

Sr. P.
Min. A. Rostkowski

12.05.2008

Warszawa, 2008-04-29

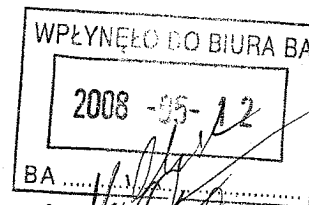
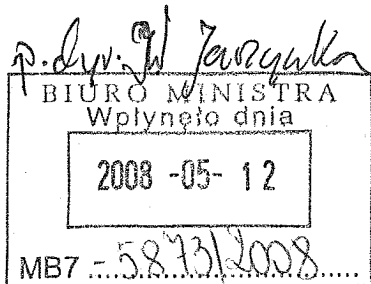


ZARZĄD POSTĘPOWAŃ KONTROLNYCH
00-583 WARSZAWA, ALEJE UJAZDOWSKIE 9

ZPK/WKDG/DR/013/07

ZPK-3311/08/W

Pan
Pan. Dominik Kodziński
2008.05.12
Kry



Pan
Jan Vincent Rostowski
Minister Finansów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Ministrze

Na podstawie przepisu art. 31 ust 1 pkt. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. nr 104, poz. 708 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o CBA”, Zarząd Postępowań Kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego przeprowadził w dniach 11.09.2007r. – 19.03.2008r. w Ministerstwie Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa na podstawie upoważnienia nr ZPK/WKDG/26/07 kontrolę postępowania przetargowego na realizację rządowego projektu informatycznego – budowa Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK) w Polsce oraz wykonania tegoż projektu przez ComArch S.A.

Celem kontroli było ustalenie prawidłowości przeprowadzenia przez Ministerstwo Finansów postępowania przetargowego na budowę Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK) w Polsce oraz realizacji tegoż projektu przez ComArch S.A..

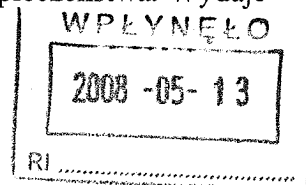
W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości:

Szczegółowy opis ustaleń zawarty jest w Protokole Kontroli z dnia marca 2008r. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole wynika, że efektywne wykorzystanie SIMIK jest utrudnione ze względu na następujące najważniejsze czynniki:

1. nadmiernie zastrzona polityka bezpieczeństwa, skutkująca utrudnieniami w pracy nieadekwatnymi do istniejących zagrożeń,
2. brak dobrych narzędzi analitycznych,
3. nienadążanie zmian wprowadzanych w SIMIK za zmianami wprowadzanymi w obowiązujących procedurach.

Charakter danych przetwarzanych w systemie nie uzasadnia potrzeby stosowania w pełni wydzielonej sieci oraz wielopoziomowej struktury zabezpieczenia transmisji. Polityka bezpieczeństwa SIMIK jest bardzo ostra. W systemie SIMIK nie ma danych stanowiących tajemnicę państwową lub służbową w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych. Od użytkowników systemu nie wymaga się posiadania poświadczeń bezpieczeństwa. Wydaje

11311/0802/08



się, że obecna polityka bezpieczeństwa systemu jest zbyt restrykcyjna w stosunku do wrażliwości przesyłanych danych. Obecna polityka bezpieczeństwa wymaga, aby komputery były podłączone do sieci SIMIK-Net i nie były używane do innych celów. W przypadku jednostek, w których wielu pracowników ma dostęp do SIMIK, wymaga to budowy odrębnej sieci lokalnej LAN. Korzystanie z drukarek wymaga albo bezpośredniego podłączenia ich do komputerów, albo instalowania drukarek sieciowych dedykowanych dla SIMIK. Oba rozwiązania wiążą się ze znacznymi kosztami. Połączenie z SIMIK wymaga przejścia 3 lub 4 poziomów ochrony i logowania (VPN, serwer terminali, właściwy SIMIK, w przypadku łącza komutowanego – dodatkowo serwer modemów). Polityka bezpieczeństwa wymaga regularnego zmieniania części haseł, dodatkowo użytkownik traci połączenie automatycznie po stosunkowo krótkim czasie braku aktywności, co wymaga częstego powtarzania całej procedury. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że jednocześnie w systemie SIMIK w praktyce nie stosuje się zabezpieczeń fizycznych, zarówno komputerów, jak i sieci. Do lokalnej sieci SIMIK można przyłączyć dowolny komputer. Postulowane fizyczne odseparowanie (odrębne, chronione pomieszczenia) jest w praktyce na tyle drogie, że nie korzysta się z niego. Nie stosuje się żadnych szczególnych technik zabezpieczania dokumentów źródłowych oraz raportów w formie papierowej. Ekspertyza ocenia, że obecna polityka bezpieczeństwa systemu SIMIK jest zdecydowanie zbyt restrykcyjna i nieadekwatna do danych, przetwarzanych w systemie.

Z Raportu z audytu systemu SIMIK datowanego na dzień 7 grudnia 2006r., sporządzonego przez firmę 4Pi Sp. z o.o. wynika, że obecny stan systemu SIMIK zdeterminowany jest dotychczasowym sposobem prowadzenia przedsięwzięcia. Podczas planowania i zarządzania projektem popełniono szereg błędów. Niedostatecznie zarządzano wymaganiami począwszy od pierwszego zakresu zdefiniowanego w pierwszej umowie z wykonawcą, poprzez zmiany wynikające z tworzonego równoległe z systemem prawa oraz niekontrolowanym rozszerzaniem zakresu funkcjonalnego, co skutkowało brakiem wyraźniej koncepcji realizacji systemu SIMIK po stronie zamawiającego. Przeprowadzono niedostateczną analizę wymagań funkcjonalnych i technicznych na etapie przygotowywania projektu i przetargu I umowy. Przedmiotowa analiza nie uwzględniała niedookreśloności stanu prawnego. Wybrano sposób budowy systemu polegający na realizacji całej funkcjonalności zamiast wybrania minimum funkcjonalności i systematycznego ich rozszerzania po wdrożeniu poprzednich etapów. Przyjęto nieelastyczny i silnie sparametryzowany sposób budowy systemu nieodpowiedni do zmieniającej się sytuacji i stanu prawnego. Funkcjonowanie systemu oparto na wydzielonym na potrzeby systemu SIMIK fragmencie sieci Polfin, co łącznie z wyborem nieefektywnej architektury istotnie utrudniło korzystanie z systemu. Zastosowano nadmierne i utrudniające użytkowanie systemu rygory bezpieczeństwa. Ministerstwo Finansów w bardzo ograniczonym zakresie formalnie zarządzało projektem. Zamawiający nie posiadał aktualnego planu projektu, szczegółowego harmonogramu wdrożenia, aktualnej analizy ryzyka, zarządzania zmianami w I i II umowie. Ponadto dopuszczono do stanu, w którym dane w systemie SIMIK są zróżnicowanej wiarygodności i kompletności, co poważnie utrudnia ich wykorzystywanie do celów sprawozdawczych. Nawarstwienie się powyższych błędów spowodowało, że obecny system SIMIK jest trudny i uciążliwy w użytkowaniu, przez długi okres wykazywał znaczną ilość błędów, a przetwarzane w systemie dane są jakości trudnej do określenia. Należy również podnieść, że Ministerstwo Finansów dopiero w 2005r. zaproponowało przeprowadzenie zewnętrznego audytu systemu. W efekcie przedłużającej się udzielenia zamówienia publicznego, wykonawca rozpoczął prace we wrześniu 2006r. Skutkowało to zminimalizowaniem przydatności wyników audytu do oceny wykorzystania systemu SIMIK i

podjęcia w stosownym czasie istotnych decyzji dotyczących jego bieżących i przyszłych możliwości.

Przyjęta przez zamawiającego w 2002r. struktura projektowa do realizacji projektu SIMIK była nieadekwatna do wielkości planowanego przedsięwzięcia, stopnia skomplikowania wzajemnych relacji instytucji, które docelowo miały być użytkownikami oraz płynności uwarunkowań formalno-prawnych. Niewłaściwie zdefiniowano i reprezentowano role w Międzyresortowym Zespole ds. SIMIK, co pozbawiło projekt racjonalnego i sprawnego ciała, jakim winien być Komitet Sterujący. Powołanie w skład Zespołu sekretarzy i podsekretarzy stanu jako przedstawicieli ministerstw utrudniało prace przy projekcie i sprawne wykonywanie zaleceń przedstawianych przez Zespół. Sekretarze i podsekretarze stanu w Ministerstwie Finansów, będący jednocześnie przewodniczącymi Zespołu, zmieniali się aż 10 – krotnie. Przedstawiciele poszczególnych resortów biorących udział w projekcie często byli nieobecni lub zastępowali ich upoważnieni przedstawiciele, co również znacznie utrudniało prace Zespołu zwłaszcza podczas głosowań. Efektywne decyzje projektowe Komitet Sterujący mógł podejmować składając się z: Dyrektora Podprojektu merytorycznego – przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Dyrektora Podprojektu technicznego – przedstawiciela Ministerstwa Finansów, Dyrektora Projektu ze strony Wykonawcy, Przedstawiciela nowych instytucji zarządzających.

Przedsięwzięcie wdrożenia Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności przekroczyło możliwości merytoryczne i organizacyjne Ministerstwa Finansów nieprzygotowanego do realizacji projektu o takiej skali i złożoności. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego kompleksowy system informatyczny o takim poziomie zaawansowania nie był obligatoryjny. Natomiast rozbudowana funkcjonalność systemu miała na celu zapewnienie właściwego i efektywnego wykorzystania i rozliczenia funduszy unijnych. Przyjęto założenie, że system będzie obejmował wszystkie instytucje włączone w realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. W efekcie do prac nad kształtem systemu zostało włączonych około 100 różnych instytucji mogących zgłaszać do niego uwagi oraz wnioskować do Ministerstwa Finansów o zmiany. Resort prowadzący projekt miał zbyt małe przełożenie na pozostałe resorty, aby wymusić implementację procesu obsługi środków pomocowych, a w szczególności kształt i zakres dokumentów oraz ich obieg i zamknąć te prace ostatecznymi ustaleniami przed budową systemu. Ministrowie Finansów nie posiadali odpowiednich narzędzi nadzoru, na tyle skutecznych, aby egzekwować realizację harmonogramów i ustaleń dokonywanych podczas prac nad projektem. Krytyczny wpływ na projektowanie i wdrażanie systemu miało to, że w momencie podejmowania decyzji o jego budowie i kształcie nie zdefiniowano wymagań i procesów, jakie miał obsługiwać. Podczas budowy systemu następowały zmiany w dokumentach obsługujących proces dystrybucji środków pomocowych, czyli tych dokumentach, które miały być wdrożone w systemie. W związku z tym zamrożenie wymagań dla systemu było utrudnione, a wręcz niemożliwe. Budowa systemu odbywała się równolegle z ustalaniem procesu. W momencie rozpoczęcia budowy systemu brak było ostatecznych wzorów dokumentów, które miały być zaimplementowane w systemie. Zostały one wprowadzone Rozporządzeniami około 1,5 roku później. Istotną wadą systemu było to, iż był budowany równolegle z systemem wdrażania funduszy Unii Europejskiej. W okresie przed budową systemu nie były określone zadania i podmioty odpowiedzialne za poszczególne etapy wdrażania funduszy strukturalnych. Nie zostały określone procedury, kształt i przepływ dokumentów implementowane w SIMIK-u. Akty prawne w postaci Narodowego Planu Rozwoju i rozporządzeń wprowadzających poszczególne programy operacyjne oraz ich uzupełnienia zostały uchwalone w 2004r. w

wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Brak wskazanych regulacji prawnych był najważniejszą przyczyną niedotrzymania terminów ustalonych w harmonogramach realizacji projektu SIMIK. Istotny wpływ na trudności związane z budową i wdrożeniem systemu miało niewystarczające przygotowanie kadr zaangażowanych w projekt. Nadzór nad systemem w okresie 2003 – 2007 sprawowało 12 podsekreтары stanu. Stabilną sytuację kadrową posiadał jedynie Departament Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów, gdzie dwoje dyrektorów pracowało nad systemem od momentu planowania do 2007r. Ministerstwo Finansów nie posiadało odpowiednich zasobów kadrowych do budowy i obsługi systemu SIMIK. Zespół do obsługi systemu pojawił się dopiero po uruchomieniu Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Dlatego Ministerstwo Finansów potrzebowało wykonawstwa zewnętrznej firmy informatycznej do budowy systemu. W instytucjach będących użytkownikami systemu występowała duża rotacja kadr. Założenia systemu tworzyły inne osoby, testowały go inne osoby, jeszcze inne były odpowiedzialne za jego wdrożenie. Zmiany personalne spowodowały konieczność przeprowadzania dodatkowych szkoleń mających na celu zapoznanie się z działaniem systemu i jego nauczania jego poprawnej obsługi, co w następstwie generowało dodatkowe koszty wdrożenia.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, Centralne Biuro Antykorupcyjne zaleca:

1. Podjęcie działań mających na celu:
 - a. usprawnienie procesów decyzyjnych i uzgodnieniowych w Ministerstwie Finansów w zakresie projektu SIMIK oraz innych projektów informatycznych,
 - b. stosowanie polityki bezpieczeństwa adekwatnej do charakteru danych przetwarzanych w stosowanych systemach informatycznych,
 - c. precyzyjne określenie ról i odpowiedzialności osób uczestniczących w przedsięwzięciach informatycznych,
 - d. systematyczne audytowanie prowadzonych projektów informatycznych.

Na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.) proszę o przedstawienie informacji o sposobie i zakresie wykorzystania powyższych uwag i wniosków w terminie do 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

2 przesłaniem

DYREKTOR
Zarządu Postępowań Kontrolnych
Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Wk
Wojciech Skowron

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egzemplarz Nr 1 – Minister Finansów

Egzemplarz Nr 2 – a/a

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE, 00-583 WARSZAWA, ALEJE UJAZDOWSKIE 9
SEKRETARIAT ZARZĄDU POSTĘPOWAŃ KONTROLNYCH Tel. (0 22) 694 61 22, (0 22) 694 72 15
