST Std. Szkolenie przeprowadzone było od 2 września 2013 r. do 5 lutego 2014 r. w ramach projektu pn. „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. [dowód: akta kontroli str. 212-214]

Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, bieżącego instruktażu dla pracowników w zakresie obsługi systemów informatycznych funkcjonujących w Centrum, dokonywał zatrudniony informatyk. [dowód: akta kontroli str. 131]

Oględziny wykazały, że w systemie informatycznym POMOST Std zainstalowanym w PCPR dostępny był *Samouczek*, w którym po rozwinięciu listy, zawarto przykłady wykorzystania systemu do realizacji podstawowych zadań. W zakładce *Co nowego w systemie* zamieszczono informacje o jego poszczególnych wersjach. Ponadto, w systemie zamieszczono podręcznik użytkownika do pobrania w formacie PDF oraz informacje o kontakcie telefonicznym lub e-mailowym w celu uzyskania pomocy w obsłudze systemu. W zakładce *Emp@tia* udostępnione były m.in.: poczta elektroniczna, dziennik zdarzeń dla integracji z systemem *Emp@tia*, niewysłane komunikaty do systemu, użytkownicy terminali

¹² Statystyczna Aplikacja Centralna

¹³ Centralna Aplikacja Statystyczna

mobilnych, import słowników z systemu Emp@tia, informacje wysłane do CBB, szablony wywiadów i inne. [dowód: akta kontroli str. 274-275]

Pracownicy posiadali dostęp do uruchomionej platformy e-learningowej pod adresem <https://elearning.mpips.gov.pl>, gdzie po wejściu na stronę Emp@tia dostępne były kursy: obsługa platformy szkoleniowej (zestaw lekcji omawiających sposoby korzystania z platformy szkoleniowej i administrowania tą platformą) oraz szkolenie dostępne po zalogowaniu jako „gość”. Do ww. platformy miało dostęp dwóch pracowników PCPR. [dowód: akta kontroli str. 154-155]

PCPR jest użytkownikiem systemu informatycznego POMOST Standard (Std) wersja GP-1.04-3-0.0 na poziomie organizacyjnym gminy i powiatu, który posiada świadectwo zgodności o numerze 1/1.04/PS/GP/2015 wydane 13 lutego 2015 r. na czas nieograniczony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. [dowód: akta kontroli str. 136-141]

Centrum, 11 września 2014 r. zgłosiło¹⁴ administratorowi wojewódzkiemu gotowość podłączenia systemu dziedzicznego Pomost Std do CSIZS w obszarze pomocy społecznej, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz wyznaczyło administratora lokalnego. W dniu 25 września 2014 r. PCPR otrzymało od administratora wojewódzkiego pakiet zawierający loginy i hasła do MZT oraz inne informacje niezbędne do podłączenia. [dowód: akta kontroli str. 94-95, 142-145]

W dniu 18 listopada 2015 r. Centrum otrzymało od administratora wojewódzkiego uprawnienia do logowania się do platformy e-learningowej. W piśmie przekazującym ww. uprawnienia stwierdzono, że *pomimo, iż aktualnie na portalu szkoleniowym nie ma żadnych nowych kursów poza instrukcjami podłączenia i użytkowania terminala mobilnego (co już zostało zrealizowane bezpośrednio z użytkowanymi przez was na wstępnym etapie wdrożeń), proszę o realizację procedury tworzenia kont, ponieważ niewątpliwie serwis będzie wykorzystywany w miarę rozwoju CSIZS*. Zalogowani użytkownicy do platformy e-learningowej mieli dostęp do informacji szkoleniowych w menu głównym – aktualności, zakładce „Dostępne kursy” – obsługa platformy szkoleniowej. [dowód: akta kontroli str. 115-116, 159-160]

W okresie objętym kontrolą PCPR zatrudniał na podstawie umowy zlecenia informatyka, którego zadaniem była obsługa i techniczne utrzymanie systemu informatycznego POMOST Std, wszelkie konserwacje sprzętu komputerowego będącego w posiadaniu Centrum oraz obsługa strony BIP. [dowód: akta kontroli str. 147-152]

Trzem pracownikom Centrum nadane zostały uprawnienia do obsługi funkcjonalności związanych z Emp@tia w systemie POMOST Std, w tym administratorowi lokalnemu w dniu 19 września 2014 r. oraz pozostałym dwóm w dniach: 19 i 24 listopada 2015 r., tj. po upływie ponad roku od daty podłączenia systemu POMOST Std do CSIZS. [dowód: akta kontroli str. 162-165]

Informatyk oświadczył, że: *w momencie podłączenia systemu dziedzicznego POMOST Std do CSIZS nie wystąpiły trudności z podłączeniem systemu i spełnione były warunki techniczne do podłączenia do CSIZS*. Po podłączeniu systemu dziedzicznego POMOST Std do CSIZS nie wystąpiły problemy i awarie w funkcjonowaniu tego systemu informatycznego. [dowód: akta kontroli str. 218, 273]

Administratorem lokalnym od 11 września 2014 r., tj. daty zgłoszenia administratorowi wojewódzkiemu gotowości podłączenia systemu dziedzicznego Pomost Std do CSIZS, została Anna Wiktor pracownik Centrum, zatrudniony na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 227-232]

Administrator lokalny (z pomocą informatyka) dokonał podłączenia systemu POMOST Std do CSIZS w dniu 30 września 2014 r., o czym, w tym samym dniu, poinformował telefonicznie administratora wojewódzkiego, którym był koordynator wieloosobowego

¹⁴ Zgłoszenia dokonano na druku MPiPS, Załącznik 2 - Zgłoszenie gotowości do podłączenia JT do CSIZS.

stanowiska ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz nadzoru nad systemami informatycznymi w jops¹⁵. [dowód: akta kontroli str. 146]

Oględziny wykazały, że system informatyczny posiadał skonfigurowany serwer z zewnętrznym źródłem czasu oraz adresem serwera z którym się komunikował.

Uprawnienia dostępowe do PIU w CSIZS posiadało trzech pracowników PCPR, w tym administrator lokalny do 24 grudnia 2015 r., a pozostałych dwóch pracowników do 31 grudnia 2016 r. Zakres nadanych uprawnień dotyczył – *Czytelnik PIU obszar pomocy społecznej oraz obszar wsparcia rodziny i pieczy zastępczej*. [dowód: akta kontroli str. 166-168]

Certyfikat systemu Emp@tia posiadał datę ważności od 6 listopada 2013 r. do 6 listopada 2025 r., natomiast certyfikat systemu dziedzinnego od 30 września 2014 r. do 30 września 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 172]

System dziedzinnowy komunikował się z CSIZS dla obszaru pomoc społeczna, natomiast brak było możliwości podłączenia do CSIZS obszaru pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 154-155]

Z informacji otrzymanych przez PCPR (na wniosek kontrolera NIK) od administratora wojewódzkiego wynika, że proces podłączania systemów dziedzinnowych jednostek pomocy społecznej do CSIZS zainicjowany przez Departament Informatyki MPiPS w 2013 i 2014 r., zakładał podłączenie systemów używanych w jednostkach terenowych realizowanych w obszarach pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych – czyli tych, które uzyskały świadectwa zgodności z danego obszaru. Departament Informatyki MPiPS do chwili obecnej nie opublikował wymagań dotyczących zgodności na system w obszarze zadań określonych ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 215-216]

W PCPR sprawy obywateli załatwiane były przez dwa zespoły, tj.: Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej oraz Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych i Obsługi Programów PFRON. Funkcjonujący w Centrum system POMOST Std. uwzględniał tylko możliwość załatwiania spraw przez Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej w obszarze pomocy społecznej (za wyjątkiem nieuruchomionego jeszcze systemu pieczy zastępczej), natomiast nie pozwalał na zarejestrowanie spraw prowadzonych przez Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych i Obsługi Programów PFRON, dotyczących osób niepełnosprawnych korzystających z przysługujących im świadczeń wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶. [dowód: akta kontroli str. 233-236]

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 2 grudnia 2015 r. stwierdzono, że w systemie informatycznym POMOST Std, w obszarze Pomoc Społeczna udostępnionych było 13 funkcjonalności, z których aktywnych było siedem, tj.:

- odbieranie poczty z portalu Emp@tia;
- wprowadzanie adresów beneficjentów w oparciu o słowniki systemu Emp@tia;
- weryfikacja tożsamości osoby w CBB;
- weryfikacja danych osobowych w rejestrze PESEL;
- weryfikacja danych o bezrobociu w Aplikacji Centralnej Rynku Pracy;
- weryfikacja danych podmiotu w systemie KRS;
- weryfikacja danych o ubezpieczeniu w systemie ZUS.

W systemie, o którym wyżej mowa, nie działało sześć funkcjonalności (przy próbie ich użycia wyświetlał się komunikat „Error – brak uprawnień”) w zakresie:¹⁷

- weryfikacji pobierania świadczeń w innych jednostkach terenowych;
- weryfikacji niepełnosprawności w systemie EKSMOoN;
- weryfikacji danych pojazdu w systemie CEPiK;
- weryfikacji danych kierowcy w systemie CEPiK;

¹⁵ Jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

¹⁷ Przed dokonaniem oględzin Centrum nie sprawdzało sposobu działania poszczególnych funkcjonalności, a w trakcie kontroli nie było możliwe ustalenie przyczyn ich niedziałania.

- weryfikacji danych o dochodach w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów;
- weryfikacji danych o firmie w systemie CEIDG¹⁸.

[dowód: akta kontroli str. 154-155]

W trakcie oględzin dokonano przykładowej weryfikacji danych osoby w CBB. Otrzymany wynik wskazywał na zgodność danych w zakresie: imię i nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo, kod pocztowy i miejscowość, ulicę, nr domu i lokalu, natomiast wykazał jako niezgodne dane dotyczące poczty właściwej dla zamieszkania osoby, której dane poddane zostały weryfikacji. [dowód: akta kontroli str. 176]

Administrator lokalny po podłączeniu systemu POMOST Std do CSIZS nie sprawdził prawidłowości działania udostępnionych funkcjonalności i nie mając wiedzy w tym zakresie, nie podjął stosownych działań w celu wyjaśnienia przyczyn niedziałania sześciu ww. funkcjonalności. [dowód: akta kontroli str. 237]

Z ustaleń kontroli wynika również, że beneficjenci pobierający naukę w szkołach, ubiegający się o dofinansowanie z tego tytułu, byli zobowiązani do przedstawiania w PCPR zaświadczeń o jej kontynuowaniu oraz o wysokości otrzymywanego stypendium. W systemie informatyczny Emp@tia nie przewidziano funkcjonalności pozwalającej na weryfikację ww. danych w szkołach, które takie zaświadczenia wystawiały. [dowód: akta kontroli str. 258-259, 268-269]

PCPR w systemie informatycznym od chwili jego podłączenia do CSIZS posiadało dostęp do PIU¹⁹, do którego nadano uprawnienia dostępu dwóm pracownikom. W systemie informatycznym PIU dostępne były kursy na platformie e-learningowej. [dowód: akta kontroli str. 154-155]

PCPR nie otrzymało i nie dokonało zakupów sprzętu i oprogramowania do realizacji Projektu oraz nie poniosło wydatków związanych z podłączeniem systemu POMOST Std do CSIZS. [dowód: akta kontroli str. 153]

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W systemie informatycznym PCPR udostępniono 13 funkcjonalności, z których sześć (wyszczególnionych w pkt. 1.5. wystąpienia pokontrolnego) nie było aktywnych. Administrator lokalny po podłączeniu 30 września 2014 r. systemu POMOST Std. do CSIZS nie wykonał swoich obowiązków w sposób rzetelny dlatego, że nie sprawdził czy wszystkie udostępnione funkcjonalności działają w sposób prawidłowy. Uprawnienia dostępu do korzystania z funkcjonalności i aplikacji udostępnionych w systemie w związku z realizacją Projektu Emp@tia nadało dwóm wyznaczonym pracownikom dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie ponad roku od podłączenia systemu POMOST Std do CSIZS [dowód: akta kontroli str. 164-165, 237]

Anna Wiktor wyjaśniła: *jako administrator lokalny nie sprawdziłam działania udostępnionych funkcjonalności w systemie POMOST Std z uwagi na fakt, iż funkcjonalności te nie były w tamtym okresie konieczne do efektywnej realizacji zadań.* [dowód: akta kontroli str. 245]

Zdaniem NIK, administrator lokalny zobowiązany jest do nadzorowania systemu informatycznego, w szczególności w zakresie jego wykorzystania i prawidłowości działania. Zgodnie z § 1 aneksu nr 1 z dnia 10 września 2014 r. do zakresu czynności Anny Wiktor, administrator lokalny odpowiedzialny jest za podłączenie systemu dziedzicznego do CSIZS oraz wszelkie czynności związane z obsługą platformy Emp@tia.

[dowód: akta kontroli str. 227]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Dyrektor PCPR nie wprowadził rozwiązań organizacyjnych w zakresie równego traktowania korespondencji wpływającej za pośrednictwem komunikatora SAC, a następnie CAS z pozostałą korespondencją wpływającą do Centrum. [dowód: akta kontroli str. 128]

¹⁸ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹⁹ Portal Informacyjny-Uslugowy.

Z wyjaśnienia dyrektora Centrum wynika, że w najbliższym czasie wyda stosowne polecenie zapewniające równorzędne traktowanie korespondencji wpływającej do PCPR za pomocą aplikacji CAS z pozostałą korespondencją wpływającą do jednostki.
[dowód: akta kontroli str. 130]

Ocena częściowa

Dyrektor PCPR zapewnił podłączenie Centrum, wykorzystującego system POMOST Std do CSIZS oraz powołał administratora lokalnego odpowiedzialnego za wszelkie czynności związane z obsługą platformy Emp@tia. Dyrektor nie sprawował jednak właściwego nadzoru nad pracą administratora lokalnego, który nierzetelnie wykonywał niektóre swoje obowiązki. Po podłączeniu systemu POMOST Std do CSIZS administrator lokalny nie sprawdził sposobu działania udostępnionych funkcjonalności, w wyniku czego nie posiadał wiedzy i nie podjął żadnych działań w celu wyjaśnienia przyczyn niedziałania sześciu z nich.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 30 września 2014 r. (data podłączenia systemu POMOST Std do CSIZS) do dnia oględzin, tj. 2 grudnia 2015 r. PCPR rozpatrzyło i jednocześnie zarejestrowało w systemie POMOST Std cztery sprawy z obszaru pomocy społecznej. Szczegółowe badanie tych spraw wykazało, że PCPR nie korzystało przy ich załatwianiu z udostępnionych funkcjonalności weryfikacji danych w systemach zewnętrznych wykorzystując jedynie usługę udostępniania danych ze słowników TERYT²⁰, przy pomocy której wprowadzane były adresy beneficjentów w oparciu o słowniki terytorialne systemu Emp@tia. PCPR nie posiadało możliwości korzystania również z SEPI²¹, platformy niezależnej od Emp@tia, aby sprawdzić informacje o bezrobociu. Centrum nie występowało również o udostępnienie danych z CEPIK ponieważ, jak wyjaśnił dyrektor PCPR, w ramach realizowanych zadań nie było potrzeb w tym zakresie. Regułą przy załatwianiu tych spraw było pozyskiwanie niezbędnych dokumentów od osoby zainteresowanej. Ponadto, w wyniku oględzin ustalono, że z systemów zewnętrznych nie było możliwe pozyskanie danych dotyczących dowolnej osoby, ale tylko w odniesieniu do osób, dla których prowadzone były postępowania, gdyż system żądał podania numeru sprawy dotyczącej beneficjenta. [dowód: akta kontroli str. 154-155, 248-251, 276]

W wyniku oględzin ustalono, że na portalu Emp@tia udostępnione były e-wnioski, z których skorzystać mogli zalogowani użytkownicy posiadający certyfikowany podpis elektroniczny lub podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP. Do PCPR nie wpłynął tą drogą żaden e-wniosek od beneficjentów o załatwienie sprawy pomimo, że ze strony Centrum zapewniony był odbiór korespondencji wpływającej za pośrednictwem tego systemu. Centrum nie kierowało korespondencji do innych jednostek podłączonych do CSIZS i również nie otrzymywało korespondencji tą drogą. [dowód: akta kontroli str. 154-155, 173, 277-283]

Z wyjaśnienia dyrektora PCPR wynika, że do czasu kontroli NIK, Centrum nie otrzymało żadnej korespondencji za pomocą poczty elektronicznej Emp@tia, w związku z czym nie było konieczności przekazywania korespondencji do innych jednostek tą drogą. [dowód: akta kontroli str. 284]

Na stronie internetowej PCPR udostępniono w formacie PDF 11 wniosków dotyczących załatwiania spraw²², wzór oświadczenia opiekuna usamodzielnienia oraz jeden wniosek

²⁰ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

²¹ Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna.

²² Wzory wniosków o: dofinansowanie ze środków PFRON likwidacji barier architektonicznych w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, dofinansowanie ze środków PFRON likwidacji barier technicznych w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, dofinansowanie ze środków PFRON likwidacji barier w komunikowaniu się w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, dofinansowanie ze środków PFRON uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, dofinansowanie ze środków PFRON zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, dofinansowanie zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze realizowane przez PCPR (dwa oddzielne wnioski dla dzieci i dorosłych), udzielenie pomocy na zagospodarowanie itd.

w formie WORD o dofinansowanie ze środków PFRON projektów w ramach Programu Wyrównywania Różnic Między Regionami II. Wśród wniosków, o których wyżej mowa nie znajdowały się wnioski, które zostały zamieszczone na stronie internetowej Emp@tii. Beneficjenci, którzy posiadali podpis elektroniczny lub podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP, nie mogli jednak za pośrednictwem tej strony złożyć wniosku do Centrum o załatwienie sprawy, bowiem format PDF w którym je udostępniono, nie dawał możliwości wypełnienia wniosków i składania ich za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Oględziny elektronicznej skrzynki podawczej Centrum wykazały, że w latach 2012 do dnia kontroli NIK za jej pośrednictwem nie wpłynęły do PCPR żadne informacje od beneficjentów. [dowód: akta kontroli str. 154-155, 219-225, 270-272]

Po podłączeniu systemu POMOST Std do CSIZS, nastąpiło automatyczne zasilanie CBB danymi dotyczącymi beneficjentów, których sprawy załatwiane były po dacie podłączenia systemów, tj. 30 września 2014 r. Nie wystąpiły przerwy w komunikacji ww. systemów informatycznych oraz przypadki niewysyłania lub opóźnień w przekazywaniu danych do CBB. Centrum nie otrzymało komunikatów dotyczących korekt i niezgodności przekazanych informacji wymaganych przez CBB oraz nie zgłaszało niezgodności danych do CBB. W okresie od 30 września 2014 r. do dnia 2 grudnia 2015 r. system informatyczny przekazał automatycznie do CBB 60 informacji o beneficjentach. Wszystkie wysłane komunikaty zostały poprawnie zapisane w CBB. [dowód: akta kontroli str. 154-155, 226]

Badanie próby 20 różnych zdarzeń przesłanych do CBB²³ wykazało, że przesłane zostały dane osobowe beneficjentów (imię i nazwisko, obywatelstwo, adres zamieszkania, imiona rodziców, pesel i inne np. informacje o niebieskiej karcie, alimentach), wnioski przez nich składane, informacje dotyczące członków rodziny oraz dane o wydanych decyzjach, w tym o wysokości przyznanych świadczeń. Po podłączeniu systemu POMOST Std do CSIZS, Centrum wydało siedem decyzji, wśród których nie było decyzji odmownych. [dowód: akta kontroli str. 154-155]

2.4. Oględziny wykazały, że aplikacja CAS wykorzystywana była do sporządzania i przekazywania za jej pośrednictwem sprawozdań resortowych do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. Wersji papierowej nie przysyłano z uwagi na brak takiego obowiązku, natomiast sprawozdania były drukowane i ewidencjonowane. Aplikacja PIU dla zalogowanych użytkowników posiadała dodatkowe funkcjonalności w zakładkach: moje konto, moje zadania przepływu pracy, moje zgłoszenia, które nie były dostępne dla użytkowników niezalogowanych. Użytkownicy (beneficjenci) zalogowani do PIU, posiadający certyfikowany podpis elektroniczny lub podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP, mieli możliwość skorzystania z elektronicznego wniosku o załatwienie sprawy i przesłania go do właściwej instytucji. Aplikacja PIU do dnia oględzin, tj. 2 grudnia 2015 r., nie była wykorzystywana przez pracowników Centrum podczas realizacji zadań. [dowód: akta kontroli str. 154-155, 252, 286-289]

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że: *do chwili obecnej pracownicy posiadający konta w Portalu Informacyjno-Usługowym Emp@tia nie korzystali z usług ww. portalu z uwagi na brak takiej potrzeby.* [dowód: akta kontroli str. 285]

Dyrektor PCPR stwierdził ponadto, że: *Na chwilę obecną nie mam jednoznacznej opinii dotyczącej zwiększenia efektywności pracowników w ramach realizowanych zadań po podłączeniu systemu informatycznego POMOST Std do CSIZS i udostępnieniu aplikacji. Uzyskanie nowych funkcjonalności po podłączeniu systemu POMOST Std do CSIZS nie było do chwili obecnej wykorzystywane. Funkcjonalności, czyli weryfikacje danych udostępnione zostały w systemie POMOST w podobszarze pomoc społeczna, co w obecnie obowiązującym stanie prawnym odnosi się do beneficjentów korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (pomoc na kontynuowanie nauki i pomoc na usamodzielnienie), którzy opuszczają domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze.*

²³ Dobór celowy wg osądu kontrolera.

System POMOST Std łączy w sobie dwa obszary zadań: pomoc społeczną i wsparcie rodziny oraz system pieczy zastępczej. Do CSIZS podłączony jest tylko podobszar pomocy społecznej, z którego ustawowo zadania zminimalizowano na rzecz realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Przypadki osób ubiegających się o pomoc w Centrum z obszaru pomocy społecznej są jednostkowe. Beneficjenci (cztery rodziny), zarejestrowani w systemie POMOST Std, w podobszarze pomoc społeczna od dłuższego czasu korzystają z przysługujących im świadczeń, w związku z czym ich sytuacja jest znana pracownikowi prowadzącemu sprawę, przez co nie było konieczności dokonywania weryfikacji danych w systemach zewnętrznych.

W systemie POMOST Std na 13 udostępnionych funkcjonalności, w realizacji zadań pomocne byłyby cztery:

- weryfikacja tożsamości osoby w Centralnej Bazie Beneficjentów;
- weryfikacja pobierania świadczeń w innych jednostkach terenowych – która nie działa;
- weryfikacja danych osobowych w rejestrze PESEL;
- weryfikacja niepełnosprawności w systemie EKSMoN – który nie działa.

Podłączenie systemu do CSIZS nie miało wpływu na pracę z beneficjentami. Czas jaki poświęcono świadczeniobiorcom przed podłączeniem do CSIZS jest taki sam, jak po podłączeniu.

PCPR realizuje również zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. System POMOST Std przeznaczony jest tylko do zadań z pomocy społecznej, w związku z czym nie ma możliwości weryfikacji danych osób niepełnosprawnych korzystających ze świadczeń dla osób w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej. (...) [dowód: akta kontroli str. 246]

2.5. PCPR nie korzystało w systemie dziedzinowym z funkcjonalności i aplikacji udostępnionych w wyniku realizacji Projektu Emp@tia. Dlatego też, w trakcie kontroli, nie było możliwe dokonanie ustaleń w zakresie ujawnienia ewentualnych przypadków wyłudzeń świadczeń przez beneficjentów, którzy mogli przedstawiać dokumenty innej treści, niż uzyskane przez Centrum, w wyniku weryfikacji danych w systemach informatycznych.

2.6. W dniu 18 lutego 2015 r. MPiPS za pośrednictwem systemu CAS przekazało do PCPR ankietę (wraz z instrukcją wykonania i przesłania), której celem było zweryfikowanie stanu wdrożenia systemu Emp@tia. Z ankiety, która zgodnie z instrukcją wygenerowana została automatycznie przez zaktualizowany system POMOST Std, na dzień jej sporządzenia i przekazania do MPiPS, (6 marca 2015 r.) wynika :

- data ważności certyfikatu systemu Emp@tia – 30 września 2016 r.;
- data ostatniej aktualizacji słowników systemu Emp@tia – 30 września 2014 r.;
- data wysłania ostatniej informacji do CBB – 10 października 2014 r.;
- liczba informacji wysłanych do CBB – 32.

Wyniki badania wynosiły „zero” dla następujących zagadnień:

- liczba osób, w przypadku których zarejestrowany zestaw danych nie pozwalał na weryfikację tożsamości osoby w systemie PESEL;
- liczba osób, dla których zarejestrowany w systemie zestaw danych nie pozwalał na weryfikację w systemie zewnętrznym EKSMoN;
- liczba zarejestrowanych w systemie w ciągu ostatniego roku oświadczeń majątkowych, których dane można weryfikować w systemach zewnętrznych CSIZS;
- liczba osób, w przypadku których zarejestrowany zestaw danych nie pozwala na weryfikację ich dochodów w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów;
- liczba firm, w przypadku których zarejestrowany w systemie zestaw danych nie pozwala na weryfikację danych firmy w systemie CEIDG;
- liczba wywiadów zarejestrowanych w formie elektronicznej za pomocą Terminalu Mobilnego;
- liczba dokumentów wczytanych do systemu – pochodzących z PIU;
- liczba użytkowników posiadających uprawnienia do weryfikacji danych w systemach zewnętrznych CSIZS.

[dowód: akta kontroli str. 238-244]

Poza ww. ankietą, PCPR nie udzielało innych informacji MPiPS a także innym organom lub jednostkom na temat wykorzystania produktów Projektu Emp@tia oraz funkcjonalności udostępnionych w systemie POMOST Std. [dowód: akta kontroli str. 253]

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dyrektor i pracownicy PCPR obsługujący system POMOST Std nie podjęli działań w celu praktycznego zapoznania się z funkcjonalnościami udostępnionymi w tym systemie w wyniku realizacji Projektu Emp@tia, pod względem możliwości ich wykorzystania podczas załatwiania spraw z zakresu pomocy społecznej. Regułą przy załatwianiu spraw przez Centrum było pozyskiwanie niezbędnych dokumentów od osoby zainteresowanej.

Takie załatwianie spraw było nieadekwatne do założeń Projektu Emp@tia, który miał usprawnić i poprawić efektywność pracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz ułatwić załatwianie spraw obywatelom.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że: (...) *nie korzystano do chwili obecnej z udostępnionych funkcjonalności Systemu POMOST Std z uwagi na jednostkową ilość spraw prowadzonych wobec beneficjentów z obszaru pomocy społecznej. Beneficjenci (4 rodziny), zarejestrowani w systemie POMOST Std w podobnym obszarze pomocy społecznej od dłuższego czasu korzystają z przysługujących im świadczeń, w związku z czym ich sytuacja jest znana pracownikowi prowadzącemu sprawę, przez co nie ma konieczności dokonywania weryfikacji danych w systemach zewnętrznych.* [dowód: akta kontroli str. 247]

Ocena częściowa

PCPR po podłączeniu systemu informatycznego POMOST Std do CSIZS nie wykorzystywało w pełni aplikacji i funkcjonalności udostępnionych w ramach Projektu Emp@tia. Poza wykorzystaniem aplikacji CAS do sporządzania i przekazywania za jej pośrednictwem sprawozdań resortowych oraz wykorzystywania usługi udostępniania danych ze słowników TERYT, przy pomocy której wprowadzane były adresy beneficjentów w oparciu o słowniki terytorialne systemu Emp@tia, Centrum nie dokonywało weryfikacji danych w udostępnionych funkcjonalnościach, a w przypadku sześciu nieaktywnych funkcjonalności nie wyjaśniło przyczyn ich niedziałania.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Zapewnienie wykorzystania systemu Emp@tia przy załatwianiu spraw, zgodnie z jego przeznaczeniem i w zakresie wynikającym z udostępnionych aplikacji i funkcjonalności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia stycznia 2016 r.

Kontroler:

Zbigniew Majewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis