

Protokół kontroli
Ministerstwa Finansów w Warszawie
ul. Świętokrzyska 12 (kod 00-916)

Nr statystyczny P $\frac{000002217 - 08000000}{12 - 1 - 911 - 01009}$

zwanego w dalszej treści „Ministerstwem”

Ministrem Finansów jest od dnia 23.09.2006 r. Pani Zyta Gilowska (MP z 2006 r. Nr 67, poz. 685).

Poprzednio Ministrami Finansów byli: od dnia 14.07.2006 r. Pan Stanisław Kluza (MP z 2006 r., Nr 49, poz. 525) od 24.06.2006 r. Pan Paweł Wojciechowski (MP z 2006 r., Nr 47, poz. 507), od 7.01.2006 r. Pani Zyta Gilowska (MP z 2006 r., Nr 4, poz. 53), od 31.10.2005 r. Pani Teresa Lubińska (MP z 2005 r., Nr 67, poz. 929), od 21.07.2004 r. Pan Mirosław Gronicki (MP z 2004 r., Nr 33, poz. 583), od 16.06.2003 r. Pan Andrzej Raczek (MP z 2003 r. Nr 34, poz. 439), od 6.07.2002 r. Pan Grzegorz Kołodko.

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli:

- Jolanta Balcerkiewicz – główny specjalista kontroli państwowej na podstawie upoważnienia Nr 055031 z dnia 06.09.2006 r., w okresie od 08.09.2006 r. do 30.11.2006 r. (z przerwami w dniach: 21 i 28 września, 24-27 października, 24-28 listopada 2006 r.),
- Daniel Knopik - inspektor kontroli państwowej na podstawie upoważnienia Nr 055032 z dnia 06.09.2006 r., w okresie od 18.09.2005 r. do dnia 30.11.2006 r. (z przerwami w dniach: 22.09.2006 r., 9-20 października, 27.11.2006 r.).

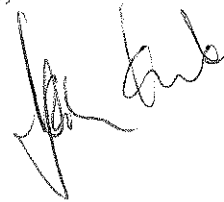
[Dowód: akta kontroli str.: 1-3]

Kontrolą objęto organizację i wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Okres objęty kontrolą: lata 2003 – 2006 (3 kwartały). W toku kontroli ustalono co następuje:

Sprawy organizacyjne

W okresie objętym kontrolą obowiązywał statut Ministerstwa Finansów nadany Zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów:

- od 2 marca 2002 r. Nr 22 z dnia 13 lutego 2002 r. (MP Nr 8, poz. 150 ze zm.),
- od 15 stycznia 2005 r. Nr 136 z dnia 28 grudnia 2004 r. (MP Nr 56, poz. 955),
- od 22 grudnia 2005 r. Nr 131 z dnia 12 grudnia 2005 r. (MP Nr 80 poz. 1136),
- od 20 maja 2006 r. Nr 62 z dnia 28 kwietnia 2006 r. (MP Nr 32 poz. 351)



W badanym okresie podział kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów określały kolejno Zarządzenia Ministra Finansów:

- Nr 20 z 2 października 2002 r.;
- Nr 3 z 20 stycznia 2003 r., zmienione Zarządzeniem: Nr 4 z 31 stycznia 2003 r.;
- Nr 5 z 14 lutego 2003 r., zmienione Zarządzeniami: Nr 9 z 25 marca 2003 r., Nr 11 z 03 kwietnia 2003 r., Nr 14 z 11 czerwca 2003 r., Nr 15 z 16 czerwca 2003 r., Nr 17 z 26 czerwca 2003 r., Nr 18 z 1 lipiec 2003 r.;
- Nr 21 z 6 sierpnia 2003 r., zmienione Zarządzeniami: Nr 2 z dnia 23 stycznia 2004 r., Nr 23 z 29 sierpnia 2003 r., Nr 35 z 03 listopada 2003 r.;
- Zarządzenie Nr 4 z 19 lutego 2004 r., zmienione Zarządzeniem Nr 10 z dnia 7 maja 2004 r.;
- Nr 11 z 12 maja 2004 r.;
- Nr 16 z 4 sierpnia 2004 r. oraz zmieniające Nr 18 z 07 września 2004 r. i Nr 20 z 16 września 2004 r.;
- Nr 21 z 23 września 2004 r.,
- Nr 25 z 9 listopada 2004 r. oraz zmieniające Nr 3 z 28 stycznia 2005 r. i Nr 7 z 21 lutego 2005 r.,
- Nr 16 z 28 lipca 2005 r., Nr 23 z 8 listopada 2005 r.,
- Nr 26 z 21 listopada 2005 r. oraz zmieniające Nr 27 z 05 grudnia 2005 r. i Nr 28 z 15 grudnia 2005 r.;
- Nr 29 z 22 grudnia 2005 r. oraz zmieniające Nr 32 z dnia 28 grudnia 2005 r.;
- Nr 3 z 30 stycznia 2006 r.; Nr 6 z dnia 5 kwietnia 2006 r.;
- Nr 7 z dnia 12 kwietnia 2006 r.; Nr 8 z dnia 8 maja 2006 r.;
- Nr 14 z dnia 22 czerwca 2006 r.; Nr 16 z dnia 17 lipca 2006 r.;
- Nr 20 z dnia 21 sierpnia 2006 r.

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań organizacyjnych oraz tryb pracy Ministerstwa w okresie objętym kontrolą określały kolejno regulaminy organizacyjne nadane przez Ministra Finansów Zarządzeniami:

- Nr 21 z 10 października 2002 r. zmienione Zarządzeniami: Nr 2 z 10 stycznia 2003 r.; Nr 8 z 11 marca 2003 r.; Nr 13 z 29 maja 2003 r., Nr 24 z 29 sierpnia 2003 r., Nr 32 z 23 października 2003 r. i Nr 1 z 19 stycznia 2004 r.),
- Nr 6 z 25 marca 2004 r. zmienione Zarządzeniami: Nr 12 z 14 maja 2004 r. oraz Nr 26 z 29 listopada 2004 r.),



- Nr 2 z 21 stycznia 2005 r. zmienione Zarządzeniami: Nr 4 z 16 lutego 2005 r.; Nr 8 z 3 marca 2005 r.),
- Nr 30 z 22 grudnia 2005 r., Nr 9 z dnia 20 maja 2006 r.,
- Nr 23 z dnia 14 września 2006 r. zmienione Zarządzeniem Nr 26 z dnia 21 września 2006 r.).

Merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament Budżetu Państwa (BP) od dnia 19.02.2004 r. sprawuje Sekretarz Stanu Elżbieta Suchocka – Roguska. Poprzednio w badanym okresie sprawowała Sekretarz Stanu Halina Wasilewska – Trenkner. Obowiązki Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa od dnia 23.01.2004 r. pełni Pani Anna Kęczkowska, poprzednio od dnia 01.04.1991 r. do dnia 22.01.2004 r. Dyrektorem Departamentu była Pani Elżbieta Suchocka – Roguska. Głównym Księgowym Budżetu Państwa od dnia 01.08.2005 r. jest Pani Justyna Adamczyk (do dnia 18.05.2006 r. p.o. Z-cy Dyrektora Departamentu BP), poprzednio od dnia 02.07.2001 r. do dnia 31.07.2005 r. pełniła obowiązki Z-cy Dyrektora Departamentu BP i Głównego Księgowego Budżetu Państwa Pani Elżbieta Koszałka.

Obowiązki Dyrektora Departamentu Eksploatacji Systemów Informatycznych od dnia 01.09.2006 r. pełni Pan Henryk Tomasz Ankowski, poprzednio od dnia 20.05.2006 r. do 31.08.2006 r. pełnił Pan Jerzy Iwon. Obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych od dnia 05.07.2006 r. pełni Pan Radosław Marłęga, poprzednio od dnia 20.05.2006 r. do 04.07.2006 r. pełnił Pan Leszek Söldan. Obowiązki Dyrektora Departamentu do Spraw Informatyzacji Resortu w okresie od dnia 08.01.2002 r. do dnia 12.04.2005 r. pełnił Pan Józef Adamus, następnie od 13.04.2005 r. do 29.08.2005 r. Pan Grzegorz Fitta, od 30.08.2005 r. do 20.03.2006 r. Pan Grzegorz Fiuk, a od 21.03.2006 r. do 19.05.2006 r. Pan Jerzy Iwon.

W badanym okresie do 02.04.2003 r. oraz od 04.08.2004 r. do dnia 08.11.2004 r. nadzór nad Departamentem do spraw Informatyzacji Resortu (DI) sprawował Dyrektor Generalny MF, od 03.04.2003 r. do dnia 03.08.2004 r. Sekretarz Stanu Wiesław Ciesielski, od 09.11.2004 r. do dnia 20.11.2005 r. Podsekretarz Stanu Grzegorz Stanisławski, od 21.11.2005 r. do 21.12.2005 r. Podsekretarz Stanu Marian Moszoro, od 22.12.2005 r. do 11.04.2006 r. Podsekretarz Stanu Mariusz Andrzejewski, od 12.04.2006 r. do 21.06.2006 r. Podsekretarz Stanu Paweł Banaś .

Od dnia 22.06.2006 r. i nadal nadzór nad Departamentem Eksploatacji Systemów Informatycznych (EI) sprawuje Podsekretarz Stanu Paweł Banaś. Od dnia 22.06.2006 r. i nadal nadzór nad Departamentem Rozwoju Systemów Informatycznych (RI) sprawuje Podsekretarz Stanu Marian Banaś.

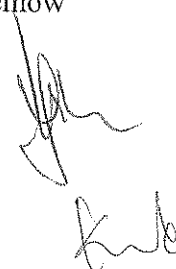


Od dnia 28.04.2006 r. Dyrektorem Generalnym MF jest Pan Tadeusz Wydra, poprzednio w okresie od 29.06.2001 r. do 26.04.2006 r. był Sławomir Żalobka.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MF nadanym Zarządzeniem Nr 21 MF z dnia 10 października 2002 r. do zadań Departamentu Budżetu Państwa należało m.in. obsługa centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa i zadłużenia krajowego z wykorzystaniem bankowości elektronicznej oraz współpraca z NBP w zakresie obsługi bankowej budżetu państwa, w tym w zakresie systemu bankowości elektronicznej, a także współdziałanie z Departamentem do Spraw Informatyzacji Resortu w zakresie prac projektowych nad tworzeniem lokalnych (na szczeblu departamentu) systemów informatycznych i systemów obsługi bankowej budżetu państwa, których wdrożenie prowadzi NBP. Zakres powyższy nie uległ zmianom w tym zakresie w regulaminie organizacyjnym nadanym Zarządzeniem Nr 6 Ministra Finansów z dnia 25 marca 2004 r., zarządzeniem Nr 2 Ministra z dnia 21 stycznia 2005 r. oraz regulaminie nadanym zarządzeniem Ministra Nr 30 z dnia 22 grudnia 2005 r.

Według Regulaminu Organizacyjnego MF z dnia 20.05.2006 r. do zadań BP należy m.in.: współpraca z NBP w zakresie obsługi bankowej budżetu państwa, w tym w zakresie systemu bankowości elektronicznej; dokonywanie czynności wynikających z upoważnień do podpisywania umów rachunku bankowego, przelewów, dokonywania lokat, przesunięć w miesięcznym i dziennym planie zasileń dysponentów części budżetowych; prowadzenie rachunkowości budżetu państwa, obsługa centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa; ustalanie koncepcji rozwoju, wdrażania i funkcjonowania informatycznego systemu budżetu państwa – Trezor, wspomagającego realizację przez dysponentów środków budżetu państwa procesu budżetowego w zakresie planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetowej oraz prowadzenie rachunkowości budżetu państwa i zarządzanie płynnością budżetu państwa we współpracy z Departamentami RI i EI. Regulamin Organizacyjny MF z 14.09.2006 r. nie przyniósł zmian w tym zakresie.

Według Regulaminów Organizacyjnych MF obowiązujących w okresie od 10.10.2002 r. do 22 grudnia 2005 r. do zadań DI należało m.in.: sprawowanie merytorycznego nadzoru i koordynowanie całokształtu prac związanych z informatyzacją resortu wynikających ze Strategii Informatyzacji Resortu, weryfikowanie i akceptowanie kosztorysów projektów i harmonogramów wykonawczych oraz nadzór nad ich realizacją oraz organizowanie i nadzorowanie wdrożeń i eksploatacji centralnych systemów informatycznych.

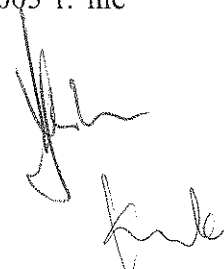
Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

Według Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Finansów obowiązującego w okresie od 22 grudnia 2005 r. do 19 maja 2006 r. zadania DI rozszerzone zostały m.in. o: opracowanie Strategii Informatyzacji Resortu oraz wdrażanie jednolitych standardów prowadzenia projektów informatycznych realizowanych w resorcie finansów, w szczególności w zakresie standardów zarządzania projektami i wytwarzania oprogramowania.

Według Regulaminu Organizacyjnego MF od 20.05.2006 r. do zadań Departamentu EI należy m.in. realizowanie zadań eksploatacyjnych, w tym: monitorowanie pracy systemów informatycznych oraz sieci teleinformatycznych, administrowanie systemami informatycznymi oraz lokalną i rozległą siecią teleinformatyczną resortu, wprowadzanie zmian w systemach informatycznych i sieci teleinformatycznej niewymagających powoływania projektu informatycznego, tworzenie okresowych raportów z eksploatacji systemów informatycznych i sieci teleinformatycznej. Regulamin Organizacyjny MF z dnia 14.09.2006 r. nie przyniósł zmian w tym zakresie.

Według Regulaminu Organizacyjnego MF od 20.05.2006 r. do zadań Departamentu RI należy m.in.: prowadzenie projektów informatycznych w resorcie, tworzenie raportów statusów realizacji projektów, w tym okresowe raporty ze statusami realizacji projektów dla Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu, raporty dla Ministra Finansów, tworzenie strategii technologicznej, w tym przygotowanie i aktualizacja Strategii Informatyzacji Resortu w ramach prac nad Strategią Resortu, opracowanie standardów technicznych i organizacyjnych dla systemów informatycznych i projektów informatycznych, obsługa i realizowanie zakupów sprzętu, oprogramowania i usług informatycznych w zakresie budowy systemów informatycznych. Regulamin Organizacyjny MF z dnia 14.09.2006 r. nie przyniósł zmian w tym zakresie.

Według §7 Instrukcji z dnia 06.04.2004 r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych MF oraz trybu pracy Komisji przetargowej powoływanej w MF do przygotowania i przeprowadzenia postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych czynności związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia, m.in. złożenie wniosku o wszczęcie postępowania, przygotowanie projektu decyzji Dyrektora Generalnego o powołaniu Komisji, przygotowanie materiałów związanych z tokiem postępowania, w tym niezbędnych do przygotowania SIWZ realizuje właściwa rzeczowo komórka organizacyjna pod nadzorem dyrektora akceptującego prace Komisji. Instrukcja z dnia 15.12.2005 r. nie przyniosła istotnych zmian w tym zakresie.



1. Planowanie i organizacja projektu budowy Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa

Definicja wstępna projektu

W „Raporcie końcowym grupy zadaniowej ds. wypracowania systemu zarządzania płynnością budżetu państwa”, której prace trwały w okresie od września 1999 r. do marca 2000 r. (zwanym dalej Raportem) stwierdzono m.in., że obecnie stosowane instrumenty zabezpieczenia płynności budżetu państwa nie tworzą jednolitego systemu, gdyż powstały dla zaspokojenia bieżących potrzeb. Do podstawowych wad funkcjonującego mechanizmu zaliczono, m.in.:

1. opóźnienie i niepełną informację o stanie środków na rachunkach poszczególnych dysponentów budżetowych;
2. nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetowych w ciągu miesiąca;
3. koszt alternatywny wynikający z utrzymywania środków budżetowych na nie oprocentowanych rachunkach w NBP.

Według Raportu nowy system zarządzania płynnością budżetu państwa miał na celu:

- zabezpieczenie budżetu przed ryzykiem utraty płynności i zapewnienie środków na terminową realizację wydatków i rozchodów budżetowych,
- ograniczenie kosztu alternatywnego utrzymania środków budżetowych na nie oprocentowanych rachunkach do ustalonego minimum wynikającego z przyjętych zabezpieczeń budżetu przed ryzykiem utraty płynności.

[Dowód: akta kontroli str. 369, 385]

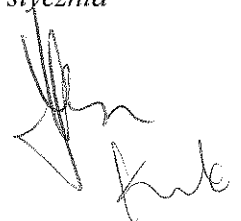
Dla osiągnięcia zakładanych celów przewidywano m.in. wprowadzenie od 1 stycznia 2001 r. centralnego jednolitego rachunku budżetowego.

[Dowód: akta kontroli str. 371, 427, 429]

Aneks z grudnia 2000 r. do Raportu, sporządzony w wyniku konsultacji m.in. z NBP przewidywał wprowadzanie nowego systemu zarządzania płynnością budżetu państwa, w tym wprowadzenie jednolitego rachunku budżetowego na 31 grudnia 2002 r.

[Dowód: akta kontroli str. 465, 467]

Według ww. Aneksu m.in.: „...ze względu na brak akceptacji Departamentu BP Ministerstwa Finansów oraz NBP dla zaproponowanej w „Raporcie...” koncepcji jednolitego rachunku budżetowego i nowego sposobu dysponowania środkami budżetowymi proponowane jest (...) powołanie nowej grupy zadaniowej (...) i powierzenie jej zadania przygotowania do 31 maja 2001 r. koncepcji wprowadzenia jednolitego rachunku budżetowego w terminie od 1 stycznia



2003 r. (...) Termin 31 maja 2001 r. wynika z konieczności przygotowania i przeprowadzenia w 2001 r. przetargu na system informatyczny zapewniający obsługę jednolitego rachunku budżetowego przez NBP. Dopóki nie będzie ustalonej koncepcji jednolitego rachunku, nie będzie możliwe określenie wymogów, jakie ma spełnić ww. system informatyczny. Ponadto przed wprowadzeniem jednolitego rachunku od 1 stycznia 2003 r. konieczne jest oprócz przygotowania, zainstalowania i przetestowania systemu, przeprowadzenie odpowiednich szkoleń."

[Dowód: akta kontroli str. 467, 469]

Na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2000 r. Kierownictwo MF zaakceptowało Raport wraz z aneksem i harmonogramem wprowadzenia tego systemu i podjęło decyzję o utworzeniu grupy zadaniowej złożonej z przedstawicieli Dep.: BP, OS, DI, FS, DP, PF oraz przedstawiciela NBP i powierzeniu jej zadania przygotowania w terminie do 31 maja 2001 r. koncepcji wprowadzenia jednolitego rachunku budżetowego od 1 stycznia 2003 r..."

[Dowód: akta kontroli str. 205-206]

Przy piśmie z dnia 29 maja 2001 r. Dyrektor BP Elżbieta Suchocka – Roguska przekazała Notatkę na Kierownictwo MF w sprawie wstępnej wersji założeń do systemu obsługi bankowej budżetu państwa przez NBP po 1 stycznia 2003 r. wraz z Załoženiami do „Projektu obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 175]

Przedstawione tam zostały między innymi następujące założenia systemu obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r.:

1. Wszystkie operacje finansowe dokonywane przez dysponentów rachunków budżetu państwa realizowane będą w czasie rzeczywistym (on-line).
2. Państwowe jednostki budżetowe, urzędy skarbowe i urzędy celne będą połączone z oddziałami okręgowymi NBP w celu dokonywania drogą elektroniczną przelewów i otrzymywania wyciągów bankowych (...)
4. Na koniec dnia, a w przypadku urzędów skarbowych, dwukrotnie w ciągu dnia, wszystkie *dochody* przekazywane będą na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, co umożliwi lokowanie nadwyżek środków budżetu państwa z centralnego rachunku bieżącego.
5. NBP, w ramach obsługi bankowej budżetu państwa, będzie prowadził rachunki bankowe dla realizacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa, w tym centralny rachunek bieżący budżetu państwa (crbbp).

[Dowód: akta kontroli str. 181-183]

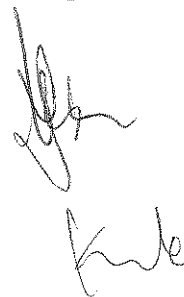
Ponadto w załączniku nr 2 do ww. Notatki wprowadzono zapis o zerowaniu stanu kont rachunków bieżących jednostek na koniec dnia oraz określono procedurę wypłat gotówkowych z tytułu zastępczej obsługi kasowej.

[Dowód: akta kontroli str. 194-195]

W notatce BP z dnia 29.05.2001 r. określono spodziewane korzyści i zalety wprowadzenia rozwiązań zaproponowanych w projekcie obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r.:

- zapewnienie efektywnego zarządzania płynnością budżetu (na koniec dnia wszystkie środki budżetowe są gromadzone na crbbp),
- skrócenie do jednego dnia przekazywania środków budżetowych z Ministerstwa Finansów do dysponenta III stopnia,
- znaczne zmniejszenie kosztów utrzymania środków budżetowych na nie oprocentowanych rachunkach bankowych,
- bardziej efektywne wykorzystanie środków na crbbp,
- finansowanie potrzeb budżetowych budżetu państwa bez konieczności nagłego zwiększenia podaży skarbowych papierów wartościowych, w wyniku wzrostu racjonalizacji planowania dochodów i wydatków w jednostkach budżetowych oraz gromadzenia środków na centralnym rachunku budżetu państwa,
- monitoring sald środków na rachunkach bieżących w ciągu dnia,
- wprowadzenie, poprzez zaproponowane zmiany do ustawy o finansach publicznych, możliwości lokowania przejściowej nadwyżki środków budżetu państwa w bankach innych niż NBP oraz stosowania innych operacji na rynku finansowym, które umożliwią lokowanie wymienionej nadwyżki środków na koniec dnia operacyjnego,
- zwiększenie efektywności i wydajności pracy osób pracujących przy obsłudze budżetu, dzięki zastosowaniu elektronicznej formy dokonywania przelewów oraz przesyłania informacji (oszczędność czasu dzięki wyeliminowaniu sporządzania przelewów w formie papierowej oraz przekazywania ich poprzez bezpośrednie zanoszenie do banku lub wysyłania pocztą),
- efektywne zarządzanie zbiorami informacji, przesyłanymi drogą elektroniczną, poprzez zapewnienie właściwych instrumentów analitycznych zarówno ze strony NBP, w ramach podglądu stanu kont, jak i ze strony MF, w ramach systemu informatycznego, zintegrowanego z systemem NBP, obsługującego proces zarządzania środkami budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 184-185]

Handwritten signature and initials in the bottom right corner of the page.

Do kosztów i zagrożeń wprowadzenia rozwiązań zaproponowanych w projekcie obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r. zaliczono m.in.:

- ogromny wzrost ilości przelewów dokonywanych między crbbp a rachunkami jednostek budżetowych i urzędów skarbowych oraz ilości informacji przepływającej w obu kierunkach między ww. podmiotami,
- wysokie wymagania systemowe (m.in. sprzęt, szkolenie pracowników) powodujące znaczne nakłady finansowe na uruchomienie i eksploatację Systemu, szczególnie w sytuacji braku właściwego wyposażenia w łącza i sprzęt jednostek budżetowych (c-a 3,5 tys. jednostek podległych, c-a 160 dysponentów części budżetowych),
- początkowe trudności, spowodowane niechęcią dysponentów wobec nowego systemu, a szczególnie wobec jego podstawowych wymogów (próby ich ominięcia).

[Dowód: akta kontroli str. 185-186]

Założenia do systemu obsługi bankowej bp po 01.01.2003 r. zostały omówione i zaakceptowane na posiedzeniu Kierownictwa MF w dniu 31.05.2001 r. (protokół ustaleń Nr 39).

[Dowód: akta kontroli str. 177, 186]

Według informacji p.o. Dyrektora Departamentu BP Anny Kęczkowskiej ww. założenia do systemu obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r. stanowiły uzasadnienie biznesowe Projektu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 175-211]

W dniu 26.10.2001 r. Dyrektor Departamentu BP Elżbieta Suchocka – Roguska popisała wniosek na zakup projektu systemu obsługi budżetu państwa, który został unieważniony w związku z wnioskiem z dn. 21.03.2002 r. o wszczęcie postępowania na zakup projektu i Systemu (o którym szerzej w pkt 3 niniejszego Protokołu kontroli).

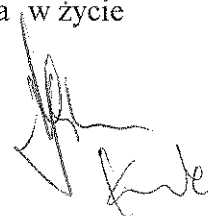
[Dowód: akta kontroli str. 237-239, 1657-1659]

Według wyciągu z protokołu ustaleń Nr 3 z posiedzenia Kierownictwa MF w dniu 21.01.2002 r. w zakresie dalszych prac nad informatyzacją resortu finansów Kierownictwo przyjęło następujące ustalenia, m.in.: „Opracowanie strategii informatyzacji – termin do końca kwietnia br. (strategia powinna uwzględniać informatyzację finansów publicznych (...)) Powołać Zespół Sterujący pod przewodnictwem Sekretarza Stanu W. Ciesielskiego...”

[Dowód: akta kontroli str. 1665]

Struktury zarządzające projektami informatycznymi w MF

Decyzją Nr 2/DI/02 Ministra Finansów z dnia 14 marca 2002 r. powołany został Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu (KSIR) w celu opracowania i wprowadzenia w życie



Strategii Informatyzacji Resortu. Do zadań komitetu należało m.in.: nadzorowanie opracowania Strategii Informatyzacji Resortu, koordynacja działań departamentów związanych z programem informatyzacji resortu, nadzorowanie wykonania i wdrożenia systemów powstałych na drodze realizacji zadań wynikających ze Strategii Informatyzacji.

W skład KSIR weszli: Sekretarz Stanu Wiesław Ciesielski (przewodniczący), Podsekretarz Stanu Jacek Uczkiewicz (z-ca przewodniczącego), Dyrektor Generalny Sławomir Żałobka (z-ca przewodniczącego), p.o. Dyrektora Departamentu do Spraw Informatyzacji Resortu Józef Adamus (z-ca przewodniczącego) oraz 36 Dyrektorów Departamentów i Biur MF (w tym Dyrektor BP Elżbieta Suchocka - Roguska).

[Dowód: akta kontroli str. 881-885]

W Strategii Informatyzacji Resortu z kwietnia 2002 r. zwanej dalej „Strategią 2002”, przyjętej przez Kierownictwo Resortu w dniu 29.04.2002 r. – określono m.in. następujące cele informatyzacji resortu:

- „...stworzenie narzędzi do zarządzania budżetem państwa na podstawie bieżącej i rzetelnej informacji,
- stworzenie narzędzi do zarządzania finansami publicznymi...”

[Dowód: akta kontroli str. 819-820, 705]

Strategia 2002 w obszarze zagadnień związanych z finansami publicznymi przewidywała: realizację systemu obsługi budżetu państwa. Zakładano m.in., że:

- w warstwie oprogramowania - system będzie zrealizowany poprzez zlecenie wykonania oprogramowania w drodze przetargu,
- w warstwie sprzętowej – dla zapewnienia bezpieczeństwa m.in. systemu obsługi budżetu państwa konieczna będzie jego lokalizacja w COPD. Do czasu budowy COPD system miał być zlokalizowany w Centrali MF.

W zakresie (warstwie) organizacyjnym stwierdzono, że: *„Realizowane w drodze przetargu systemy wymagają koordynacji i nadzoru. Do każdego realizowanego projektu informatycznego powinna być przydzielona co najmniej jedna osoba, która w fazie określenia SIWZ, projektowania i realizacji projektu będzie ściśle współpracować z właścicielem projektu i wykonawcą. Osoba ta będzie nadzorowała wdrożenie i po jego ukończeniu przejmie nadzór nad administracją systemu. Do każdego systemu informatycznego musi być określony właściciel systemu, który określa jego funkcjonalność, podejmuje decyzje w niepewnych merytorycznie punktach, uczestniczy w testach i odpowiada za administrowanie systemu. Dla utrzymania jednolitego charakteru projektów, ułatwienia zarządzania projektami*



i nadzorowania ich wykonania należy do każdego projektu opracować Definicję Projektu wg wzorca stanowiącego załącznik do Strategii 2002."

[Dowód: akta kontroli str. 832-834]

Według Strategii 2002 wdrożenie systemu budżetu państwa przewidywano do 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 839-843]

W „Inwentaryzacji zasobów informatycznych w jednostkach organizacyjnych resortu” stanowiącej załączniku Nr 1 do Strategii 2002 w zakresie dotyczącym Departamentu BP stwierdzono m.in.: *„...Informatyzacja ma zapewnić stworzenie systemu obsługi budżetu państwa zawierającego moduły obsługi rachunkowości, dysponentów i zarządzanie środkami a następnie rozszerzyć jego funkcjonalność o planowanie i sprawozdawczość budżetową. Efektem będzie szybszy przepływ i dostęp do informacji i poprawa zarządzania płynnością budżetu państwa. Spodziewane są także efekty finansowe w postaci większych przychodów z lokat na rachunku budżetu państwa oraz efektywniejsze wykorzystanie środków przez państwowe jednostki budżetowe.*”

[Dowód: akta kontroli str. 846]

W okresie objętym kontrola skład osobowy KSIR ulegał kilkukrotnym zmianom. Decyzją z dnia 10.06.2002 r. Minister Finansów m.in. zmniejszył liczbę osób wchodzących w skład KSIR-u z 40 do 8 osób. W Komitecie pozostali Sekretarz Stanu Wiesław Ciesielski jako przewodniczący, Podsekretarz Stanu Jacek Uczkiewicz (z-ca przewodniczącego), Dyrektor Generalny Sławomir Żałobka, p.o. Dyrektora DI Józef Adamus. Nowymi członkami Komitetu zostali m.in. Podsekretarz Stanu Tomasz Michalak, Główny Księgowy BP Elżbieta Koszałka (Departament BP),.

[Dowód: akta kontroli str. 887-889]

Na podstawie Decyzji Ministra Finansów z dnia 12.02.2003 r. członkiem KSIR, w miejsce Podsekretarza Stanu Tomasza Michalaka, został Podsekretarz Stanu Robert Kwaśniak.

[Dowód: akta kontroli str. 891-893]

Decyzją MF nr 8/DI/04 z dnia 17.09.2004 r. Minister Finansów powołał KSIR, w którego skład weszli m.in.: Podsekretarz Stanu Szef Służby Celnej Wiesław Czyżowicz jako przewodniczący, Dyrektor Generalny w MF Sławomir Żałobka (z-ca przewodniczącego), Podsekretarz Stanu Jarosław Neneman, p.o. Dyrektora DI Józef Adamus, Główny Księgowy Budżetu Państwa Elżbieta Koszałka. Do zadań Komitetu należało w myśl ww. decyzji m.in.: zatwierdzanie zmian w Strategii Informatyzacji Resortu oraz nadzorowanie jej wykonania, zapewnienie koordynacji działań departamentów związanych z programem informatyzacji resortu.



[Dowód: akta kontroli str. 895-897]

Na podstawie Decyzji MF z dnia 29.11.2004 r. przewodniczącym KSIR został Podsekretarz Stanu Grzegorz Stanisławski, natomiast Podsekretarz Stanu SzeF Służby Celnej Wiesław Czyżowicz został z-cą przewodniczącego.

[Dowód: akta kontroli str. 899-901]

Na podstawie Decyzji MF Nr 9/DI/05 z dnia 15.09.2005 r. w celu nadzorowania i koordynacji wprowadzania w życie Strategii Informatyzacji Resortu powołany został KSIR, w którego skład weszli m.in. Podsekretarz Stanu Grzegorz Stanisławski (jako przewodniczący), Podsekretarz Stanu SzeF Służby Celnej Wiesław Czyżowicz (z-ca przewodniczącego), Sekretarz Stanu Elżbieta Suchocka – Roguska, Dyrektor DI (p.o.) Grzegorz Fiuk.

[Dowód: akta kontroli str. 1691-1693]

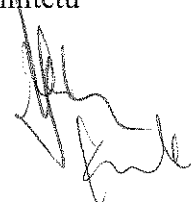
Jednocześnie na podstawie Decyzji MF z dnia 15.09.2005 r. (6/DI/05) powołany został Podkomitet Sterujący ds. Monitorowania Finansów Publicznych, w którego skład weszli m.in. Sekretarz Stanu Elżbieta Suchocka – Roguska (przewodnicząca), Podsekretarz Stanu Grzegorz Stanisławski (z-ca przewodniczącego), Podsekretarz Stanu, SzeF Służby Celnej Wiesław Czyżowicz, p.o. Dyrektora DI Grzegorz Fiuk, Główny Księgowy BP Justyna Adamczyk. Do zadań Podkomitetu w myśl ww. decyzji należało m.in.: zapewnienie zgodności działań w zakresie informatyzacji administracji skarbowej i celnej ze Strategią Informatyzacji Resortu w zakresie realizacji potrzeb informacyjnych kierownictwa Resortu, monitorowanie realizacji projektów, przyjmowanie raportów z postępu prac od kierowników projektów.

[Dowód: akta kontroli str. 1635-1639]

W związku z Decyzją MF z dnia 25.11.2005 r. zmieniającą Decyzję MF z dnia 15.09.2005 r. w sprawie powołania Podkomitetu Sterującego ds. Monitorowania Finansów Publicznych uległ zmianie m.in. skład Podkomitetu, w tym z-cą przewodniczącego został Podsekretarz Stanu Marian Moszoro, oraz członkiem Podsekretarz Stanu Paweł Banaś.

[Dowód: akta kontroli str. 1641-1645]

Decyzją z dnia 10.02.2006 r. (nr 2/DI/06) Minister Finansów powołał 5 - osobowy KSIR, w którego skład weszli: Podsekretarz Stanu w MF odpowiedzialny za informatyzację Mariusz Andrzejewski (przewodniczący), Podsekretarz Stanu w MF odpowiedzialny za podatki Paweł Banaś (z-ca przewodniczącego), SzeF Służby Celnej Podsekretarz Stanu Marian Banaś, Dyrektor Generalny Sławomir Żałobka, Dyrektor Departamentu DI Grzegorz Fiuk (p.o.). Zgodnie z §2 pkt.2. ww. Decyzji skład KSIR-u miały tworzyć każdorazowo osoby sprawujące ww. funkcje w MF, bez konieczności zmiany Decyzji. Do zadań Komitetu



należało m.in.: nadzorowanie realizacji Strategii Informatyzacji Resortu, akceptowanie jej zmian i przedstawianie ich do zatwierdzenia przez Kierownictwo MF, zatwierdzanie wniosków o uruchomienie projektów informatycznych, powoływanie struktur do zarządzania projektami informatycznymi, przewidzianych w metodykach prowadzenia takich projektów, zapewnienie koordynacji działań podkomitetów i departamentów związanych z programem informatyzacji resortu.

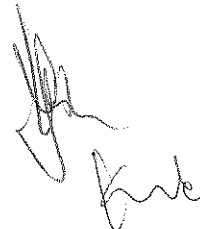
[Dowód: akta kontroli str.903-904]

Decyzjami z dnia 10.02.2006 r. (nr 3/DI/06, 4/DI/06, 5/DI/06, 6/DI/06) Minister Finansów powołał cztery Podkomitety Sterujące Informatyzacją, w tym Podkomitet Sterujący ds. Monitorowania Finansów Publicznych (Decyzja nr 4/DI/06). W skład ww. Podkomitetu wchodziło, m.in. Generalny Inspektor Informacji Finansowej Podsekretarz Stanu Paweł Banaś (przewodniczący), Podsekretarz Stanu odpowiedzialny za informatyzację Mariusz Andrzejewski (z-ca przewodniczącego), Dyrektor DI Grzegorz Fiuk (p.o.) Główny Księgowy BP Justyna Adamczyk, Dyrektor Departamentu Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa Piotr Marczak (p.o.), Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej – Piotr Tworos. Do zadań Podkomitetu należało m.in.: opiniowanie i przedstawianie do zatwierdzenia przez KSIR wniosków o uruchomienie projektów i wniosków o współpracę poszczególnych projektów, monitorowanie realizacji projektów, przyjmowanie raportów z postępu prac od kierowników projektów. Według §5 Decyzji do kompetencji Podkomitetu należały działania w zakresie informatyzacji zidentyfikowane jako związane z zarządzaniem finansami publicznymi a w szczególności dostarczaniem informacji o stanie finansów państwa, obsługą budżetu państwa, obsługą długu publicznego realizowane na rzecz 19 Departamentów Ministerstwa Finansów, m.in. Departamentów: Budżetu Państwa, Instytucji Płatniczej, Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa, Polityki Regionalnej i Rolnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 905-919]

Decyzja nr 2/DI/06 Ministra Finansów z dnia 10.02.2006 r. w sprawie powołania KSIR została zmieniona Decyzją MF nr 1/RI/06 z dnia 23.08.2006 r., która określiła nowy skład Komitetu. Przewodniczącym został Podsekretarz Stanu nadzorujący i koordynujący sprawy związane z informatyzacją resortu w zakresie eksploatacji systemów informatycznych Paweł Banaś, z-cą przewodniczącego został Podsekretarz Stanu nadzorujący i koordynujący sprawy związane z informatyzacją resortu w zakresie rozwoju systemów informatycznych Marian Banaś, ponadto w skład Komitetu weszli Dyrektor Generalny – Tadeusz Wydra, Dyrektor Departamentu RI (p.o.) Radosław Marłęga, Dyrektor Departamentu EI (p.o.) Jerzy Iwon.

[Dowód: akta kontroli str. 921]



Z dniem 23 sierpnia 2006 r. uległy likwidacji Podkomitety Sterujące ds. Informatyzacji, w tym ds. Monitorowania Finansów Publicznych (Decyzje MF nr: 2/RI/06, 3/RI/06, 4/RI/06, 5/RI/06).

[Dowód: akta kontroli str. 923-933]

Metodyki zarządzania projektami informatycznymi w MF

Metodyki zarządzania projektami informatycznymi w MF obowiązujące w latach 2002-2006 prezentuje ^{*)} następujące zestawienie:

Lp.	Nazwa metodyki zarządzania projektami informatycznymi w MF	Okres obowiązywania (od...do...)
1	Zalecenia KSIR dotyczące procedury realizacji projektów informatycznych	30.07.2002 – 21.09.2005
2	Zarządzanie projektami informatycznymi w MF wersja 1.3	22.09.2005 - 19.02.2006
3	Zarządzanie projektami informatycznymi w MF wersja 1.5	20.02.2006 – 06.03.2006
4	Zarządzanie projektami informatycznymi w MF wersja 1.6	07.03.2006 – 17.08.2006
5	Standardy IT w resorcie MF Zarządzania projektami informatycznymi w MF wersja 2.04	od 18.08.2006 i nadal

*) z wyłączeniem projektów celnych

[Dowód: akta kontroli str. 495- 662]

W okresie od 31 maja 2001 (tj. daty przyjęcia przez Kierownictwo MF Założeń do systemu obsługi bankowej budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r.) do 30 lipca 2002 (tj. daty wejścia w życie zaleceń KSIR w sprawie realizacji projektów informatycznych w MF) nie było w MF zaleceń/wytycznych/metodyk dotyczących realizacji projektów informatycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 935]

Na posiedzeniu w dniu 30.07.2002 r. KSIR przyjął jednolitą procedurę realizacji projektów informatycznych, którą przekazał do stosowania w piśmie z dnia 3 sierpnia 2002 r. skierowanym do Dyrektorów Departamentów i Biur MF.

[Dowód: akta kontroli str. 499-501, 943-947]

Zalecenia KSIR z 30.07.2002 r. stanowiły m.in., że:

- Każdy projekt informatyczny ma Właściciela. Właścicielem projektu jest departament merytoryczny lub członek Kierownictwa Resortu. Właściciel jest docelowym użytkownikiem realizowanego w projekcie systemu.
- Właściciel projektu ustanawia Kierownika projektu. Powinien być nim przedstawiciel właściciela projektu.
- Kierownik projektu przedstawia Dyrektorowi Departamentu DI Definicję Projektu wg wzoru załączonego w Strategii Informatyzacji Resortu. Definicja Projektu zawiera m.in. skład ew. Komitetu Sterującego Projektu, skład zespołu wykonawczego, kosztorys (wraz z

podaniem źródeł finansowania), harmonogram, koszty eksploatacji i przewidywane korzyści z realizacji systemu.

- Dyrektor Departamentu DI przedstawia zebrane definicje projektów do akceptacji KSIR. Komitet ocenia realność finansowania projektów i zatwierdza wybrane projekty do realizacji.
- Kierownicy zatwierdzonych projektów przedstawiają co miesiąc Dyrektorowi Departamentu DI raport z wykonania zadań i analizę zagrożeń.
- Dyrektor Departamentu DI przedstawia raz na kwartał raport z wykonanych w ramach projektów zadań KSIR.
- Wszelkie zmiany w zatwierdzonych przez Kierownictwo projektach przeprowadzane są w tym samym trybie.

[Dowód: akta kontroli str. 499-501]

W związku z ww. zaleceniami KSIR zwrócił się do Dyrektorów Departamentu i Biur MF w piśmie z dnia 03.08.2002 r. m.in. o: „uzupełnienie brakujących Definicji Projektów już realizowanych projektów w Państwa Departamentach i przedstawienie ich Dyrektorowi DI do dnia 30.09.2002 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 499-501]

W piśmie z dnia 29.04.2003 r. (znak DI-0410-16/03/LKR/2774) stosownie do ustaleń KSIR z 30.07.2002 r. Dyrektor DI Józef Adamus zwrócił się do Dyrektora BP Elżbiety Suchockiej – Roguskiej z prośbą o przesłanie „*Definicji projektu Budowa systemu informatycznego obsługi budżetu państwa, w terminie do 16 maja 2003 r.*” W odpowiedzi Departament BP przesłał do DI przy piśmie z dnia 14.05.2003 r. dokument Definicja projektu „Budowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa”.

[Dowód: akta kontroli str. 663-679]

W dniu 07.11.2006 r. były Dyrektor DI (p.o.), obecnie Radca Ministra w BP Józef Adamus wyjaśnił m.in., że Departament DI nie zaniechał egzekwowania obowiązku przesłania Definicji Projektu. Dotyczyło to wszystkich departamentów merytorycznych. Większość z tych departamentów miała problemy z wypełnieniem treścią dokumentu w części informatycznego. W departamencie DI przygotowywany był system ewidencyjny projektów oraz zmiany organizacyjne pozwalające na przydzielenie zadań związanych z prowadzeniem ewidencji. Wypełnienie dokumentu wymagało uporządkowanej wiedzy biznesowej i projektowej, którą właściciel systemu nabywał w trakcie uzgodnień z wykonawcą systemu. Zdając sobie z tego sprawę Departament DI, co jakiś czas przypominał departamentom merytorycznym o obowiązku uzupełnienia dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli str. 1763]



Definicja projektu

W przesłanym przez BP do DI w dniu 14.05.2003 r. dokumencie Definicja Projektu informatyczny system obsługi budżetu państwa określano m.in. następujący skład Komitetu Sterującego tym projektem, Z-ca Dyrektora Departamentu BP Pani Elżbieta Koszałka i „przedstawiciel Departamentu DI”. Według ww. Definicji Kierownikiem projektu został Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi Budżetu Państwa Pan Piotr Dragańczuk.

[Dowód: akta kontroli str. 677]

Na pytanie kontrolujących m.in. o przyczyny przekazania ww. Definicji dopiero po 9 miesiącach od daty ustanowienia takiego obowiązku przez KSIR Z-ca Dyrektora BP Barbara Potocka w dniu 09.11.2006 r. wyjaśniła m.in.: że definicja projektu została przekazana w odpowiedzi na pismo Departamentu DI z dnia 29.04.2003 r. informujące o konieczności przygotowania takiego dokumentu. Ponadto w dniu 7.04.2003 r. została ogłoszona SIWZ co pozwalało mniemać, iż w momencie wyłonienia wykonawcy Systemu oraz podpisania umowy będą mogły zostać rozpoczęte prace w ramach powołanych struktur projektowych. Pełen skład Komitetu Sterującego (w tym przedstawiciel DI oraz przedstawiciel wykonawcy) został wskazany w dokumencie „Plan projektu” po podpisaniu umowy z wykonawcą, kiedy zostały rozpoczęte prace związane z wdrożeniem Systemu. Wcześniejsze powołanie struktur projektowych nie było zasadne, gdyż faktyczny projekt rozpoczął się po podpisaniu umowy i wtedy też było możliwe ustalenie składu osobowego Komitetu Sterującego.

[Dowód: akta kontroli str. 1777]

W „Definicji projektu” z 14.05.2003 r. stwierdzono m.in.:

„W związku z wejściem w życie dnia 1 stycznia 2005 roku zapisów ustawy o finansach publicznych zmieniających zasady bankowej obsługi Budżetu Państwa przez NBP, konieczne jest stworzenie narzędzia, które umożliwi dysponentom wszystkich stopni oraz Departamentowi Budżetu Państwa sprawną, szybką i bezpieczną wymianę danych oraz informacji, a także będzie stabilną podstawą przyszłej rozbudowy systemu

(...) Celem projektu jest uruchomienie systemu informatycznego do obsługi Budżetu Państwa najpóźniej do końca 2004 roku (...) Projekt będzie obejmował następujący zakres zadań realizowanych przez Departament: prowadzenie rachunkowości budżetowej, zarządzanie środkami – krótkoterminowa analiza płynności budżetu państwa, obsługę dysponentów.

W departamencie BP trwają prace nad rozpoczęciem projektu uzupełniającej części systemu, który swym zakresem obejmie pozostałe obszary funkcjonalne realizowane przez Departament – planowanie oraz sprawozdawczość budżetową. Projekt ten zrealizowany będzie ze środków pomocowych UE w ramach programu Phare.

Uzupełnieniem systemu informatycznego w zakresie niniejszego projektu będzie system Bankowości Elektronicznej dostarczonej jako gotowy projekt przez NBP

(...) Projekt powinien zostać zrealizowany w okresie 52 tygodni. Prace należy rozpocząć nie później niż z początkiem lipca 2003 r. Warunkiem jest pełne uruchomienie systemu do połowy roku 2004. W roku 2004 realizowany będzie kolejny etap budowy systemu (rozszerzenie funkcjonalności o kolejne moduły) finansowany ze środków Phare."

[Dowód: akta kontroli str. 663-680]

Do zadań Komitetu Sterującego według „Definicji projektu” z dnia 14.05.2002 r. należało m.in.: monitorowanie i kontrola realizacji projektu, podejmowanie decyzji o priorytetowym znaczeniu dla projektu, rozwiązywanie problemów i zagrożeń dla realizacji projektu, akceptowanie okresowych raportów dotyczących stanu projektu przedstawianych przez kierownika projektu, zarządzanie ryzykiem w projekcie, prowadzenie kontroli finansowej w projekcie, rekomendacja sponsorowi zmiany budżetu, czasu i zakresu projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 675]

W „Definicji projektu” z dnia 14.05.2002 r. określono następujące zadania Kierownika projektu, w szczególności: odpowiada za odbiory dostaw sprzętu, oprogramowania, produktów i usług, zatwierdza wyniki testów akceptacyjnych, zatwierdza dokumenty projektowe, Zarządza projektem i monitoruje realizację projektu po stronie zamawiającego, odpowiada za przygotowanie planu szkoleń i procedur szkoleniowych, raportuje do Komitetu Sterującego.

[Dowód: akta kontroli str. 675]

Według zaleceń KSIR z 30.07.2002 r. Dyrektor DI przedstawia zebrane definicje projektów do akceptacji KSIR-owi. Komitet ocenia realność finansowania projektów i zatwierdza wybrane projekty do realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 499-501]

W dniu 07.11.2006 r. Adamus wyjaśnił „*Definicje projektów wraz z planem budżetu na następny rok przedstawiane były Komitetowi Sterującemu zbiorczo, w okresie ustalania planu budżetowego. W sytuacjach wyjątkowych, gdy konieczność dofinansowania projektu wynikała w trakcie roku budżetowego, a środki na ten cel nie były zaplanowane, Definicja Projektu omawiana była na Komitecie Sterującym, który decydował o zmianie podziału środków.*”

[Dowód: akta kontroli str. 1763]

Informatyczny System obsługi budżetu państwa był finansowany ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego (umowa na Trezora I) i środków Phare 2002 (umowa na rozbudowę Trezora).

[Dowód: akta kontroli str. 2377]

Dyrektor Departamentu RI w dniu 15.11.2006 r. wyjaśnił: „...system TREZOR nie był finansowany ze środków znajdujących się w dyspozycji dawnego Departamentu DI, w dokumentach finansowych nam dostępnych nie ma informacji o zmianach planu dotyczących tego systemu.” Z wyjaśnień wynikało ponadto, że w dostępnej w Departamencie RI, przejętej po byłym Departamencie DI, dokumentacji nie ma materiałów świadczących o przedstawieniu na posiedzeniu KSIR Definicji Projektu TREZORa lub jej aktualizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 2533, 2539-2541]

Inicjacja projektu

Na pytanie kontrolujących m.in. jaki dokument formalnie inicjował realizację Projektu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, jaką rolę spełniały dokumenty Strategia Informatyzacji Resortu, Definicja Projektu w dniu 7.11.06 r. Radca Ministra Józef Adamus wyjaśnił: „Realizację projektu dla Departamentu ds. Informatyzacji Resortu inicjowało wystąpienie Departamentu BP o wszczęcie postępowania przetargowego na zakup systemu informatycznego. Departament DI nie prowadził projektów informatycznych, a tylko wspomagał ich realizację. Wspomaganie to polegało na prowadzeniu postępowań przetargowych na zakup systemów i sprzętu komputerowego, udział w komitetach sterujących, pomoc w odbiorze produktów.

Departament DI był też dysponentem środków finansowych przeznaczonych na realizację systemów informatycznych, z wyjątkiem środków z pomocy PHARE i środków będących w dyspozycji departamentów merytorycznych.

Strategia Informatyzacji Resortu była dokumentem, który pozwalał zinwentaryzować prowadzone w Ministerstwie Finansów projekty informatyczne, o których Departament DI miał fragmentaryczne informacje, lub nie miał ich wcale. Służyły ku temu Definicje projektów, które pozwalały sklasyfikować prowadzone projekty informatyczne i posiadane systemy. Głównym celem była konsolidacja systemów w spójnej architekturze technicznej. W tym celu planowana była budowa Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych i centrum zapasowego. Dla oceny wielkości i wymagań dotyczących COPD, konieczna była informacja o posiadanych i realizowanych systemach.

Definicje projektów i ich ewidencja pozwalały lepiej ocenić przyszłe koszty eksploatacji systemów (internet, sieć wewnętrzna), jak też konieczną rozbudowę infrastruktury sprzętowej. Docelowo wszystkie systemy miały być zlokalizowane w COPD i miały mieć zapewnioną jednolitą obsługę 24 godzinną.



Departament DI nie posiadał natomiast wiedzy merytorycznej, pozwalającej łączyć i integrować istniejące systemy pod względem biznesowym. Byłby to kolejny etap informatyzacji.”

[Dowód: akta kontroli str. 1761]

Na pytanie kontrolujących m.in. jakie były przyczyny nie zdefiniowania formalnej struktury zarządzającej (m.in. Komitetu Sterującego) Projektem Systemu w okresie jego inicjacji w dniu 07.11.06 r. Radca Ministra J. Adamus wyjaśnił: *„Faktyczna inicjacja projektu nastąpiła po podpisaniu umowy z wykonawcą systemu, i wówczas powstał Komitet Sterujący, zgodny z metodyką, w jakiej wykonawca realizował projekt. Departament DI nie narzucał metodyki prowadzenia projektu, uważając, że każdy wykonawca ma własną, sprawdzoną metodykę, którą stosuje.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1763]

Według zaleceń KSIR dotyczących realizacji projektów informatycznych (przyjętych na posiedzeniu KSIR w dniu 30.07.2002 r.) Kierownicy zatwierdzonych projektów przedstawiają co miesiąc Dyrektorowi Departamentu DI raport z wykonanych zadań i analizę zagrożeń.

Na pytanie kontrolujących m.in. o przedstawienie ww. raportów dla Dyrektora Departamentu DI Naczelnik Wydziału Obsługi Budżetu Państwa Piotr Dragańczuk w dniu 06.10.2006 r. wyjaśnił: *„...pierwsza definicja projektu „Budowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa” została przekazana w dniu 14 maja 2003 r. w odpowiedzi na pismo Departamentu ds. Informatyzacji Resortu z dnia 29 kwietnia 2003 r. informujące o konieczności przygotowania takiego dokumentu. W tej Definicji zostałem wskazany jako kierownik ww. projektu. Zgodnie z zapisami w przedmiotowej definicji kierownik projektu raportuje do Komitetu Sterującego. Nie otrzymałem uwag, które negowałyby ze strony Departamentu DI, którykolwiek z zapisów ww. dokumentu, w tym dotyczący raportowania, więc przyjąłem go jako obowiązujący. Po inicjacji projektu (podpisania umowy z Wykonawcą) był realizowany sposób raportowania i informowania Komitetu Sterującego zgodny z Planem Projektu. Zgodnie z nim tworzone były raporty z postępów prac, jak również w miarę potrzeby notatki dla Komitetu Sterującego.*

Po powzięciu informacji o konieczności sporządzania raportów kwartalnych i przekazywania ich do DI (pismo DI z dnia 6 grudnia 2004 r. znak: DI-0402-20/04/LKR/5899) w przedmiotowym okresie tj. do dnia 21.09.2005 r. przekazano następujące raporty:

Lp.	Nazwa projektu/okres	Nr	Data sporządzenia	Data przekazania
1	Informatyczny system obsługi budżetu państwa	12_05_1	2005.05.13	2005.05.13

	<i>Trezor/I kwartał 2005</i>			
2	<i>Rozbudowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor/I kwartał 2005</i>	<i>14_05_1</i>	<i>2005.05.13</i>	<i>2005.05.13</i>
3	<i>Informatyczny system obsługi budżetu państwa Trezor/II kwartał 2005</i>	<i>12_05_2</i>	<i>2005.09.02</i>	<i>2005.09.02</i>
4	<i>Rozbudowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor/II kwartał 2005</i>	<i>14_05_2</i>	<i>2005.09.02</i>	<i>2005.09.02</i>

[Dowód: akta kontroli str. 987-991]

Według zaleceń KSIR z dnia 30.07.2002 r. Dyrektor Departamentu DI przedstawia raz na kwartał raport z wykonanych w ramach projektów zadań Komitetowi Sterującemu Informatyzacją Resortu. W dniu 05.10.2006 r. Dyrektor Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych Radosław Marłęga wyjaśnił m.in.: „W związku z zaleceniami KSIR z dnia 30.07.2002 r. odnośnie przedstawiania KSIR kwartalnych raportów z wykonywanych w ramach projektów zadań, została wprowadzona „Procedura Raportowania projektu informatycznego” (...) z dnia 12.05.2004 r. (...) Do Departamentu DI spływały drogą elektroniczną raporty częściowe dotyczące poszczególnych systemów i na ich podstawie redagowany był raport pełny. Z (...) okresu¹ udało się odnaleźć dwa raporty, w których jest zawarty raport częściowy odnośnie systemu TREZOR.

Lp.	Nazwa raportu/okres którego dotyczy	Nr raportu	Data sporządzenia raportu	Nr i data protokołu/notatki z posiedzenia KSIR na którym przedstawiono raport
1	Raport z prac na rzecz informatyzacji resortu finansów za I kwartał 2005 r.	DI-0221-1/05/GRA/I	30.06.2005	Brak danych
2	Informatyzacja resortu – raport zbiorczy za II-gi kwartał 2005 roku	Brak danych	Brak danych	Brak danych

[Dowód: akta kontroli str. 935-937]

W Strategii Informatyzacji Resortu (ver. 2.0) zaktualizowanej w maju 2003 r. (zwanej dalej „Strategią 2003”), przyjętej przez Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu na posiedzeniu w dniu 05.06.2003 r. i Kierownictwo MF na posiedzeniu w dniu 21.07.2003 r., określono, że jednym z celów strategicznych informatyzacji jest wsparcie informatyczne dla racjonalnego zarządzania budżetem państwa (obszar wsparcia nr 3).

[Dowód: akta kontroli str. str. 707, 803-808]

W ramach powyższego obszaru zaplanowano zadanie 3.1.1. Budowa systemu informatycznego obsługi budżetu państwa, realizowane w Departamencie BP-MF.

Realizacja systemu podzielona została na 2 etapy:

- budowa podstawowej infrastruktury oraz modułów w zakresie realizacji budżetu,
- rozbudowa systemu o moduły planowania i sprawozdawczości budżetowej.

¹ 2003-2005 (21.09.2005 r.)

Pierwszy etap realizacji systemu miał objąć: prowadzenie rachunkowości budżetowej, zarządzanie środkami, obsługę dysponentów, realizację płatności poprzez system bankowości elektronicznej. Planowany czas rozpoczęcia realizacji projektu – lipiec 2003 r., czas zakończenia – 30 czerwiec 2004 r. Zadanie uzyskało priorytet „B” (*konieczne do wykonania, ale realizacja może być przesunięta na 2004 r.*). Jako zagrożenia realizacyjne wskazano:

- brak określenia standardu oraz określenia formatu komunikatów do bezpośredniego połączenia systemu z systemem bankowości elektronicznej przez NBP,
- brak możliwości bezpośredniej komunikacji z bankiem przez automatyczny interfejs w momencie uruchomienia wersji pilotażowej a następnie wersji produkcyjnej systemu,
- nieutworzenie urzędu certyfikacji oraz punktów rejestracji dla administracji publicznej,
- nieuzyskanie certyfikatów z kluczem prywatnym przez użytkowników zewnętrznych w odpowiednim czasie,
- opóźnienie rozpoczęcia realizacji projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 714, 751, 752]

Nie zidentyfikowano zagrożeń dotyczących zabezpieczenia infrastruktury sprzętowej oraz problemów wdrożeniowych u użytkowników końcowych.

Aktualizacja definicji projektu

W dniu 06.12.2004 r. (pismo znak DI-0402-20/04/LKR/5899) Podsekretarz Stanu Przewodniczący KSIR Grzegorz Stanisławski przypomniał Dyrektorom Departamentów i Biur Ministerstwa Finansów m.in. o konieczności realizowania ramowych zaleceń KSIR z dnia 30 lipca 2002 r. w zakresie opracowywania Definicji projektów, zatwierdzania ich i raportowania oraz powstałych na ich podstawie procedur, takich jak:

- Procedura uruchamiania projektu informatycznego z dnia 12.05.2004 r.,
- Procedura raportowania projektu informatycznego z dnia 12.05.2004 r.,
- Standard definiowania projektu informatycznego z dnia 27.05.2004 r.,
- Szablon raportu kwartalnego z dnia 21.05.2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 681-682, 1511-1563]

Przy piśmie z dnia 02.02.2005 r. (znak BP7/041-18/2005/5899) Dyrektor Departamentu BP przekazał do DI zaktualizowaną Definicję Projektu Informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Określano tam m.in. skład Komitetu sterującego, który mieli tworzyć



„przedstawiciel departamentu BP i przedstawiciel departamentu DI”. Według ww. Definicji Kierownikiem projektu był Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi BP Piotr Dragańczuk.

[Dowód: akta kontroli str. 683-698]

Na pytanie kontrolujących jakie były przyczyny przekazania ww. zaktualizowanej Definicji do Departamentu DI w lutym 2005 r., jakie były przyczyny nie zamieszczenia w ww. dokumencie składu osobowego Komitetu Sterującego Z-ca Dyrektora BP w dniu 09.11.2006 r. Barbara Potocka wyjaśniła: *„Zaktualizowana Definicja projektu została przekazana w odpowiedzi na pismo DI skierowane do departamentów, w którym proszono o aktualizację definicji projektów do końca stycznia 2005 r. Wskazano w niej jakie funkcje będą pełnić w projekcie poszczególni reprezentanci zaangażowanych departamentów. Natomiast imienny skład osobowy Komitetu Sterującego dla projektu związanego z rozbudową Systemu został wskazany w Decyzji Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2005 r. jako dokumencie nadrzędnym w stosunku do Definicji projektu i obowiązującym wszystkie osoby w niej wymienione.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1777]

Obowiązki Komitetu sterującego w „Definicji projektu” z dnia 02.02.2005 r. w stosunku do Definicji z 14.05.2003 r. zostały ograniczone do: monitorowania i kontrolowania realizacji projektu, podejmowania decyzji o priorytetowym znaczeniu dla projektu, rozwiązywania problemów i zagrożeń dla realizacji projektu, zarządzania ryzykiem w projekcie. Zrezygnowano m.in. z obowiązku akceptacji okresowych raportów dotyczących stanu projektu przedstawianych przez kierownika projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 691-693, 675]

Obowiązki Kierownika projektu w „Definicji projektu” z dnia 02.02.2005 r. w stosunku do Definicji z 14.05.2003 r. nie uległy zmianie za wyjątkiem skreślenia zapisu o raportowaniu dla Komitetu Sterującego.

[Dowód: akta kontroli str. 675, 693]

W Definicji z dnia 02.02.2005 r. określono, że celem projektu jest uruchomienie systemu informatycznego do obsługi budżetu państwa oraz zapewnienie jego prawidłowej pracy i rozwoju.

[Dowód: akta kontroli str. 689]

W pkt 5 zaktualizowanej „Definicji projektu” dotyczącym Metody realizacji projektu stwierdzono m.in., że Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa zostanie zrealizowany poprzez przystosowanie gotowego systemu klasy ERP. Podstawą budowy systemu będzie pakiet Oracle Financials. W systemie wykorzystane zostaną podstawowe elementy pakietu,

natomiast w przypadku gdy nie będzie możliwa realizacja wymaganej funkcjonalności za pomocą standardowych elementów, zostanie ona dobudowana. W ramach projektu zakupiony zostanie sprzęt wraz z oprogramowaniem (infrastruktura docelowa). W związku z brakiem możliwości umieszczenia go w ministerstwie niezbędny jest zakup dodatkowej usługi polegającej na umieszczeniu tego sprzętu w profesjonalnym Centrum Przetwarzania Danych. Potencjalny dostawca takiej usługi będzie musiał także świadczyć usługi administracji i utrzymania całego systemu (sprzęt z oprogramowaniem oraz aplikacja). Dodatkowo dostawca powyższych usług powinien świadczyć usługi rozwoju aplikacji. Zakup sprzętu wraz z oprogramowaniem oraz usługi utrzymania i administracji wraz z rozwojem systemu zostaną zakupione w odrębnym postępowaniu przetargowym. Do czasu uruchomienia systemu na sprzęcie docelowym planowane jest uruchomienie systemu dla ograniczonej liczby użytkowników. Zrealizowane to zostanie poprzez „wynajęcie infrastruktury teleinformatycznej na okres 7 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 691]

W pkt 12 zaktualizowanej „Definicji projektu” pt. „Scenariusz realizacji projektu, ramy czasowe i punkty kontrolne” określono zadania jakie miały zostać zrealizowane w ramach Projektu, tj.: a) budowa systemu, b) rozbudowa systemu, c) zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem w celu uruchomienia systemu,

d) zakup usługi utrzymania i administracji sprzętu komputerowego oraz systemu wraz z rozwojem systemu,

e) wynajęcie tymczasowej infrastruktury teleinformatycznej wraz z administracją i utrzymaniem.

Harmonogram realizacji:

Ad a) zakończenie budowy systemu – styczeń 2005 roku,

Ad b) zakończenie rozbudowy systemu – wrzesień 2005 roku,

Ad c) i d) w miesiącu lutym planowane jest ogłoszenie przetargu, po rozstrzygnięciu i podpisaniu umowy usługa świadczona będzie przez okres 3 lat,

Ad e) w miesiącu lutym planowane jest rozstrzygnięcie przetargu, okres świadczenia usługi 7 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 695]

Zaktualizowana definicja ww. Projektu z innymi definicjami według wyjaśnień z dnia 07.11.06 r. Rady Ministra J. Adamusa wraz z planem budżetu na następny rok przedstawiane były Komitetowi Sterującemu zbiorczo, w okresie ustalania planu budżetowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1763]



W wyjaśnieniu p.o. Dyrektora DI R. Marłęgi wynika, że w dokumentacji przejętej po byłym Departamencie DI nie ma materiałów świadczących o przedstawieniu na posiedzeniach KSIR Definicji projektu Trezor oraz jej aktualizacji, a System nie był finansowany (o czym była mowa wyżej) ze środków budżetowych.

[Dowód: akta kontroli str. 3761-3769]

Na podstawie Decyzji MF z dnia 31.01.2005 r. w sprawie nadzoru nad rozbudową informatycznego systemu obsługi budżetu państwa TREZOR podpisanej z upoważnienia MF przez Sekretarz Stanu Elżbietę Suchocką – Roguską w celu zagwarantowania prawidłowego nadzoru nad rozbudową informatycznego systemu obsługi budżetu państwa TREZOR o moduły Planowanie, Sprawozdawczość oraz Raporty dla Kierownictwa, w ramach projektu Phare 2002/000-580.01.09, w Departamencie Budżetu Państwa został powołany Komitet Sterujący, Zespół Projektowy oraz Zespół Ekspertów.

W skład Komitetu Sterującego weszli: Sekretarz Stanu Elżbieta Suchocka – Roguska (przewodnicząca), p.o. Zastępcy Dyrektora BP Elżbieta Koszałka (z-ca przewodn. ds. realizacji projektu), Zastępca Dyrektora DI Janina Derwiszyńska (z-ca przewodn. ds. informatycznych). Kierownikiem Zespołu Projektowego został Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi Budżetu Piotr Dragańczuk (BP), Z-cą Kierownika Zespołu Projektowego ds. technicznych został Wojciech Szala (BP), Z-cą Kierownika Zespołu Projektowego ds. analitycznych została Iwona Cikoto-Wawrzyniak (BP), Z-cą Kierownika Zespołu Projektowego ds. finansowych i organizacyjnych została Iwona Wajs (BP). W skład Zespołu Projektowego wchodziło łącznie 17 osób – pracowników BP.

W skład Zespołu Ekspertów wchodziło 25 pracowników MF z następujących departamentów: Budżetu Państwa, Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych, Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa, ds. Informatyzacji Resortu, Gwarancji i Poręczeń, Finansowania Bezpieczeństwa Państwa, Finansowania Sfery Budżetowej, Finansowania Gospodarki Narodowej, Finansowania Samorządu Terytorialnego, Integracji Europejskiej, Instytucji Płatniczej, Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, Polityki Regionalnej i Rolnictwa oraz 4 pracowników Departamentu Budżetowego Ministerstwa Obrony Narodowej.

[Dowód: akta kontroli str. 351-359]

Struktura zarządzająca (pod)projektem na budowę Systemu Trezor I

W umowie zawartej w dniu 1 kwietnia 2004 r. (Nr MF/R/FS/04/3/DI) pomiędzy MF reprezentowanym przez p.o. Dyrektora Departamentu DI Józefa Adamusa a Konsorcjum firm: ComArch S.A. z siedzibą w Krakowie i ComArch Kraków S.A. z siedzibą w Krakowie,



zwanego dalej „konsorcjum ComArch” reprezentowanym przez Pawła Prokopa Wiceprezesa obu Spółek i Rafała Chwasta Wiceprezesa obu Spółek na wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa (podsystemy: Obsługa dysponentów, Zarządzanie środkami, Rachunkowość) postanowiono m.in., że zasady realizacji umowy określone zostaną w „Planie Projektu” opracowanym na podstawie „Wstępnego planu realizacji przedsięwzięcia” stanowiącego załącznik do umowy. „Plan Projektu” wg umowy był pierwszym etapem realizacji przedmiotu umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 251-255]

„Plan projektu” przyjęty przez MF dnia 15.04.2004 r. określał m.in. plan organizacji projektu, (w tym strukturę organizacyjną projektu, strukturę zespołów projektowych, funkcje i odpowiedzialność w projekcie ze strony Klienta), plan zapewnienia jakości (w tym organizację komunikacji, plan zarządzania ryzykiem, plan zarządzania zmianami).

[Dowód: akta kontroli str. 13-96]

Według „Planu Projektu” w skład Komitetu Sterującego, zwanego dalej „KS-1”, wchodziła przedstawiciele MF i ww. konsorcjum. Ze strony MF Komitet Sterujący Projektem tworzyli: Podsekretarz Stanu E. Suchocka – Roguska, Dyrektor Departamentu DI J. Adamus, Z-ca Dyrektora Departamentu BP Elżbieta Koszałka. Ze strony MF w skład Zarządu Projektu wchodził Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi BP P. Dragańczuk - Kierownik Projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 48]

Struktura zarządzająca (pod)projektem na budowę Systemu Trezor II

30.11.2004 r. została podpisana umowa na wykonanie drugiej części Systemu, między Rządem RP, reprezentowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej reprezentowany przez działającą w jego imieniu Fundację Fundusz Współpracy, Jednostkę Finansująco-Kontraktującą, zwaną dalej „JFK”, reprezentowaną przez Prezesa Zarządu Mateusza Kujawę oraz Członka Zarządu Piotra J. Zaprzalka a ComArch S.A. reprezentowany przez V-ce Prezesa Zarządu Pawła Prokopa i Prokurenta Tomasza Matysika realizowana ze środków Phare. Przedmiotem umowy było opracowanie i wdrożenie 3 kolejnych modułów systemu Trezor: Planowanie, Sprawozdawczość budżetowa, Raporty dla Kierownictwa. Beneficjentem umowy był Departament Budżetu Państwa MF. Zgodnie z postanowieniami umowy m.in. rozpoczęcie realizacji miało nastąpić 1.12.2004 r., termin realizacji umowy określono na 9 miesięcy od daty rozpoczęcia realizacji, realizacja przedsięwzięcia została podzielona na 6 etapów. Etap pierwszy obejmował opracowanie i zaakceptowanie „Planu Jakości Projektu”.

[Dowód: akta kontroli str. 949-956,]

Według ww. „Planu Jakości Projektu” w skład Komitetu Sterującego Projektem, zwanego dalej „KS-2”, wchodził przedstawiciel MF i ComArch. Ze strony MF Komitet Sterujący Projektem tworzyli: Sekretarz Stanu Elżbieta Suchocka – Roguska, Z-ca Dyrektora Departamentu DI Janina Derwiszyńska, Z-ca Dyrektora Departamentu BP Elżbieta Koszałka. Ze strony MF w skład Zarządu Projektu wchodził Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi Budżetu Państwa Piotr Dragańczuk - Kierownik Zespołu Projektowego.

[Dowód: akta kontroli str. 127, 130]

„Plan Jakości Projektu” określał m.in. plan organizacji projektu, (w tym strukturę organizacyjną projektu, strukturę zespołów projektowych, funkcje i odpowiedzialność w projekcie ze strony Klienta), plan zapewnienia jakości (w tym organizację komunikacji, plan zarządzania ryzykiem, plan zarządzania zmianami).

[Dowód: akta kontroli str. 101-174]

Struktura zarządzająca Projektem Systemu (jako całością)

W latach 2002-2005 powstały trzy struktury zarządzające Projektem Systemu: dwa w związku z realizacją ww. umów, w skład których wchodził przedstawiciel zarówno Wykonawcy jak i Ministerstwa Finansów oraz jedna, zwana dalej „KS-3”, powstała na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 31.01.2005 r., w skład której weszli tylko pracownicy Ministerstwa Finansów.

Na pytanie kontrolujących m.in. jakie były przyczyny nie powołania formalnej struktury zarządzającej (w tym Komitetu Sterującego) całym Projektem informatycznego Systemu obsługi budżetu państwa w dniu 09.11.2006 r. Z-ca Dyrektora BP wyjaśniła: *„Poszczególne struktury projektowe powoływano dla potrzeb realizacji konkretnych umów z wykonawcą odpowiednio: na budowę i rozbudowę informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Struktury te były powoływane po podpisaniu umów z wykonawcą, gdy rozpoczynały się konkretne prace związane z realizacją umów (...) Natomiast ogólny nadzór nad utrzymaniem, rozwojem i zapewnieniem funkcjonowania informatycznego systemu budżetu państwa jest realizowany przez Departament Budżetu Państwa we współpracy z departamentami odpowiedzialnymi za informatyzację resortu finansów, co wynika z regulaminów organizacyjnych Ministerstwa Finansów i poszczególnych departamentów.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1777-1779]

Na pytanie kontrolujących m.in. czy powstałe na podstawie ww. umów na budowę Trezora I i jego rozbudowę oraz na podstawie Decyzji Ministra Finansów z 31.01.2005 r. struktury zarządzające zakończyły formalnie swoją działalność, w dniu 09.11.2006 r. Z-ca Dyrektora BP B. Potocka wyjaśniła: *„Struktury zarządzające projektem zakończyły formalnie*



swoją działalność w momencie odbioru przedmiotu umowy, gdyż zostały utworzone na czas realizacji projektu i momencie jego zakończenia przestają działać. Końcowy protokół odbioru formalnie kończył prace projektowe i tym samym rozwiązywał powołane struktury projektowe. (...) „Struktura zarządzająca projektem rozbudowy systemu została powołana po przygotowaniu (w ramach realizowanej umowy) planu projektu, który powstał na początku stycznia 2005 r. W decyzji Ministra Finansów zostały odzwierciedlone zapisy wynikające z planu projektu, jak również przygotowanej aktualizacji definicji projektu. Struktury zarządzające projektem uległy rozwiązaniu w momencie zakończenia realizacji projektu (odbioru przedmiotu umowy), gdyż zostały powołane do nadzoru nad jej realizacją. W momencie odbioru przedmiotu umowy (po ostatnim posiedzeniu Komitetu Sterującego) struktury zarządzające projektem zostały automatycznie rozwiązane.”

[Dowód: akta kontroli str. 1777-1779]

W dniu 07.11.2006 r. Radca Ministra J. Adamus wyjaśnił: *„Nie znam powodów nie powołania struktury zarządzającej całym projektem informatycznego wsparcia budżetu państwa. Prawdopodobnie wynika to z braku biznesowego nadzoru nad całością systemów informatycznych wdrażanych w Ministerstwie Finansów.*

Opóźnienia w uruchomieniu systemu produkcyjnego u wszystkich użytkowników wynikają z problemów znajdujących się poza kompetencją Kierownictwa Projektu – braku infrastruktury sprzętowej i miejsca na jej lokalizację. W podejmowaniu decyzji dotyczących zakupu sprzętu i jego lokalizacji brało udział kierownictwo departamentów informatycznych oraz KSIR. Nie ma podstaw by sądzić, że nowe ciało organizacyjne, w którym zasiadają ci sami ludzie o takich samych kompetencjach, spowodowałoby inne działanie w projekcie

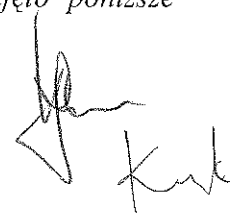
[Dowód: akta kontroli str. 1765]

Zarządzanie bieżące projektem Trezor I

W trakcie realizacji umowy z dnia 1 kwietnia 2004 r. odbyło się jedno spotkanie Komitetu KS-1, t.j. w dniu 31.08.2004 r. W spotkaniu wzięli udział wszyscy członkowie Komitetu. Ponadto w spotkaniu uczestniczyli Kierownicy projektu ze strony ComArch – Jadwiga Miśkiewicz, ze strony MF Piotr Dragańczuk.

[Dowód: akta kontroli str. 349]

W protokole ze spotkania Komitetu stwierdzono m.in.: *„Celem spotkania było omówienie postępu prac projektowych oraz omówienie zagrożeń, które zidentyfikowano w trakcie realizacji projektu (w załączeniu kopia notatki w tej sprawie dla Pani Elżbiety Suchockiej – Roguskiej Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów). Podjęto poniższe ustalenia:*



1. *W celu uruchomienia produkcyjnej wersji Systemu MF zleci w formie zamówienia publicznego usługę hotelingu (kolokacji) sprzętu wraz z jego administracją na zewnątrz. Usługa ta powinna zostać wynajęta na trzy lata. Szacowany jednoroczny koszt usługi 1-1,5 mln zł.*
2. *Dep. DI w możliwie krótkim terminie zaakceptuje ostateczną wersję dokumentu infrastruktury technicznej Systemu, co umożliwi przeprowadzenie procedury przetargowej na sprzęt informatyczny dla Systemu.*
3. *Ze względu na bardzo duże potrzeby sprzętowe oraz skomplikowaną procedurę przetargową nie jest możliwe produkcyjne uruchomienie Systemu przy pełnej liczbie użytkowników zewnętrznych z dniem 1 stycznia 2005 r. Zdecydowano o uruchomieniu Systemu w pełnym zakresie funkcjonalnym przy ograniczonej liczbie użytkowników zewnętrznych..."*

[Dowód: akta kontroli str. 349]

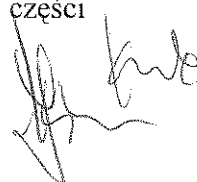
W ww. notatce (z dnia 09.08.2004 r.) dla Sekretarz Stanu Elżbiety Suchockiej – Roguskiej podpisanej przez p.o. Dyrektora Departamentu BP Annę Kęczkowską zostały przedstawione zagrożenia uniemożliwiające lub negatywnie wpływające na wdrożenie produkcyjne Systemu od 1 stycznia 2005 r. m.in.: „Zagrożenia zewnętrzne (techniczno – sprzętowe) a) Departament DI poinformował (...) że obecnie w gmachu Ministerstwa Finansów nie ma możliwości przechowywania i utrzymywania sprzętu komputerowego dla Systemu TREZOR (...) b) Departamentowi ds. Informatyzacji Resortu przedstawiona została, przygotowana przez Wykonawcę Systemu, infrastruktura techniczna niezbędna do prawidłowego działania wersji produkcyjnej Systemu. Dep. DI oświadczył, że prawidłowa weryfikacja przedstawionej infrastruktury wymaga min. 3 tygodni oraz, że tej klasy sprzęt komputerowy wymaga ok. 3 miesięcy instalacji..."

[Dowód: akta kontroli str. 349a]

Zarządzanie bieżące projektem Trezor II

W trakcie realizacji umowy z dnia 30.11.2004 r. odbyło się pięć spotkań Komitetu KS-2, tj. w dniach 01.04.2005 r., 16.09.2005 r., 26.10.2005 r., 18.11.2005 r. 09.12.2005 r.

W spotkaniu. Komitetu w dniu 01.04.2005 r. wzięli udział m.in.: Sekretarz Stanu E. Suchocka – Roguska, Główny Księgowy BP E. Koszałka, Z-ca Dyr. Departamentu DI E. Derwiszyńska, Dyrektor Oddziału ComArch S.A. – Tomasz Matysik, Kierownicy Projektu J. Miśkiewicz (ComArch) i P. Dragańczuk (MF), ze strony JFK – Beata Norbert, ze strony partnera twinningowego – Marc Goutier. Celem spotkania było omówienie postępu prac projektowych w związku z zakończeniem analizy funkcjonalnej drugiej części



Informatycznego systemu budżetu państwa TREZOR. Przebieg spotkania obejmował m.in. „...Wystąpienie Konsultanta z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia prac nad Wstępnym Projektem Systemu z uwagi na wydłużenie Analizy w wyniku zaistniałej potrzeby zorganizowania dodatkowych spotkań analitycznych w zakresie planowania budżetu państwa, który jest procesem szczególnie złożonym i niejednorodnym (...) Ustalenie, na wniosek przedstawiciela JFK, iż zgodnie z procedurami EDIS, Zamawiający niezwłocznie poinformuje JFK o wystąpieniu do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2004 r. o przedłużenie okresu wydatkowania środków Phare w ramach projektu dla Kontraktów... ”

[Dowód: akta kontroli str. 347]

W spotkaniu Komitetu KS-2 w dniu 16.09.2005 r. uczestniczyli: Z-ca Dyr. Departamentu DI J. Derwiszyńska, Wiceprezes ComArch S.A. Paweł Prokop, Główna Księgowa BP J. Adamczyk, Kierownicy Projektu J. Miśkiewicz i P. Dragańczuk, ze strony JFK – Beata Norbert oraz z Departamentu BP Iwona Wajs. Celem spotkania było omówienie postępu prac projektowych dot. kontraktu nr (...) Pomoc techniczna dla sytemu zarządzania budżetem państwa w związku z zakończeniem fazy sytemu drugiej części informatycznego systemu (...) TREZOR oraz odbiorem dokumentu „Projekt Systemu”.

[Dowód: akta kontroli str. 345]

W spotkaniu Komitetu KS-2 w dniu 26.10.2005 r. uczestniczyli m.in.: Z-ca Dyr. Departamentu DI J. Derwiszyńska, Wiceprezes ComArch S.A. Paweł Prokop, Dyrektor Oddziału ComArch S.A. – Tomasz Matysik, Główny Księgowy BP J. Adamczyk, Kierownicy Projektu J. Miśkiewicz i P. Dragańczuk. Celem spotkania było omówienie postępu prac projektowych dot. kontraktu nr (...) Pomoc techniczna dla sytemu zarządzania budżetem państwa w związku ze zbliżającym się końcem realizacji drugiej części informatycznego systemu TREZOR. Według protokołu z dnia 22.11.2005 r. przebieg spotkania obejmował m.in.: „Identyfikację zagrożeń: sprawa sprzętu (Dep. DI), 5 etap – Budowa systemu, nie zakończył się w planowanej dacie 19 października 2005 r. z uwagi na przedłużającą się fazę testów prototypu systemu – tygodniowe opóźnienie fazy testów akceptacyjnych ze względu na podstawowy obowiązek przygotowania ustawy budżetowej przez osoby biorące udział w testach, problemy z przepustowością sieci w MF (...) Wniosek ze strony Departamentu BP o możliwość stopniowego, hierarchicznego wdrażania Systemu oraz zorganizowania dodatkowych spotkań roboczych dot. kwestii eksploatacji Systemu... ”

[Dowód: akta kontroli str. 343]

W spotkaniu Komitetu KS-2 w dniu 18.11.2005 r. wzięli udział m.in.: Z-ca Dyr. DI J. Derwiszyńska, Wiceprezes ComArch S.A. Paweł Prokop, Główny Księgowy BP

J. Adamczyk, Kierownicy Projektu J. Miśkiewicz i P. Dragańczuk. Spotkanie Komitetu miało miejsce na wniosek Wiceprezesa ComArch S.A., którego celem było omówienie postępu prac projektowych oraz omówienie zagrożeń, które zidentyfikowano w trakcie jego realizacji. W protokole ze spotkania stwierdzono m.in.: „...Przebieg spotkania obejmował:

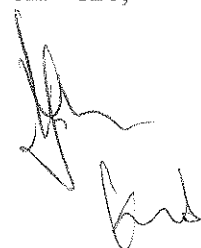
1. Wystąpienie (...) Wiceprezesa ComArch S.A., na temat zagrożeń przy uruchomieniu Systemu przy pełnej liczbie użytkowników zewnętrznych z dniem 1 stycznia 2006 r.: sprawa infrastruktury sprzętowej i gwarancji, merytoryczne wsparcie przyszłych użytkowników systemu – potrzeba stworzenia centrum zajmującego się udzielaniem odpowiedzi na pytania (...)
2. Wniosek ze strony (...) przedstawiciela Departamentu DI oraz Przedstawicieli Departamentu BP o przedstawienie sprawy wdrożenia oraz eksploatacji Systemu od 1 stycznia 2006 r. na Podkomitecie Sterującym ds. Finansów Publicznych (...) 22.11.2005 r. oraz na Podkomitecie Sterującym Informatyzacją Resortu...”

[Dowód: akta kontroli str. 341]

W załączniku do ww. protokołu „Notatce dla Pani Elżbiety Suchockiej – Roguskiej, Sekretarza Stanu (...) Przewodniczącego Podkomitetu Sterującego Informatyzacją Finansów Publicznych” podpisanym przez p.o. Dyrektora Departamentu BP stwierdzono m.in.: „...od 1 lipca 2005 r. trwa pilotażowe uruchomienie Systemu z udziałem wszystkich dysponentów głównych środków budżetu państwa w zakresie modułu obsługa dysponentów (...) Dysponenci główni, równoległe z dokumentami papierowymi, przekazują plany wydatków, harmonogramy oraz zapotrzebowania na środki budżetowe za pomocą Systemu. Jednocześnie z dniem 22 listopada 2005 r. uruchomiono międzysystemowy interfejs pomiędzy Systemem a Zintegrowanym Systemem Księgowym NBP umożliwiającym wymianę komunikatów w zakresie składania zleceń płatniczych, zawiązywania lokat w NBP, otrzymywania wyciągów bankowych, który ma zastąpić dotychczas wykorzystywaną bankowość elektroniczną. Dotychczasowe doświadczenia w użytkowaniu Systemu przez dysponentów głównych mających wiele jednostek podległych) wskazuje na potrzebę stopniowego wdrażania Systemu w jednostkach podległych (...)

W ww. notatce Dyrektor BP przedstawiła uwarunkowania związane z uruchomieniem Systemu w dwóch wariantach:

- Uruchomienie Systemu dla wszystkich dysponentów z utrzymaniem dokumentów papierowych (w liczbie ok. 3.000 z tego dysponentów głównych ok. 120, dysponentów II stopnia ok. 280, dysponentów III stopnia ok. 2.600),



- Uruchomienie Systemu dla wszystkich dysponentów I i II stopnia oraz pilotażowo w wybranych częściach budżetowych dla dysponentów III stopnia z równoczesnym utrzymaniem dokumentów papierowych i stwierdzono m.in.:

„Zaproponowane (drugi wariant) (...) rozwiązanie umożliwi płynne przekazywanie wiedzy z obsługi Systemu dysponentom podległym, jak również minimalizuje zagrożenia zablokowania pracy w Systemie z powodu zbyt wielu niedoświadczonych użytkowników (...)

Ponadto poniżej zamieszczam informację o niezbędnych działaniach, które muszą być podjęte w celu pełnego uruchomienia Systemu dla wszystkich jego użytkowników (...) Kontynuacja postępowania przetargowego zapewniającego usługę hotelingu zakupionych w ramach tego samego postępowania serwerów na okres 3 lat (w realizacji). Rozpoczęcie postępowania na usługę utrzymania i rozwoju systemu na okres 3 lat. Poprawa dotychczasowej niezawodności i przepustowości sieci wewnętrznej oraz połączenia z Internetem w Ministerstwie Finansów, bądź wydzielenie pasma dla użytkowników Systemu w Ministerstwie Finansów.

Podjęcie przez NBP kroków mających na celu: 1. Umożliwienie dysponentom kart mikroprocesorowych używanych w bankowości elektronicznej „enbepe” w Systemie (zmiana zapisu umów z dysponentami) oraz wydawanie kart użytkownikom Systemu nie będących użytkownikami systemu bankowości elektronicznej (...) Przygotowanie informacji o wydatkach dysponentów środków budżetu państwa wg klasyfikacji budżetowej i przekazywanie jej do MF (w realizacji).”

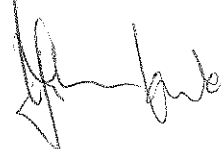
[Dowód: akta kontroli str. 341a-341d]

W spotkaniu Komitetu KS-2 w dniu 09.12.2005 r. uczestniczyli m.in.: Z-ca Dyr. Departamentu DI J. Derwiszyńska, Wiceprezes ComArch S.A. Paweł Prokop, Główny Księgowy BP J. Adamczyk, Kierownicy Projektu J. Miśkiewicz i P. Dragańczuk, ze strony JFK Beata Norbert. Spotkanie zorganizowano z uwagi na zakończenie etapu wdrożenia systemu w ramach prac projektowych dot. kontraktu nr (...) Pomoc techniczna dla systemu zarządzania budżetem państwa. Według protokołu z dnia 12.12.2005 r. przebieg spotkania obejmował m.in.: „Akceptację i odbiór ostatniego etapu projektu – „Wdrożenie Systemu”, Zaprezentowanie przez Konsultanta głównych celów i etapów realizacji projektu, omówienie wyników prac przeprowadzonych w zakresie podsystemów : Sprawozdawczość, Planowanie, Raporty dla Kierownictwa. Podkreślenie wspólnych obszarów z Systemem TREZOR I...”

[Dowód: akta kontroli str. 339]

Nowe metodyki zarządzania projektami w MF

W dniu 07.11.2006 r. Radca Ministra w BP J. Adamus wyjaśnił: „Departament DI jak również KSIR nie zalecał żadnej metodyki prowadzenia projektu. Departament DI nie miał



w tym względzie żadnych doświadczeń. Metodyka realizacji projektu wynikała z doświadczeń wykonawcy: jedni woleli stosować metodykę MAXIME (SKG Główna w systemach celnych), inni metodykę PRINCE2. Departament DI w procesach modyfikacji systemu POLTAX i przy budowie systemu VIES stosował metodykę RUP. Zalecenia KSIR, co do procedur stosowanych przy realizacji projektu służyły tylko wsparcia ewidencji, planowania kosztów eksploatacji i do nadzoru nad środkami inwestycyjnymi. Procedury odbioru produktów, testów, szkoleń, współpracy z wykonawcą należały do właściciela systemu i wynikały z zapisów w umowie i metodyki stosowanej przez wykonawcę. Ponieważ oba etapy realizacji systemu TREZOR realizował ten sam wykonawca, więc prawdopodobnie metodyka była taka sama.”

[Dowód: akta kontroli str. 1765-1767]

KSIR na posiedzeniu w dniu 22.09.2005 r. przyjął nowe zasady i procedury obowiązujące w zarządzaniu projektami informatycznymi w MF. W nowej procedurze organizacji zarządzania wyróżniono trzy poziomy. Pierwszy poziom – KSIR-u, gdzie podejmowane są decyzje strategiczne dotyczące programów oraz zatwierdzane są m.in. wnioski na uruchomienie projektów informatycznych. Na drugim poziomie, który tworzą dziedzinowe podkomitety sterujące, podejmowane są decyzje o charakterze taktycznym dla obszarów dla których zostały one powołane. W szczególności podkomitety opiniują wnioski uruchomienia projektów informatycznych i przedstawiają je do zatwierdzenia przez KSIR. Trzeci poziom – projektu – to poziom działań związanych z bezpośrednią realizacją projektu. Tworzą go Sponsor, Właściciel, Kierownik projektu, Architekci, Doradcy i zespół realizacyjny.

W powyższym dokumencie „Zarządzanie projektami informatycznymi w Ministerstwie Finansów” zatwierdzonym przez KSIR w dniu 22.09.2005 r. określona została m.in. procedura budżetowania projektów informatycznych oraz procedura inicjalizacji projektu informatycznego. We wstępie ww. dokumentu stwierdzono, że szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad prowadzenia poszczególnych projektów są w trakcie opracowywania i będą bazować na uznanych standardach i metodologiach m.in. TEMPO, PRINCE2.

Ponadto w Dodatku „D” do ww. dokumentu – Zestawieniu projektów informatycznych w zakresie kompetencji Podkomitetu Sterującego ds. Monitorowania Finansów Publicznych: w poz. 7 wyszczególniono Informatyczny system obsługi budżetu państwa TREZOR (właściciel – Departament BP, Rada Projektu – Kierownik Projektu Piotr Dragańczuk Departament BP), w poz. 8 Rozbudowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa TREZOR (właściciel – Departament BP, Rada Projektu – Kierownik Projektu Piotr Dragańczuk Departament BP).

[Dowód: akta kontroli str. 503-541]

Na posiedzeniach KSIR kolejno w dniach 20.02.2006 r. i 17.03.2006 r. przyjęto znowelizowane procedury struktury zarządzania projektami informatycznymi w MF, które pomimo zmian nadal wyróżniały trzy poziomy zarządzania projektami: KSIR, Podkomitety Sterujące i Zarządzanie na poziomie projektu.

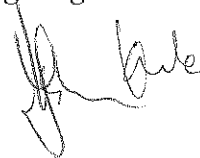
[Dowód: akta kontroli str. 545-625]

Projekt dotyczący uruchomienia produkcyjnego Systemu

W dniu 28.04 2006 r. p.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska zwróciła się do Podkomitetu Sterującego Monitorowania Finansów Publicznych z wnioskiem o uruchomienie projektu informatycznego „Dostawa sprzętu oraz zakup usługi kolokacji i innych usług związanych z zapewnieniem infrastruktury teleinformatycznej dla systemu Trezor”. Jako motyw uruchomienia projektu wskazano wdrożenie od 1.01.2007 roku i poprawne i bezpieczne działanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Jako termin realizacji projektu wskazano: dla sprzętu – 8 tygodni od daty zawarcia umowy, rozpoczęcie świadczenia usług – 12 tygodni od daty zawarcia umowy, zakończenie świadczenia usług – 33 miesiące od rozpoczęcia ich świadczenia. Projekt miał zostać sfinansowany w roku 2006 – z rezerwy celowej poz. 39: §6060 – 6.000 tys. zł, §4300 – 3.800 tys. zł, w latach 2007-2009 §4300 – 8.500 tys. zł. W załączeniu przekazano „Założenia Projektu” i „Kartę akceptacji”.

[Dowód: akta kontroli str. 1565-1601]

W piśmie z dnia 07.07.2006 r. skierowanym przez Dyrektora Departamentu RI Radosława Marłęgę do Głównego Księgowego BP Justyny Adamczyk stwierdzono m.in.: „W nawiązaniu do ustaleń Podkomitetu Sterującego ds. Monitorowania Finansów Publicznych z dnia 24 maja 2006 r. dotyczących projektu Departamentu Budżetu Państwa „Dostawa sprzętu oraz zakup usługi kolokacji i innych usług związanych z zapewnieniem infrastruktury Teleinformatycznej dla systemu TREZOR”, Departament Rozwoju Systemów Informatycznych po przeprowadzonej analizie informuje, że infrastruktura teleinformatyczna, przy użyciu której będzie działał docelowy Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa powinna zostać zlokalizowana na terenie jednostki wchodzącej w skład Resortu Finansów, a system TREZOR powinien być utrzymywany przez służby resortu. Jednocześnie Departament (...) jako właściwy w zakresie zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej eksploatowanych przez Ministerstwo Finansów systemów informuje, że ww. infrastruktura zlokalizowana będzie na terenie Izby Celnej w Łodzi i utrzymana przez służby informatyczne tej jednostki (...) informujemy, że w związku koniecznością przeprowadzenia postępowania przetargowego



na zakup sprzętu oraz jego uruchomienie, infrastruktura teleinformatyczna dostępna byłaby najwcześniej od dnia 1 maja 2007 roku.”

[Dowód: akta kontroli str. 1603]

W dniu 19.07.2006 r. p.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska zwróciła się do Podkomitetu Sterującego Monitorowania Finansów Publicznych z wnioskiem o uruchomienie projektu informatycznego pod nazwą „Produkcyjne uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa”. Jako przesłankę uruchomienia projektu podano uruchomienie systemu informatycznego umożliwiającego realizację elektronicznej obsługi budżetu państwa, w tym wdrożenie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa. Do zakresu projektu zaliczono zdefiniowanie procesów niezbędnych do zapewnienia produkcyjnego działania Systemu oraz zapewnienia dostępności Usług na poziomie określonym przez klienta. Do procesów zaliczono m.in. następujące procesy: Service Desc, Zarządzanie zmianą, Zarządzanie Infrastrukturą Teleinformatyczną, Zarządzanie Aplikacją. Uruchomienie produkcyjne Systemu zaplanowano na 01.11.2006 r., uruchomienie formalne Systemu – stopniowo w ciągu 2007 r., wdrożenie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa na 01.05.2007 r., pełna elektroniczna obsługa budżetu państwa od 01.01.2008 r. We wniosku na kierownika projektu zaproponowano Radcę Ministra w Departamencie BP Józefa Adamusa. Projekt planowano sfinansować z rezerwy celowej przeznaczonej na wydatki związane z wdrożeniem informatycznego systemu obsługi budżetu państwa w kwocie 12.000 tys. zł. Środki miały zostać przeniesione do budżetu części 19 w momencie pozytywnego rozstrzygnięcia postępowania przetargowego. W załączeniu przedłożono: „Założenia Projektu”, „Kartę akceptacji” i projekt „Decyzji Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu w sprawie powołania Rady Projektu, Kierownika Projektu oraz Zespołów Projektowych do realizacji projektu „Produkcyjne uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa”.

Poprzez „produkcyjne uruchomienie Systemu” rozumie się włączenie do Systemu wszystkich państwowych jednostek budżetowych (dysponentów). Poprzez „formalne uruchomienie Systemu” rozumie się zobowiązanie wszystkich dysponentów do pracy w Systemie oraz modyfikację odpowiednich przepisów.

[Dowód: akta kontroli str. 1605-1633]

Na posiedzeniu w dniu 18.08.2006 r. KSIR zatwierdził decyzję powołującą strukturę projektową do realizacji projektu „Produkcyjne uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa”.

[Dowód: akta kontroli str. 627-629]

Handwritten signature and initials, likely belonging to the official responsible for the project or the audit.

W myśl ww. decyzji właścicielem projektu „Produkcyjne uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa” ustanowiony został Departament BP. Powołana została Rada Projektu w składzie: Justyna Adamczyk – Przewodniczący Rady Projektu, Radosław Marłęga Z-ca Przewodniczącego Rady Projektu, Główny Dostawca, Sławomir Krawiec – członek Rady, Główny Dostawca, Piotr Dragańczuk – członek Rady, Główny użytkownik. Kierownikiem Projektu został Józef Adamus.

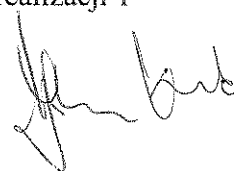
Według §3 ww. decyzji KSIR m.in.: *„Rada Projektu stanowi odpowiednik Komitetu Sterującego w rozumieniu metodyki Prince 2. Rada Projektu odpowiada za nadzór nad projektem w tym odpowiedzialność za: zatwierdzanie dokumentacji zarządczej projektu (...) bieżącą współpracę z Kierownikiem Projektu, sprawowanie nadzoru nad pracą Kierownika Projektu, w tym akceptację okresowych raportów z realizacji projektu przygotowanych przez Kierownika projektu; określenie, zatwierdzanie, monitorowanie i aktualizację tolerancji kosztowych i terminowych projektu (...), zatwierdzanie harmonogramu projektu, monitorowanie ryzyka i nadzór nad wykonaniem działań zaradczych, zatwierdzanie raportu zamknięcia (końcowego) projektu...”*

Decyzja KSIR z 18.08.2006 r. określiła ponadto zakres odpowiedzialności Przewodniczącego Rady Projektu, Głównego użytkownika, Głównego dostawcy, Kierownika Projektu, Kierowników Zespołów, Zadania zespołów.

[Dowód: akta kontroli str. 627-629, 1647-1655]

Na posiedzeniu KSIR w dniu 18.08.2006 r. zatwierdził nową metodykę zarządzania projektami informatycznymi w MF. Nowe metodyka przewidywała następujące poziomy organizacji zarządzania projektami:

- KSIR – gdzie podejmowane są decyzje dotyczące realizacji Strategii Informatyzacji Resortu, programów oraz zatwierdzane są m.in. wnioski na uruchomienie projektów informatycznych,
- Poziom departamentów uczestniczących w realizacji projektów obejmujący: właścicieli projektów (jednostki zgłaszające projekty) oraz Departamenty RI i EI. Departamenty zgłaszające potrzebę uruchomienia projektów uczestniczą w ich realizacji w roli Właściciela Projektu Informatycznego. Odpowiadają m.in. za określenie potrzeby biznesowej będącej przyczyną uruchomienia projektu i potrzeb użytkowników systemu i potrzeb użytkowników systemu realizowanego w ramach projektu. Departament RI wspiera Właściciela projektu, poczynając od przygotowania i inicjowania projektu (etapy realizowane wspólnie przez pracowników Jednostki Zgłaszającej projekt i Wydział Forum Inicjatyw w departamencie RI) do realizacji i



zamknięcia projektu (wykonywane przez pracowników RI lub przez wykonawców zewnętrznych, przy wsparciu ze strony RI w nadzorze nad realizacją projektu zewnętrznego. Departament EI uczestniczy w realizacji projektu w zakresie określenia wymogów odnośnie eksploatacji przyszłych systemów informatycznych.

- Poziom trzeci to poziom działań operacyjnych związanych z bezpośrednią realizacją projektu. Szczegółowe zadania kluczowych osób odpowiedzialnych za realizację projektu określa decyzja KSIR.

[Dowód: akta kontroli str. 627-662]

Zasoby kadrowe Departamentu BP zaangażowane w prace nad projektem

Z informacji Z-cy Dyrektora BP Kamili Markiewicz wynika, że liczba pracowników Wydziału Systemu Obsługi Budżetu Państwa Departamentu BP w okresie od 01.01.2004 r. do 30.09.2006 r. kształtowała się następująco:

- od 01.01.2004 r. do 01.02.2006 r. – 4 osoby w tym jedna osoba zajmująca się obsługą projektu PHARE
- od 01.02.2006 r. do 01.07.2006 r. – 5 osób
- od 01.07.2006 r. do 30.09.2006 r. – 6 osób

Liczba innych pracowników Departamentu BP (oprócz ww. wymienionych) oraz wolontariuszy i praktykantów, którzy w sposób ciągły byli zaangażowani w prace zw. ze stworzeniem i wdrożeniem systemu Trezor w okresie od 01.01.2004 r. do 30.09.2006 r.:

(a) pracownicy – 1 osoba

- od II 2006 r. utworzono Jednoosobowe Stanowisko ds. Zarządzania Systemami Informatycznymi

(b) wolontariusze – 2 osoby

- pierwsza osoba od XII 2005 r. do III 2006 r.
- druga osoba od II 2006 r. do V 2006 r.

(c) praktykanci – ilość osób odbywających praktyki w poszczególnych miesiącach:

- VIII 2005 r. - 2 osoby
- od IX do XI 2005 r. – 1 osoba
- od V do VI 2006 r. – 1 osoba
- VII 2006 r. – 2 osoby
- VIII 2006 r. – 1 osoba
- IX 2006 r. – 2 osoby

[Dowód: akta kontroli str. 4017]

Audyt Projektu

Proces organizacji i wdrażania Informatycznego systemu obsługi budżetu państwa nie był poddawany badaniom audytowym.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 809]

Dostosowanie uregulowań prawnych

Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła: „Termin wydania nowej ustawy o finansach publicznych² oraz przepisów wykonawczych do niej nie miał wpływu na opóźnienia we wdrażaniu Systemu.”

[Dowód: akta kontroli str. 1907]

Dnia 16.10.2006 r. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa Anna Kęczkowska wyjaśniła m.in.: „System jest zaprojektowany w taki sposób, aby umożliwić odzwierciedlenie zmian w hierarchii dysponentów środków budżetu państwa w tym powstawanie i likwidację dysponentów. Obecna struktura aktywnych dysponentów w Systemie odzwierciedla ich rzeczywistą strukturę hierarchiczną. Natomiast zmiany organizacyjne w strukturze ministerstw i urzędów centralnych powodowały trudności w przypadku, gdy dysponenci główni nadzorowali więcej niż jedną część budżetową a prowadzono do ich obsługi jeden rachunek bankowy wydatków i jeden rachunek bankowy dochodów bądź zmieniono przyporządkowanie istniejącego rachunku bankowego do innej części budżetowej. Zgodnie z założeniami, dla każdej części budżetowej prowadzony jest odrębny rachunek bieżący dochodów i wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 1907]

Według § 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 285 poz. 2854) m.in.: polecenia przelewu oraz dowody wpłaty na rachunki i wypłat z rachunków bieżących urzędów skarbowych i izb celnych powinny zawierać symbol paragrafu klasyfikacji budżetowej w polu „tytułem”, z zastrzeżeniem poleceń przelewu związanych z przekazaniem dochodów pobranych przez urzędy skarbowe i izby celne na rachunki budżetu państwa powinny zawierać w polu „tytułem” symbol 910. Polecenia przelewu związane z przekazywaniem i zwrotem dotacji powinny zawierać w polu „tytułem” podziałki klasyfikacji budżetowej w szczególności: część, rozdział, paragraf.

Według § 8 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116 poz. 784) m.in.:

² z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.



polecenia przelewu związane z przekazywaniem i zwrotem dotacji powinny zawierać w polu „tytułem” podziałki klasyfikacji budżetowej w szczególności: część, rozdział, paragraf. Polecenia przelewu związane przekazaniem dochodów pobranych przez urzędy skarbowe i izby celne na rachunki budżetu państwa powinny zawierać w polu „tytułem” symbol 910.

Według informacji uzyskanej z NBP wymóg dotyczący odpowiedniego oznaczania pola „tytułem” (...) dotyczy państwowych jednostek budżetowych i zgodnie ze stanowiskiem MF przelewy, w których jednostka budżetowa nie podała lub błędnie podała symbol klasyfikacji nie są przez NBP odrzucane.”

[Dowód: akta kontroli str. 1031]

Na spotkaniu przedstawicieli NBP i MI w dniu 6.10.2005 r. uzgodniono m.in., że przelewy zawierające błędny symbol albo nie zawierające symbolu klasyfikacji budżetowej nie będą odrzucane przez System.

[Dowód: akta kontroli str. 1131]

Według informacji BP z dnia 09.11.2006 r. regulacje dotyczące oznakowania odpowiednim symbolem pola „tytułem” na poleceniu przelewu zawarte w § 8 ww. rozporządzenia mają na celu ułatwienie identyfikacji wpłacającego i tytułu wpłaty poprzez skrócenie treści opisu.

[Dowód: akta kontroli str. 1779]

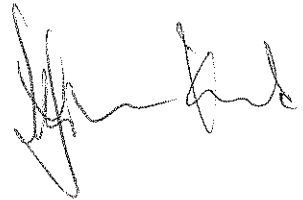
W dniu 16.10.2006 r. Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła m.in., że w celu produkcyjnego uruchomienia Systemu zachodzi konieczność modyfikacji obecnie obowiązujących przepisów w taki sposób, aby usankcjonować informatyczny system obsługi budżetu państwa jako narzędzie, za pomocą którego przekazywane będą informacje związane z realizacją procesu budżetowego. W przepisach tych znajdują również odzwierciedlenie nowe zasady bankowej obsługi budżetu państwa regulujące automatyczne przekazywanie pozostałości środków na rachunkach bankowych dochodów i wydatków odpowiednio: na centralny rachunek bieżący budżetu państwa i rachunki bankowe wydatków dysponentów wyższych stopni. Terminy wprowadzenia zmian w przepisach zależą przede wszystkim od tego, czy ulega zmianie cały proces, czy też następuje tylko zmiana formy przekazywania informacji. Zmiana tych przepisów jest planowana po uruchomieniu Systemu wszystkich stopni i pilotażowym okresie jego użytkowania, tj. w drugiej połowie 2007 roku. Pełne uruchomienie Systemu wymaga usankcjonowania wykorzystania pakietów kryptograficznych wykorzystywanych przez dysponentów środków budżetu państwa w bankowości elektronicznej „enbepe” również w celu autoryzacji niektórych operacji w Systemie.

[Dowód: akta kontroli str. 1907]

Na pytanie kontrolujących m.in. czy i w jaki sposób została zabezpieczona możliwość funkcjonowania Systemu w sytuacji, gdyby, zgodnie z art. 160 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) obsługę bankową przejął Bank Gospodarstwa Krajowego dnia 16.10.2006 r. Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła:

„W przypadku przejęcia bankowej obsługi budżetu państwa przez Bank Gospodarstwa Krajowego niezbędne jest zapewnienie tej obsługi przynajmniej na poziomie świadczonym obecnie przez NBP. BGK powinien zapewnić techniczne rozwiązania umożliwiające kontynuację przekazywania informacji, które są otrzymywane z NBP również za pomocą międzysystemowego interfejsu B2B. Istotnym elementem dla uruchomienia owych zasad bankowej obsługi budżetu państwa jest również zapewnienie przez BGK wszystkim dysponentom środków budżetu państwa obsługi bankowej za pomocą narzędzia jakim jest system bankowości elektronicznej.”

[Dowód: akta kontroli str. 1907-1909]

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the official name of the Director of the Department BP.

2. Zakres funkcjonalny Systemu

Szczegółowy zakres funkcjonalny Systemu Trezor I został zawarty w dokumencie „Analiza zakresu funkcjonalnego systemu TREZOR” zatwierdzonym w dniu 09.06.2004 r. przez Kierownika Projektu Piotra Dragańczuka zgodnie z umową z dnia 01.04.2004 r. W skład Systemu wchodzi 3 podsystemy: Obsługa Dysponentów, Zarządzanie Środkami, Rachunkowość.

[Dowód: akta kontroli str. 4047-4058]

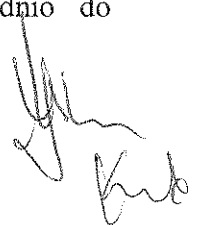
Obsługa Dysponentów

Obszar funkcjonalny Obsługa Dysponentów obejmuje tworzenie i modyfikację układów wykonawczych/planów po zmianach, rocznych harmonogramów wydatków, miesięcznych oraz dziennych zapotrzebowań na środki budżetowe na wszystkich szczeblach hierarchii dysponentów, przy czym dane elementarne wprowadzane są na poziomie dysponentów III stopnia. Na poziomie dysponentów I i II stopnia wszystkie wymienione obiekty powstają w wyniku agregacji danych dysponentów bezpośrednio podległych. Trezor umożliwia przekazywanie informacji o akceptacji bądź zmianach kwot w układzie wykonawczym / planie po zmianach, rocznym harmonogramie wydatków, miesięcznym oraz dziennym zapotrzebowaniu na środki budżetowe z Departamentu BP oraz dysponentów I i II stopnia do dysponentów im podległym.

Każdy dysponent pierwszego i drugiego stopnia, który wydatkuje środki z danej części budżetowej występuje w jej hierarchii dysponentów w dwóch rolach: jako dysponent nadrzędny dla dysponentów mu podległych oraz jako dysponent III stopnia podległy bezpośrednio samemu sobie. Zobowiązany jest więc do opracowania i utrzymania w Systemie aktualnego układu wykonawczego / planu po zmianach, rocznego harmonogramu wydatków, miesięcznych i dziennych zapotrzebowań na środki budżetowe jak każdy dysponent III stopnia.

Zarządzanie Środkami

Obszar funkcjonalny Zarządzanie Środkami jest przeznaczony wyłącznie dla użytkowników zaawansowanych i służy do wykonywania operacji na crbbp. Jego funkcjonalność obejmuje analizę płynności budżetu państwa, przygotowywanie i wysyłanie przelewów, obsługę lokat, oraz ewidencję wyciągów bankowych. W obszarze tym wykorzystywane są dane przygotowane w obszarze funkcjonalnym Obsługa Dysponentów do automatycznej generacji przelewów oraz do przygotowywania analiz płynności. Wygenerowane przelewy są po podpisaniu przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego przesyłane bezpośrednio do



Zintegrowanego Systemu Księgowego w NBP. Wyciągi bankowe, które są podstawą do księgowania w Księdze Głównej są automatycznie dekretowane.

Rachunkowość

Podstawowym celem obszaru funkcjonalnego Rachunkowość jest umożliwienie prowadzenia rachunkowości Budżetu Państwa.

Uwzględniona została specyfika budżetu, jako jednostki, działającej zgodnie z obowiązującymi przepisami, narzucającymi np. konieczność prowadzenia ewidencji zgodnie z klasyfikacją budżetową zdarzeń gospodarczych.

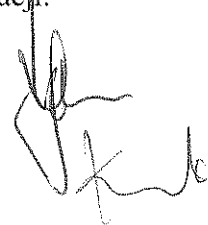
Podsystem Rachunkowość oparty jest na bazie Oracle Financials z możliwością wzbogacenia aplikacji o nowe formatki i raporty. Umożliwia on automatyzację ewidencji operacji księgowych, w tym automatyczną dekretację wyciągów bankowych oraz udostępnienie danych uprawnionym pracownikom.

Podsystem ma umożliwić miesięczne uzgadnianie dochodów i wydatków. Informacje ze sprawozdań powinny być zgodne z danymi, na temat przepływów pieniężnych w analizowanym okresie.

[Dowód: akta kontroli str. 4115-4120]

Po akceptacji dokumentu „Analiza zakresu funkcjonalnego systemu TREZOR”, dla projektu wdrożenia systemu TREZOR dokonano m.in. następujących zmian funkcjonalnych:

1. Został zmieniony wygląd niektórych formatek (w trakcie weryfikacji wyglądu formatek podczas odbioru Systemu w wersji pilotażowej).
2. Umożliwiono wprowadzanie kwot ujemnych do Planu po zmianach .
3. Wprowadzono walidację sprawdzającą wybranie banku, po wybraniu pola finansowania kredyt oraz zmieniono kryteria wyszukiwania wg statusów następujących po sobie.
4. Zmieniono komunikaty w Administracji (np. "Użytkownicy zarejestrowani") oraz utworzono komunikaty na różnych formatkach, m.in. informację o braku obiektów.
5. Wprowadzono dodatkową kolumnę dla listy WMH z najbliższym miesiącem, na który nastąpi zwiększenie oraz dla listy dodatkowych zapotrzebowań, kolumny z najbliższym dniem, na który nastąpi zwiększenie środków ,
6. Dodanie możliwości drukowania decyzji,
7. Zmodyfikowano funkcjonalność „przełomu roku” w zakresie jego automatyzacji.



W zakresie projektu rozbudowy systemu TREZOR nie wprowadzono żadnych zmian funkcjonalnych. Modyfikacje, o których mowa w pkt. 1 wprowadzono na podstawie zgłoszeń użytkowników weryfikujących funkcjonalność Systemu, zaimplementowano w Systemie na etapie tworzenia jego wersji pilotażowej, zostały wprowadzone przez Wykonawcę Systemu. Modyfikacje, o których mowa w pkt 2 – 7 wprowadzono na podstawie zgłoszeń użytkowników pracujących w Systemie, zaimplementowano w Systemie na etapie udostępnienia Systemu dla dysponentów głównych, zostały wprowadzone przez ComArch S.A. w ramach umowy z dnia 30.09.2005 r., nr C/624/05/BP/B/P.

[Dowód: akta kontroli str. 3731-3759]

Szczegółowy zakres funkcjonalny Systemu Trezor II został zawarty w dokumencie „Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa – ETAP II. Analiza Zakresu Funkcjonalnego Systemu zatwierdzona została w dniu 11.03.2005 r., przez Sekretarz Stanu E. Suchocką – Roguską, p.o. Dyrektora BP A. Kęczkowską, zgodnie z umową z 30.11.2004r. W skład Systemu wchodzi 3 podsystemy: Planowanie, Sprawozdawczość, Raportowanie dla Kierownictwa.

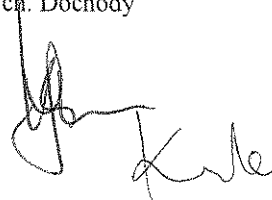
[Dowód: akta kontroli str. 4061-4065]

Planowanie

Podsystem Planowanie obejmuje swą funkcjonalnością tworzenie i modyfikację przez Departament BP: założeń do projektu budżetu państwa, wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych, projektu Ustawy Budżetowej oraz tworzenie przez Dysponentów wszystkich stopni projektów planów finansowych oraz Układów Wykonawczych. Projekt Budżetu Państwa, projekty planów finansowych i Układ Wykonawczy są tworzone na podstawie danych wprowadzanych w szczególności do paragrafu na poziomie Dysponentów III stopnia¹. Na poziomie Dysponentów I i II stopnia obiekty te powstają w wyniku agregacji danych Dysponentów bezpośrednio podległych. Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa umożliwia przekazywanie informacji o akceptacji bądź zmianach tych kwot z Departamentu BP oraz od Dysponentów I i II stopnia do Dysponentów im podległym.

Każdy Dysponent I i II stopnia występuje w hierarchii Dysponentów w dwóch rolach: jako Dysponent nadrzędny dla Dysponentów mu podległych oraz jako Dysponent III stopnia podległy bezpośrednio samemu sobie i zobowiązany jest do opracowania i utrzymania

¹Dysponenti trzeciego stopnia nie planują dochodów podatkowych, dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, z wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz dochodów zagranicznych. Dochody te planowane są na poziomie MF w zw. grupach dochodowych.



w Systemie aktualnego projektu budżetu / układu wykonawczego jak każdy Dysponent III stopnia.

Plan Wydatków, Układ Wykonawczy wydatków mają taką samą strukturę dla wszystkich szczebli hierarchii Dysponentów.

Sprawozdawczość

Podsystem Sprawozdawczości stanowi integralną część Systemu Obsługi Budżetu Państwa i wspomaga końcowy etap procesu tworzenia i realizacji ustawy budżetowej. Umożliwia on Dysponentom wszystkich stopni poprawne i terminowe sporządzanie Sprawozdań budżetowych określonych aktualnym Rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Podstawowym założeniem funkcjonalnym Podsystemu jest udostępnienie Dysponentom III stopnia formularzy do wprowadzenia i modyfikacji Sprawozdań jednostkowych. Dane elementarne wprowadzane są wyłącznie na poziomie Dysponentów III stopnia. Na poziomie MF, Dysponentów I i II stopnia Sprawozdania powstają w wyniku Agregacji danych Dysponentów bezpośrednio podległych. System umożliwia przekazywanie informacji o akceptacji bądź poleceniu korekty danych w Sprawozdaniach od Dysponentów nadrzędnych do Dysponentów im podległych.

Każdy Dysponent I i II stopnia, który wydatkuje środki z danej części budżetowej występuje w jej hierarchii Dysponentów w dwóch rolach: jako Dysponent nadrzędny dla Dysponentów podległych oraz jako Dysponent III stopnia podległy bezpośrednio samemu sobie. Zobowiązany jest więc do sporządzania w Systemie Sprawozdań jak każdy Dysponent III stopnia.

Raportowanie dla Kierownictwa

Podsystem Raportowanie dla Kierownictwa jest częścią Systemu systematyzującą dane zagregowane, pochodzące z pozostałych modułów TREZOR'a.

Podstawowym celem tego Podsystemu jest umożliwienie użytkownikom elastycznego tworzenia raportów i analiz na podstawie danych z Systemu TREZOR.

Podsystem Raportowanie dla Kierownictwa został oparty na Systemie Oracle Finacial Analyzer.

[Dowód: akta kontroli str. 4121-4125]

2.1. Badanie zakresu funkcjonalnego modułu Zarządzanie Środkami

Wymagania funkcjonalne zawarte w SIWZ i dotyczące dekadowego zatwierdzania limitów na środki oparte były na dotychczasowej papierowej procedurze zatwierdzania limitów przekazania środków na wydatki dysponentów. Zmiana w systemie TREZOR (tzw.

rezygnacja z zatwierdzania otwarcia dekadowych) polega na umożliwieniu zatwierdzania dziennych limitów wydatków nie raz na dekadę, ale krocząco, na każdy kolejny dzień miesiąca. Zaletą takiego rozwiązania, w stosunku do procedury obowiązującej w wersji papierowej, jest brak konieczności podejmowania decyzji o kwotach dziennych limitów z 10 dniowym wyprzedzeniem oraz możliwość szybkiego reagowania na zmiany płynności budżetu państwa. Kroczące zatwierdzanie limitów dziennych nie byłoby możliwe do zastosowania w dotychczas obowiązującej procedurze ze względu na jej pracochłonność (konieczne byłoby wówczas przygotowanie odrębnych pism dla każdego dnia miesiąca z informacją o przyznanej limicie dziennym).

[Dowód: akta kontroli str. 2501-2503]

W przypadku wdrożenia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa kwoty zleceń z tytułu zastępczej obsługi kasowej, będą blokowane na rachunkach dysponentów środków budżetu państwa i nie będą podlegały przekazywaniu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa na koniec dnia roboczego. W tym przypadku klasyfikacja budżetowa wydatków nie będzie wprowadzana (banki komercyjne realizujące zastępczą obsługę kasową nie będą wprowadzać klasyfikacji). Za pomocą Systemu nie jest możliwe monitorowanie stanu pogotowia kasowego. Środki przeznaczone na obsługę kasową w raportach NBP zostaną odzwierciedlone w kwotach 'nieoznakowanych' - ze względu na brak możliwości zidentyfikowania klasyfikacji budżetowej wydatków realizowanych za pomocą zastępczej obsługi kasowej.

[Dowód: akta kontroli str. 2503, 3977-3979]

Według informacji z NBP walidacja wpisanej przez posiadaczy rachunku klasyfikacji budżetowej będzie dotyczyć wyłącznie struktury danych zawierających klasyfikację budżetową, tj. ich długości oraz charakteru. Dane zamieszczone na poleceniach przelewu będą sprawdzane z danymi zawartymi w słownikach z klasyfikacją budżetową, przekazanych do NBP przez MF. Podczas rejestracji poleceń przelewu, w którym jednostka budżetowa nie podała lub błędnie podała symbol klasyfikacji budżetowej, system będzie ostrzegać o nieprawidłowym symbolu lub jego braku, natomiast przelew taki nie zostanie przez NBP odrzucony.

Symbole klasyfikacji budżetowej będą wpisywane, w aplikacjach dostarczonych przez NBP, przez posiadaczy rachunku w odrębnych, dedykowanych polach.

Nie ma możliwości dokonania korekty wykonanego w systemie VideoTEL polecenia przelewu, zawierającego błędną dekretację w polu „tytułem” w sytuacji, gdy polecenie przelewu zostało zaksięgowane w systemie ZSK NBP.



[Dowód: akta kontroli str. 1031]

Według art. 148 ustawy o finansach publicznych dysponenti środków budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa z zastrzeżeniem, że przeniesienia te nie mogą spowodować zwiększenia wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymaga zgody Ministra Finansów.

W Systemie nie przewidziano kontroli legalności wprowadzanych przez dysponentów zmian planu wydatków w zakresie wydatków majątkowych i wynagrodzeń.

[Dowód: akta kontroli str. 2481-2497]

W przypadku Decyzji MF o przyznaniu środków z rezerwy celowej jest ona wprowadzana do Systemu, przez pracownika departamentu merytorycznego MF, który decyzję przygotował. Następnie po rozdysponowaniu jej przez dysponenta głównego dla dysponentów podległych i zatwierdzeniu dokonanej zmiany System automatycznie zwiększa kwotę do rozdysponowania w harmonogramie. Dysponent występuje z wnioskiem o modyfikację harmonogramu. Zatwierdzenie tego wniosku przez Departament BP powoduje automatyczne zwiększenie zapotrzebowania na środki w konkretnym miesiącu i możliwość o wystąpienie o te środki na konkretny dzień.

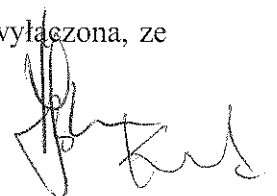
[Dowód: akta kontroli str. 2499]

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Departamentu BP Annę Keczkowską wynika, że w systemie TREZOR przyjęto następujące rozwiązanie odnośnie aktualizacji kwoty środków wykorzystanych w okresach przeszłych:

- (a) w module Obsługa Dysponentów, w harmonogramie i zapotrzebowaniach miesięcznych na środki na wydatki, dane o wykonaniu budżetu w okresach przeszłych będą pochodzić z informacji pozyskiwanych z NBP,
- (b) dane w module Rachunkowość są ujmowane na podstawie informacji ze sprawozdań,
- (c) wartości wprowadzone w sprawozdaniach będą weryfikowane z danymi z rachunku bankowego. W przypadku niezgodności tych wartości nie będzie możliwe zatwierdzenie sprawozdania.

Weryfikacja, o której mowa w pkt (c) będzie dokonywana w Systemie raz w miesiącu, podczas zatwierdzania sprawozdań przez dysponentów.

Rozwiązanie, o którym mowa w pkt (a), dotyczące aktualizacji danych w module Obsługa Dysponentów nie zostało wdrożone. Dotychczas zostały przeprowadzone testy techniczne tego rozwiązania. Funkcjonalność, o której mowa w pkt (c), została czasowo wyłączona, ze



względem na brak informacji z NBP o wykonanych wydatkach. Uruchomienie opisanego mechanizmu ma nastąpić w późniejszym terminie na wniosek MF. W chwili obecnej ujmowane są dane w module Rachunkowość na podstawie informacji ze sprawozdań.

[Dowód: akta kontroli str. 3977-3979]

Opisana powyżej procedura aktualizacji kwot nie została zamieszczona w dokumencie „Analiza zakresu funkcjonalnego systemu TREZOR”, a z uwagi na fakt, że do czasu zakończenia kontroli nie została wdrożona, nie było możliwości jej praktycznej weryfikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 4067]

W zamieszczonym w Analizie zakresu funkcjonalnego wzorze harmonogramu i zapotrzebowań nie wprowadzono grup paragrafowych dla środków niewygasających.

Pani Anna Kęczkowska wyjaśniła m.in., że plan środków niewygasających dysponentów wszystkich stopni widoczny jest w systemie TREZOR, na formatce ‘Plan po zmianach’ (zakładka: ‘Środki niewygasające’), w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (część, dział, rozdział, paragraf) bez podziału na zadania. W zapotrzebowaniu na środki na wydatki oraz w harmonogramie rocznym, na poziomie dysponenta 3 stopnia, środki niewygasające widoczne są w podziale na zadania, odpowiednio dla załącznika nr 1 i 3, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Oznacza to, iż wyodrębnione są kwoty nie tylko dla poszczególnych zadań w ramach tych załączników, ale również kwoty dla każdej podziałki klasyfikacji budżetowej w każdym zadaniu (jeśli podziałek tych jest więcej niż jedna). Na poziomie dysponentów 1 i 2 stopnia oraz na poziomie Ministerstwa Finansów, na formatkach tych, w poszczególnych dniach zapotrzebowania miesięcznego na środki lub miesiącach w harmonogramie rocznym widoczna jest tylko kwota zbiorczo dla środków niewygasających. Raporty dzienne z NBP będą zawierać informację o środkach niewygasających w szczególności rachunek dysponenta – część – rozdział – paragraf oraz numer zadania.

Dowód: akta kontroli str. 3977-3979, 4049-4055]

W roku 2006 zapotrzebowania na środki niewygasające składane przez dysponentów były jedynie drogą papierową.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu BP wynika, że w roku 2006 ze względu na rozszerzenie dysponentów pracujących w Systemie o dysponentów 2 stopnia nie było zasadne uruchomienie funkcjonalności zapotrzebowań na środki niewygasające. Zgodnie z obowiązującymi w Systemie zasadami, wnioski o przeniesienie środków z Planu roku bieżącego do środków niewygasających musi zgłosić dysponent funkcjonujący w Systemie w roku 2005, który będzie je realizował w roku kolejnym (2006). Ponieważ w roku 2005

dysponenci 2 stopnia nie byli aktywni w Systemie więc nie mogliby realizować wydatków zgłoszonych przez dysponentów głównych.

[Dowód: akta kontroli str. 3977-3979]

W Systemie przewidziano mechanizm uzgodnień pomiędzy dysponentami nadrzędnymi i podrzędnymi polegający na akceptacji bądź odrzuceniu przez dysponenta nadrzędnego wniosku wprowadzonego przez dysponenta podrzędnego (np. o modyfikację harmonogramu lub dodatkowego zapotrzebowania na środki). Podstawę tego mechanizmu stanowi założenie iż, po rezygnacji z przekazywania zapotrzebowań na środki na wydatki w formie papierowej, podstawą zapotrzebowania środków przez dysponentów głównych są zapotrzebowania przekazane przez dysponentów 3 stopnia, gdyż tylko oni posiadają wiedzę o wysokości niezbędnych do zrealizowania wydatków. Wszelkie potrzeby zwiększenia zapotrzebowania lub rezygnacji ze środków powinny zostać niezwłocznie wprowadzone do Systemu wraz z uzasadnieniem i tam zweryfikowane przez dysponentów nadrzędnych (odrzucone lub zatwierdzone).

[Dowód: akta kontroli str. 2503]

W Systemie nie została przewidziana możliwość przekazywania informacji o kwotach niepodzielnych, wynikających z pojedynczych planowanych przelewów, co może być istotne w sytuacji ewentualnego przyznania dysponentowi środków mniejszych od zapotrzebowania. W dniu 15.11.2006 r. Z-ca Dyrektora BP Kamila Markiewicz wyjaśniła m.in.: wynika to z faktu, iż zgodnie z dotychczasową procedurą środki na wydatki przekazywane są jedną kwotą. Ponadto po wejściu w życie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa liczba dokonywanych płatności będzie znacznie większa, a ich analiza byłaby bardzo trudna bądź nawet niemożliwa. W Systemie nie wprowadzono oflagowania kwot wymagalnych. Wprowadzenie takiego podziału nie jest zasadne, gdyż: ze względu na brak dostępu do dokumentów źródłowych, nie byłaby możliwa weryfikacja kwot wymagalnych, konieczne byłoby wnioskowanie oraz weryfikacja i akceptacja każdej płatności oddzielnie, co znacznie skomplikowałoby proces zatwierdzanie limitów dla dysponentów, codzienne zerowanie stanu rachunków bankowych dysponentów powinno spowodować, iż zapotrzebowane będą tylko kwoty na przewidziane w tym dniu wydatki.

[Dowód: akta kontroli str. 2503]

Wprowadzony w Systemie (w zapotrzebowaniach i harmonogramie rocznym) podział na grupy wydatków miał pełnić funkcję oznaczenia priorytetów przekazywania środków na wydatki. Ze względu na trudności wynikające z zapotrzebowania kwot w grupach oraz liczne

wnioski dysponentów, w roku 2007 zrezygnowano z podziału na grupy wydatków. W Systemie istnieje możliwość dowolnego zdefiniowania grup wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 2505]

Obecnie limit na dzień 'n' przyznawany jest w dniu 'n-2' pomiędzy godziną 10.00 a 13.00. Do tego czasu dysponenci mogą modyfikować zapotrzebowanie na dzień 'n'. Okres z jakim zatwierdzany jest limit może być modyfikowany.

[Dowód: akta kontroli str. 2505]

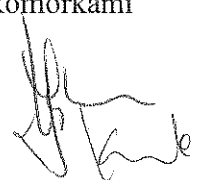
W budżecie państwa ewidencjonowane są operacje dotyczące dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa. Natomiast środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych prowadzonych w euro (art. 201 ust. 1 ww. ustawy), które nie wchodzi w skład centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Ewidencja tych środków prowadzona jest w innych departamentach Ministerstwa Finansów, tj. poza Departamentem BP. Zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej reguluje dział V ustawy o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 3775]

Na pytanie kontrolujących odnośnie wsparcia przez System realizacji budżetu zadaniowego Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła m.in., że: obecnie System umożliwia wsparcie realizacji procesu budżetowego odpowiadającego obecnemu stanowi prawnemu. Biorąc pod uwagę, że prace nad koncepcją wprowadzenia budżetu zadaniowego są we wczesnym stadium realizacji nie jest możliwe stwierdzenie, że konkretne zmiany będą musiały być dokonane w funkcjonalności Systemu. Jednak biorąc pod uwagę, że koncepcja budżetu zadaniowego znacznie odbiega od obecnie przyjętych zasad planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa, będzie się to wiązało z bardzo znacznymi modyfikacjami w Systemie.

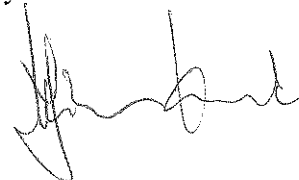
[Dowód: akta kontroli str. 1909]

Na pytanie kontrolujących o wpływ wdrożenia Systemu na organizację pracy Departamentu BP Dyrektor A. Kęczowska wyjaśniła m.in., że: do momentu uznania, iż System działa prawidłowo, niezbędne jest, w zakresie modułów, które nie zostały uruchomione produkcyjnie, wprowadzanie danych w dotychczas używanych narzędziach jak i za pomocą Systemu. Zwiększa to obecnie obowiązki pracowników Departamentu BP. Wdrożenie Systemu w Departamencie BP umożliwia m.in. automatyzację czynności dotychczas dokonywanych ręcznie np. wprowadzanie zleceń płatniczych czy uzgadnianie wyciągów bankowych. Ponadto uspoźnia przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami



Departamentu przy jednoczesnej rezygnacji ponownego wprowadzania tych samych danych i ich weryfikacji. Docelowo umożliwi rezygnację z dokonywania pewnych technicznych czynności co pozwoli na lepszą analizę informacji związanych z realizacją procesu budżetowego. Na przykład wdrożenie międzysystemowego interfejsu B2B pomiędzy Systemem Trezor i ZSK NBP umożliwiło dokonywanie lokat w NBP do godz. 17.45 (poprzednio 15.00), co pozwala na zgromadzenie bardziej precyzyjnych danych o stanie wolnych środków, jak również pełniejszą analizę wysokości zakładanej lokaty.

[Dowód: akta kontroli str. 1909]

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes, located in the lower right area of the page.

2.2. Badanie zakresu funkcjonalnego podsystemów Rachunkowość i Sprawozdawczość.

Moduł Rachunkowość Informatycznego systemu obsługi budżetu państwa „TREZOR” uruchomiony został w Departamencie BP w trybie testowym w 2005 r. Departament BP nie posiada dokumentacji obowiązującej w 2006 r. określającej m.in.:

- przyjęte zasady rachunkowości, w tym szczegółowy plan kont, zatwierdzenie oprogramowania służącego do prowadzenia ksiąg (art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości zwanej dalej „UoR”/j.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694 ze zm.),
 - zasady ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych (art. 71 i 13 ust. 6 UoR),
 - zasady obiegu dowodów księgowych, kontroli wewnętrznej,
- oraz uregulowań (w tym zakresów obowiązków) określających osoby (stanowiska) odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej,

[Dowód: akta kontroli str. 1801, 3771-3773, 3803]

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu BP z dnia 10.10.2006 r. obecnie trwają prace dotyczące opisanie procedur w zakresie rachunkowości, identyfikacji zapotrzebowań w zakresie usprawnień w systemie oraz dokonania zmian wynikających z nowych przepisów prawnych. Prowadzenie pełnej księgowości budżetu państwa, w tym dla operacji w zakresie części 97 i 98, planowane jest od 1.01.2008 r. Pod koniec 2007 r. planowane jest przyjęcie w formie decyzji Ministra Finansów dokumentacji opisującej przyjęte w Departamencie BP zasady rachunkowości.

[Dowód: akta kontroli str. 1803]

W dniu 17.11.2006 r. Główny Księgowy Budżetu Państwa Justyna Adamczyk wyjaśniła m.in., że opracowanie założeń do systemu Trezor, w tym również do modułu Rachunkowość oraz odbiór systemu (styczeń 2005 r.) jak i pilotażowe rozpoczęcie pracy w Systemie nastąpiło przed 1 sierpnia 2005 r., tj. przed datą objęcia przez nią stanowiska Gł. Księgowego BP. W Departamencie BP nie było opracowanej i przyjętej do stosowania polityki rachunkowości ani zasad obiegu dokumentów i sformalizowanych zasad ich kontroli. Opracowanie tej dokumentacji jest procesem pracochłonnym. Wydział Rachunkowości liczy 3 osoby, w tym 1 osoba od listopada 2005 r. w związku z chorobą i urodzeniem dziecka jest nieobecna, a pracownicy nie mają praktycznego przygotowania w zakresie prowadzenia



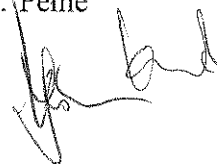
rachunkowości budżetu państwa. Pani J. Adamczyk wyjaśniła ponadto, że Departament podjął działania w zakresie wyeliminowania mankamentów wstępujących w Systemie. Część tych nieprawidłowości została usunięta, natomiast, co do pozostałych Departament otrzymał od firmy ComArch oświadczenie o zgodności realizowanych funkcji systemu Oracle e-Business Suite wersja 11.5 z aktualnym stanem prawnym dotyczącym zasad prowadzenia rachunkowości – ustawą z dn. 29.09.1994r. o rachunkowości, wydane przez biegłego rewidenta nr 9779/7333 - Beatę Nawrot – 15.06.2004 r. Obecnie System jest testowany, w tym moduł Rachunkowość zarówno w zakresie zgodności Systemu z przepisami ustawy o rachunkowości jak i pod kątem ustalenia procedur opisanych w polityce rachunkowości. Polityka rachunkowości i związane z nią zasady zostaną przyjęte do stosowania w Departamencie od daty rozpoczęcia eksploatacji informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor w wersji produkcyjnej, tzn. uznania go za obowiązujący, w tym rozpoczęcia prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera. Planowanym terminem pełnego uruchomienia produkcyjnego systemu jest rok 2008. Obecnie system pracuje w trybie testowym, co nie wymaga przyjęcia i posiadania do niego ww. pełnych procedur.

[Dowód: akta kontroli str. 3771-3773]

W dniu 10.10.2006 r. Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła m.in., że moduł Rachunkowość został zaprojektowany w sposób umożliwiający automatyzację operacji gospodarczych, które zostały wygenerowane w innych modułach. Moduły: Obsługa dysponentów, Zarządzanie środkami (z wyjątkiem funkcjonalności związanej z dokonywaniem płatności i bankową obsługą centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa) oraz Rachunkowość, uruchomione są w trybie testowym. W 2006 r. uruchomione zostały również w trybie testowym moduły Sprawozdawczość i Planowanie.

Dane do Modułu Rachunkowość w zakresie sprawozdań budżetowych nie mogą być jeszcze generowane w systemie poprzez ich transfer. Do czasu pełnego wdrożenia modułu Sprawozdawczość, przewidziano w systemie rozwiązania tymczasowe w zakresie księgowania sprawozdań budżetowych poprzez import zewnętrzny z dotychczasowych baz danych. Natomiast w module Planowanie mają być ujęte dane z ustawy budżetowej i układu wykonawczego. Układ wykonawczy stanowi podstawę do ewidencji planu dochodów i wydatków budżetowych w module Rachunkowość.

Prowadzenie rachunkowości w systemie bez jego produkcyjnego wdrożenia u wszystkich użytkowników jest możliwe, przy czym nie będzie możliwa realizacja wszystkich założeń wynikających z „Analizy Zakresu Funkcjonalnego Systemu – Rachunkowość” np. w zakresie dziennej ewidencji danych o dokonanych wydatkach. Pełne



wdrożenie modułu Rachunkowość wymaga wdrożenia wszystkich modułów systemu, jak i nowych zasad obsługi budżetu państwa.

Kontynuacja pracy w trybie testowym wynika również z potrzeby przetestowania wdrażanych modułów w zakresie generowania prawidłowych danych oraz sprawdzenie funkcjonalności modułu Rachunkowość w zakresie ujmowania tych danych. Stany kont w systemie uzgadniane są sukcesywnie z prowadzoną obecnie ewidencją.

[Dowód: akta kontroli str. 1801]

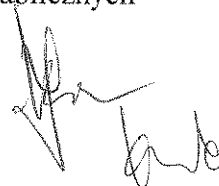
Według art. 158 ust. 2 ustawy dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i NIK, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po upływie roku budżetowego, roczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa.

Według art. 159 ustawy dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Minister Finansów przedstawia komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu i NIK informację o przebiegu wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze w terminie do dnia 10 września tego roku.

Według art. 13 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki.

Według §12 pkt 12 Zarządzenia Nr 1/06 Dyrektora Departamentu BP z dnia 30.06.2006 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego (wcześniej kwestia ta została określona w §2 pkt 15 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BP z 22 stycznia 2003 r.) komórki organizacyjne Departamentu, zgodnie ze swoją właściwością uczestniczą w wykonaniu zadań Departamentu w zakresie m.in. opracowania miesięcznych, półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

W dniu 17.11.2006 r. Główny Księgowy BP wyjaśniła m.in., że sprawozdanie operatywne jest sporządzane na podstawie zatwierdzonych sprawozdań dysponentów głównych, które obsługuje docelowo moduł Sprawozdawczość. Natomiast w module Rachunkowość będą księgowane wybrane dane ze sprawozdań, tj. dochody wykonane i wydatki wykonane, zgodnie z przepisami dotyczącymi planu kont dla budżetu państwa określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020).



Według art. 18 ust. 1 UoR na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca zestawienie obrotów i sald.

Według stanu na dzień 31.10.2006 r. nie zostały ostatecznie zamknięte okresy księgowe prowadzone w module Rachunkowość za miesiąc lipiec i sierpień 2006 r.

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika, że w polityce rachunkowości zostaną opisane zasady stosowania procedur blokujących wprowadzenie zapisów ksiąg rachunkowych prowadzonych za pomocą komputera, zapewniające niezmiennność obrotów kont za zamknięte okresy miesięczne.

[Dowód: akta kontroli str. 3773, 3803]

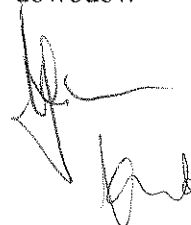
Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika, że w podsystemie Sprawozdawczość przewidziano mechanizmy zmiany przez dysponenta 3 stopnia, na własny wniosek, sprawozdań o statusie zweryfikowane lub zatwierdzone (np. w przypadku stwierdzenia niezgodności sprawozdania z księgami rachunkowymi).

Granicznym terminem możliwości odblokowania zatwierdzonego przez MF sprawozdania (zmiany statusu 'Zatwierdzone') i umożliwienia jego poprawy, jest termin przygotowania tzw. 'operatywki'. Po jej przygotowaniu do sprawozdań nie będą wprowadzane żadne zmiany. Docelowo informacja o tym terminie zostanie umieszczona w odrębnej procedurze. Tak zweryfikowane dane będą ujmowane w module Rachunkowość. Wniosek o umożliwienie modyfikacji sprawozdania o statusie 'Zweryfikowane' lub 'Zatwierdzone' można zgłaszać wyłącznie poza Systemem. Dysponent nadrzędny może odblokować sprawozdanie dysponenta podrzędnego o statusie 'Zweryfikowane' (status ten oznacza, iż sprawozdanie zostało zatwierdzone przez dysponenta nadrzędnego), pod warunkiem, iż jego sprawozdanie zagregowane posiada status 'Niekompletne' (status ten oznacza, iż sprawozdanie nie zostało zatwierdzone i przekazane do dysponenta nadrzędnego lub Ministerstwa Finansów). Również użytkownik działający w imieniu Ministra Finansów może odblokować sprawozdanie dysponenta części po jego zatwierdzeniu (sprawozdanie o statusie 'Zatwierdzone')."

[Dowód: akta kontroli str. 3819]

W Systemie okres księgowania jest ściśle powiązany z datą operacji gospodarczej. W efekcie program nie dopuszcza wprowadzenia daty operacji gospodarczej wcześniejszej niż aktualnie otwarty miesiąc, co może powodować trudność w zaksięgowaniu dowodów wpływających z opóźnieniem.

[Dowód: akta kontroli str. 2253]



Gł. Księgowy BP wyjaśniła, że ze względu na jednorodny charakter operacji oraz automatyzację ich kreowania i ewidencji, a także dotychczasowe doświadczenia, nie przewiduje się przypadków wystąpienia operacji, która nie zostałaby ujęta w okresie, którego dotyczy. W przypadku ewentualnego wystąpienia sytuacji, iż otrzymamy dokument z takim opóźnieniem, że niemożliwe będzie jego ujęcie w okresie, którego dotyczy (obecnie praktycznie taka sytuacja jest niemożliwa) zostanie on wprowadzony w możliwe najbliższym okresie, który ma status otwartego z datą operacji, np. pierwszego dnia tego okresu.

[Dowód: akta kontroli str. 3775]

Według art. 20 ust. 2 UoR podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, zwane „dowodami źródłowymi”, których zawartość określa art. 21 ust. 1 ustawy. Według art. 20 ust. 5 ww. ustawy przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera za równoważne z dowodami źródłowymi uważa się zapisy w księgach rachunkowych, wprowadzane automatycznie za pośrednictwem urządzeń łączności, komputerowych nośników danych lub tworzone wg algorytmu (programu) na podstawie informacji zawartych już w księgach, przy zapewnieniu zostaną spełnione co najmniej cztery wymienione tamże warunki, w tym: uzyskają one trwale czytelną postać zgodną z treścią odpowiednich dowodów księgowych, możliwe jest stwierdzenie źródła ich pochodzenia oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za ich wprowadzenie.

Obecnie podstawą księgowania w Systemie w zakresie:

- wpłat i wypłat są otrzymywane z NBP w postaci elektronicznej wyciągi bankowe, w przypadku wypłat w połączeniu z przelewem,
- przebiegowań – dokument kategorii „PK”,
- dochodów i wydatków budżetu państwa są otrzymywane w wyniku elektronicznego importu danych z Wydziału Sprawozdawczości BP z Systemu Analiz Budżetowych (funkcjonującego do czasu uruchomienia produkcyjnego modułu Sprawozdawczość Trezora) dane o dochodach i wydatkach pozyskiwane ze sprawozdań dysponentów głównych z wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa na podstawie których generowany jest w Systemie dokument kategorii „Dochody ze sprawozdań” i „Wydatki ze sprawozdań”.

[Dowód: akta kontroli str. 3779-3781, 2221, 3819]

Według UoR dziennik zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym (art.14 ust.1), zapisy w dzienniku muszą być kolejno numerowane (art.14 ust.2), a do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić,

w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (art.20 ust.1).

Program Trezor umożliwia drukowanie dziennika w statusie „zamkniętego” miesiąca (status ten można zamienić na „otwarty”) i „ostatecznie zamkniętego” miesiąca (nieodwracalnie zamkniętego). Z opisu wydruków nie wynika, czy zostały wygenerowane w statusie „zamkniętego”, czy „ostatecznie zamkniętego” miesiąca.

W celu badania Systemu w zakresie tworzenia zapisów w dzienniku zostały sporządzone trzy wydruki dotyczące sierpnia 2006 r. pn. „Dziennik – Polska” (typ wydruku – wartość końcowa):

- 1) pierwszy wydrukowany przy statusie „zamkniętego” miesiąca – zawierał kolejno numerowane zbiory zapisów lub pojedyncze zapisy uporządkowane według daty operacji gospodarczej (poz. 1-5, daty operacji gosp. od 03.08.06 r. do 31.08.06 r.). System nadawał numery dziennika poszczególnym zbiorom zapisów, wprowadzonym na podstawie dokumentów zbiorczych, a nie poszczególnym zapisom.
- 2) drugi dziennik, który wydrukowany został również w statusie „zamkniętego” miesiąca ale po wcześniejszym wprowadzeniu do ksiąg sierpnia (w statusie „otwartego” miesiąca) dodatkowych zapisów księgowych. Dziennik ten zawierał dwie kolejno numerowane listy zapisów, pierwszą taką jak w pierwszym z wydrukowanych dzienników - poz. dziennika 1-5 uporządkowane według daty operacji gospodarczej kolejno: 03.08.06 r. (poz. 1), 10.08.06 r. (poz. 2), 17.08.06 r. (poz. 3), 24.08.06 r. (poz. 4), 31.08.06 r. (poz. 5), drugą poz. dziennika 6-10 uporządkowane również według daty operacji gosp. kolejno: 01.08.06 r. (poz. 6), 02.08.06 r. (poz. 7), 04.08.06 r. (poz. 8), 11.08.06 r. (poz. 9), 18.08.06 r. (poz. 10).
- 3) Trzeci wydruk sporządzony przy statusie „ostatecznie zamkniętego” miesiąca, który zawierał uporządkowane kolejno wg daty operacji gospodarczej ww. zbiory zapisów, którym System nadał nowe numery i wymieszał wcześniejsze dwie listy (01.08.06 r. (poz. 1), 02.08.06 r. (poz. 2), 03.08.06 r. (poz. 3), 04.08.06 r. (poz. 4), 10.08.06 r. (poz. 5), 11.08.06 r. (poz. 6), 17.08.06 r. (poz. 7), 18.08.06 r. (poz. 8), 24.08.06 r. (poz. 9), 31.08.06 r. (poz. 10).

[Dowód: akta kontroli str.: 2273-2275, 2287-2291, 2293-2297]

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika m.in., że w polityce rachunkowości zostaną określone elementy tworzące księgi rachunkowe, w tym wydruk, który będzie stanowił dziennik, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Zapisy w dzienniku dotyczące operacji wpłat i wypłat ujętych w wyciągach bankowych z rachunków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa są kolejno numerowane tj.:

- w zakresie wpłat zapis księgowy zawiera dwa wiersze: pierwszy wiersz – konto 133 z kwotą po Dt i drugi wiersz – konto przeciwstawne z kwotą po stronie Ct,
- w zakresie wypłat zapis księgowy zawiera dwa wiersze: pierwszy wiersz – konto 133 z kwotą po Ct i drugi wiersz – konto przeciwstawne z kwotą po stronie Dt.

Zapisy w dzienniku ujęte w innych dokumentach np. PK, są numerowane zbiorczo tj. jeden numer otrzymują wszystkie zapisy ujęte w danym dokumencie, natomiast z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości wynika, iż zapisy w dzienniku muszą być kolejno numerowane.

[Dowód: akta kontroli str. 3775]

Według art. 24 ust. 4 UoR księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, a w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

Z analizy 10 zapisów dziennika za miesiąc lipiec 2006 r. o numerach dziennika od 23722 do 23731 wynika, że podstawą ich wprowadzenia do ksiąg były przelewy (pozycja typ) odpowiednio o numerach: 372 i od 4019 do 4027 (pozycja Dokument). Zapisy nie miały wskazanego numeru i pozycji wyciągu bankowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1845-1849]

W dniu 17.11.2006 r. Gł. Księgowy BP wyjaśniła m.in., że w zakresie wypłat proces dokumentowania operacji w Systemie Trezor rozpoczyna się od etapu sporządzania przelewu. Na tym etapie każdemu przelewowi System nadaje unikatowy numer tzw. numer dokumentu oraz wskazywana jest dekretacja. Po otrzymaniu wyciągów z NBP System dokonuje uzgodnienia wyciągu bankowego z bazą przelewów. Uzgodnienie to polega na powiązaniu wypłat ujętych w wyciągu bankowym ze zleceniami przelewów wygenerowanymi w Systemie. Efektem tych uzgodnień jest wyświetlenie na formatce wyciągu bankowego przy danej wypłacie numeru dokumentu przelewu. Po dokonaniu transferu wyciągów bankowych do Księgi Głównej w zakresie wypłat utworzony zostaje dokument zbiorczy o nazwie „Płatności uzgodnione PLN” i kategorii „Płatności uzgodnione” zawierający zapisy na kontach księgowych. Nazwa i opis kategorii tego dokumentu odzwierciedlane są w dzienniku wraz z oznaczeniem partii identyfikującej dokument zbiorczy. Natomiast przy pozycji „Dokument:” podany jest w dzienniku numer dokumentu przelewu. Takie powiązania zapisu w dzienniku z dokumentami przygotował wykonawca. Dowody w zakresie wypłat stanowiące podstawę księgowania w Systemie Trezor zostaną określone w polityce rachunkowości przy uwzględnieniu m.in. zapisów art. 20 ust. 3 pkt 1 i art. 20 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

[Dowód: akta kontroli str. 3779-3781]



Obligatoryjne elementy zapisu księgowego określa art. 23 ust. 2 UoR.

Na podstawie analizy zapisów poz. od 1 do 56 dziennika za miesiąc lipiec 2006 r. wprowadzonych na podstawie wyciągu bankowego stwierdzono, że pozwalały one ustalić osobę odpowiedzialną za jego treść (w polu użytkownik), numer i pozycję dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, datę dokonania operacji gospodarczej (w polu data KG), opis operacji (w polu opis), kwotę zapisu wraz ze wskazaniem kont. W przypadku ww. zapisów brak było daty zapisu oraz określenia rodzaju dowodu księgowego.

Na podstawie analizy zapisów poz. od 23722 do 23731 dziennika za miesiąc lipiec 2006 r. wprowadzonych do ksiąg na podstawie wyciągu bankowego stwierdzono, że pozwalały one ustalić osobę odpowiedzialną za jego treść (w polu użytkownik), datę dokonania operacji gospodarczej (w polu data KG), opis operacji (w polu opis), kwotę zapisu wraz ze wskazaniem kont. W przypadku ww. zapisów brak było daty zapisu oraz określenia rodzaju numeru i pozycji dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu (o czym była mowa wyżej).

Na podstawie analizy zapisów poz. od 22244 do 22245 dziennika za miesiąc lipiec 2006 r. wprowadzonych do ksiąg na podstawie elektronicznego importu danych o zrealizowanych dochodach i wydatkach z Wydziału Sprawozdawczości BP (pochodzących ze sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-28) stwierdzono, że nie zawierały one: oznaczenia kont, którego dotyczą (wskazane było tylko jedno konto, zapis na koncie przeciwnym znajdował się w innej pozycji dziennika), nie zawierały określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu stanowiącego podstawę zapisu oraz jego pozycji w dowodzie. Ponadto w polu data KG znajdowała się pojedyncza data operacji gospodarczej dla kilku zapisów, natomiast zapis nie zawierał daty dowodu, która w tym przypadku powinna być późniejsza niż data operacji gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 1825-1849, 2339-2355]

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika m.in., że wykonawca systemu przedstawił oświadczenie o zgodności realizowanych funkcji systemu Oracle e-Business Suite wersja 11.5 z aktualnym stanem prawnym dotyczącym zasad prowadzenia rachunkowości, określonych w ustawie o rachunkowości podpisane przez biegłego rewidenta o czym wspomniane zostało wcześniej. Testowa praca w module ma na celu ustalenie jak najlepszych praktyk w zakresie organizacji rachunkowości i dostosowanie modułu Rachunkowość do potrzeb analitycznych oraz zgodności z przepisami o rachunkowości. W efekcie tych prac system ewoluuje i sukcesywnie usuwane są mankamenty oraz wprowadzane modyfikacje. Wdrożenie systemu przebiega etapowo, zarówno w zakresie poszczególnych modułów, jak i dysponentów w nim



pracujących. Dopiero uruchomienie integracji modułu Sprawozdawczość z modulem Rachunkowość pozwoli ocenić, czy zapisy dziennika dotyczące dochodów i wydatków ujmowanych na podstawie sprawozdań budżetowych, spełniają wszystkie ustawowe zapisy w dzienniku. Zgłoszone przez kontrolujących uwagi zostaną wykorzystane w dalszych staraniach o zapewnienie zgodności modułu Rachunkowość z odpowiednimi przepisami ustawy o rachunkowości.

[Dowód: akta kontroli str. 3923-3927]

Według art. 13 ust. 4. i 5 UoR księgi rachunkowe powinny być m.in. trwale oznaczone nazwą jednostki, której dotyczą, nazwą programu przetwarzania, przy prowadzeniu ksiąg przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów i sald oraz powinny być sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym.

Na podstawie analizy zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, dziennika, raportu Księga główna i Raportu z analizy konta stwierdzono, że brak jest na ww. wydrukach nazw programu przetwarzania, nazwy jednostki, poza dziennikiem brak jest sumowań na kolejnych stronach wydruków.

[Dowód: akta kontroli str. 1825-1855, 2021-2061, 2169-2195]

Główny Księgowy BP wyjaśniła i przedstawiła materiały, z których wynika m.in., że w zakresie raportów z modułu Rachunkowość zostały zgłoszone wykonawcy uwagi dotyczące potrzeby ich poprawy. Zgłoszenia te zostały odrzucone. Wykonawca poinformował, że powyższe raporty są raportami standardowymi oferowanymi przez narzędzie Oracle Financial i nie podlegają modyfikacji oraz przedstawił oświadczenie o zgodności realizowanych funkcji systemu Oracle e-Business Suite wersja 11.5 z aktualnym stanem prawnym dotyczącym zasad prowadzenia rachunkowości – ustawą o rachunkowości, wydane przez biegłego rewidenta. Wykonawca poinformował, iż może opracować w drodze zamówienia nowe raporty w tym zakresie zawierające wskazane parametry.

[Dowód: akta kontroli str. 3781]

Na sporządzonych wydrukach: zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, dziennika, raportu Księga główna i Raportu z analizy konta brak było ostrzeżenia, że zostały sporządzone przed „ostatecznym zamknięciem” (nieodwracalnym) okresów księgowych, których dotyczyły.

[Dowód: akta kontroli str. 1825-1855, 2021-2061, 2169-2195, 3773, 3803]]

W załączniku nr 1 do Rozporządzenia MF z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa... (Dz.U. Nr 153,

poz. 1752 ze zm.) w związku z § 11 tego rozporządzenia Minister Finansów wprowadził plan kont m.in. dla budżetu państwa. Wykaz ten obejmował 28 kont bilansowych i trzy konta pozabilansowe. Rozporządzenie to wygasło z dniem 1 lipca 2006 r.

Rozporządzenie MF z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa..., które weszło w życie z dniem 24.08.2006 r. (Dz.U. Nr 142 poz. 1020) zmieniło dotychczasowe uregulowania w zakresie planu kont dla budżetu państwa poprzez dodatnie konta bilansowego 225 – Rozliczenie niewygasających wydatków.

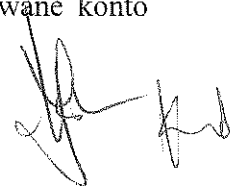
W module Rachunkowość dla wszystkich kont przewidziana jest jednakowa (sztywna) struktura konta, na którą składają się następujące segmenty: nr konta syntetycznego, symbol rachunku bankowego z symbolem roku, część, dział, rozdział, paragraf, wolny.

[Dowód: akta kontroli str. 1917-1919]

Z analizy raportu z dnia 10.10.2006 r. uzyskanego z modułu Rachunkowość pn. „Wykaz wartości segmentów”, oraz planu kont dla budżetu państwa określonego ww. rozporządzeniu z dnia 28 lipca 2006 r. wynika, że nie zostały uwzględnione w module rachunkowości m.in. następujące konta syntetyczne: 225 – Rozliczenie niewygasających wydatków, 268 – Zobowiązania z tytułu prefinansowania, 968 – Prywatyzacja, oraz wszystkie pozabilansowe 991 (Planowane dochody budżetu), 992 (Planowane wydatki budżetu), 993 (Rozliczenia z innymi budżetami).

[Dowód: akta kontroli str. 1921]

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika m.in., że plan kont funkcjonujący w module Rachunkowość systemu Trezor został opracowany na etapie analiz w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... Zgodnie z § 12 ust. 1 tego rozporządzenia, ustalając zakładowy plan kont należy kierować się zasadą, iż podane w planach konta należy traktować jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej z odpowiednimi kontami planu kont. Konto 968 – „Prywatyzacja” nie zostało ujęte w planie kont Trezor, gdyż środki z tytułu prywatyzacji gromadzone są na rachunku Ministerstwa Skarbu Państwa. Do budżetu państwa na rachunek przychodów i rozchodów przekazywane jest saldo tego rachunku, które zostanie zaksięgowane na koncie 905 – „Pozostałe przychody”. Konto 225 zostało ustanowione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... Ze względu na testowy charakter obsługi modułu Rachunkowość, nadal będzie wykorzystywane konto



2231 do ewidencji wydatków niewygasających. Natomiast ewidencja planu dochodów i wydatków stanowiąca ewidencję pozabilansową zostanie ujęta na kontach 901 i 902 z typem salda „B” – budżetowe (w odróżnieniu od salda typu „R”- księgowe). Planowane dochody budżetu ujęte zostaną na koncie 901 z typem salda „B”, natomiast planowane wydatki budżetu ujęte zostaną na koncie 902 z typem salda „B”. Taki sposób ujęcia w księgach planu wskazał wykonawca Systemu przedstawiając możliwość wykorzystania rozwiązań Oracle dotyczących ewidencji planu i raportowania w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 3777]

Według rozporządzenia MF z dnia 18.12.2001 r. i z dnia 28.07.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa... konta 901 i 902 są kontami bilansowymi i służą do ewidencji osiągniętych odpowiednio dochodów i wydatków budżetu, natomiast konta 991 - Planowane dochody budżetu, 992 - Planowane wydatki budżetu są kontami pozabilansowymi. W świetle ww. wyjaśnień program księgowy Trezor dopuszcza księgowanie jednostronne na kontach 901, 902 w przypadku dodania wyróżnika – typu salda „B” – „budżetowe”.

Na koncie 257 – „Należności z tytułu prefinansowania” będą ewidencjonowane w budżecie państwa wyłącznie należności z tytułu prefinansowania. Natomiast nie przewidywano wystąpienia w budżecie państwa zobowiązań z tytułu prefinansowania, dlatego w Systemie nie wprowadzono konta 268 – „Zobowiązania z tytułu prefinansowania”. W przypadku zmian obecnie obowiązujących zasad związanych z prefinansowaniem, które skutkowałyby wystąpieniem tych zobowiązań czy innych zdarzeń wymagających ujęcia w księgach rachunkowych nie przewidzianych na etapie projektowania Systemu, plan kont zostanie odpowiednio uzupełniony.

[Dowód: akta kontroli str. 3777]

W Systemie utworzono następujące konta syntetyczne: 250 - Należności finansowe i 260 – Zobowiązania finansowe (zgodnie z rozporządzeniem), a ponadto 2501 - Należności finansowe krótkoterminowe i 2502 - Należności finansowe długoterminowe, 2601 – Zobow. finansowe krótkoterminowe i 2602 - Zobowiązania finansowe długoterminowe.

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika, że konta 250, 2501 i 2502 oraz 260, 2601 i 2602 są kontami syntetycznymi. W ciągu roku budżetowego ewidencja należności i zobowiązań finansowych odbywa się odpowiednio na kontach 250 i 260. W związku z tym, iż w bilansie z wykonania budżetu w aktywach wykazywane są należności finansowe krótkoterminowe (do 12 m-cy) i długoterminowe (powyżej 12 m-cy), a w pasywach

wykazywane są zobowiązania finansowe krótkoterminowe (do 12 m-cy) i długoterminowe (powyżej 12 m-cy), zaistniała potrzeba podziału w księgach tych należności i zobowiązań.

Na etapie analizy ustalono, iż księgowania na koncie 2501 i 2502 oraz 2601 i 2602 dokonywane będą na koniec roku budżetowego w ostatnim okresie korygującym.

[Dowód: akta kontroli str. 3777]

W rozporządzeniu MF z dnia 28 lipca 2006 r. wykazie kont syntetycznych zostało określone następujące konto 908 - Wydatki z funduszy pomocowych, którego nazwa w module Rachunkowość została zmieniona na Różnice kursowe. Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika m.in. że operacje dotyczące wydatków z funduszy pomocowych nie występują w budżecie państwa, dlatego nie będzie prowadzone konto o nazwie „Wydatki z funduszy pomocowych”. Na etapie analizy przyjęto, iż numer konta 908 będzie wykorzystany do wyodrębnienia w księgach różnic kursowych.

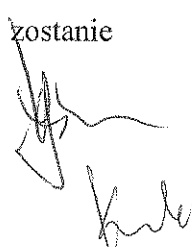
[Dowód: akta kontroli str. 1921, 3779]

Konta ksiąg pomocniczych według art. 16 ust. 1 UoR zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.

Moduł Rachunkowość dopuszcza wprowadzanie do ksiąg zapisów z pominięciem wymaganej klasyfikacji analitycznej, a w szczególności zapisów na kontach syntetycznych z pominięciem kont analitycznych (np. na koncie 222, 140). Dokonać tego można poprzez podanie zera w miejsce obligatoryjnego segmentu analityki. Stan ten tworzy sytuację, że obroty na kontach syntetycznych mogą być niezgodne z obrotami kont ksiąg pomocniczych.

[Dowód: akta kontroli str. 1917]

Z wyjaśnień Gł. Księgowego BP wynika m.in., że wszystkie konta księgowe mają tę samą strukturę. Założenia przyjęte w Systemie to jednolity układ podziału kont – segmentów. Do każdego konta syntetycznego, w tym i dla tego, dla którego nie prowadzona jest analityka System wymaga wpisania segmentu - każde konto posiada 7 poziomów analityki (segmentów). W poszczególnych segmentach wpisywane są wartości kont analitycznych prowadzonych do danego konta syntetycznego. Dla poszczególnych kont analitycznych zdefiniowana jest lista wartości. Wśród tych wartości występują również tzw. neutralne wartości segmentu np. dla segmentu paragraf: „00000”. Zapis ze wskazaniem „zer” w poszczególnych segmentach oznacza, że ten poziom analityki nie jest rozbudowany. Zgodnie z przyjętą w Systemie zasadą zapisy dokonywane są zawsze na najniższym poziomie analityki, co powoduje, iż obroty na koncie syntetycznym stanowią sumę obrotów kont analitycznych. Sposób ustalenia powiązań kont syntetycznych z analitycznymi zostanie opisany w przyjętych zasadach rachunkowości.



[Dowód: akta kontroli str. 3779]

Według art. 158 ust. 3 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publ. sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa. Uchwałą Sejmu RP z dnia 21.07.2006 r. przyjęte zostało sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Na dzień 18.10.2006 r. rachunki bankowe centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa dotyczące realizacji budżetu państwa w roku 2005 prowadzone przez NBP nie zostały zamknięte.

[Dowód: akta kontroli str. 2007-2013]

W dniu 17.11.2006 r. Główny Księgowy BP wyjaśniła m.in., że rachunki dysponentów środków budżetu państwa, na których realizowane są dochody i wydatki budżetu państwa danego roku budżetowego są zamykane po ostatecznym przekazaniu środków w okresie przejściowym, o którym mowa w § 14 rozporządzenia MF z dnia 29.06.2006 r. (Dz.U. Nr 116 poz. 784). Stan dochodów i wydatków zrealizowanych na tych rachunkach prezentują sprawozdania roczne z wykonania dochodów i wydatków dysponentów środków budżetu państwa. Natomiast rachunki crbbp odzwierciedlają w tym zakresie zbiorcze kwoty dochodów i wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez dysponentów środków bp za dany rok budżetowy. Stany rachunków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, po rozliczeniu stanu środków pozostających z finansowania danego roku i przyjęciu sprawozdania z wykonania budżetu państwa przez Sejm podlegają zamknięciu. Ostatni wyciąg prezentujący przebieg salda rachunków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa za rok 2005 otrzymano na dzień 23.10.2006 r. Dyspozycję zamknięcia rachunków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa za rok 2005 zawiera pismo znak: BP3-511-23/2006/1661 z dnia 23.10.2006 r. skierowane do NBP.

[Dowód: akta kontroli str. 3781-3783]

Na pytanie kontruujących jakie mechanizmy przewidziano w Systemie w celu jego docelowej integracji z systemem zarządzania budżetami j.s.t. „BeSTi@”, na czym ta integracja ma polegać i kiedy przewiduje się ją wdrożyć Dyrektor BP wyjaśniła m.in., że z Systemu jest możliwe pozyskanie przez uprawnione podmioty – nie tylko przez system BeSTi@ - klasyfikacji budżetowej za pomocą usługi Web Services. Ponadto z systemu BeSTi@ będzie możliwe pozyskanie danych ze sprawozdań RB-50 i RB-27ZZ przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dysponentom środków budżetu państwa. Dane te planuje się pozyskiwać najpóźniej w momencie rezygnacji z obiegu dokumentów papierowych. [Dowód: akta kontroli str. 1911, 1915]



2.3. Rachunkowość dysponentów I i II stopnia w związku z wdrożeniem Systemu Trezor

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 UoR ustawę stosuje się do jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i funduszy celowych nie mających osobowości prawnej.

Rozporządzenie MF z dnia 18.12.2001 r. i z dnia 28.07.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont ... określa szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont m.in. dla budżetu państwa (plan kont określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia) oraz jednostek budżetowych (plan kont określony w załączniku nr 2).

Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie wymienia wprost dysponentów I i II stopnia, co może budzić wątpliwości odnośnie stosowania do nich ww. przepisów oraz odnośnie tego który z załączników rozporządzenia ma w tym przypadku zastosowanie.

Odpowiadając na pytanie kontrolujących m.in. czy ww. dysponenci obowiązani są prowadzić ewidencję operacji dokonywanych na rachunkach bankowych dysponenta, zgodnie z wymogami UoR, Z-ca Dyrektora Departamentu BP Kamila Markiewicz w dniu 20.11.2006 r. wyjaśniła m.in., że sprawę dowodów księgowych, na podstawie których księgowane są operacje bankowe na kontach księgowych dotyczących wydatków i dochodów budżetowych reguluje opis do konta 130 "Rachunki bieżące jednostek budżetowych", o którym mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia MF z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad Przepis ten stanowi, iż zapisy na koncie 130 są dokonywane na podstawie wyciągów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Jednostki budżetowe, niezależnie od tego czy wydatek budżetowy dotyczy dysponenta głównego, II, czy III stopnia stosują plan kont określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1, z wyjątkiem jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, które prowadzą rachunkowość według planu kont określonego w załączniku nr 3.

System Trezor nie jest powiązany z systemami księgowymi dysponentów środków budżetu państwa, dlatego z tego punktu widzenia, prowadzenie ewidencji księgowej dowodów księgowych i sprawozdań budżetowych przez dysponentów głównych i II stopnia nie ma wpływu na jego funkcjonowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 3811-3815]

Na pytanie kontrolujących m.in. czy planując zakres funkcjonalny Systemu MF posiadało informacje w jaki sposób i przy pomocy jakich narzędzi prowadzone są księgi dla



dysponentów I i II stopnia Dyrektor A. Kęczkowska wyjaśniła m.in., że Departament BP nie posiada informacji w jaki sposób i przy pomocy jakich narzędzi prowadzone są księgi rachunkowe dysponentów środków budżetu państwa. Poza powszechnie obowiązującymi przepisami w zakresie rachunkowości nie ma szczególnych uregulowań odnośnie sposobu prowadzenia rachunkowości przez dysponentów będących dysponentami II i III stopnia, bądź dysponentami głównymi i III stopnia.

[Dowód: akta kontroli str. 1909-1915]

Z odpowiedzi jakiej na zapytanie kontrolerów udzieliło 18 wybranych dysponentów głównych (zasadę wyboru dysponentów przedstawiono w pkt. 5 protokołu), wynika, że 17 prowadziło ewidencję księgową dysponenta głównego, z czego 15 z zastosowaniem narzędzi informatycznych, natomiast Minister Sprawiedliwości – dysponent główny części 15 i 37 budżetu państwa nie prowadził ewidencji w myśl ustawy o rachunkowości, uzasadniając że zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie mają w tym przypadku zastosowania, gdyż funkcję dysponenta głównego pełni wydzielona komórka organizacyjna ministerstwa nie będąca samodzielnym podmiotem – jednostką budżetową.

W przypadku 6. dysponentów prowadzono wspólną księgę dla dysponenta głównego i III stopnia.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3729]

Z odpowiedzi jakiej w dniu 21.11.2006 r. udzieliła Z-ca Dyrektora BP K. Markiewicz nie wynika, aby dla właściwego funkcjonowania Systemu Trezor wymagane jest, aby ewidencja księgowa dysponenta III stopnia i dysponenta stopnia wyższego (I lub II stopnia) prowadzone były w postaci oddzielnych ksiąg.

[Dowód: akta kontroli str. 3811-3817]

Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła m.in., że wdrożenie Systemu nie wpływa na sposób prowadzenia rachunkowości przez dysponentów środków budżetu państwa. System z założenia miał wspomagać prowadzenie rachunkowości budżetu państwa przez Departament BP, natomiast nie zakładano wspomagania prowadzenia rachunkowości przez dysponentów środków budżetu państwa. System ma być m.in. narzędziem umożliwiającym i ułatwiającym sprostanie nowym, restrykcyjnym zasadom bankowej obsługi budżetu państwa.

Nowe zasady bankowej obsługi budżetu państwa z pewnością spowodują potrzebę dokonywania przez dysponentów głębszej analizy realizowanych harmonogramów wydatków i zgłaszanych zapotrzebowań na środki budżetowe. W efekcie może to spowodować większą niż dotychczas ilość realizowanych zleceń płatniczych, co będzie miało odzwierciedlenie

w rachunkowości prowadzonej przez dysponentów. W celu zmniejszenia związanej z tym procesem pracochłonności, planowane jest wprowadzenie modyfikacji umożliwiającej generowanie pliku tekstowego bezpośrednio z Systemu, który umożliwi dysponentom wyższych stopni import zleceń związanych z przekazywaniem środków dysponentom niższych stopni bezpośrednio do aplikacji bankowości elektronicznej NBP.

[Dowód: akta kontroli str. 1909]

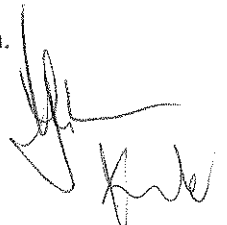
Z analizy funkcjonalnej Systemu Trezor wynika, że docelowe wdrożenie Systemu spowoduje znaczny wzrost liczby zleceń płatniczych (przelewów), ale również operacji księgowych związanych z księgowaniem wyciągów bankowych, w szczególności u dysponentów mających dużą liczbę dysponentów bezpośrednio podległych. Z 18 dysponentów udzielających odpowiedzi, w przypadku 3 stosowany system księgowy posiada możliwość importu danych z elektronicznych wyciągów bankowych systemu „enbepe”, u 5. funkcjonalność taka wymagać będzie rozbudowy systemu FK, a system księgowy 10 pozostałych (59%) nie posiada takiej funkcjonalności, z czego wynikać będzie konieczność ręcznego wpisywania danych z wyciągów.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3729]

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora BP K. Markiewicz wynika, że przy projektowaniu Systemu przyjęto, że w celu identyfikacji środków przekazywanych dysponentom niższych stopni i środków wydatkowanych niezbędne jest prowadzenie odrębnych rachunków bankowych dla obsługi dysponenta, który jest jednocześnie dysponentem głównym i dysponentem III stopnia oraz posiada innych dysponentów podległych. Ze względu na fakt, że funkcjonalność ta nie jest jeszcze uruchomiona oraz uwzględniając postulaty dysponentów związane z koniecznością otwierania nowych rachunków bankowych, a także w celu uniknięcia mnożenia ilości posiadanych przez dysponentów rachunków bankowych, rozpoczęto prace analityczne nad możliwością uzyskiwania tych informacji z danych, które będą dostarczane przez NBP. Identyfikacja środków przekazywanych dysponentom i środków wydatkowanych będzie możliwa poprzez wprowadzanie przez dysponentów – w przypadku przekazywania środków dysponentom podległym - odpowiednich symboli na poleceniach przelewu (w aplikacji bankowości elektronicznej), co umożliwi wyodrębnienie tego rodzaju operacji bez konieczności tworzenia odrębnych rachunków bankowych dla ww. jednostek.

[Dowód: akta kontroli str. 3811-3817]

Z odpowiedzi jakiej na zapytanie kontrolerów udzielił w dniu 10.11.2006 r. Dyrektor Gabinetu Prezesa NBP Remigiusz Paszkiewicz wynika, że dysponenci środków budżetowych nie będą otrzymywać informacji o klasyfikacji budżetowej na wyciągach bankowych.



[Dowód: akta kontroli str. 3163]

Z powyższego wynika, że w przypadku prowadzenia wspólnego rachunku dla dysponenta III i I/II stopnia nie będzie możliwe na podstawie wyciągów bankowych dokonanie automatycznego przypisania poszczególnych pozycji wyciągu do ksiąg dysponentów różnych szczebli.

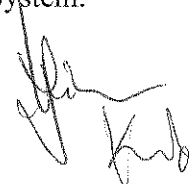
Uruchomienie docelowe Systemu Trezor zakłada umieszczanie na poleceniach przelewu klasyfikacji budżetowej, w ramach podziałek której wydatkowane są środki.

W NBP przygotowana została modyfikacja systemu bankowości elektronicznej „enbepe”, umożliwiającą umieszczanie na poleceniach przelewu symbolu klasyfikacji budżetowej oraz dodatkowo numeru zadania, w przypadku poleceń przelewu składanych z rachunków środków niewygasających. Zgodnie z ustaleniami dokonanymi z MF, walidacja wpisanej przez posiadaczy rachunku klasyfikacji budżetowej będzie dotyczyć wyłącznie struktury danych zawierających klasyfikację budżetową, tj. ich długości oraz charakteru (dane te będą sprawdzane w oparciu o słowniki z klasyfikacją budżetową przekazane do NBP przez MF).

W NBP przeprowadzone zostały testy dotyczące obsługi klasyfikacji budżetowej, które zakończyły się wynikiem pozytywnym. Udostępnianie powyższej funkcjonalności wymaga ustalenia z MF terminu jego produkcyjnego uruchomienia (konieczne przygotowania przez MF odpowiednich przepisów, które nakładałyby na państwowe jednostki budżetowe obowiązek umieszczania na poleceniach przelewu klasyfikacji budżetowej) oraz przeprowadzenia dodatkowych testów z wytypowanymi przez MF posiadaczami rachunku, które zostaną przeprowadzone jeszcze przed wejściem w życie przepisów prawnych w tym zakresie. Do NBP przekazane zostało pismo z dn. 15.09.2006 r., skierowane przez Dyrektora Departamentu BP MF, Annę Kęczkowską do Dyrektora Biura Finansów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Marka Malinowskiego zawierające propozycję wzięcia udziału przez Agencję w testach powyższej funkcjonalności, przy czym termin ich przeprowadzenia nie został wskazany (zostanie uzgodniony w trybie roboczym). Pan Marek Malinowski poinformował Departament BP MF, że Agencja zainteresowana jest udziałem w kolejnym pilotażowym etapie uruchomienia systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 1027, 1087, 1151, 1041, 1329]

Z opisanej powyżej procedury wynika, że walidacja klasyfikacji budżetowej umieszczonej na poleceniach przelewu nie będzie zindywidualizowana, czyli nie będzie uwzględniać kontroli zgodności dekretacji z planem wydatków konkretnej jednostki, jaki wprowadzany jest do Systemu Trezor. Tym samym przelewy zawierające błędną klasyfikację, w stosunku do danego dysponenta, a nie całego słownika, nie będą odrzucane przez System.



Ponadto rozbieżności pomiędzy faktyczną klasyfikacją budżetową wydatku, a klasyfikacją wskazaną na przelewie mogą dotyczyć sytuacji, gdy pojedyncza płatność dotyczy wydatku sklasyfikowanego w kilku podziałkach klasyfikacji.

2.4. Dostępność do danych dla celów kontrolnych NIK

Dane dotyczące operacji dokonywanych przez dysponentów na rachunkach bankowych NBP gromadzone są w systemie ewidencyjnym NBP, a po wdrożeniu docelowym Systemu Trezor dostępne będą również w postaci zagregowanej w bazach Systemu Trezor.

Z informacji udzielonej w dniu 10.11.2006 r. przez Dyrektora Gabinetu Prezesa NBP Remigiusza Paszkiewicza wynika, że stosowana będzie następująca procedura ewidencji danych w systemie NBP:

Wysyłając przelewy dysponenti będą wpisywać na formatkach polecenia przelewu rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej oraz numer zadania w przypadku środków niewygasających. Informacje te będą dla posiadacza rachunku dostępne w bazie przelewów wysłanych. System NBP dopisze numer części budżetowej do podanej przez dysponenta klasyfikacji. Tak uzupełniona informacja będzie zapisywana w systemie NBP, z którego później zostanie wygenerowane na potrzeby MF dzienne sprawozdanie z wydatków dokonywanych przez państwowe jednostki budżetowe uwzględniające klasyfikację budżetową dokonanych wydatków. Informacje dotyczące klasyfikacji będą zapisywane i przechowywane w systemie księgowym NBP, jako szczegóły operacji księgowej.

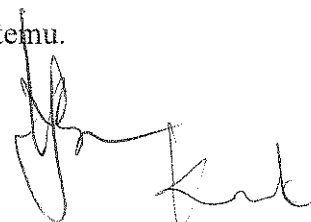
Na podstawie klasyfikacji budżetowej generowane będą wyłącznie sprawozdania z wydatków w formacie uzgodnionym z Ministerstwem Finansów. Sprawozdania te będą przechowywane w systemie informatycznym NBP i będzie możliwość ich wydrukowania w celach kontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 3163-3165]

Z powyższego wynika, że w bazach ZSK NBP przechowywane będą szczegółowe dane o każdym przelewie, z zastrzeżeniem dotyczącym ewentualnych niezgodności z klasyfikacją budżetową wydatku, co przedstawiono w pkt. 2.3 protokołu.

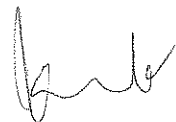
Dyrektor Gabinetu Prezesa NBP Remigiusz Paszkiewicz poinformował również, że udostępnianie do celów kontrolnych NIK w formie elektronicznej wyciągu z bazy ZSK NBP (dot. przelewów z rachunku dowolnego dysponenta za dowolny okres w trakcie trwania roku budżetowego z informacją zawierającą co najmniej kwotę, datę dokonania przelewu i klasyfikację budżetową) wymaga opracowania zmian i dodatkowych założeń dla twórcy systemu ZSK NBP oraz poniesienia kosztów związanych z modyfikacją systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 3165]



Odnosnie dostępności i możliwości eksportu danych z Systemu Trezor dla potrzeb kontrolnych NIK Dyrektor Departamentu BP wyjaśniła: *„Dziennie informacje z NBP będą odzwierciedlone w Systemie w szczególowości przekazanej przez NBP, tj.: rachunek dysponenta – część – rozdział – paragraf. Dane będą przechowywane w tabelach Systemu oraz wykorzystywane w modułach Obsługa dysponentów i Rachunkowość. Dostęp do szczegółowych danych jednostkowych będzie możliwy za pomocą narzędzia analitycznego Oracle Discoverer. Za pomocą tego narzędzia będzie można również eksportować ww. dane. Planuje się umożliwienie bezpośredniego dostępu do danych za bieżący i poprzedni rok budżetowy. Dane z wcześniejszych okresów będą archiwizowane. Dane udostępniane na mocy właściwych przepisów organom kontrolnym, będą mogły zostać udostępnione z systemu TREZOR zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej. „*

[Dowód: akta kontroli str. 3977-3979]



3 Zakup i wdrażanie poszczególnych elementów Systemu

Wdrożenie bankowości elektronicznej „enbepe” oraz dostosowanie ZSK NBP do współpracy z Trezor

Według informacji uzyskanych z NBP, w latach 2003 – 2006 na utworzenie bankowości elektronicznej „enbepe” NBP poniósł wydatki w łącznej wysokości 31.568,2 tys. zł, z czego 21.444,3 tys. zł w roku 2003, 6.819,4 tys. w 2004 r., 2.170,7 tys. zł w 2005 r. oraz 1.133,8 tys. zł do 10.2006 r. Wydatki te obejmowały m.in.:

- 14.568,6 tys. zł na zakupy sprzętu informatycznego dla NBP,
- 7.093,0 tys. zł na wdrożenie oprogramowania u dysponentów (łącznie ze szkoleniami),
- 4.574,7 tys. zł na stworzenie oprogramowania „enbepe”,
- 1.942,6 tys. zł na zapewnienie ochrony kryptograficznej w ramach systemu,
- 1.804,7 tys. zł na przeszkolenie pracowników NBP,
- 1.338,6 tys. zł na dostosowanie innych systemów informatycznych NBP do współpracy z "enbepe".

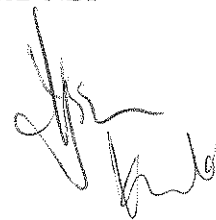
[Dowód: akta kontroli str. 1023, 1033]

Wydatki na prace związane z dostosowaniem własnych systemów informatycznych NBP do współpracy z systemem Trezor, w tym z uruchomieniem interfejsu B2B poniesione zostały wyłącznie ze środków NBP i wyniosły łącznie 1.244,5 tys. zł, z czego:

- 1.077,3 tys. zł w 2004 r. (w tym 714,7 tys. zł na B2B z systemem Trezor, 362,6 tys. zł na oprogramowanie wspólne dla klientów korzystających z B2B: aplikacja AIEX – „adapter interfejsu z systemami zewnętrznymi w standardzie ebXML” i aplikacja DIMS – „Zarządzanie dostępem do zasobów PIN”),
- 68,4 tys. zł w 2005 r. – na oprogramowanie wspólne dla klientów korzystających z B2B (zmiany do aplikacji AIEX i projekt aplikacji ZUBI – „Zarządzanie uprawnieniami dla klientów B2B”),
- 98,8 tys. zł w 2006 r. – na oprogramowanie wspólne dla klientów korzystających z B2B (implementacja i wdrożenie aplikacji ZUBI).

[Dowód: akta kontroli str. 1023]

Minimalne parametry techniczne, dotyczące sprzętu teleinformatycznego służącego do obsługi systemu „enbepe”, na etapie wdrożenia, zostały określone w uchwale nr 41/2001 Zarządu NBP z dn. 21.06.2001 r., zmienionej uchwałą nr 55/2001 Zarządu NBP z dn. 16.11.2001 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu otwierania i prowadzenia przez NBP



rachunków bankowych w złotych dla podmiotów nie będących bankami. Odstępstwa od wymagań w zakresie sprzętu i jego konfiguracji oraz systemu operacyjnego, określonych w regulaminie opisane zostały w instrukcji Z/BE/IS/NBP/1427 – podpisanie umowy rachunku bankowego i zamieszczane są w postanowieniach dodatkowych umowy rachunku bankowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1027]

W sytuacji, gdy system Trezor będzie służył wymianie informacji pomiędzy dysponentami środków budżetowych oraz Ministerstwem Finansów w zakresie realizacji procesów budżetowych, a nie wymianie komunikatów z NBP, to z punktu widzenia NBP nie występują przeciwwskazania dla uruchamiania systemów Trezor i „enbepe” na tym samym stanowisku komputerowym.

[Dowód: akta kontroli str. 3163]

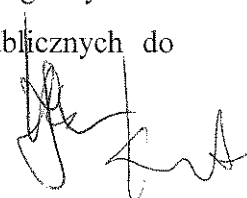
Wg stanu na dzień 1.09.2006 system „enbepe” nie został uruchomiony u 9 dysponentów środków budżetowych, w tym w Ministerstwie Budownictwa i Ministerstwie Gospodarki Morskiej, które zostały wyodrębnienie z Ministerstwa Transportu i Budownictwa z dniem 5 maja 2006 r., Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która rozpoczęła działalność z dniem 15 marca 2006 r., a także w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie, Departamencie Kontroli Skarbowej II w Ministerstwie Finansów, Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, Granicznym Inspektoracie Weterynarii w Hrebennem, oraz Archiwum Państwowym w Lesznie i Kaliszu. Ponadto system „enbepe” nie został uruchomiony u posiadaczy rachunków, dla których w oddziałach okręgowych NBP prowadzone są wyłącznie rachunki pomocnicze.

Według NBP nie ma on wpływu na decyzję posiadaczy rachunków o wdrożeniu systemu i może jedynie prowadzić akcję promującą system, co sukcesywnie czyni.

[Dowód: akta kontroli str. 1023-1025]

W ustawie budżetowej na rok 2002 w części 83 – Rezerwy celowe w poz. 4 zaplanowano wydatki w kwocie 360.603 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów integracji z Unią Europejską, współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi i zobowiązań wobec Komisji Europejskiej z tytułu realizowanych programów.

Pismem z dn. 19.08.2002 r. Sekretarz Stanu w MF, Halina Wasilewska-Trenkner, poinformowała dysponentów części budżetowych, iż w związku z realizowaniem przygotowania do wdrożenia bankowości elektronicznej oraz informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, w ramach przygotowania systemu finansów publicznych do



integracji z Unią Europejską, w przypadku braku wyposażenia dysponentów w odpowiedni sprzęt komputerowy z dostępem do internetu istnieje możliwość składania wniosków o przyznanie na ten cel środków z ww. rezerwy celowej.

[Dowód: akta kontroli str. 1487-1491]

Rezerwę rozdysponowano w kwocie 360.403 tys. zł (99,9%). Z tej kwoty 13.539 tys. zł przeznaczono na realizację zadania „Przygotowanie do wdrożenia systemu bankowości elektronicznej „enbepe” oraz informatycznego systemu obsługi budżetu państwa”.

[Dowód: akta kontroli str. 1479-1485]

W ustawie budżetowej na rok 2003 r. w części 83 – Rezerwy celowe w poz. 69 zaplanowano wydatki w kwocie 25 mln zł (wydatki majątkowe) z przeznaczeniem na wyposażenie państwowych jednostek budżetowych w sprzęt komputerowy niezbędny do korzystania z systemu bankowości elektronicznej oraz komunikacji z systemem informatycznym wdrażanym do obsługi rachunku centralnego budżetu państwa.

Pismem z dnia 20.02.2003 r. Sekretarz Stanu w MF, Halina Wasilewska-Trenkner poinformowała dysponentów części budżetowych, o możliwości składania wniosków o przyznanie na ten cel środków z ww. rezerwy celowej. Docelowo ze środków z rezerwy celowej dysponenci 2-go i 3-go stopnia oraz dysponenci główni nie posiadający jednostek podległych powinni zostać wyposażeni w 2 komputery każdy, natomiast pozostali dysponenci główni w 4 komputery każdy. Koszt zakupu komputera oszacowano na 4,5 tys. zł. Określono, że komputer wraz z systemem operacyjnym Windows 2000 Professional powinien mieć następujące minimalne parametry sprzętowe: procesor np. klasy Pentium 4, pamięć operacyjna RAM 256 MB, dysk twardy o pojemności 30 GB, modem lub kartę sieciową.

[Dowód: akta kontroli str. 1001-1003]

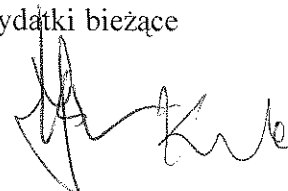
Minister Finansów w trakcie roku budżetowego rozdysponował dysponentom części budżetowych środki w łącznej wysokości 13.446,4 tys. zł, tj. 53,8% kwoty planowanej.

[Dowód: akta kontroli str. 1005-1011]

Środki we wnioskowanej wysokości 9 tys. zł nie zostały przekazane dla Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ze względu na przewidziane w art. 1 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 25, poz. 253 z późn. zm.) zniesienie z dniem 31 grudnia 2003 r. Prezesa UMiRM.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1159]

W ustawie budżetowej na rok 2004 r. w części 83 – Rezerwy celowe w poz. 52 zaplanowano wydatki w kwocie 25 mln zł (20 mln zł na wydatki majątkowe, 5 mln zł na wydatki bieżące



jednostek budżetowych) z przeznaczeniem na wyposażenie państwowych jednostek budżetowych w sprzęt komputerowy niezbędny do korzystania z systemu bankowości elektronicznej oraz komunikacji z systemem informatycznym wdrażanym do obsługi rachunku centralnego budżetu państwa. Minister Finansów w trakcie roku budżetowego rozdysponował dysponentom części budżetowych środki w łącznej wysokości 145,4 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1013-1017]

Środki we wnioskowanej łącznej kwocie 52,5 tys. zł nie zostały przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu z uwagi na fakt, że jednostki wymienione we wniosku otrzymały już środki na zakup sprzętu komputerowego z rezerwy celowej na rok 2003.

[Dowód: akta kontroli str. 1163-1161]

Również w 2005 r. nie został uwzględniony wniosek Wojewody Wielkopolskiego o kwotę 45,0 tys. zł z rezerwy celowej ujętej w ustawie budżetowej na 2005 r. (poz. 43) z przeznaczeniem na zakup serwerów, ze względu na fakt że rezerwa ta przeznaczona była na wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa, a Wojewoda otrzymał już w latach 2002-2003 środki na sprzęt dla systemu bankowości elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 1165-1167]

Ministerstwo Finansów nie posiada jednoznacznych danych dotyczących wysokości wydatków poniesionych na budowę systemu bankowości elektronicznej przez dysponentów. P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że ze względu na fakt, iż zwiększenia planów w budżetach dysponentów głównych w latach 2003 i 2004, były realizowane z części 83 budżetu państwa „Rezerwy celowe”, w wyniku decyzji Ministra Finansów, nie powinny być przeznaczone na inny cel niż wskazany w danej rezerwie celowej i jednocześnie, wniosku dysponenta głównego. *„Tak więc w ww. przypadkach wnioskodawca, w którego budżecie zostały dokonane zmiany, jest odpowiedzialny za wydatkowanie środków pochodzących z rezerwy celowej zgodnie z ich przeznaczeniem. Minister Finansów nie dokonuje szczegółowego rozliczenia tych środków, a dane wynikające ze sprawozdań budżetowych ze względu na ich agregację wg klasyfikacji budżetowej (...) nie mogą być podstawą takich rozliczeń.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1019-1021]

Zgodnie z założeniami „Projektu obsługi budżetu państwa po 1 stycznia 2003 r.” stanowiącego załącznik do notatki Departamentu BP z dn. 29.05.2001 r. na Kierownictwo MF, państwowe jednostki budżetowe oraz urzędy skarbowe będą miały podgląd sald swoich rachunków, a dysponenti główni oraz dysponenti II stopnia będą mieli podgląd sald swoich

rachunków oraz rachunków podległych jednostek. Ponadto MF – Departament BP będzie miał podgląd sald crbbp oraz rachunków państwowych jednostek budżetowych, w tym urzędów celnych i urzędów skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 195]

Podgląd sald rachunków bieżących dysponentów podległych, zarówno przez Ministerstwo Finansów jak i dysponentów głównych i II stopnia, miał umożliwić bieżące monitorowanie stanu środków na tych rachunkach i uzyskanie szybkiej i bieżącej informacji o zmianie w stanie środków (szczególnie na rachunkach dochodów organów podatkowych wpływających na płynność finansową państwa).

[Dowód: akta kontroli str. 1153]

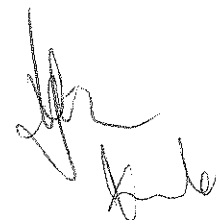
Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. nr 116, poz. 785). Zgodnie z § 20 ust.7 pkt.2 tego rozporządzenia, NBP udostępnia wgląd, w formie elektronicznej, do aktualnego salda i obrotów na rachunkach państwowych jednostek budżetowych – dysponentom, którym bezpośrednio podlegają te jednostki.

Od czerwca 2004 r. Departament Operacyjno-Rachunkowy NBP prowadził z Departamentem BP MF korespondencję oraz dokonywał ustaleń w trakcie spotkań roboczych w sprawie ww. podglądu sald. NBP informował MF (w trakcie spotkania przedstawicieli NBP i MF w dn. 17.11.2004 r. a także w dn. 6.10.2005 r. oraz pismem z dn. 23.08.2005 r.), że wprowadzenie podglądu sald wymaga m.in. sprecyzowania zakresu uprawnień. Ponadto poddawano pod rozagę MF, czy taka funkcjonalność będzie konieczna, wskazując zarówno duży nakład prac związanych z jej zaimplementowaniem oraz konieczność utrzymywania bazy danych i baz uprawnień, a także ciągłej ich aktualizacji, w sytuacji, gdy zgodnie z nowymi zasadami obsługi budżetu państwa, salda rachunków na koniec dnia będą przeksięgowywane na crbbp, a MF, dysponenci główni oraz dysponenci II stopnia będą otrzymywać informacje zawierające wykaz automatycznych przeksięgowowań z wyszczególnieniem dysponentów i kwot.

[Dowód: akta kontroli str. 1065-1089, 1117-1131]

W trakcie spotkania w NBP w dniu 6.10.2005 r., Zastępca Dyrektora Departamentu BP, Justyna Adamczyk, wskazała, że funkcjonalność podglądu sald będzie niezbędna dysponentom I i II stopnia, natomiast MF będzie z niej korzystać w mniejszym stopniu.

[Dowód: akta kontroli str. 1117-1131]



Zagadnienia dotyczące podglądu sald były także przedmiotem korespondencji pomiędzy Pierwszym Zastępcą Prezesa NBP, Jerzym Pruskim, a Sekretarzem Stanu w MF, Elżbietą Suchocką-Roguską, która w dn. 16.11.2004 r. potwierdziła potrzebę podglądu sald rachunków bankowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1053-1059, 1095-1115, 1061-1063]

Zgodnie z ustaleniami z MF, w ramach wprowadzania nowych zasad obsługi budżetu państwa, w NBP miała zostać przygotowana funkcjonalność umożliwiająca dysponentom środków budżetu państwa I i II stopnia wgląd do aktualnego salda i obrotów na rachunkach bieżących jednostek podległych za pośrednictwem modułu CL@nd systemu bankowości elektronicznej „enbepe”. Natomiast MF miało mieć możliwość wglądu do aktualnego salda i obrotów na rachunkach państwowych jednostek budżetowych za pośrednictwem interfejsu B2B. Powyższe rozwiązanie zostało zaakceptowane (pismo z dn. 28.02.2006 r.) przez p.o. Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, Annę Kęczkowską.

[Dowód: akta kontroli str. 1135-1151]

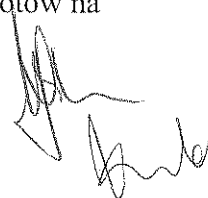
Obecnie jest możliwy podgląd sald crbbp w systemie Trezor za pomocą międzysystemowego interfejsu B2B, natomiast podgląd sald rachunków państwowych jednostek budżetowych z zastosowaniem B2B obecnie nie jest realizowany.

[Dowód: akta kontroli str. 1153]

W przypadku udostępnienia podglądu poprzez interfejs B2B, zgodnie z postanowieniami umowy rachunku bankowego, konieczne będzie przekazanie do MF Protokołu uzgodnień, dotyczącego komunikatów wymienianych pomiędzy ZSK-C i TREZOR oraz przetestowanie przedmiotowej funkcjonalności z MF. Testy w tym zakresie przeprowadzone w NBP zakończyły się pozytywnie. Dotychczas MF nie występowało do NBP z wnioskiem o udostępnienie tego typu funkcjonalności. p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: *„Funkcjonalność ta zostanie wdrożona po udostępnieniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor dla wszystkich dysponentów środków budżetu państwa. Obecnie, wystarczającą informacją do bieżącej analizy stanu środków na rachunkach dysponentów środków budżetu państwa, wykorzystywaną przez Departament Budżetu Państwa, jest zagregowany stan środków na poziomie dysponentów głównych na każdy dzień roboczy, otrzymywany w formie elektronicznej od NBP poza Systemem.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1029-1031, 1331]

Odpowiadając na pytanie kontrolerów w dniu 18.10.2006 r. Dyrektor Gabinetu Prezesa NBP, Remigiusz Paszkiewicz stwierdził, że udostępnienie wglądu do aktualnego salda i obrotów na



rachunkach jednostek podległych każdemu dysponentowi środków budżetowych wymaga znacznego nakładu pracy z strony NBP, związanego z nadaniem odpowiednich uprawnień w systemie, a tym samym wymaga odpowiednio długiego czasu na ich wprowadzenie, natomiast funkcjonalność dotycząca udostępnienia MF podglądu sald crbbp oraz rachunków państwowych jednostek budżetowych jest po stronie NBP przygotowana do udostępnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 1029-1031]

Na 18 dysponentów głównych, do których w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kontrolerzy wystosowali zapytanie odnośnie zakresu wdrożenia Systemu, 15 dysponentów zgłosiło potrzebę dostępu na etapie wdrażania Systemu do funkcji poglądu stanu kont dysponentów niższego stopnia, 1 dysponent nie widział takiej potrzeby, a 2 pozostałych uznało, że wprowadzenie takiej funkcjonalności jest spóźnione i docelowo nieprzydatne.

Równocześnie zainteresowani dysponenci wskazali, że w końcu października 2006 r. NBP poinformował ich o możliwości uzyskania wglądu do aktualnego salda i obrotów na rachunkach bieżących jednostek podległych za pośrednictwem modułu CL@nd i że wyrazili wolę skorzystania z takiej możliwości.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3729]

Ponadto w okresie od 1.01.2006 r., zgodnie z art. 163 ust. 2 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, NBP udostępniał dysponentom wyższego stopnia informację o stanie środków na rachunkach bieżących w podległym im jednostkach. Informacja powyższa przekazywana była na adres poczty elektronicznej, wskazany we wniosku złożonym przez posiadacza rachunku, a z odpowiednimi wnioskami występowało w 2006 r. 3 dysponentów.

[Dowód: akta kontroli str. 1027-1029]

Zgodnie z założeniami przyjętymi przy wprowadzaniu obsługi budżetu państwa według nowych zasad, na koniec dnia operacyjnego będzie następowało przeksięgowanie wszystkich środków budżetowych na crbbp. Informacje dotyczące automatycznych przeksięgowań środków będą dostępne poprzez moduł VideoTEL oraz CL@nd, jako operacje na rachunkach obsługiwanych w bankowości elektronicznej. W przypadku MF przedmiotowe informacje będą przekazywane interfejsem B2B, w formie dedykowanego raportu. Szczegóły rozwiązania zostaną dopracowane na etapie uzgadniania Protokołu uzgodnień, dotyczącego komunikatów wymienianych pomiędzy ZSK-C i TREZOR oraz w trakcie testowania.

[Dowód: akta kontroli str. 1029-1031]



Zakup i wdrażanie w MF Systemu Trezor oraz usług towarzyszących¹

Przetarg dwustopniowy na wykonanie systemu Trezor

Wniosek o wszczęcie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego z dnia **26.10.2001 r.** na projekt informatycznego systemu zintegrowanego z systemem bankowej obsługi budżetu państwa wspomagający prace Departamentu BP został zaakceptowany, z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, przez Zastępcę Dyrektora Departamentu DI, Romualda Bącała oraz podpisany przez Dyrektora Departamentu BP Elżbietę Suchocką-Roguską oraz przez Głównego Księgowego Resortu Elżbietę Tomaszewską. Przewidywany koszt realizacji umowy wynosił 500 tys. zł. Dnia 28.11.2001 r., z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, p.o. Dyrektora Departamentu DI, Michał Jankowski podjął decyzję w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na projekt ww. systemu informatycznego, której przewodniczącym został Pan Romuald Bącał.

[Dowód: akta kontroli str. 1173-1179]

W dniach od 4 do 11 grudnia 2001 r. Komisja Przetargowa zapoznała się z wymaganiami stawianymi przez przedstawicieli Departamentu BP w zakresie przedmiotu zamówienia, doprecyzowała przedmiot zamówienia (ustalając, iż zakup będzie obejmował nie tylko wykonanie projektu systemu informatycznego ale również wykonanie i wdrożenie oprogramowania), ustaliła że postępowanie należy przeprowadzić w trybie przetargu dwustopniowego, a także na podstawie dostępnych informacji o wdrożeniach podobnych systemów, określiła czas trwania wdrożenia i uruchomienia systemu na okres ok. 2 lat.

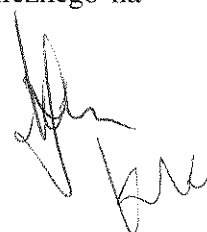
[Dowód: akta kontroli str. 1181]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych, Paweł Oracz wyjaśnił, że: *„Wniosek o wszczęcie postępowania z dnia 26.10.2001 r. na zakup projektu systemu TREZOR, (...) został unieważniony. (...) W tym czasie w MF nie obowiązywały jeszcze przepisy wewnętrzne regulujące sprawy zamówień publicznych w kwestii wniosków. Nie było obowiązku tworzenia dokumentu potwierdzającego anulowanie pierwszego wniosku.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1657-1659]

W dniu 15.03.2002 r. Dyrektor Generalny Urzędu Zamówień Publicznych, Robert Bartold, wydał z upoważnienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, decyzję zatwierdzającą wybór trybu przetargu dwustopniowego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na

¹ z wyłączeniem infrastruktury teleinformatycznej



wykonanie usług w zakresie informatyki dotyczących opracowania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 1183-1187]

Wniosek o wszczęcie postępowania w trybie przetargu dwustopniowego na wykonanie, wdrożenie i konserwację informatycznego systemu obsługi budżetu państwa został zaakceptowany w dniu **21.03.2002 r.**, z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, przez Zastępcę Dyrektora Departamentu DI, Romualda Bącała. Wniosek podpisał również Dyrektor Departamentu BP Elżbieta Suchocka-Roguska oraz Główny Księgowy Resortu Elżbieta Tomaszewska. Przewidywany koszt realizacji umowy wynosił 8.000 tys. zł brutto. Dnia 4.04.2002 r., z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, p.o. Dyrektora DI, Józef Adamus podjął decyzję w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na projekt, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa pod przewodnictwem Pana Romualda Bącała.

[Dowód: akta kontroli str. 1189-1195]

W dniach 10-18.04.2002 r. Komisja prowadziła prace nad treścią Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), przedstawiając ją w dn. 14.05.2002 r. do weryfikacji przez Departament BP. Dnia 23.05.2002 r. Dyrektor Departamentu BP Elżbieta Suchocka-Roguska, przekazała do DI listę poprawek do Specyfikacji i ostatecznie Specyfikacja została zatwierdzona dn. 29.05.2002 r. przez Dyrektora DI, działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1201, 1213]

Przedmiotem zamówienia określonym w Specyfikacji było:

1. Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa dla MF w oparciu o szczegółowe wymagania zawarte w załączniku do specyfikacji,
2. Przeprowadzenie szkoleń w zakresie administrowania systemem – dla 2-4 osób oraz dla 30 użytkowników systemu w Centrali MF,
3. Prowadzenie w okresie 9 miesięcy od odbioru systemu opieki powdrożeniowej,
4. Udzielenie 2-letniej gwarancji na dostarczony system.

[Dowód: akta kontroli str. 1213-1233]

Na zapytanie wpłynęło 9 ofert wstępnych, których otwarcie nastąpiło w dniu 29.07.2002. W dniach 27.08-5.09.2002 r. przeprowadzone zostały negocjacje z dziewięcioma oferentami, a następnie prezentacje działających już w innych firmach systemów autorstwa oferentów.



W dniach 14.11.2002-10.01.2003 Komisja przygotowała treść specyfikacji do II etapu postępowania, przekazując go następnie do zaopiniowania ekspertowi. Ostateczną treść specyfikacji do II etapu postępowania ustalono w dniach 12.02-27.03.2003, a w dniu 07.04.2003 r. została ona zatwierdzona przez Dyrektora Departamentu DI, Józefa Adamusa.

[Dowód: akta kontroli str. 1203-1211,1235]

W stosunku do Specyfikacji z dn. 29.05.2002 r. (do I etapu postępowania) uszczegółowieniu uległy zapisy dot. przedmiotu zamówienia, a także szczegółowe wymagania określone w Załączniku do Specyfikacji.

Przedmiotem zamówienia określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia było:

1. Przeprowadzenie szczegółowej analizy potrzeb, a następnie zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa zgodnie z wymaganiami zawartymi w załączniku do specyfikacji.
2. Udzielenie Zamawiającemu bezterminowych licencji wystarczających na pełne wykorzystanie Systemu przez wszystkich jego użytkowników (30 użytkowników zaawansowanych oraz 6.500 użytkowników podstawowych).
3. Przeniesienie na Zamawiającego autorskich praw majątkowych do wszystkich wytworzonych produktów.
4. Zapewnienie Zamawiającemu możliwości samodzielnego rozwoju Systemu.
5. Przeprowadzenie szkoleń (w zakresie administrowania i rozwoju Systemu dla 4 osób, w zakresie użytkowania – szkolenie bezpośrednie 30 pracowników MF i szkolenia zdalne za pośrednictwem internetu 6.500 innych użytkowników) oraz dostarczenie dokumentacji szkoleniowej.
6. Dostarczenie Zamawiającemu dokumentacji Systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 1237,1251-1253, 1271]

7. Zapewnienie opieki powdrożeniowej, asysty technicznej oraz gwarancji zgodnie ze szczegółowymi wymaganiami zawartymi w załączniku.

[Dowód: akta kontroli str. 1271-1273]

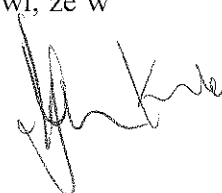
8. Nie była przedmiotem niniejszego zamówienia dostawa sprzętu oraz licencji do systemów operacyjnych i bazy danych.

[Dowód: akta kontroli str. 1239]

Na zapytanie wpłynęło 5 ofert ostatecznych, których otwarcie nastąpiło w dniu 19.05.2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1379, 1449, 3193]

Dnia 24.06.2003, na podstawie art. 40 ust.2 ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. (tj. Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 664 z późn. zmianami), który stanowi, że w



uzasadnionych przypadkach, przed upływem terminu związania złożoną ofertą, zamawiający może tylko jeden raz zwrócić się do dostawców lub wykonawców o przedłużenie tego terminu o kolejne 45 dni, Komisja wystąpiła do oferentów o przedłużenie terminu związania ofertą do 17.08.2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1381]

W czasie prac Komisji w dniach od 27.06.2003 do 30.06.2003, na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, podjęto decyzję o wykluczeniu ofert trzech firm (Konsorcjum Systemy Komputerowe Główna S.A. i Fujitsu Siemens Sp. z o.o.; Konsorcjum ComArch S.A. i Cap Gemini Ernst & Young Sp. z o.o.; Oracle Polska Sp. z o.o.), a także o odrzuceniu oferty firmy Softbank S.A. na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych. W związku z powyższym Komisja zaproponowała aby unieważnić postępowanie na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta niepodlegająca odrzuceniu (firmy Computerland S.A.).

[Dowód: akta kontroli str. 1383]

Dnia 10.07.2003 r. firma Softbank złożyła protest na odrzucenie swojej oferty, który został odrzucony przez Ministerstwo Finansów. Dnia 20.07.2003 firma Softbank złożyła odwołanie do Prezesa UZP, które zostało uwzględnione wyrokiem arbitrów z dnia 5.08.2003 r.

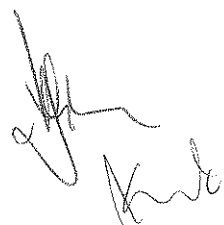
[Dowód: akta kontroli str. 1385-1395, 1401]

Dnia 24.07.2003 r. firma Softbank wniosła protest przeciwko unieważnieniu przez MF postępowania w dn. 17.07.2003 r., tj. przed ostatecznym rozstrzygnięciem ww. odwołania firmy Softbank z dn. 20.07.2003 r. Dnia 19.08.2003 r. zespół arbitrów wydał wyrok, w którym podważył decyzję Ministerstwa z dnia 17.07.2003 r. o unieważnieniu postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 1397-1405]

W tej sytuacji wznowiono postępowanie, dysponując ofertami firmy ComputerLand oraz Softbank. W dniu 21.08.2003 r. Komisja Przetargowa ponownie zaproponowała unieważnienie postępowania. Tym razem Komisja podjęła taką decyzję po zapoznaniu się z deklaracją firmy ComputerLand, z której wynikało, że termin ważności złożonej przez tę firmę gwarancji wadialnej wygasł w dniu 17.08.2003 r. i nie został przedłużony. Dnia 5.09.2003 firma Softbank oprotestowała również tę decyzję Komisji Przetargowej. Podobnie jak dwa wcześniejsze, także ten protest został oddalony przez Ministerstwo. Również tym razem decyzja Ministerstwa została podważona wyrokiem zespołu arbitrów z dnia 29.09.2003, który unieważniał czynność unieważnienia postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 1407-1421]



Na tym etapie postępowania MF dysponowało ponownie dwiema ważnymi ofertami (firmy Softbank oraz firmy Computerland), a nowy termin związania ofertą upływał po 45 dniach od dnia rozstrzygnięcia ostatniego z trzech ww. wyroków arbitrów, tj. 13 listopada 2003 r.

Dnia 14.10.2003 r. MF zwróciło się do firmy Computerland o podanie propozycji terminu (przypadającego nie później niż do dnia 24.10.2003 r.) zademonstrowania, zgodnie z wymogiem zawartym w rozdz. 6 pkt 1 SIWZ, Standardowego Oprogramowania Podstawowego w sposób umożliwiający zweryfikowanie zakresu jego funkcjonalności pod rygorem wykluczenia firmy z ubiegania się o zamówienie publiczne. Firma Computerland zwracała się dwukrotnie z prośbą o przesunięcie terminu prezentacji o nie mniej niż 30 dni (tj. pomiędzy 20 a 24 listopada 2003 r.), tłumacząc to deinstalacją oprogramowania pokazowego. Data ta wykraczała poza termin związania ofertami i prośba została odrzucona.

[Dowód: akta kontroli str. 1423-1433]

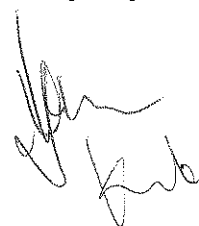
W związku z powyższym, dnia 4.11.2003 Komisja Przetargowa zaproponowała unieważnienie postępowania na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ w postępowaniu pozostała tylko jedna oferta nie podlegająca odrzuceniu. W dniu 13.11.2003 r. prace Komisji zatwierdził z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu, Józef Adamus.

[Dowód: akta kontroli str. 1435-1455]

Przetarg nieograniczony na wykonanie systemu Trezor I

Po unieważnieniu postępowania prowadzonego w trybie przetargu dwustopniowego, na wniosek Departamentu BP z dnia 4.11.2003 r. (uzupełniony pismem z dnia 14.11.2003 r.), rozpoczęto prace nad kolejnym postępowaniem w tej sprawie. Dnia 20.11.2003 z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI Józefa Adamusa, został zatwierdzony wniosek o wszczęcie postępowania na projekt, wykonanie i wdrożenie Systemu w trybie przetargu nieograniczonego. Wniosek został podpisany również przez Zastępcę Dyrektora DI, Romualda Bącała – jako dyrektora wnioskującego Departamentu oraz przez Elżbietę Tomaszewską – jako osobę odpowiedzialną za zabezpieczenie środków finansowych. Przewidywany koszt realizacji umowy wynosił 8.000 tys. zł brutto. Dnia 5.12.2003 r., z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, p.o. Dyrektora Departamentu DI, Józef Adamus podjął decyzję w sprawie powołania Komisji przetargowej, której przewodniczącą została Pani Elżbieta Koszałka.

[Dowód: akta kontroli str. 1277-1283, 1375]



Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w ramach tego postępowania została zatwierdzona dnia 23.12.2003 r. przez Dyrektora Departamentu DI, Józefa Adamusa.

[Dowód: akta kontroli str. 1285]

W stosunku do Specyfikacji opracowanej na potrzeby II etapu przetargu dwustopniowego, opisanego wyżej, Specyfikacja z dn. 23.12.2003 r. nie zawierała istotnych różnic w opisie przedmiotu zamówienia. W Specyfikacji tej określono liczbę użytkowników podstawowych Systemu w liczbie 7500, zawarto wymóg stworzenia przez Wykonawcę serwisu internetowego dla użytkowników podstawowych, do wymiany informacji pomiędzy dysponentami a MF, określono że przedsięwzięcie należy zrealizować zgodnie ze standardową metodyką prowadzenia projektów (np. PMBoK, PRINCE II itp.) oraz określono, w ramach gwarancji, czas naprawy błędów krytycznych w ciągu 4 godzin od momentu zgłoszenia.

[Dowód: akta kontroli str. 1287-1319]

Zgodnie ze specyfikacją, użytkownikami podstawowymi w ramach Systemu będą użytkownicy zewnętrzni (pracownicy państwowych jednostek budżetowych), którzy będą łączyć się z Systemem poprzez sieć Internet za pośrednictwem przeglądarki internetowej.

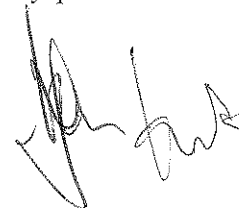
[Dowód: akta kontroli str. 1305]

W pkt. 3.8 Załącznika C do SIWZ do przetargu nieograniczonego zaplanowano, że szkolenie użytkowników zewnętrznych Systemu u dysponentów środków budżetowych w zakresie korzystania z Systemu zostanie przeprowadzone zdalnie za pośrednictwem internetu.

[Dowód: akta kontroli str. 1311-1315]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że: „*Głównymi przesłankami przeprowadzenia szkoleń dla użytkowników końcowych w formie zdalnej (tzw. e-learningu) tj. poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów materiałów szkoleniowych oraz sfilmowanych ćwiczeń i prezentacji działania aplikacji były:*

- *szacowana liczba użytkowników zewnętrznych Systemu w pierwszym etapie realizacji na ok. 7,5 tys. — przeprowadzenie szkoleń bezpośrednich dla tej liczby użytkowników byłoby przedsięwzięciem bardzo kosztownym i niekoniecznie skutecznym,*
- *z punktu widzenia dostarczanej funkcjonalności – aplikacja nie wprowadza nowych rozwiązań merytorycznych, a jedynie odzwierciedla procesy, porządkuje i uspójnia przepływ informacji związanej z planowaniem, wykonaniem i sprawozdawczością budżetową, które to procesy są (bądź powinny być) znane pracownikom komórek finansowych dysponentów środków budżetu państwa,*



- z założenia, dostarczana aplikacja jest nieskomplikowanym narzędziem, dostępnym za pomocą przeglądarki internetowej, do obsługi której wystarczy jedynie podstawowa znajomość obsługi komputera,
- możliwość zgłoszenia zapytania do pracowników komórki zajmującej się wdrożeniem Systemu, za pomocą telefonu bądź e-maila.

Z odbieranych od dysponentów informacji wynika, że dla osób znających realizowane procesy oraz posiadających podstawową wiedzę z obsługi komputera, proponowana forma szkoleń była wystarczająca.

We wstępnej fazie projektu (w 2004 r.) przy założeniu uruchomienia Systemu dla wszystkich jego docelowych użytkowników z początkiem roku 2005, nie rozważano zstępującego systemu szkoleń ze względu na bardzo napięty, pierwotny harmonogram, który nie pozwalał na tego typu długotrwały sposób szkoleń. Następnie w okresie pilotażu 2005/2006 przyjęto, iż stopniowe, zgodne z hierarchią dysponentów środków budżetu państwa, wdrażanie Systemu umożliwi przekazywanie nabytej wiedzy z obsługi Systemu przez dysponentów wyższego stopnia dysponentom podległym. Istotne zmniejszenie ilości zapytań po włączeniu do Systemu dysponentów drugiego stopnia i wybranych dysponentów trzeciego stopnia z początkiem 2006 r. może świadczyć o skuteczności tego rozwiązania."

[Dowód: akta kontroli str. 1321]

W pkt. 3.8 Załącznika C do SIWZ zawarto wymóg przeszkolenia przez Wykonawcę Systemu wskazanych przez Zamawiającego osób w zakresie rozwoju Systemu (maksymalnie 4 osoby). Celem szkolenia, zgodnie z SIWZ, miało być nabycie przez użytkowników Systemu pełnej wiedzy z zakresu rozwoju systemu (osoby te po odbyciu szkolenia będą w stanie samodzielnie rozwijać System w zakresie wszystkich modułów wchodzących w skład Systemu).

[Dowód: akta kontroli str. 1311-1315]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że: „Ze względu na ograniczone zasoby kadrowe ze strony Departamentu Budżetu Państwa, nie planowano i nie utworzono zespołu do prowadzenia prac nad rozwojem Systemu. Przeprowadzone szkolenia miały umożliwić zapoznanie się ze sposobami i technikami rozwoju tego typu aplikacji w celu zapewnienia lepszego nadzoru nad pracami realizowanymi przez wykonawców zewnętrznych."

[Dowód: akta kontroli str. 1321]

Otwarcie ofert nastąpiło dnia 26.01.2004 r. W postępowaniu wpłynęły 2 oferty: firmy Computerland S.A. z ceną 4.062,0 tys. zł oraz konsorcjum firm ComArch S.A. i ComArch Kraków S.A., zwanego dalej „konsorcjum ComArch”, z ceną 2.488,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3437]

W dniu 2.02.2004 r. Komisja Przetargowa zakończyła sprawdzanie ofert i dokonała wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, tj. oferty konsorcjum ComArch..

[Dowód: akta kontroli str. 1377]

Realizacja umowy na wykonanie systemu Trezor I

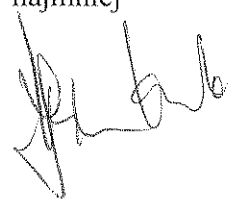
Dnia 1.04.2004 r. MF podpisało z konsorcjum ComArch umowę nr MF/R/FS/04/3/DI na wykonanie i wdrożenie informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa, zwanego dalej „Trezor”. Umowa przewidywała stworzenie Systemu do dnia 31.12.2004 r., tj. w ciągu 9 miesięcy. Budowa systemu Trezor została podzielona na kilka etapów, z których każdy kończył się zaakceptowaniem prac przez Ministerstwo Finansów (Departament BP) i podpisaniem odpowiedniego protokołu odbioru.

[Dowód: akta kontroli str. 2503-2507]

Realizacja pierwszych trzech etapów Umowy (Opracowanie Planu Projektu, Udostępnienie Standardowego Oprogramowania Podstawowego, Analiza zakresu funkcjonalnego Systemu) przebiegała zgodnie ze wstępnym harmonogramem ustalonym w Umowie oraz harmonogramem ustalonym w „Planie Projektu”.

Począwszy od IV etapu nastąpiły zakłócenia realizacji oraz opóźnienie prac w stosunku do harmonogramu. Całkowity odbiór IV etapu (Projekt Systemu wraz z wymaganiami sprzętowymi i programowymi) został opóźniony o 6 tygodni. Najistotniejsze dla prowadzenia dalszych prac nad tworzeniem oprogramowania Systemu było opracowanie i zaakceptowanie dokumentu „Projekt Systemu”. Wykonanie tego zadania opóźniło się tylko o 2 dni robocze. Natomiast termin odbioru całego etapu został przesunięty głównie z powodu nieprzewidzianej na wcześniejszych etapach realizacji przedsięwzięcia, konieczności gruntownej weryfikacji dokumentu „Projekt Infrastruktury Technicznej” przez Departament do Spraw Informatyzacji Resortu (DI). W Umowie oraz „Planie Projektu” przewidziano, że Zamawiający dokona odbioru IV etapu w terminie 3 dni roboczych od zgłoszenia gotowości do odbioru przez Wykonawcę.

Dnia 21.07.2004 r. Wykonawca przedstawił do akceptacji dokument Projekt Systemu wraz z Projektem Infrastruktury Technicznej. Projekt Infrastruktury został przekazany do zaopiniowania do Departamentu DI wraz z prośbą o wskazanie miejsca na zainstalowanie sprzętu. Dnia 22.07.2004 Departament DI poinformował Departament BP, że ze względu na skomplikowanie Systemu oraz sezon urlopowy, na wydanie opinii potrzeba co najmniej



trzech tygodni, a także, że obecnie nie ma możliwości umiejscowienia tego sprzętu w serwerowniach Ministerstwa. W związku z tym wskazano na konieczność wynajęcia powierzchni serwerowni na zewnątrz Ministerstwa. Zdaniem Departamentu DI, Projekt Infrastruktury okazał się w porównaniu z treścią oferty znacznie bardziej skomplikowany i rozbudowany. Należało zatem dokonać znacznie bardziej czasochłonnej analizy, niż można było tego przewidzieć na etapie przygotowywania Umowy.

Zgodnie z wyjaśnieniami DI i BP, dopiero na etapie odbioru Projektu Infrastruktury Technicznej okazało się, że sprzęt będzie wymagał powierzchni zdolnej pomieścić 6-7 szaf teleinformatycznych. Natomiast na etapie analizy ofert nie było żadnych przesłanek świadczących o niemożności umieszczenia sprzętu komputerowego w serwerowni Ministerstwa Finansów, bowiem zostało zidentyfikowane, że sprzęt na potrzeby Systemu zmieści się w dwóch szafach.

[Dowód: akta kontroli str. 2509-2511]

Z analizy oferty firmy ComArch wynika, że już w ofercie przewidywano, iż na sprzęt będzie wymagana powierzchnia zdolna pomieścić co najmniej 5 szaf.

[Dowód: akta kontroli str. 2511]

W związku z zaistniałą sytuacją, stanowiącą poważne zagrożenie dla terminowej realizacji przedsięwzięcia, dnia 31.08.2004 zwołano posiedzenie Komitetu Sterującego Projektem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa, który na podstawie ustaleń Stron Umowy, jest najwyższym ciałem decyzyjnym w ramach realizacji przedsięwzięcia i podejmuje decyzje o kluczowym znaczeniu. W spotkaniu Komitetu wzięli udział ze strony MF: Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska, Zastępca Dyrektora Departamentu BP Elżbieta Koszałka oraz Dyrektor Departamentu DI Józef Adamus.

Na spotkaniu uzgodniono, że Ministerstwo Finansów wynajmie powierzchnię na umiejscowienie docelowego sprzętu komputerowego oraz zamówi usługę administracji sprzętu na okres trzech lat (co będzie kosztowało 1-1,5 mln rocznie). Ponadto stwierdzono, iż w związku z koniecznością rozszerzenia specyfikacji technicznej na docelowy sprzęt komputerowy o wymogi dotyczące wynajęcia powierzchni oraz administracji, nie ma możliwości uruchomienia Systemu dla wszystkich docelowych użytkowników zewnętrznych z dniem 1.01.2005. Postanowiono zatem, że od 1.01.2005 uruchomiony zostanie System w pełnej funkcjonalności ale z ograniczoną liczbą użytkowników zewnętrznych (tylko dysponenci główni) i w tym celu zostanie zamówiona dodatkowa, nieplanowana wcześniej usługa tymczasowego wypożyczenia i administracji sprzętu wraz z wynajmem powierzchni



serwerowni na jego umieszczenie. Pozostali użytkownicy zostaną „włączeni” do Systemu po zakupie docelowego sprzętu komputerowego.

[Dowód: akta kontroli str. 2511-2513]

Ministerstwo odebrało Projekt Infrastruktury Technicznej protokołem odbioru z dnia 2.09.2004. Dnia 7.09.2004 Departament BP wystąpił z wnioskiem o rozszerzenie zamówienia na docelowy sprzęt komputerowy o wynajem powierzchni serwerowni oraz usługę administracji sprzętu.

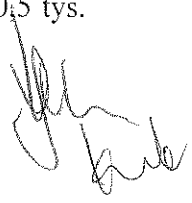
V etap przedsięwzięcia (Wdrożenie pilotażowe Systemu), którego przedmiotem był odbiór Systemu obsługi Budżetu Państwa w wersji pilotażowej, został zrealizowany i zaakceptowany przez Ministerstwo z tygodniowym opóźnieniem w stosunku do planu. Biorąc jednak pod uwagę ustalenia podjęte podczas spotkania Komitetu Sterującego opóźnienie to nie miało już istotnego wpływu na terminowość realizacji całego przedsięwzięcia, tj. uruchomienia Systemu dla wszystkich użytkowników zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. 2513]

Protokołem uzgodnień podpisanym dnia 13.12.2004 przez Kierowników Projektu ze strony Zamawiającego oraz Wykonawcy dokonano przesunięcia terminu realizacji Umowy z 31.12.2004 na 31.01.2005. Przesunięcie terminu zostało spowodowane brakiem możliwości przeprowadzenia testów funkcjonalności systemu Trezor związanej z integracją z informatycznym systemem księgowym Narodowego Banku Polskiego w terminie do 31.12.2004. W protokole stwierdzono, iż realizacja testów nie była możliwa z powodu braku odpowiedniej infrastruktury (brakiem łącza stałego pomiędzy jednostkami testującymi, czyli pomiędzy NBP a firmą ComArch, gdzie zlokalizowano sprzęt na którym tymczasowo zainstalowano system Trezor).

Dnia 28 stycznia 2005 r. podpisano aneks do Umowy, który umożliwił dokonanie na rzecz Wykonawcy płatności za realizację etapu „wdrożenie Systemu”, mimo że wdrożenie to nie nastąpiło na docelowym sprzęcie komputerowym w siedzibie Zamawiającego (nie wynikało to z winy Wykonawcy). Ustalono, że po wykonaniu instalacji Systemu na docelowym sprzęcie Wykonawca otrzyma wynagrodzenie w wysokości 50 tys. zł. Nie spowodowało to zwiększenia wartości Umowy, ponieważ o tę samą kwotę została pomniejszona płatność za realizację etapu „wdrożenie Systemu”.

Aneks do Umowy umożliwił również dokonanie na rzecz Wykonawcy systemu płatności przypadającej po odbiorze całości przedmiotu Umowy, ponieważ z tego odbioru wyłączono ww. instalację Systemu na sprzęcie docelowym, a także realizację etapu „Szkolenia”. Za realizację szkoleń w Umowie przewidziana została odrębna płatność w wysokości 100,5 tys.



zł. Etap „Szkolenia” został odebrany 31.03.2005 r. W ramach realizacji tego etapu przeszkolono użytkowników wewnętrznych systemu w Ministerstwie Finansów oraz dostarczono do Ministerstwa materiały szkoleniowe dla użytkowników zewnętrznych (dysponentów), które miały być umieszczone w stworzonym dla nich serwisie internetowym. Odbiór całości przedmiotu umowy miał miejsce dn. 31.01.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2509, 2513-2515]

Wdrożenie pilotażowe systemu Trezor (dla ograniczonej liczby użytkowników zewnętrznych, tj. tylko dysponentów głównych) rozpoczęło się z dniem **1 lipca 2005 r.**, gdy dysponenci główni rozpoczęli przekazywanie informacji w zakresie wykonania budżetu państwa za pomocą systemu Trezor, tj. 5 miesięcy od odbioru całości przedmiotu umowy.

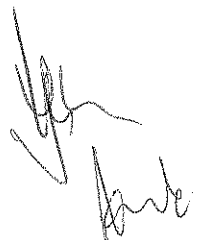
[Dowód: akta kontroli str. 2555]

W § 6 pkt. 1 Umowy z dn. 1.04.2004 r. określono, że Wykonawca zobowiązuje się do świadczenia usług opieki powdrożeniowej obejmującej:

- a) wspólną administrację Systemu oraz infrastruktury przez Wykonawcę i Zamawiającego oraz ostateczne przekazanie tej administracji Zamawiającemu (za prawidłową pracę Systemu oraz infrastruktury w tym okresie odpowiada Wykonawca) - przez okres 3 miesięcy od dnia ostatecznego odbioru Systemu; - tj. **do 30 kwietnia 2005 r.**,
- b) zapewnienie pomocy wszystkim użytkownikom Systemu w zakresie pytań dotyczących eksploatacji Systemu – przez okres 6 miesięcy od dnia ostatecznego odbioru Systemu; - tj. **do 31 lipca 2005 r.**,
- c) zapewnienie pomocy administratorom Systemu oraz infrastruktury, osobom rozwijającym System u Zamawiającego – przez okres 12 miesięcy od momentu zakończenia wspólnej administracji Systemu oraz infrastruktury; - tj. **do 30 kwietnia 2006 r.**,
- d) wspólną (współpraca Zamawiającego z Wykonawcą) modyfikację Systemu przez okres 24 miesięcy od dnia ostatecznego odbioru Systemu polegającą na akceptacji przez Wykonawcę zmian wprowadzonych przez Zamawiającego, co nie spowoduje utraty gwarancji na pozostałą część Systemu. - tj. **do 31 stycznia 2007 r.**

W § 6 pkt. 3 ww. Umowy określono, że Wykonawca udziela gwarancji na wykonany System na okres 24 miesięcy od dnia ostatecznego odbioru Systemu, tj. **do 31 stycznia 2007 r.**

[Dowód: akta kontroli str. 241-249]



W związku z tym, że odbioru całości przedmiotu Umowy dokonano w końcu stycznia, wdrożenie pilotażowe systemu Trezor rozpoczęto w lipcu, a usługa pomocy eksploatacyjnej dla użytkowników obejmowała okres 6 miesięcy od ostatecznego odbioru Systemu, wszyscy użytkownicy mogli korzystać praktycznie z usługi określonej w § 6 pkt. 1b umowy jedynie przez okres 1 miesiąca. P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: *„Pomoc eksploatacyjna była realizowana poprzez konsultacje bezpośrednie i telefoniczne dla pracowników Departamentu Budżetu Państwa, co pozwoliło m.in. na przygotowanie się do udzielania pomocy przyszłym użytkownikom zewnętrznym, a od momentu uruchomienia pilotażowego również dla dysponentów głównych poprzez świadczenie konsultacji telefonicznych. Nie prowadzono ewidencji czasu konsultacji, ponieważ nie podlegał on rozliczeniu.”*

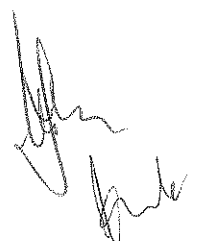
[Dowód: akta kontroli str. 1323-1325]

Odnosnie praktycznego korzystania z usługi określonej w § 6 pkt. 1c i 1d umowy, p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: *„Pomoc w wymienionym w § 6 pkt. 1c osobom była realizowana za pomocą konsultacji telefonicznych i bezpośrednich w zakresie administracji Systemem oraz koncepcji rozwoju Systemu. Świadczenie ww. pomocy realizowano do dnia 30 kwietnia 2006 r. Ze względu na fakt, że czas konsultacji nie podlegał rozliczeniu, nie prowadzono jego ewidencji. Usługę rozwoju Systemu oraz administrowania infrastrukturą prowadził na podstawie odrębnych umów ComArch S.A. – wykonawca Systemu. Zapis § 6 pkt. 1d umowy miał zapobiec ewentualnej utracie gwarancji na aplikację w przypadku jej rozwijania przez podmioty inne niż wykonawca aplikacji. Dotychczas rozwoju Systemu nie był prowadzony przez podmioty inne niż wykonawca aplikacji.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1321-1325]

Na pytanie kontrolera, czy MF podejmował starania o zmianę harmonogramu w zakresie opieki powdrożeniowej ze strony konsorcjum ComArch (§ 6 pkt. 1 umowy nr MF/R/FS/04/3/DI) w związku z opóźnieniami w faktycznym uruchomieniu Systemu (polegającymi na wprowadzeniu - nieplanowanego w momencie podpisywania ww. umowy - pilotażowego uruchomienia systemu dla ograniczonej liczby użytkowników), p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: *„Departament Budżetu Państwa nie podejmował takich działań, gdyż zmiana bądź przedłużanie okresu opieki powdrożeniowej wiązałaby się z dodatkowymi opłatami, co nie było zawarte w realizowanej umowie a opóźnienia w uruchomieniu systemu dla wszystkich docelowych użytkowników nie wynikały z winy Wykonawcy.”*

[Dowód: akta kontroli str. 1323-1325]



Zakup i realizacja usługi migracji danych i asysty personalnej

Na podstawie wniosku z dnia 20 czerwca 2005 r. zostało wszczęte postępowanie na zakup następujących usług: konfiguracji infrastruktury przejściowej, przeniesienia Systemu do infrastruktury docelowej, rozwoju aplikacji w przypadku pojawienia się nowych wymagań oraz asysty personalnej w zakresie obsługi użytkowników po uruchomieniu Systemu, w ramach projektu wdrożenia Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR w Departamencie Budżetu Państwa. Wartość zamówienia określono na 242,6 tys. zł (przewidywany koszt realizacji umowy 296,0 tys. zł brutto).

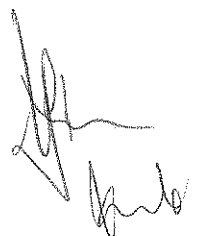
[Dowód: akta kontroli str. 3069-3071]

Postępowanie prowadzono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 poz. 177), zgodnie z którym Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 20% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów. Zamówieniem podstawowym w tym wypadku była umowa nr MF/R/FS/04/3/DI z dnia 1.04.2004 r. pomiędzy Ministerstwem Finansów a konsorcjum ComArch na wykonanie i wdrożenie informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa o łącznej wartości 2.488,9 tys. zł. Konieczność udzielenia zamówienia wynikała, zdaniem MF, z braku infrastruktury docelowej (sprzętu docelowego) od dnia 1 stycznia 2005 r. oraz planowanym uruchomieniem Systemu w pełnym zakresie funkcjonalnym przy ograniczonej liczbie użytkowników na infrastrukturze przejściowej, zapewnienia wszystkim użytkownikom Systemu dodatkowej asysty personalnej i konsultacji. Poniesienie wykonania ww. usług innemu niż dotychczasowemu wykonawcy wiązałoby się z poniesieniem dodatkowych kosztów wynikających z potrzeby zapoznania się z aplikacją jak również wyszkolenia konsultantów.

[Dowód: akta kontroli str. 2569-2571]

Dnia 30 września 2005 r. została podpisana umowa nr C/624/05/BP/B/R ze spółką ComArch S.A., której przedmiotem było:

a) wykonanie migracji danych do systemu Trezor, zainstalowanego na wypożyczonym sprzęcie, tj. konwersję danych dostarczonych przez Zamawiającego, obejmujących okres od



1.01.2005 do 31.08.2005 r., import danych oraz weryfikację poprawności zaimportowanych danych,

b) rekonfigurację systemu, tj. utworzenie środowiska testowego obok tzw. środowiska produkcyjnego, na wypożyczonym sprzęcie,

c) świadczenie usług asysty personalnej (w maksymalnym wymiarze 464 roboczogodzin, przy stawce 244 zł z VAT za jedną roboczogodzinę asysty), tj. organizacji prezentacji z obsługi systemu, szkoleń stanowiskowych dla użytkowników systemu w miejscu wskazanym przez Zamawiającego, migracji danych za okres inny niż wskazany w pkt a), optymalizacji i rekonfiguracji systemu oraz wprowadzania zmian w systemie wynikających z ewentualnych zmian legislacyjnych bądź doświadczeń eksploatacyjnych.

Wykonawca zobowiązał się do wykonania prac określonych w pkt a) i b) w terminie 30 dni od podpisania umowy. Zgodnie z aneksem (z dn. 30.09.2005 r.) do umowy, Wykonawca zobowiązał się do pozostawania w gotowości świadczenia usługi asysty personalnej do dnia 31.03.2006 r.

W dniach 20.12.2005 r. i 27.12.2005 r. Wykonawca wystawił 10 faktur z tytułu świadczenia usług asysty personalnej (pkt. c), których przedmiotem były prace polegające na modyfikacji systemu, korekcie danych zatwierdzonych w systemie, udzielaniu konsultacji użytkownikom systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 2703-2735]

W umowie C/624/05/BP/B/R określono, iż jej całkowita wartość nie może przekroczyć 292,8 tys. zł (łącznie z VAT), w tym:

a) 179.584,00 zł z tytułu prac opisanych w pkt a) i b),

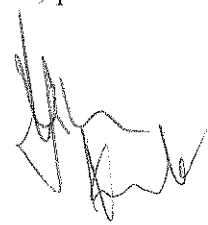
b) 113.216,00 zł z tytułu świadczenia usług asysty personalnej opisanej w pkt c).

Płatności ww. kwot dokonano odpowiednio: 7.12.2005 oraz 30.12.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2571-2573]

Zakup licencji Oracle

Pismem z dnia 6.01.2005 r. p.o. Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa zwróciła się do Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu z wnioskiem o zakup licencji oprogramowania firmy Oracle wraz z usługą 7-miesięcznej Asysty Technicznej i Konserwacji (ATiK) w okresie czerwiec-grudzień 2005 r., niezbędnych do pełnego uruchomienia systemu Trezor. Szacunkowy koszt zakupu określono na 8.003,2 tys. zł (brutto), w tym: 1.854,65 tys. zł do sfinansowania środkami, które nie wygasają w 2004 r. z upływem roku budżetowego oraz 6.148,55 tys. zł ze środków budżetu państwa w 2005 r. w cz. 19 (rozdział 75001, par.



6060) uprzednio przeniesionych z rezerwy celowej w cz. 83 (rozdział 75818, par. 6800, poz. 43).

Zamówienie Departamentu Budżetu Państwa zostało włączone przez Departament ds. Informatyzacji Resortu do postępowania grupującego wszystkie zamówienia na produkty firmy Oracle na potrzeby jednostek resortu, które obejmowało łącznie:

- a) Oracle Database Enterprise Edition (dalej: ODEE) – licencje na 72 procesory (w tym 48 na potrzeby systemu Trezor),
- b) Oracle Real Application Clusters (dalej RAC) - licencje na 48 procesorów (wszystkie na potrzeby Trezora),
- c) Oracle Real Application Cluster - licencje na 50 użytkowników (nie dotyczy Trezora)
- d) Oracle Partitioning (dalej PO)- licencje na 72 procesory (w tym 48 dla Trezora)
- e) Oracle Internet Application Server (dalej IAS) - licencje na 10 procesorów (na potrzeby Trezora),
- f) Oracle Discoverer Desktop Edition (dalej: ODDE)- licencje dla 320 użytkowników (30 na potrzeby Trezora),
- g) zakup Asysty Technicznej i Konserwacji na 2005 r. dla pozostałych posiadanych przez Ministerstwo licencji Oracle. W uzasadnieniu zakupu podano, iż zakup ATiK daje w szczególności prawo do używania najnowszych wersji oprogramowania oraz do migracji na dowolną platformę systemowo-sprzętową. Dla zachowania tych praw istotne jest zachowanie ciągłości ATiK.

[Dowód: akta kontroli str. 2575]

Wniosek z dn. 7.02.2005 r. o wszczęcie postępowania na zakup oprogramowania Oracle wraz z ATiK został podpisany z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI, Józefa Adamusa.

[Dowód: akta kontroli str. 1457-1459]

Decyzją z dn. 15.02.2005 r. podpisaną z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez Zastępcę Dyrektora Departamentu DI, Romualda Bącała została powołana Komisja do przeprowadzenia ww. zakupu w składzie Piotr Stodółkiewicz (w składzie komisji do dn. 19.05.2005 r.) – Przewodniczący, Ryszard Gajewski – Wiceprzewodniczący (od dn. 19.05.2005 r. – Przewodniczący), Barbara Szwed – Sekretarz, Wojciech Szala – Departament BP (od dn. 19.05.2005 r. – Wiceprzewodniczący), Paweł Gierzyński, Ryszard Zabłocki – Członkowie.

[Dowód: akta kontroli str. 1463-1465]



W trakcie prac Komisji Przetargowej w dn. 29.04.2005 – 4.05.2005 r., Przewodniczący Komisji został poinformowany przez przedstawiciela Departamentu BP o konieczności zmniejszenia ilości potrzebnych licencji dla Departamentu BP, gdyż w równolegle toczących się postępowaniach na zakup sprzętu (w tym w postępowaniu na zakup sprzętu docelowego na potrzeby systemu Trezor) dopuszczono serwery bazodanowe z najnowszymi-wydajniejszymi - procesorami, które weszły na rynek w 2005 r. W protokole z czynności Komisji z dn. 4.05.2005 r. stwierdzono, iż „Wartość przedmiotu zamówienia wynikająca z różnicy ilości udzielonych licencji wynosi ok. 1,7 mln zł. Zakup, być może niepotrzebnych licencji, o takiej wartości naraża zamawiającego na zarzut niegospodarności.” W konsekwencji liczba kupowanych licencji ODEE uległa zmniejszeniu o 24 szt. (z 72 do 48 szt.), w tym na potrzeby systemu Trezor o 16 szt. licencji ODEE wraz z opcjami RAC i PO. O fakcie tym poinformowano oferentów w piśmie z 4.05.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2577]

Aneks do wniosku z dn. 7.02.2005 r. o wszczęcie postępowania na zakup oprogramowania Oracle wraz z ATiK, uwzględniający powyższą zmianę zakresu zamówienia, został podpisany dn. 4.05.2005 r. z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI, Grzegorza Fitta.

[Dowód: akta kontroli str. 1461]

Dn. 31.05.2005 r. zawarto umowę nr MF/R/B/05/45/DI, pomiędzy MF reprezentowanym z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI, Grzegorza Fitta a firmą Oracle Polska reprezentowaną przez Prezesa Zarządu Oracle Polska, Pawła Piwowara.

W wyniku realizacji umowy zakupiono na potrzeby MF m.in. licencje firmy Oracle wraz z ATiK na 7 miesięcy, tj. do końca 2005 r. Było to 48 szt. licencji ODEE, 32 szt. licencji na opcję RAC, 50 szt. licencji na opcję Real Application Cluster na użytkownika, 48 szt. licencji na opcję PO, 10 szt. licencji na IAS, 320 szt. licencji na ODDE. Łączna wartość powyższych licencji oraz ATiK wyniosła 9.152,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1467-1477, 2577-2579]

Z powyższego na potrzeby systemu Trezor zakupiono 32 licencje ODEE wraz z opcjami RAC i PO, 10 licencji IAS, 30 licencji ODDE. Łącznie koszt zakupu licencji na potrzeby systemu Trezor wyniósł 6.391,9 tys. zł.

Na potrzeby pilotażowego wdrożenia Systemu w 2005 r. wykorzystywanych było 8 licencji ODEE wraz z opcjami RAC i PO oraz 10 licencji IAS. Koszt zakupu niewykorzystywanych w 2005 r. 24 licencji ODEE wraz z opcjami RAC i PO oraz 30 licencji ODDE wyniósł

4.252,96 tys. zł, w tym **483,72 tys. zł** z tytułu zakupu usługi ATiK na okres czerwiec-grudzień 2005.

[Dowód: akta kontroli, str. 2579]

Fakt, że ww. licencje nie będą wykorzystywane co najmniej do końca 2005 r. można było przewidzieć na początku maja 2005 r., gdyż stan prac nad zakupem sprzętu docelowego dla systemu Trezor nie pozwalał zakładać, że zostanie on zakupiony do końca 2005 r. (w maju 2005 r. nie była gotowa SIWZ na zakup sprzętu docelowego, a środki na jego zakup wygasły z końcem czerwca 2005 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 2543]

Niewykorzystane licencje pozostają w gestii Departamentu BP. Do końca 2006 r. nie przewiduje się wykorzystania licencji niewykorzystywanych w 2005 r., o których mowa wyżej. Mają one być docelowo wykorzystywane od stycznia 2007 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1335]

Pismem z dn. 8.02.2006 r. do Dyrektora Departamentu DI, Janusz Kobeszko, p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej I, przekazał zapotrzebowanie na licencje do baz danych Oracle na potrzeby systemu ISKOS.

[Dowód: akta kontroli str. 2739-2741]

Pismem z dn. 13.04.2006 r. do Zastępcy Dyrektora Departamentu DI, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej, Przemysław Zapart, poinformował, iż na potrzeby systemu wspomagania kontroli skarbowej ISKOS wymagane są 52 licencje ODEE z opcją PO oraz że zgodnie z posiadanymi przez Departament Kontroli Skarbowej informacjami, 24 licencje niewykorzystywane na potrzeby systemu Trezor mogłyby być wykorzystane na potrzeby systemu ISKOS. W związku z tym Przemysław Zapart wnioskował o zakup 28 licencji.

[Dowód: akta kontroli str. 1341-1343]

Bazy danych Oracle zostały zainstalowane na sprzęcie zakupionym na potrzeby systemu ISKOS w dn. 29.09.2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2753-2791]

W notatce z dn. 23.05.2006 r. pracownik Departamentu DI Edyta Kocewiak poinformowała p.o. Dyrektora Departamentu DI Jerzego Iwona o tym, że na potrzeby systemu ISKOS należy zakupić liczbę 36 licencji ODEE z opcją PO, która stanowi różnicę pomiędzy aktualnymi potrzebami przedstawionymi w ww. piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej (52 sztuki) a ilością licencji zakupionych na potrzeby systemu ISKOS w maju 2005 r. (16 sztuk). W związku z faktem posiadania przez MF 24 niewykorzystywanych



licencji, dn. 29.06.2006 r. p.o. Dyrektora Departamentu Eksploatacji Systemów Informatycznych, Jerzy Iwon zdecydował, że dostawa i płatności zw. z planowanym na rok 2006 zakupem 36 sztuk licencji Oracle Database Enterprise Edition z opcją Partitioning potrzebnych do produkcyjnego uruchomienia systemu wspomagania kontroli skarbowej ISKOS zostaną zrealizowane następująco:

- a) 12 licencji: planowany termin dostawy – koniec sierpnia 2006 r.,
- b) 24 licencje: planowany termin dostawy – styczeń 2007 r.

Usługa Asysty Technicznej i Konserwacji (ATiK) do 12 licencji, których dostawa planowana jest na koniec sierpnia 2006, będzie obejmowała okres 4 miesięcy (od września do grudnia 2006 r.), natomiast pozostałe 24 licencje zostaną zakupione wraz z roczną ATiK na 2007 r.

Wniosek z dn. 7.08.2006 r. o wszczęcie postępowania na zakup oprogramowania Oracle zatwierdził z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych, Radosław Marłęga.

[Dowód: akta kontroli str. 1345-1350]

W przypadku gdyby zakupu licencji Oracle w ramach umowy nr MF/R/B/05/45/DI z dn. 31.05.2005 r. dokonać w taki sposób, aby 24 szt. licencji Oracle Database Enterprise Edition wraz z opcjami Real Application Cluster i Partitioning oraz 30 licencji Oracle Discoverer Desktop Edition, o których - na początku maja 2005 r. - było wiadomo, że nie będą wykorzystywane na potrzeby systemu Trezor do końca 2005 r., zakupić z planowanym terminem dostawy od stycznia 2006 r., MF nie ponosiłoby w okresie czerwiec – grudzień 2005 r. kosztów ATiK dla tych licencji w kwocie 483,72 tys. zł.

P.o. Dyrektora Departamentu RI Radosław Marłęga wyjaśnił, że „zakres zakupu nowych licencji oprogramowania Oracle i ATiK dla systemu TREZOR wynikał z oszacowania potrzeb przez wnioskujący Departament”, tj. Departament BP, oraz że: „Na zakres zakupu licencji oprogramowania Oracle w przetargach realizowanych w poszczególnych latach miały wpływ upusty. Firma Oracle Polska Sp. z o.o. udziela Ministerstwu Finansów upustów cenowych w zależności od wielkości zakupu. Ministerstwo Finansów dokonuje zakupu licencji oprogramowania Oracle raz na 2–3 lata, tak aby w wyniku zwiększenia wielkości zamówienia otrzymać możliwie największy upust. W latach 2000-2001 upust przy zakupie licencji wynosił ok. 45%, w 2003 r. ok. 48%, w roku 2005 planowany upust wynosił ok. 54% cen listowych. W związku ze zmniejszeniem wartości zamówienia planowany upust uległ zmniejszeniu do wartości ok. 45%, co znajduje potwierdzenie zarówno w planowanej wartości zamówienia, jak i w wartości udzielonego zamówienia. W przypadku dalszego istotnego obniżenia wartości zamówienia upust na zakup licencji uległby dalszemu zmniejszeniu.”



[Dowód: akta kontroli str. 3193-3195]

Odpowiadając na pytanie dlaczego w trakcie prac nad zakupem licencji Oracle na potrzeby systemu Trezor w maju 2005 r. Departament BP, jako Departament wnioskujący o zakup, nie poinformował Komisji przetargowej oraz Departamentu DI, że zakupu licencji na potrzeby systemu Trezor można dokonać w taki sposób, aby 24 szt. licencji Oracle Database Enterprise Edition wraz z opcjami Real Application Cluster i Partitioning oraz 30 licencji Oracle Discoverer Desktop Edition, o których - na początku maja 2005 r. - było wiadomo, że nie będą wykorzystywane na potrzeby systemu Trezor do końca 2005 r., zakupić w terminie późniejszym, tj. np. z planowanym terminem dostawy od stycznia 2006 r. (koszty zakupu pokryć ze środków roku 2006), p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *Zakupu licencji Oracle na potrzeby Systemu dokonano w 2005 roku, w ramach zakupów centralnych dla resortu, realizowanych przez Dep. DI, mając na względzie uruchomienie Systemu dla dysponentów głównych środków budżetu państwa w drugiej połowie 2005 roku. Licencje Oracle były niezbędne dla uruchomienia Systemu na sprzęcie udostępnionym w ramach hostingu. Pomimo mniejszych potrzeb sprzętowych w roku 2005, zdecydowano o zakupie licencji Oracle dla wersji produkcyjnej Systemu, biorąc pod uwagę, że:*

- a. *procentowy opust cenowy udzielany przy zakupie licencji Oracle (dla całego resortu), rośnie wraz ze wzrostem wartości całości zamówienia obliczonego wg cen katalogowych,*
- b. *koszt Asysty Technicznej i Konserwacji licencji Oracle jest naliczany od faktycznej, zastosowanej po opuszczeniu, ceny licencji Oracle.*

Mając na względzie powyższe uwarunkowania oraz zakładając wieloletni okres użytkowania licencji, istotne jest grupowanie zakupów licencji Oracle w maksymalnie duże pakiety, co wpływa na uzyskanie większego opustu od ich ceny katalogowej, a w następstwie także niższe opłaty ATiK. Ponadto, w przypadku czasowego niewykorzystywania licencji, mogą one być użytkowane na potrzeby innych systemów informatycznych, dla których wymagane jest użycie licencji Oracle."

[Dowód: akta kontroli str. 3903]

Warunki udzielenia zamówienia na rozbudowę systemu Trezor (Trezor II)

Równolegle z pracami nad tworzeniem systemu Trezor, w Departamencie BP realizowane były prace związane z rozbudową systemu o moduły planowania, sprawozdawczości budżetowej i raportowania. Działania te były realizowane w ramach

komponentu „A” projektu Phare 2002 „Jednolity system zarządzania finansami publicznymi” (nr karty projektu: PL2002/000-580.01.09).

[Dowód: akta kontroli str. 2581]

Zgodnie z art. 7 Porozumienia (ang. Memorandum of Understanding) zawartego pomiędzy Przewodniczącym Delegacji Komisji Europejskiej w Polsce, Panem Rolfem Timans a p.o. Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Panią Marą Karasińską - Fendler z dn. 24.12.1998 r., w celu zapewnienia merytorycznej oraz terminowej realizacji projektów powoływany jest przez zaangażowane w projekt Ministerstwo Starszy Koordynator Programu (SPO). Do szczegółowych obowiązków SPO należy m.in. przygotowanie dokumentacji przetargowej.

[Dowód: akta kontroli str. 2593-2601]

W ramach projektu „Jednolity system zarządzania finansami publicznymi” od 25.03.2003 r. funkcję SPO pełniła Sekretarz Stanu w MF Halina Wasilewska-Trenkner, która od dn. 11.07.2003 r. upoważniła do występowania w imieniu SPO Zastępcę Dyrektora Departamentu BP Elżbietę Koszałkę. Od dn. 26.02.2004 r. funkcję Koordynatora Projektu pełniła Podsekretarz Stanu w MF Elżbieta Suchocka-Roguska, natomiast funkcję Zastępcy Koordynatora Projektu w zakresie komponentu A pełniła Elżbieta Koszałka.

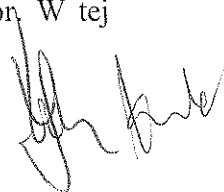
[Dowód: akta kontroli str. 2603-2607]

Za organizację przetargu odpowiedzialna była JFK, której Prezesem Zarządu był Pan Mateusz Kujawa. Dokumentacja przetargowa została sporządzona przez p. Halinę Sowińską – ówczesnego Kierownika I Działu Przetargów JFK oraz pracowników Beneficjenta, tj. MF, Departament BP w dniu 23 sierpnia 2004 r., a zatwierdzona przez PAO w dniu 25 sierpnia 2004 r. i warunkowo zatwierdzona przez Reprezentację Komisji Europejskiej w Polsce w dniu 31 sierpnia 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2637, 2693]

Przy wyborze wykonawcy dla realizacji tego zamówienia zastosowano procedurę otwartą (międzynarodowy przetarg nieograniczony jednostopniowy) opisaną w „Podręczniku procedur dotyczących dotacji i zamówień publicznych w ramach instrumentów przedakcesyjnych” (ang. „GGAPP – Guide on Grants and Public Procurement under pre-accession instruments”, zwanym również Phare –PRAG Compliant, wydanym przez Komisję Europejską.

W dniu 20.07.2004 r. p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Elżbieta Koszałka przekazała do JFK dokument Zakres Zadań (ang. Terms of Reference – ToR) określający wymagania stawiane oferentom w ramach przetargu na rozbudowę systemu Trezor. W tej



wersji dokumentu w ramach usług powdrożeniowych określono usługę Wsparcia Technicznego (ang. Technical Assistance). Wsparcie techniczne obejmowało udzielanie przez Wykonawcę konsultacji dot. systemu w siedzibie Zamawiającego w liczbie 120 godzin przez okres 12 miesięcy od daty odbioru systemu. Wymóg udzielenia Wsparcia Technicznego nie został włączony do ostatecznej wersji zakresu wymagań.

[Dowód: akta kontroli str. 2621-2631]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Rezygnacja z ujęcia takiej usługi w umowie wynikała z zasad procedury PHARE, stanowiącej, iż realizacja umowy musi mieścić się w terminach określonych w fiszce projektu, które z kolei wynikały z nieprzekraczalnego terminu wydatkowania środków PHARE 2002. Ujęcie takiej usługi w umowie przedłużyłoby termin jej realizacji, naruszając powyższą zasadę. Wskazany zapis został usunięty na wniosek JFK.”*

[Dowód: akta kontroli str. 3287]

Dnia 20.08.2004 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu BP, Annę Kęczkowską została przekazana do JFK kolejna wersja Zakresu Zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 2633]

„Podręcznik procedur dotyczących dotacji i zamówień publicznych w ramach instrumentów przedakcesyjnych” - wersja z maja 2004 r.² (pkt. 2.10) stanowi, iż dokumentacja przetargowa powinna zostać sporządzona tak aby zapewnić najwyższy możliwy poziom konkurencji oraz jednocześnie precyzyjnie określać wymagania dot. zamawianych produktów lub usług.

[Dowód: akta kontroli str. 3065-3067]

Zakres Zadań w pkt. 2. „Cele kontraktu i oczekiwane rezultaty”, stanowi, iż zakres kontraktu obejmuje rozwinięcie systemu informatycznego obsługi budżetu państwa, poprzez dodanie nowych funkcjonalności. System Trezor I, który należało rozbudować został opisany w załączniku II 1 do dokumentacji przetargowej. Załącznik ten prezentował w sposób syntetyczny (na 3 stronach) pierwszą część informatycznego systemu obsługi budżetu państwa obejmującą proces realizacji budżetu – Trezor I. Zostały w nim ogólnie opisane następujące zagadnienia: użytkownicy systemu (podstawowi i zaawansowani), scentralizowana wielowarstwowa architektura systemu, fakt wykorzystywania oprogramowania Oracle Financials (moduły księga Główna, Zobowiązania, Należności, Przepływy pieniężne), fakt że system będzie połączony z systemem NBP i będzie z nim

² Dokument dostępny na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, adres: <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/source.nsf/0/16D32E0F87AC728CC1256E9900470129?Open>

wymieniał dane, środowisko rozwojowe, fakt że w ramach realizacji pierwszej części systemu powstanie infrastruktura sprzętowa uwzględniająca przyszłą rozbudowę systemu, posiadane przez MF licencje oprogramowania Oracle, planowana data wdrożenia pierwszej części systemu – 30.12.2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2643-2647, 2660]

W Zakresie Zadań zawarto wymaganie uwzględnienia przez Wykonawcę rozbudowy systemu rozwiązań przyjętych w trakcie budowy systemu Trezor I: pkt. 4.1.1. Opis systemu: „Konsultant projektując i budując system powinien opierać się na istniejących mechanizmach i wykorzystać je przy rozbudowie (mechanizm autoryzacji, obieg dokumentów). Dostęp do systemu dla wszystkich użytkowników będzie następował na istniejących zasadach (istniejące formy wprowadzania i przeglądania informacji).”

[Dowód: akta kontroli str. 2663]

Ponadto w pkt. 6.1 Zakresu Zadań, stwierdzono iż w ramach przedstawionej oferty, oferent przedstawi szkic techniczny proponowanego rozwiązania, który będzie zawierać m.in.:

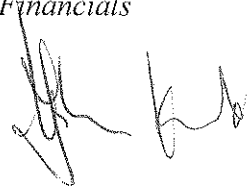
- architekturę Systemu (uwzględniającą: rozwiązania z pierwszej części systemu, wielowarstwowość, sposób komunikacji użytkowników z systemem)
- odniesienie proponowanych rozwiązań do istniejącej części systemu,
- propozycję wykorzystania istniejących kanałów komunikacji użytkowników podstawowych.

[Dowód: akta kontroli str. 2677]

JFK wyjaśniła, że określenie i opisanie przedmiotu zamówienia należało do obowiązków Beneficjenta. Według JFK, zakres załącznika II 1, zdaniem Beneficjenta, był wystarczający do przygotowania oferty spełniającej wymagania przetargowe. JFK, będąca instytucją przygotowującą dokumentację przetargową, której immanentną częścią był Zakres Zadań (przygotowany przez Beneficjenta) nie miała podstaw na etapie przygotowywania procedury przetargowej do kwestionowania zakresu informacji przedstawionych przez Beneficjenta w Zakresie Zadań i we wspomnianym powyżej jego Załączniku.

[Dowód: akta kontroli str. 3177]

Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska wyjaśniła, że *„Opis systemu Trezor I sporządzony dla celów przedmiotowej dokumentacji przetargowej, uznano za wystarczający, ponieważ informatyczny system obsługi budżetu państwa Trezor I powstał w oparciu o oprogramowanie standardowe Oracle Financials. Konfiguracja oraz modyfikacja zrealizowana została w sposób zgodny z zaleceniami firmy Oracle producenta oprogramowania oraz wymaganiami Zamawiającego. Oprogramowanie Oracle Financials*



jest pakietem oprogramowania ogólnie znanym na rynku i potencjalni oferenci powinni znać jego budowę oraz sposób i zasady dostosowania do wymagań zamawiającego. Natomiast po podpisaniu umowy na rozwój systemu, Wykonawcy przekazana została dokumentacja na temat szczegółowej konfiguracji oraz zakresu w jakim oprogramowanie standardowe zostało dostosowane do wymagań Zamawiającego.”

[Dowód: akta kontroli str. 3961]

JFK udostępniła dokumentację przetargową 33 firmom. W trakcie postępowania przetargowego prowadzonego przez JFK, 3 potencjalni oferenci zgłaszali pytania z prośbą o wyjaśnienia dotyczące istotnych warunków zamówienia. Pismem z dnia 14.10.2004 r. Sekretarz Stanu w MF Elżbieta Suchocka-Roguska, przesłała do JFK odpowiedzi na pytania potencjalnych oferentów dot. Zakresu Zadań tj. kwestii merytorycznych związanych z tworzeniem Systemu Trezor II (w tym odnośnie budowy systemu Trezor I).

[Dowód: akta kontroli str. 3179, 3149-3161]

Były to m.in.:

- a) Pytanie oferenta: Jaki sprzęt (zasoby) zapewnione są pod przyszły system? Odpowiedź: Sprzęt wraz systemami operacyjnymi niezbędny do uruchomienia całości Systemu dostarczy Beneficjent w ramach budowy pierwszej części.
- b) Pytanie oferenta: Skoro SIWZ określa, iż „w ramach prac nad aktualizacją systemu, Konsultant dostarczy produkty: ..., - wstępny projekt systemu, - projekt systemu, - prototypy systemów, ...”, czy Klient dostarczy oferentowi wszelkich informacji, dokumentacji na temat aktualnie budowanego systemu, tak aby możliwe było określenie założeń do wykonania projektu, zdefiniowania zagrożeń oraz oszacowania prac niezbędnych do wykonania. Odpowiedź: Dokumentacja dot. pierwszej części systemu przekazana zostanie konsultantowi po podpisaniu umowy.
- c) Pytanie oferenta: Aby opis i zarazem wycena była w korelacji z tym co musimy zmienić w obecnym systemie, musimy zapoznać się z dokumentami analizy dotychczasowego systemu. Czy klient jest gotów nam to w tej chwili udostępnić? Odpowiedź: Dokumentacja dotycząca pierwszej części Systemu udostępniona będzie Konsultantowi po podpisaniu umowy.
- d) Pytanie oferenta: Przy obecnym stanie wiedzy na temat dotychczasowego systemu, trudno jest określić wymagany zakres i zagwarantować, że w trakcie analizy nie wynikną dodatkowe okoliczności. Odpowiedź: Wszystkie wymagania określone w trakcie przeprowadzania etapu analizy będą musiały znaleźć się w dokumencie projekt systemu, który będzie podstawą rozbudowy systemu.



- e) Pytanie oferenta: Prosimy o udostępnienie dokumentacji architektury Systemu wdrażanego w pierwszym etapie. Odpowiedź: Dokumentacja udostępniona zostanie konsultantowi po podpisaniu umowy.
- f) Pytanie oferenta: Prosimy o udostępnienie dokumentacji technicznej Systemu wdrażanego pierwszym etapie. Odpowiedź: Dokumentacja udostępniona zostanie konsultantowi po podpisaniu umowy.
- g) Pytanie oferenta: Prosimy o udostępnienie dokumentacji rozszerzeń zaprojektowanych dla Oracle Financials. Odpowiedź: Dokumentacja udostępniona zostanie konsultantowi po podpisaniu umowy.
- h) Pytanie oferenta: Prosimy o udostępnienie dokumentacji standardów zabezpieczeń i uwierzytelniania przyjętych w pierwszym etapie wdrożenia Systemu. Odpowiedź: Ze względów bezpieczeństwa informacje te przekazane zostaną Konsultantowi po podpisaniu umowy.
- i) Pytanie oferenta: Prosimy o specyfikację przyjętego w pierwszym etapie wdrożenia Systemu standardu podpisu elektronicznego. Odpowiedź: Ze względów bezpieczeństwa informacje te przekazane zostaną Konsultantowi po podpisaniu umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 2649-2654]

Wszystkie powyższe pytania zadała firma Computerland. Podczas przygotowywania odpowiedzi na pytania potencjalnych oferentów, w trybie kontaktów roboczych pomiędzy JFK i MF była rozważana kwestia ewentualnego udostępnienia dokumentacji dotyczącej pierwszej części Systemu potencjalnym oferentom. W związku z ww. pismem otrzymanym dn. 14.10.2004 r. z Departamentu BP, JFK dn. 19.10.2004 r. udzieliła powyższych odpowiedzi wszystkim potencjalnym oferentom.

[Dowód: akta kontroli str. 3177-3179]

Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska wyjaśniła, że „*Przedstawienie obszerniejszych odpowiedzi na przedmiotowe pytania (dotyczące w głównej mierze zakresu dostosowania oprogramowania podstawowego do wymagań zamawiającego) ze względów bezpieczeństwa, nie było wskazane podmiotom innym niż wykonawcy wylonionemu w postępowaniu. Nie były to informacje niezbędne, uniemożliwiające bądź ograniczające udział w postępowaniu. W przedmiotowym postępowaniu nie zostały wniesione żadne protesty ani odwołania, w tym dotyczące treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (Terms of Reference).*”

[Dowód: akta kontroli str. 3961]



Ogłoszenie o przetargu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 7 września 2004 r., pod numerem 2004/S 174-149384. Termin składania ofert został wyznaczony na 25 października 2004 r., godz. 11.00.

W przetargu zostały złożone 3 oferty:

Oferta nr 1 Intracom S.A. Hellenic Telecommunications and Electronics Industry, Grecja w konsorcjum z Systemy Komputerowe – Główna S.A., Polska

Oferta nr 2 ComArch S.A., Polska

Oferta nr 3 Softbank S.A., Polska w konsorcjum z Big Five X Sp. z o.o., Polska

Procedura wyboru najkorzystniejszej oferty dla międzynarodowego przetargu nieograniczonego jednostopniowego składała się z następujących elementów:

- ocena wniosków (ang. Evaluation of Applications);
- ocena administracyjna (formalna) ofert (ang. Administrative Evaluation);
- ocena techniczna ofert (ang. Technical Evaluation);
- ocena finansowa ofert (ang. Financial Evaluation).

[Dowód: akta kontroli str. 2695]

Podczas oceny wniosków Komisja Przetargowa oceniała zdolność ekonomiczną i finansową oraz zdolność techniczną (personel, doświadczenie w realizacji projektów informatycznych) Wykonawcy i odrzuciła na tym etapie ofertę nr 1.

[Dowód: akta kontroli str. 2695-2697, 2701]

W trakcie oceny administracyjnej sprawdzane były m.in. dokumenty podmiotowe oferentów oraz poprawność wypełnienia Formularza Oferty.

[Dowód: akta kontroli str. 2697]

Podczas oceny technicznej (waga 50%), ocenie punktowej podlegała jakość techniczna oferty na podstawie Formularza Oceny (ang. Evaluation Grid) stanowiącego załącznik III w Części C Dokumentacji Przetargowej.

Ocenie technicznej podlegały: „Organizacja i Metodologia” zaproponowana przez oferenta (maksymalna liczba punktów - 60) oraz kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie zawodowe głównych ekspertów zaproponowanych przez Oferenta do realizacji umowy (maksymalna liczba punktów – 40).

W ramach oceny „Organizacji i Metodologii” oceniane były m.in.:

- uwagi Oferenta odnośnie Zakresu Zadań pokazujące stopień zrozumienia kontraktu,
- krótki opis proponowanego podejścia do wykonania kontraktu, zawierający szkic techniczny proponowanego rozwiązania (maksymalnie 28 punktów),
- lista proponowanych zadań, uważanych za niezbędne od osiągnięcia celów kontraktu

- proponowany sposób zarządzania projektem oraz harmonogram prac.

Na etapie oceny technicznej została odrzucona oferta nr 3, dla której średni końcowy wynik wyniósł 68,84 pkt., podczas gdy, zgodnie z procedurą przetargową opisaną w podręczniku GGAPP, do oceny finansowej dopuszczane są oferty, które otrzymały w trakcie oceny technicznej minimum 80 punktów .

[Dowód: akta kontroli str. 2697-2701]

Ocenę finansową ofert poprzedza otwarcie przez Komisję Przetargową kopert zawierających oferty finansowe. Koperty z ofertą finansową z ofert, które nie przeszły pomyślnie oceny wniosków, oceny administracyjnej (formalnej) i technicznej nie zostają otwarte.

W związku z powyższym i mając na uwadze, że jedynie Oferta nr 2, złożona przez firmę ComArch S.A. pomyślnie przeszła ocenę wniosków, ocenę administracyjną (formalną) i techniczną (94,83 pkt) , Komisja Przetargowa otworzyła kopertę zawierającą ofertę finansową tego Wykonawcy. Zaoferowana cena wynosiła 1 300 000 Euro.

[Dowód: akta kontroli str. 2695]

Dnia 30 listopada 2004 r. została podpisana umowa nr 2002/000-580.01.09.02 na rozbudowę informatycznego systemu obsługi budżetu państwa o wartości 1.300 tys. Euro pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanym przez JFK, a firma ComArch S.A. Umowa była w całości finansowana ze środków funduszu Phare.

[Dowód: akta kontroli str. 2635-2687]

Przedmiotem umowy było opracowanie i wdrożenie 3 kolejnych modułów systemu Trezor: Planowanie, Sprawozdawczość budżetowa i Raporty dla Kierownictwa.

Realizacja przedsięwzięcia została podzielona na 6 etapów:

- opracowanie i zaakceptowanie planu jakości projektu (akceptacja nastąpiła 3.01.2005 r.),
- opracowanie i zaakceptowanie analizy systemu (akceptacja - 11.03.2005 r.),
- opracowanie i zaakceptowanie Projektu Wstępnego Systemu (akceptacja - 25.05.2005 r.),
- opracowanie i zaakceptowanie Projektu Systemu (akceptacja - 29.07.2005 r.),
- budowa systemu, w tym prototypu i ostatecznej wersji systemu (akceptacja - 18.11.2005 r.),
- wdrożenie systemu, w tym testy sprawdzające i obciążenia, szkolenia dla użytkowników i administratorów Systemu, opracowanie dokumentacji (akceptacja - 8.12.2005 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 2585]

Serwis gwarancyjny określony w umowie obejmował:

- a) gwarancję na poprawne funkcjonowanie systemu i wszelkich dostarczonych produktów w okresie 24 miesięcy od daty podpisania protokołu odbioru Systemu,

- b) gwarancję, że rozbudowany system będzie odpowiednio działał w infrastrukturze teleinformatycznej Departamentu DI MF lub operatora zewnętrznego
- c) świadczenie przez okres trwania gwarancji następujących usług serwisowych: usuwanie błędów i wad w oprogramowaniu aplikacyjnym, bezpośrednią diagnostykę, pomoc na telefon, konsultacje w zakresie obsługi technicznej i użytkowej oprogramowania przygotowanego przez Wykonawcę.

W ramach wdrożenia systemu Wykonawca był zobowiązany do świadczenia konsultacji w zakresie obsługi technicznej i użytkowej oprogramowania standardowego i aplikacyjnego w okresie realizacji umowy oraz przez trzy miesiące po jej zakończeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 2673]

Początkowo planowany na 1.09.2005 r. termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia został przesunięty na 9.12.2005 r. za zgodą JFK, na wniosek zamawiającego i wykonawcy. Przyczyną opóźnień była złożoność etapu analizy Systemu oraz przedłużająca się faza testów akceptacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 2585]

Dnia 19.12.2005 r. wykonawca przekazał „Raport końcowy” z realizacji umowy. Został on zaakceptowany przez Sekretarza Stanu w MF, Elżbietę Suchocką-Roguską oraz przez JFK. System został zainstalowany na sprzęcie udostępnionym w ramach usługi hostingu realizowanej przez firmę ComArch S.A (umowa nr C/957/04/DI/B z 7.04.2005 r. oraz umowa nr C/1068/05/BP/B/P z 20.01.2006 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 2585-2587]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Po odbiorze modułów dostarczonych w ramach projektu Trezor II, trwały prace związane z konfiguracją tych modułów oraz zapoznawaniem się z dostarczoną funkcjonalnością przez użytkowników zaawansowanych. W ciągu 2006 roku uruchomiono pilotażowo moduły planowania (maj 2006 r.) i sprawozdawczości (kwiecień 2006 r.)”*

[Dowód: akta kontroli str. 3285]

W zakresie modułu Sprawozdawczość zostały przekazane i zatwierdzone sprawozdania Rb-27 i Rb-28 na miesiąc maj 2006 r. oraz częściowo za II kwartał 2006 r. MF nie występowało o przekazywanie sprawozdań za II kwartał 2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3471]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: *„Można uznać, że System został testowo wdrożony w zakresie modułu sprawozdawczości, gdyż m.in. zostały przekazane sprawozdania z zachowaniem hierarchii budżetowej i zostały zagregowane na poziomie*

budżetu państwa. Kwestią drugorzędną jest rodzaj przekazywanych formularzy sprawozdawczych, ponieważ nie zmienia to sposobu przekazywania informacji. Moduł sprawozdawczości został udostępniony wszystkim dysponentom 1 i 2 stopnia w pełnym zakresie i w celach testowych każdy z nich może przekazać swoje sprawozdania w dowolnym okresie.

Ograniczenie zakresu wprowadzanych do systemu TREZOR sprawozdań wynikało z konieczności stopniowego uruchamiania modułu Sprawozdawczość. Założeniem I etapu wdrożenia modułu Sprawozdawczość było zapoznanie się użytkowników z funkcjonalnością tego modułu, wychwycenie błędów jego funkcjonowania i skorygowanie ich. Wprowadzenie do Systemu większej ilości sprawozdań obciążałoby dodatkowo użytkowników systemu TREZOR, którzy wykonują na bieżąco obowiązki związane z przekazywaniem sprawozdań w dotychczasowym trybie, a nie oznaczałoby wychwycenia większej ilości błędów systemowych."

[Dowód: akta kontroli str. 3979]

Ponadto, odnośnie sposobu korzystania przez MF z serwisu gwarancyjnego, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła, że „Ministerstwo Finansów korzystało z serwisu gwarancyjnego od momentu odbioru Aplikacji poprzez zgłaszanie Wykonawcy błędów, które pojawiły się podczas etapu przygotowywania do udostępnienia nowej funkcjonalności dysponentom środków budżetu państwa oraz błędów zgłaszanych przez użytkowników zaawansowanych w trakcie uruchomienia Systemu od maja (moduł Planowanie) oraz kwietnia (Sprawozdawczość – Konfiguracja)”.

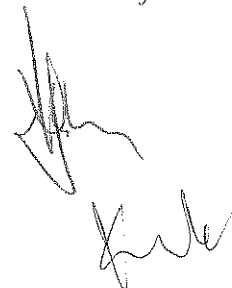
[Dowód: akta kontroli str. 3287]

Użytkownicy zaawansowani są to użytkownicy, którzy korzystają z funkcjonalności modułów Obsługa dysponentów, Planowanie i Sprawozdawczość na poziomie Ministerstwa Finansów oraz z funkcjonalności modułów Oracle Financials wspomagających prowadzenie rachunkowości i zarządzania środkami.

[Dowód: akta kontroli str. 3285]

Odnośnie sposobu korzystania przez MF z usługi konsultacji w zakresie obsługi technicznej i użytkowej oprogramowania standardowego i aplikacyjnego, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła, że „Ministerstwo Finansów korzystało z usług konsultacji od momentu odbioru Aplikacji poprzez zgłaszanie Wykonawcy wątpliwości oraz pytań, które pojawiły się podczas etapu przygotowywania do udostępnienia nowej funkcjonalności dysponentom środków budżetu państwa.”

[Dowód: akta kontroli str. 3287]



4 Zabezpieczenie infrastruktury teleinformatycznej dla potrzeb Systemu

Zabezpieczenie docelowej infrastruktury teleinformatycznej

W Strategii Informatyzacji Resortu z kwietnia 2002 r. w zakresie warstwy sprzętowej dla systemów informatycznych z obszaru zagadnień związanych z finansami publicznymi, w tym systemu obsługi budżetu państwa, określono, że konieczna jest ich lokalizacja w Centralnym Ośrodku Przetwarzania Danych, a do czasu budowy COPD systemy te muszą być zlokalizowane w centrali MF.

[Dowód: akta kontroli str. 832-833]

P.o. Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych Radosław Marłęga, wyjaśnił: „24 stycznia 2002 roku powstało opracowanie „Systemy przewidywane do eksploatacji w COPD wraz z oszacowaniem potrzebnych zasobów sprzętowych (liczby szaf typu RACK)” Wymagania systemu Budżetu Państwa są w nim oszacowane na 3 szafy typu RACK. Analiza ta wynikała z informacji jakie w tamtym czasie były dostępne na temat architektury sprzętowej systemu TREZOR. Powyższy dokument jako fotokopia został umieszczony na 388 stronie opracowania „Studium analityczno-projektowe dla nowego Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych w Ministerstwie Finansów w Warszawie”.

[Dowód: akta kontroli str. 1337, 1373]

Zgodnie z pkt. 1.3 SIWZ w ramach przetargu nieograniczonego na projekt, wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa (znak: DI/261-402/03/BSA/4), zatwierdzonej dnia 23.12.2003 r. przez p.o. Dyrektora DI Józefa Adamusa, jednym z elementów zamówienia było zaprojektowanie oraz wykonanie infrastruktury, zgodnie ze szczegółowymi wymaganiami określonymi w pkt. 2.6. Załącznika C SIWZ, którego zapis brzmiał: „Wykonawca zaprojektuje a następnie wykona infrastrukturę konieczną do prawidłowej pracy Systemu z uwzględnieniem infrastruktury już istniejącej w Ministerstwie. Infrastruktura ta będzie obejmowała wszystkie elementy sprzętowe oraz programowe nie wchodzące w skład przedmiotu zamówienia. Zamawiający dostarczy wszystkie elementy infrastruktury – zgodnie ze specyfikacją przedstawioną przez Wykonawcę (zgodnie z pkt. 3.5 Załącznika C SIWZ), które posłużą do budowy infrastruktury. Wykonawca zainstaluje, skonfiguruje oraz uruchomi wszystkie elementy.”

[Dowód: akta kontroli str. 1287, 1303-1305]

Ponadto, w § 1 pkt. 4 b) umowy nr MF/R/FS/04/3/DI z dn. 1.04.2004 r. na wykonanie i wdrożenie systemu Trezor, podpisanej z up. Dyrektora Generalnego MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI Józefa Adamusa, określono że Wykonawca zobowiązuje się do

zaprojektowania oraz wykonania infrastruktury, zgodnie z wymaganiami określonymi w Załączniku nr 2 do Umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 241-249, 1327]

Na pytanie Kontrolerów z dn. 2.11.2006 r. o przyczyny niezamieszczenia w SIWZ wymogu uwzględnienia przez Wykonawcę Systemu ograniczonej powierzchni dostępnej w serwerowniach MF na pomieszczenie docelowego sprzętu informatycznego przy opracowywaniu projektu infrastruktury technicznej koniecznej do prawidłowej pracy systemu, Radca Ministra w Departamencie BP Józef Adamus, wyjaśnił: *„Na etapie budowy systemu informatycznego Trezor, Departament DI oraz KSIR miały uzasadnioną nadzieję na wybudowanie COPD. Potwierdzały to corocznie uzyskiwane środki na ten cel w ustawie budżetowej. Niestety problemy uzgodnień międzyresortowych w uzyskaniu działki pod budowę ośrodka, spowodowały opóźnienie w realizacji tego zadania. Niemniej, po uzgodnieniu architektury systemu przez wykonawcę systemu i Departament DI, Departament DI zarezerwował miejsce na infrastrukturę w istniejących pomieszczeniach. Decyzje kolejnego kierownictwa departamentów merytorycznych i KSIR spowodowały, że powierzchnia ta została zajęta przez inne systemy.*

W przypadku braku pomieszczeń, plan lokalizacji systemu Trezor przyjęty przez poprzednie kierownictwo Departamentu DI, zakładał wynajęcie pomieszczeń u zewnętrznego dostawcy, do czasu wybudowania COPD.

Podstawowym wskaźnikiem wielkości systemu są wymagania biznesowe i funkcjonalne. Ograniczenia powierzchni nie mogą decydować o wielkości systemu i koniecznej infrastrukturze.”

[Dowód: akta kontroli str. 1767]

W dniu 19.07.2004 r. zostało przekazane do Departamentu DI opracowanie „Projekt Infrastruktury Technicznej Systemu” dot. systemu Trezor. Z opracowania wynikało, że sprzęt systemu będzie zajmował co najmniej 6-7 szaf typu RACK. Ponieważ DI nie posiadało miejsca w serwerowni na tak duży system, poinformowano BP, że konieczne jest zapewnienie usługi wynajęcia powierzchni w serwerowni na zewnątrz Ministerstwa Finansów, z zapewnieniem bezpiecznego połączenia do sieci korporacyjnej resortu finansów”.

[Dowód: akta kontroli str. 1337]

P.o. Dyrektora Departamentu RI Radosław Marłęga: *„Jak wynika z uzyskanych przez nas informacji, pracownicy byłego Departamentu DI, nie brali udziału w pertraktacjach z firmą ComArch, na temat ograniczenia infrastruktury sytemu TREZOR.”*

[Dowód: akta kontroli str. 3183]



W 2005 roku kontynuowano, zapoczątkowane w II połowie 2004 r., prace związane z zakupem sprzętu docelowego dla systemu Trezor. Dnia 2.02.2005 r. przedmiot zamówienia został rozszerzony o zlecenie usługi hotelingu (kolokacji) wraz z administracją, utrzymaniem i rozwojem powierzonych: infrastruktury sprzętowej oraz oprogramowania, na okres 3 lat od dnia podpisania umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 2543]

Odnosnie uzasadnienia połączenia w jednym zamówieniu zakupu sprzętu docelowego z usługą hotelingu, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Zakup sprzętu i usługi hotelingu w jednym postępowaniu wynikał z konieczności ograniczenia ryzyka rozbieżności terminów dostawy sprzętu i rozpoczęcia świadczenia usługi hotelingu (w przypadku protestów lub przeciągającego się postępowania). Ponadto w specyfikacji sprzętu niezbędne byłoby podanie miejsca dostawy i instalacji sprzętu co wiązałoby się z koniecznością wcześniejszego przeprowadzenia postępowania na zakup usługi hotelingu i podpisania umowy przed ogłoszeniem postępowania na dostawę sprzętu.”*

[Dowód: akta kontroli str. 3293]

Decyzją p.o. Dyrektora DI, Grzegorza Fiuka, działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, 8.09.2005 r. nastąpiła zmiana Przewodniczącego Komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania na zakup sprzętu docelowego. W związku z odejściem dotychczasowego Przewodniczącego, Pani Elżbiety Koszałki, nowym Przewodniczącym Komisji został Pan Piotr Dragańczuk, dotychczas członek Komisji.

[Dowód: akta kontroli str. 3473-3479]

Trudności w zdefiniowaniu wszystkich niezbędnych usług zapewniających poprawną pracę Systemu oraz jego utrzymania i rozwoju przez zewnętrznego wykonawcę spowodowały wstrzymanie prac nad ostateczną wersją SIWZ w okresie od czerwca do grudnia 2005 r. W dniu 30 września 2005 r. zawarto z firmą Computerland umowę na wsparcie zarządzaniem projektem rozbudowy informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Obejmowała ona wykonanie na rzecz MF usług konsultingowych i organizacyjno-metodologicznych związanych ze wspomaganie zarządzania projektem informatycznym, w tym usług konsultingowych w zakresie audytu i kontroli oraz w zakresie produktów firmy Oracle, w szczególności systemów baz danych oraz aplikacji Oracle Financials na bazie których zbudowany został Trezor. Umowa była realizowana w okresie od października 2005 r. do lutego 2006 r., a jej całkowita wartość wyniosła 217,8 tys. zł (z VAT).

[Dowód: akta kontroli str. 2545-2547, 2591, 3889-3897]

Mimo trudności w zdefiniowaniu SIWZ na zakup hotelingu, MF nie zdecydowało się na zlecenie wykonania takiej specyfikacji, a umowa z firmą Computerland nie definiowała specyfikacji jako produktu końcowego. P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Ministerstwo Finansów nie posiadało doświadczenia w zakupie tego typu usług i zdecydowało się na zakup usług umożliwiających nabycie wiedzy w zakresie dostarczania takich usług przez dostawców zewnętrznych. Głównym celem zakupu było nabycie wiedzy odnośnie przygotowywania specyfikacji takich usług a następnie realizacji i kontroli dostaw i usług realizowanych umów z zewnętrznym wykonawcą, która to wiedza może być wykorzystana nie tylko dla celów stworzenia konkretnej specyfikacji.*

Dzięki wiedzy nabytej w wyniku realizacji umowy z firmą Computerland możliwe było zdefiniowanie usług związanych z utrzymaniem aplikacji i infrastruktury przez podmiot zewnętrzny, niezbędnych do stworzenia opisu przedmiotu zamówienia oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Prace nad przedmiotem zamówienia zostały wstrzymane w związku ze zmianą koncepcji lokalizacji tego sprzętu (zobowiązanie DI we współpracy z BP do ponownego przeanalizowania kwestii lokalizacji docelowego sprzętu na posiedzeniu w dniu 22.02.2006r., ustalenia KSIR z dnia 24.05.2006 dotyczące zakup infrastruktury i utrzymanie jej przez zasoby resortu finansów).

Wiedza nabyta w wyniku prac nad zdefiniowaniem usług informatycznych będzie w przyszłości wykorzystana przez Departament BP w określaniu wymagań w zakresie dostarczania usług informatycznych przez departamenty informatyczne bądź usługodawców zewnętrznych.”

[Dowód: akta kontroli str. 3293]

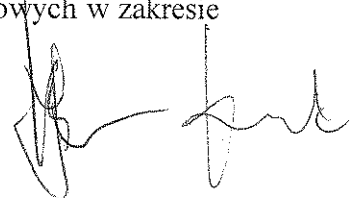
Zakup sprzętu docelowego na potrzeby systemu Trezor jest obecnie realizowany w ramach projektu: „Produkcyjne uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa”. Plany przewidują umiejscowienie infrastruktury teleinformatycznej w jednostce resortu finansów i będzie ona obsługiwana przez służby resortu.

W chwili obecnej trwają prace nad uaktualnieniem dokumentu projektu technicznego obejmującego specyfikację sprzętu.

[Dowód: akta kontroli str. 3211-3229, 3295]

Zabezpieczenie tymczasowej infrastruktury teleinformatycznej

Zgodnie z § 54 ust. 9 Regulaminem Organizacyjnym MF z dn. 21.01.2005 r. do zadań DI należy m.in. współpraca przy organizowaniu i realizowaniu prac projektowych w zakresie



tworzenia systemów informatycznych dla potrzeb departamentów MF, natomiast § 7 ust. 1 pkt 4 Regulaminu stanowi, że Departament dla zapewnienia poprawnej i niezakłóconej pracy systemów informatycznych ma obowiązek opracowania i przekazania materiałów i informacji, niezbędnych przy realizacji zadań nałożonych na DI, o które wystąpi dyrektor tego Departamentu. Regulacje te zostały zawarte również w Regulaminie Organizacyjnym MF z dn. 22.12.2005 r.

Tymczasowa infrastruktura teleinformatyczna na potrzeby systemu Trezor została zapewniona w ramach 3 umów, które obejmowały m.in. świadczenie usług hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor:

- a) I umowa: nr C/957/04/DI/B z 7.04.2005 r., w ramach której ww. usługi były świadczone w okresie od 13.05.2005 do 15.12.2005 r.,
- b) II umowa: nr C/1068/05/BP/B/P z 20.01.2006 r., w ramach której ww. usługi były świadczone w okresie od 20.01.2006 do 28.02.2006 r.,
- c) III umowa nr C/1069/05/BP/B/R z dn. 20.10.2006 r., w ramach której ww. usługi są świadczone od 13.11.2006 r. przez okres 8 miesięcy.

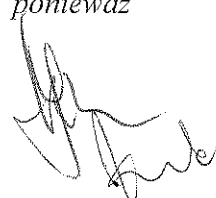
Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, sprzęt informatyczny określony w powyższych umowach mieści się w jednej szafie teleinformatycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 3293]

Pani Kamila Markiewicz wyjaśniła, że: „Po uzyskaniu w 2004r. informacji o niemożności umiejscowienia docelowego sprzętu w Ministerstwie Finansów, zlecenie usługi hostingu podmiotowi zewnętrznemu miało m.in. umożliwić pracownikom Ministerstwa Finansów nabycie wiedzy i doświadczenia, które mogło być wykorzystane w przypadku zlecenia na zewnątrz usługi hotelingu sprzętu docelowego. Biorąc pod uwagę fakt, że Ministerstwo Finansów obecnie nie jest przygotowane do utrzymywania aplikacji, jak również prowadzenia jej rozwoju, zdecydowano o zleceniu usługi hostingu, utrzymania i rozwoju aplikacji jednemu podmiotowi w realizowanej obecnie umowie. Takie rozwiązanie, w przypadku błędów bądź niedostępności aplikacji, umożliwia zgłaszanie tych błędów jednemu podmiotowi. (...) Ponadto nieuzasadniony byłby zakup przez Ministerstwo Finansów sprzętu, który byłby wykorzystywany przez stosunkowo krótki czas i nie byłby sprzętem docelowym.”

[Dowód: akta kontroli str. 3293]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że: „Na etapie planowania i budowy systemu Trezor w latach 2003 i 2004 Departament Budżetu Państwa nie rozważał możliwości administrowania i utrzymania aplikacji przez podmioty zewnętrzne, ponieważ



systemy informatyczne Ministerstwa Finansów były utrzymywane przez służby informatyczne resortu."

[Dowód: akta kontroli str. 3981]

Umowa nr C/957/04/DI/B dot. zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej

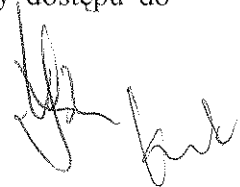
Zakup usługi hostingu poprzedzony został próbą zabezpieczenia sprzętu niezbędnego do pilotażowego wdrożenia systemu Trezor w ramach zasobów MF. Dnia 20.09.2004 r. p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska przekazała do DI opis infrastruktury niezbędnej do uruchomienia Systemu od 1.01.2005 r. w zakresie obsługi dysponentów głównych, który następnie skorygowano w dniu 2.11.2004 r. Specyfikacja sprzętowa obejmowała: 1 serwer 8-procesorowy, 16 GB RAM, HDD 2x146 GB; 1 serwer 6-procesorowy, 12 GB RAM, HDD 2x146 GB oraz 1 serwer 4-procesorowy, 4 GB RAM, HDD 2x72 GB. W odpowiedzi p.o. Dyrektora DI, Józef Adamus poinformował, że DI nie dysponuje powyższymi serwerami, a ich zakup, z uwagi na koszt przekraczający 60.000 Euro, mógłby być zrealizowany jedynie w ramach przetargu nieograniczonego, którego zakończenie przed końcem 2004 r. nie byłoby praktycznie możliwe. W związku z tym zaproponowano zrealizowanie zamówienia na wypożyczenie takich serwerów na okres 6-7 miesięcy, najlepiej łącznie z usługą hostingu i obsługi operatorsko-administratorskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 2849-2853]

W dniu 3.11.2004 r. p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska złożyła wniosek o wszczęcie postępowania na wypożyczenie sprzętu łącznie z usługą hostingu i obsługi operatorsko-administratorskiej. Wniosek został zaakceptowany przez p.o. Dyrektora DI, Józef Adamusa, który w dniu 4.11.2004 r. powołał Komisję do przeprowadzenia postępowania przetargowego pod przewodnictwem Pana Wojciecha Szali.

[Dowód: akta kontroli str. 2855-2857]

W wyniku postępowania prowadzonego w trybie negocjacji z ogłoszeniem wybrano dostawcę usługi (firmę ComArch), z którym w dniu 7.04.2005 r. została zawarta umowa nr C/957/04/DI/B, dotycząca usługi hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor oraz asysty technicznej przez okres 7 miesięcy od rozpoczęcia świadczenia usługi. Ustalono że zapłata w wysokości 219,9 tys. zł zostanie dokonana w 2 terminach: kwota 109 tys. zł po trzech miesiącach świadczenia usługi oraz kwota 110,9 tys. zł po zakończeniu świadczenia usługi. W umowie zawarto m.in. szczegółowe uregulowania dotyczące bezpieczeństwa systemu Trezor, zapewnienie ciągłości optymalnych warunków pracy sprzętu informatycznego, zapewnienia ochrony dostępu do



obiektu serwerowni. Po zakończeniu świadczenia usługi ComArch był zobowiązany do skutecznego skasowania ze wszystkich nośników całego oprogramowania, a w szczególności danych systemu Trezor

[Dowód: akta kontroli str. 2547-2549, 2859-2885]

Dnia 4.05.2005 r. potwierdzono wykonanie przez ComArch prac obejmujących przygotowanie infrastruktury teleinformatycznej oraz spełnienie wymagań bezpieczeństwa. Do 12.05.2005 r. ComArch dokonał instalacji bazy danych oraz aplikacji systemu Trezor i od połowy maja ComArch rozpoczęcie świadczenia usług będących przedmiotem umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 2887-2889]

W ramach umowy Wykonawca zapewnił następujący sprzęt komputerowy: serwer 4-procesorowy z pamięcią operacyjną 4 GB oraz 2 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy, serwer 6-procesorowy z pamięcią operacyjną 12 GB oraz 2 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy, serwer 8-procesorowy z pamięcią operacyjną 16 GB oraz 2 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy.

Ponadto Wykonawca zapewnił łącza telekomunikacyjne o następujących parametrach:

- do sieci Internet – łącze dedykowane o przepustowości 1 Mbps,
- do NBP – łącze o przepustowości 128 kbps,
- do siedziby twórcy aplikacji Trezor - o przepustowości 128 kbps.

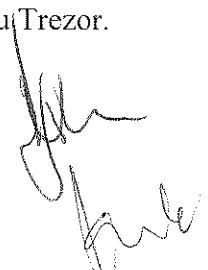
[Dowód: akta kontroli str. 2859-2885]

Realizacja usługi w ramach umowy była weryfikowana na podstawie tygodniowych raportów przesyłanych przez Wykonawcę, które zawierały m. in. informacje nt. dostępności i wydajności łącza internetowego, dostępności i wydajności łącza do NBP, dostępności i wydajności serwerów (procesory), zajętości zasobów dyskowych. W okresie świadczenia usługi Wykonawca zobowiązany był do informowania MF o występujących problemach powodujących niedostępność systemu w ciągu maksymalnie 30 min. od ich wystąpienia. W okresie świadczenia usługi Wykonawca nie zgłosił problemów powodujących niedostępność systemu oraz zdarzeń związanych z uzyskaniem nieuprawnionego dostępu do systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 3141-3143]

Dnia 15.12.2005 r. Protokołem Realizacji Zadania potwierdzono wykonanie usług będących przedmiotem umowy. Pismem z dn. 15.12.2005 r. pracownik Departamentu BP MF Wojciech Szala, zwrócił się do firmy ComArch o wstrzymanie do odwołania realizacji prac określonych § 1 ust. 11 umowy, tj. skutecznego skasowania oprogramowania i danych systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 2891-2893]



Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, odstąpiono od skutecznego skasowania danych po zakończeniu umowy, ze względu na brak sprzętu, na którym mogłoby być kontynuowane działanie systemu Trezor oraz deklarację dotychczasowego usługodawcy, o możliwości dalszego jego użytkowania.

[Dowód: akta kontroli str. 3289]

Zapewnienie infrastruktury teleinformatycznej w okresie od 16.12.2005 r. do 19.01.2006 r.

W okresie od 16.12.2005 r. (zakończenie realizacji pierwszej umowy hostingu) do 19.01.2006 r.³ firma ComArch nie miała obowiązku świadczenia usługi wypożyczenia sprzętu, a MF nie miało podstawy prawnej do żądania od firmy wykonywania usługi hostingu wraz z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa danych. Sprzęt komputerowy, na którym działał system Trezor w ww. okresie był udostępniony jego użytkownikom na podstawie deklaracji możliwości dalszego jego użytkowania, zgłoszonej przez dotychczasowego usługodawcę hostingu w dn. 14.12.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2909, 3289]

W odpowiedzi na pytanie dlaczego dopuszczono do sytuacji, w której od 16.12.2005 r. do 19.01.2006 r. MF nie miało zagwarantowane, na podstawie odpowiedniej umowy, kontynuacji hostingu na potrzeby systemu Trezor, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: „*Departament ds. Informatyzacji Resortu, odpowiadając na nasze pismo z dnia 12 października 2005r., w piśmie z dnia 14 października 2005r. poinformował o tym, że nie dysponuje infrastrukturą niezbędną do zapewnienia ciągłości działania systemu i nie widzi możliwości jej zakupu do dnia 12 grudnia 2005r. W związku z tym Departament Budżetu Państwa wystąpił z wnioskiem dnia 19 października 2005r. o wszczęcie postępowania na przedłużenie umowy na usługi hostingu, zapewniającej ciągłość działania systemu Trezor, której wartość nie przekraczała 20% wartości usługi z umowy z dnia 7 kwietnia 2005r. W trakcie postępowania okazało się że nie jest możliwe przedłużenie świadczenia usługi hostingu w ramach 20% wartości realizowanej umowy w trybie art. 67 ust. 1 pkt. 5. Tym samym niemożliwe było przeprowadzenie postępowania przetargowego pozwalającego na podpisanie nowej umowy w terminie umożliwiającym zachowanie ciągłości świadczenia usługi hostingu na podstawie zawartej umowy.*”

[Dowód: akta kontroli str. 3903]

³ Świadczenie usługi hostingu w ramach drugiej umowy dot. zapewnienia tymczasowej infrastruktury teleinformatycznej rozpoczęło się 20.01.2006 r.

Umowa nr C/1068/05/BP/B/P dot. zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej

Pismem z dn. 12.10.2005 r. Zastępca Dyrektora Departamentu BP, Barbara Potocka zwróciła się do Departamentu DI o zapewnienie infrastruktury teleinformatycznej w celu zagwarantowania ciągłości działania systemu Trezor (poprzez wykorzystanie zasobów MF lub przedłużenie umowy nr C/957/04/DI/B zawartej z firmą ComArch S.A. z dnia 7 kwietnia 2005 r.), uzyskując odpowiedź o braku możliwości zapewnienia sprzętu w ramach zasobów MF.

[Dowód: akta kontroli str. 3899, 3901]

W związku z powyższym, pismem z dnia 19.10.2005 r. Zastępca Dyrektora Departamentu BP, Barbara Potocka zwróciła się do Dyrektora Departamentu DI z wnioskiem o przedłużenie umowy nr C/957/04/DI/B.

[Dowód: akta kontroli str. 2895]

W dniu 10.11.2005 r. p.o. Dyrektora Departamentu DI, Grzegorz Fiuk, z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, zatwierdził wniosek o wszczęcie postępowania na zakup usługi hostingu wraz z obsługą administratorsko-operatorską infrastruktury teleinformatycznej dla systemu Trezor i powołał komisję przetargową pod przewodnictwem Pana Wojciecha Szali., We wniosku określono, że usługa ma być świadczona do końca I kwartału 2006 r., a przewidywany koszt realizacji umowy brutto określono na 43,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2897-2899, 2901]

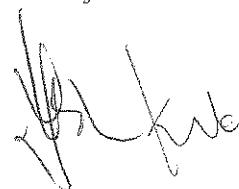
P.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska, w piśmie z dnia 5.12.2005 r. zwróciła się do DI o skrócenie okresu świadczenia usługi, określając jej termin końcowy na koniec lutego 2006 r., a wartość przedmiotu zamówienia brutto na 29,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2903]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz, wyjaśniła: *„Główną przesłanką określenia terminu realizacji przedmiotowej umowy do końca lutego 2006 r. był brak możliwości zawarcia w tym czasie umowy, której wartość przekraczałaby równowartość 6 tys. euro i umożliwiała przedłużenie tego terminu.”*

[Dowód: akta kontroli str. 3289]

Skrócenie okresu świadczenia usługi spowodowało zmianę szacunkowej wartości zamówienia, która uległa obniżeniu z 8.895,92 euro do 5.995,43 euro. Umożliwiło to przeprowadzenie zamówienia z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Art. 4 pkt. 8 prawa zamówień publicznych stanowi, iż ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6.000 euro.



Dnia 8.12.2005 r. p.o. Dyrektora Departamentu DI, Grzegorz Fiuk, podpisał z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF, aneks nr 1 do wniosku z dn. 10.11.2005 r., w którym określono wartość zamówienia na 29,6 tys. zł. Ze strony wnioskującego departamentu został on podpisany przez p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP Justynę Adamczyk.

[Dowód: akta kontroli str. 2551, 2905-2907]

Dnia 13.01.2005 r. Komisja Przetargowa przygotowała i wysłała do firmy ComArch zaproszenie do złożenia oferty, wyznaczając termin złożenia oferty na 14.12.2005 r.. Dnia 14.12.2005 r. firma Comarch S.A. zwróciła się z prośbą o przesunięcie terminu złożenia oferty na 19.12.2005 r., zapewniając jednocześnie, że prowadzona do tej pory usługa hostingu na podstawie umowy z 7 kwietnia 2005 r. (nr C/957/04/DI/B) będzie nadal świadczona.

[Dowód: akta kontroli str. 2551, 2909]

W ofercie firmy ComArch z dn. 19.01.2005 r. zaproponowano okres realizacji usługi od 16.12.2005 r. do 28.02.2006 r. za kwotę 29,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3443-3449]

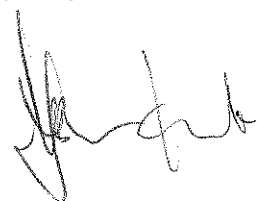
Po uzyskaniu opinii Radcy Prawnego Komisja Przetargowa w dniu 27.12.2005 r. przedstawiła Projekt Umowy do akceptacji i zatwierdzenia przez Dyrektora DI – działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 2551]

Dnia 20 stycznia 2006 r. zawarto umowę nr C/1068/05/BP/B/P pomiędzy MF reprezentowanym przez Grzegorza Fiuka, p.o. Dyrektora Departamentu DI (z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF) a firmą ComArch. Przedmiotem umowy było świadczenie przez ComArch usługi hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor. Na umowie podpis złożyła również p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska. Wykonawca zobowiązał się świadczyć usługi od dnia podpisania umowy do 28 lutego 2006 r. za wynagrodzeniem w wysokości 29,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2911-2929]

Przesłuchany w charakterze świadka Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rejestrów w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Grzegorz Fiuk w odpowiedzi na pytanie o przyczynę udzielenia zamówienia na okres do końca lutego wobec konieczności zawarcia kolejnej umowy od 1 marca zeznał: *„Starano się zapewnić ciągłość funkcjonowania systemu i z braku innych możliwości, podpisanie umowy na krótszy czas przyjęto jako rozwiązanie umożliwiające zapewnienie sprzętu na podstawie umowy”*.



Na pytanie o gwarancje zabezpieczenia niezbędnego sprzętu po 1 marca Grzegorz Fiuk zeznał: „Od września 2005 r. wykonano w DI analizy dot. możliwości zapewnienia miejsca na serwery i świadczenie usług dla obecnych (Trezor) i nowopowstałych systemów (np. ISKOS, e-Deklaracje), z których wynikało że nie jest możliwe zapewnienie pomieszczeń we własnym zakresie. W zw. z tym, a także przejściem dyr. Adamusa do Departamentu BP (dyr. Adamus miał rozeznanie w kwestii możliwości technicznych zapewnienia infrastruktury przez MF), zostały zintensyfikowane prace zw. z zakupem usługi hostingu i hotelingu na potrzeby systemu Trezor. Rozważano również wystąpienie do Prezesa UZP o zgodę na zakup usługi w trybie z wolnej ręki.”

[Dowód: akta kontroli str. 3915-3917]

Pan Józef Adamus jest radcą ministra w Departamencie BP od 10.02.2006 r. W okresie od 8.01.2002 r. do 12.04.2005 r. pełnił on obowiązki Dyrektora Departamentu DI, a w okresie od 13.04.2005 r. do 9.02.2006 r. obowiązki Zastępcy Dyrektora Departamentu DI.

[Dowód: akta kontroli str. 3921]

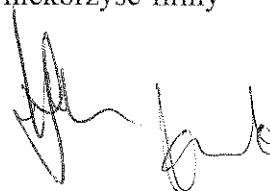
Cena za usługę określona w ofercie firmy ComArch z dn. 19.01.2005 r. jest taka sama jak cena za usługę ustalona w umowie (29,2 tys. zł), natomiast proponowany okres świadczenia usługi w ofercie wynosi 74 dni, a w umowie 34 dni, co daje stawkę dzienną odpowiednio ok. 394 zł (oferta) i 748 zł (umowa). Może to świadczyć o tym, że w ramach umowy nr C/1068/05/BP/B/P, MF zapłaciło za usługę hostingu świadczoną w okresie nie objętym umową, tzn. od 16.12.2005 do 19.01.2006 r.

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że według wiedzy Departamentu BP, świadczenie usługi hostingu przez ComArch w ww. okresie nie było odpłatne.

[Dowód: akta kontroli str. 3985]

Świadek Grzegorz Fiuk zeznał, że według jego wiedzy świadczenie usługi hostingu od 16.12.2005 do 19.01.2006 r. nie było odpłatne i nie było finansowane na podstawie innych umów. Według świadka, firma ComArch mogła być zainteresowana utrzymaniem ciągłości systemu z kilku powodów:

- funkcjonował system hurtowni danych Sindbad, która miała być również zasilana z systemu Trezor, którego wykonawcą była również firma ComArch,
- wyłączenie systemu Trezor stawiałoby w złym świetle firmę ComArch jako wykonawcę systemu, co mogłoby być wykorzystane przez konkurencję na niekorzyść firmy ComArch,



- w związku z trwającymi pracami nad SIWZ do przetargu na zapewnienie infrastruktury na potrzeby systemu Trezor (hosting i hoteling), firma mogła być zainteresowana udziałem w tych postępowaniach i liczyć na ich wygranie.

[Dowód: akta kontroli str. 3917]

W odpowiedzi na pytanie „Skoro świadczenie usługi hostingu przez ComArch w okresie od 16.12.2005 r. do 19.01.2006 r. nie było odpłatne, to dlaczego podpisał Pan umowę nr C/1068/05/BP/B/P na kwotę taką jak w ofercie firmy ComArch pomimo, że faktyczny okres świadczenia usługi był krótszy niż w ofercie, a więc i cena za usługę powinna być niższa niż w ofercie” świadek Grzegorz Fiuk zeznał, że: *„Umowa z dn. 20.01.2006 r. została zawarta, zgodnie z aneksem do wniosku z dn. 8.12.2005 r., na kwotę niższą niż wartość zamówienia określona w aneksie oraz z terminem świadczenia usługi zgodną z aneksem oraz końcową datą świadczenia usługi określoną w ofercie z dn. 19.12.2006 r. przez firmę ComArch.”*

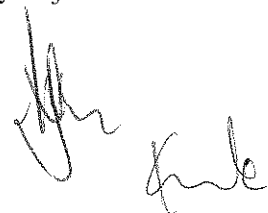
[Dowód: akta kontroli str. 3917]

Wyjaśniając przyczyny podpisania umowy nr C/1068/05/BP/B/P na kwotę taką jak w ofercie firmy ComArch pomimo, że faktyczny okres świadczenia usługi był krótszy niż w ofercie, p.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska przekazała wyjaśnienie członków Komisji Przetargowej, z którego wynika, że w trakcie uzgadniania ostatecznych zapisów umowy, przedstawiciel oferenta nie wyraził zgody na przedłużenie terminu świadczenia usług po 28.02.2006 r., jak również na zmianę wysokości kwoty umowy wynikającej ze złożonej oferty. Komisja przetargowa rekomendowała jej zawarcie na warunkach ustalonych w ofercie. Pomimo skrócenia pierwotnego okresu świadczenia usług wynikających z oferty, cena zawarta w umowie (ok. 22 tys. zł/miesiąc) była korzystna dla MF biorąc pod uwagę cenę uprzednio świadczonej usługi hostingu (ok. 31,4 tys. zł/miesiąc w ramach umowy nr C/957/04/DI/B z dnia 7.04.2005 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 3985-3987, 4013]

Świadczenie usług hostingu i utrzymania Aplikacji obejmowało m.in. zapewnienie sprzętu, łącz telekomunikacyjnych, systemu monitoringu poziomu bezpieczeństwa, wykonywania kopii bezpieczeństwa, utrzymania, administrowania i zapewnienia dostępu do Systemu zbudowanego na bazie oprogramowania standardowego Oracle E-bussiness Suite (systemu Trezor). Wykonawca zapewniał sprzęt i łącza o parametrach analogicznych jak w umowie z dnia 7.04.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2911-2929]



Płatność za usługę została dokonana, zgodnie z zapisami umowy, na podstawie dwóch faktur wystawionych przez firmę ComArch dn. 31.01.2006 r. oraz 28.02.2006 r. w wysokości odpowiednio: 17.568 zł oraz 11.590 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3457-3466]

Dnia 28.02.2006 r. Protokołem Realizacji Zadania potwierdzono wykonanie usług będących przedmiotem umowy. Pismem z dn. 28.02.2006 r. pracownik Departamentu BP MF Wojciech Szala, zwrócił się do firmy ComArch o wstrzymanie do odwołania realizacji prac określonych § 1 ust. 10 umowy, tj. skutecznego skasowania ze wszystkich nośników całego oprogramowania, a w szczególności danych systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 2931-2933]

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, odstąpiono od skutecznego skasowania danych po zakończeniu umowy, ze względu na brak sprzętu, na którym mogłoby być kontynuowane działanie systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 3289]

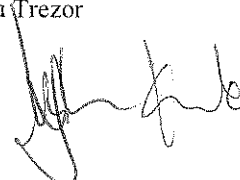
Zapewnienie infrastruktury teleinformatycznej w okresie od 1.03.2006 r. do 10.11.2006 r.

W okresie od 1 marca do 10 listopada 2006 r. (255 dni) nie obowiązywała żadna umowa na podstawie której firma ComArch mogła świadczyć usługę hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor.⁴ Przyjmując stawkę dzienną zgodną z poprzednią umową (748 zł) daje to kwotę ok. 190,7 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, sprzęt, który był wykorzystywany dla celów eksploatacji systemu Trezor (w okresie od 1.03.2006 r. do 10.11.2006 r.) został udostępniony od 1.03.2006 r. jego użytkownikom w ramach realizacji umowy nr C/324/05/PF/B z dn. 24.10.2005 r. na świadczenie usług w zakresie utrzymania i pielęgnacji systemu informatycznego Sindbad realizowanej przez ComArch S.A., a w szczególności w związku z realizowaniem zlecenia MF polegającego na przeanalizowaniu możliwości pobierania danych oraz ich weryfikacji z systemu Trezor do zasilania hurtowni Sindbad nadzorowanej przez Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki (PF).

[Dowód: akta kontroli str. 3289, 3381]

⁴ Kolejna umowa, której przedmiotem było m.in. świadczenie usługi hostingu na potrzeby systemu Trezor została podpisana 20.10.2006 r., a świadczenie usługi hostingu rozpoczęło się 13.11.2006 r.



Wiceprezes Zarządu ComArch S.A., Paweł Prokop, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wyjaśnił, że „*W związku z realizacją na podstawie umowy C/324/05/PF/B zamówienia dotyczącego analizy możliwości pobierania danych z systemu Trezor oraz zweryfikowania danych niezbędnych do zasilania hurtowni SINDBAD z systemu Trezor, ComArch od dnia 01 marca 2006r. udostępnił Ministerstwu Finansów sprzęt oraz łącza niezbędne do eksploatacji systemu Trezor. Sprzęt ten mógł być wykorzystywany przez użytkowników systemu Trezor w celu eksploatacji systemu.*”

Ponadto Paweł Prokop wyjaśnił, że z tytułu realizacji zlecenia z dnia 28 lutego 2006 r. "Analiza i projekt integracji systemu SINDBAD z systemem TREZOR" (za usługi analizy i świadczenie usługi hostingu) ComArch S.A. otrzymał wynagrodzenie w wysokości 41.114,70 złotych netto.

[Dowód: akta kontroli str. 4107-4109]

Umowa z dn. 24.10.2005 r., której przedmiotem było świadczenie usług w zakresie utrzymania i pielęgnacji systemu informatycznego Sindbad przez okres 36 miesięcy od dnia podpisania, tj. do 24.10.2008 r., została podpisana z upoważnienia DG MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI Grzegorza Fiuka. Przedmiot umowy składa się z dwóch obszarów: stałego i zmiennego. Realizacja obszaru stałego obejmowała m.in. bieżące utrzymanie i administrację systemu Sindbad. Obszar zmienny obejmuje wprowadzanie zmian do systemu Sindbad za wynagrodzeniem w wysokości 684,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3383-3397]

W ramach realizacji zadań z obszaru zmiennego, firma ComArch otrzymała zlecenie na wykonanie analizy i projektu integracji systemu Sindbad z systemem Trezor. W dniu 28.02.2006 r. ComArch poinformowała Departament BP oraz PF, o tym że w celu wykonania ww. zamówienia udostępni MF, Departamentowi PF sprzęt oraz łącza niezbędne do eksploatacji systemu Trezor, oraz że sprzęt ten może być wykorzystywany przez użytkowników systemu Trezor w celu eksploatacji tego systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 3381]

Informacja powyższa jest jedynym dokumentem dostarczoną kontrolerom, który może świadczyć o udostępnieniu sprzętu na potrzeby systemu Trezor od 1.03.2006 r.

Kwartalnym protokołem odbioru prac z dn. 24.04.2006 r. Departament PF potwierdził m.in. wykonanie prac obejmujących analizę obecnego stanu bazy danych systemu Sindbad w obszarze analitycznym „Sprawozdawczość budżetowa”, ocenę wpływu wdrożenia systemu Trezor na zakres danych przekazywanych do systemu Sindbad, ocenę możliwości utworzenia bezpośredniego połączenia do systemu Trezor, w celu zautomatyzowania procesów

pobierania danych. Zgodnie z protokołem odbioru realizacja zadania zajęła Wykonawcy 66 osobodni. Stawka godzinowa za 1 roboczodzień zgodnie z umową wynosiła 760 zł brutto. Koszt realizacji zlecenia wyniósł 50.160 zł brutto. MF dokonał płatności za realizację zlecenia w dn. 28.04.2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3379, 3399-3409, 3495-3497]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu PF, Jacek Krzyślak wyjaśnił, że: „*świadczone przez firmę ComArch usługi, w ramach umowy nr C/324/05/PF/B nie obejmowały usług udostępnienia sprzętu informatycznego na potrzeby innych Systemów*”.

[Dowód: akta kontroli str. 3415-3417]

Płatności dokonane przez MF z tytułu realizacji umowy nr C/324/05/PF/B nie obejmowały odrębnych płatności za usługę udostępnienia sprzętu informatycznego na potrzeby systemu Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 3489-3525]

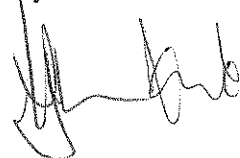
Z zestawienia operacji na koncie 201 (zobowiązania) w okresie od 1.03.2006 r. do 20.11.2006 r. jedynym zobowiązaniem jakie uregulowało MF na rzecz firmy ComArch S.A. z tytułu świadczenia usługi udostępnienia sprzętu informatycznego na potrzeby systemu Trezor, była płatność za fakturę nr 554-02-06-KR z dn. 28.02.2006 r. dokonana dnia 17.03.2006 r. w wysokości 11.590 zł. Płatność ta dotyczyła usługi hostingu świadczonej w okresie od 1.02.2006 do 28.02.2006 w ramach umowy hostingu z dn. 20.01.2006 r. nr C/1068/05/BP/B/P.

[Dowód: akta kontroli str. 3881-3887, 3919]

Od 1.03.2006 r. do dnia 10.11.2006 r. ComArch nie miał obowiązku świadczenia usługi hostingu. Ministerstwo w tym okresie nie miało podstawy prawnej do żądania od firmy wykonywania usługi hostingu i utrzymania aplikacji, w tym zapewnienia i monitoringu poziomu bezpieczeństwa aplikacji oraz danych.

Spowodowałoby to konieczność zawieszenia prac związanych z pilotażowym wdrożeniem systemu Trezor przez Departament BP MF i dysponentów, którzy już w tym czasie byli zaangażowani w pilotażowe wdrożenie systemu.

W odpowiedzi na pytanie o to jakie gwarancje i na jakiej podstawie prawnej miało MF w okresie od 16.12.2005 r. do 19.01.2006 r. oraz w okresie od 1.03.2006 r. do 10.11.2006 r. na to, że zostanie zapewnione bezpieczeństwo danych systemu Trezor, w tym bezpieczna praca serwerów i infrastruktury, a także ochrona przed nieuprawnionym dostępem fizycznym oraz dostępem zdalnym do Systemu, w ramach udostępnienia sprzętu wraz z obsługą administratorsko-operatorską zapewnioną przez firmę ComArch, Zastępca Dyrektora



Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła, że „W przedmiotowych okresach (...) wykorzystywano sprzęt udostępniony przez firmę ComArch. Jednocześnie, na podstawie § 11 umowy nr MF/R/FS/04/3/DI z dnia 1 kwietnia 2004r. oraz punktu 8.6 umowy 2002/000-580.01.09.02 realizowanej w ramach projektu Phare, podmiot ten oraz jego pracownicy zobowiązani byli do utrzymania w tajemnicy informacji uzyskanych zarówno w czasie obowiązywania umów, jak i po ich zakończeniu. Tym samym, również bezpieczeństwo i poufność danych systemu Trezor podlegały ww. zapisom umownym.”

[Dowód: akta kontroli str. 4015-4017]

Przywołany w powyższych wyjaśnieniach obowiązek utrzymania w tajemnicy przez ComArch i jego pracowników informacji, uzyskanych zarówno w czasie obowiązywania ww. umów jak i po ich zakończeniu, dotyczy informacji uzyskanych w trakcie realizacji zadań wynikających z tych umów. Usługi hostingu sprzętu na potrzeby systemu Trezor w okresie od 16.12.2005 r. do 19.01.2006 r. oraz w okresie od 1.03.2006 r. do 10.11.2006 r. nie były świadczone ani na podstawie ww. umowy nr MF/R/FS/04/3/DI z dnia 1 kwietnia 2004r., ani na podstawie umowy 2002/000-580.01.09.02 realizowanej w ramach projektu Phare.

Wiceprezes Zarządu ComArch S.A., Paweł Prokop wyjaśnił, że bezpieczeństwo systemu Trezor w okresie realizacji zlecenia "Analiza i projekt integracji systemu SINDBAD z systemem TREZOR" zostało zapewnione na zasadach określonych w umowie na utrzymanie i rozwój systemu SINDBAD, tj. zasadach analogicznych do tych, jakie zostały określone we wcześniejszych umowach hostingu systemu Trezor (nr C/957/04/DI/B i C/1068/05/BP/B/P).

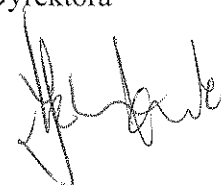
[Dowód: akta kontroli str. 4107-4109]

Realizacja ww. zlecenia została zakończona dn. 24.04.2006 r.

Podsumowując firma ComArch jako podstawę zapewnienia bezpieczeństwa danych systemu Trezor w okresie od 1.03.2006 r. do 10.11.2006 r. podała umowę na utrzymanie i rozwój systemu SINDBAD (C/324/05/PF/B), w której nie zawarto zapisów odnośnie hostingu dla potrzeb innych systemów, podczas gdy Departament BP MF podał, że podstawą były zapisy dot. zachowania przez Wykonawcę poufności informacji uzyskanych od Zamawiającego w ramach realizacji umowy nr MF/R/FS/04/3/DI oraz umowy 2002/000-580.01.09.02.

Umowa nr C/1069/05/BP/B/R dot. zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej

Wniosek o wszczęcie kolejnego postępowania na zakup usługi wynajęcia sprzętu wraz z obsługą operatorsko-administratorską infrastruktury teleinformatycznej oraz usługą utrzymania aplikacji dla systemu Trezor w związku ze zwiększoną liczbą użytkowników został podpisany dnia 10.11.2005 r. przez p.o. Dyrektora DI (z upoważnienia Dyrektora



Generalnego), Jerzego Iwona. Jako Dyrektor wnioskującego departamentu wniosek podpisała p.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska oraz p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP Justyna Adamczyk,. Wartość zamówienia oszacowano na 1.650 tys. zł (netto), a jako źródło finansowania wskazano budżet Centrali Ministerstwa Finansów (cz. 19, rozdział 75001 par. 4300). Przewidywany koszt realizacji umowy (brutto) określono w wysokości 2.013 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3057-3059]

Dnia 23.11.2005 r. Decyzją Dyrektora Generalnego MF podpisaną z upoważnienia DG MF przez p.o. Dyrektora Departamentu DI, Grzegorza Fiuka, powołano Komisję do przeprowadzenia zamówienia na zakup usługi hostingu wraz z obsługą operatorsko-administratorską infrastruktury teleinformatycznej oraz utrzymania aplikacji dla systemu Trezor pod przewodnictwem Pana Piotra Dragańczuka.

[Dowód: akta kontroli str. 2935]

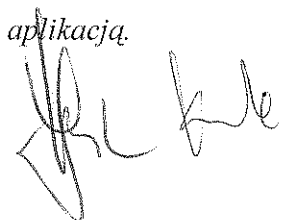
Na posiedzeniu w dniu 29.12.2005 r. Komisja wnioskowała o przeprowadzenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.

[Dowód: akta kontroli str. 3061]

W okresie od 4 stycznia do 29 marca 2006 r. odbyło się 10 posiedzeń Komisji, podczas których m. in. omawiano niektóre zapisy SIWZ oraz wzoru umowy, proponowano i wprowadzano poprawki do tych dokumentów. Na posiedzeniu Komisji w dniu 27.03.2006 r. dokonano zmiany nazwy przedmiotu zamówienia oraz przewidywanego kosztu realizacji umowy (brutto). Nastąpiło to w związku z Aneksem nr 1 z dnia 8.03.2006 r. do wniosku o wszczęcie postępowania, w którym dokonano rozszerzenia przedmiotu zamówienia o zakup usługi rozwoju aplikacji oraz zakup oprogramowania (licencji) do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej dla dysponentów środków budżetu państwa (użytkowników informatycznego systemu obsługi budżetu Trezor). Wniosek został podpisany przez p.o. Dyrektora Departamentu DI (z upoważnienia Dyrektora Generalnego), Jerzego Iwona. Jako Dyrektor wnioskującego departamentu wniosek podpisała p.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska, oraz p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP Justyna Adamczyk,. Przewidywany koszt realizacji umowy (brutto) wzrósł do 3.538 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2553, 3063]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz, wyjaśniła: „*Konieczność realizacji modyfikacji aplikacji wynika ze zmian w prawie oraz doświadczeń nabytych podczas pilotażu. Także zakup oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń wynika z doświadczeń i opinii uzyskanych podczas pracy użytkowników z aplikacją.*



Biorąc pod uwagę ich sugestie w zakresie dostępu do informacji w zakresie obsługi Systemu i chcąc zapewnić elektroniczny dostęp do wiedzy w ramach realizacji procesów budżetowych z wykorzystaniem systemu informatycznego zdecydowano o rozszerzeniu zamówienia o narzędzie usprawniające dostęp do ww. informacji i umożliwiające prowadzenie szkoleń elektronicznych z poziomu aplikacji."

[Dowód: akta kontroli str. 3289-3291]

W okresie od 3 kwietnia do 8 maja 2006 r. odbyło się 8 posiedzeń Komisji, podczas których m. in. pracowała nad SIWZ oraz wzorem umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 2937-2971]

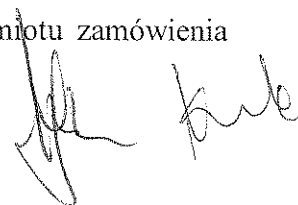
Dnia 20.04.2006 r. Komisja poinformowała p.o. Dyrektora Departamentu DI, Jerzego Iwona o problemie zw. z przygotowaniem treści SIWZ w części dot. gwarancji. Komisja, dążąc do wyeliminowania ewentualnych negatywnych dla MF skutków w postaci utraty uprawnień z tytułu gwarancji na funkcjonowanie już istniejącego systemu Trezor, w sytuacji gdy Wykonawca wyłoniony w ramach prowadzonego postępowania przetargowego, wprowadzi w tym systemie modyfikacje, które nie uzyskały akceptacji ze strony Twórcy systemu (tj. firmy ComArch), przyjęła rozwiązanie polegające na tym, że wprowadziła do SIWZ następujący zapis: *„W przypadku modyfikacji istniejącej części Aplikacji lub stworzenia nowej funkcjonalności (...) Wykonawca prześle za pośrednictwem Zamawiającego informacje o zakresie tej modyfikacji do Twórcy Aplikacji w celu akceptacji. W przypadku modyfikacji Aplikacji lub stworzenia nowej funkcjonalności pomimo braku akceptacji przez twórcę Aplikacji, Wykonawca przejmuje zobowiązania gwarancyjne Twórcy Aplikacji do całości Aplikacji.”*

Komisja poinformowała Dyrektora DI, iż przywołane zapisy wydają się być niezbędne z uwagi na potrzebę zabezpieczenia uprawnień MF w zakresie gwarancji. Jednak istnieje obawa, iż wskazany zapis w trakcie weryfikacji SIWZ przez potencjalnych wykonawców, w trakcie postępowania protestacyjno-odwoławczo-skargowego może zostać uznany za naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz zasadę równego traktowania wykonawców (art. 7 ustawy z dn. 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych).

P.o. Zastępcy Dyrektora DI w odrębnej adnotacji na ww. piśmie zawarł ogólnej treści informację o rozważeniu możliwości modułowego rozwijania aplikacji Trezor.

[Dowód: akta kontroli str. 2949-2951, 2969]

W związku z tym dn. 8.05.2006 r. Przewodniczący Komisji, Piotr Dragańczuk zwrócił się o ustosunkowanie się do ww. adnotacji do Dyrektora Departamentu BP, Anny Kęczkowskiej. Zdaniem Pani Anny Kęczkowskiej nie istniały przesłanki zmiany przedmiotu zamówienia



ponieważ wiązałoby się to ze zmianą architektury aplikacji, co jest przedsięwzięciem kosztownym i ryzykownym. Dyrektor BP poinformowała Komisję, że system „Trezor powstał w oparciu o standardowe oprogramowanie Oracle E-Business Suite, które zostało dostosowane do potrzeb określonych przez Ministerstwo Finansów. Wszelkie modyfikacje w aplikacji zrealizowane dotychczas, jak i modyfikacje planowane do realizacji w przyszłości muszą bezwzględnie być realizowane zgodnie z wymaganiami i zaleceniami producenta oprogramowania standardowego dotyczącymi rozbudowy i rozwoju aplikacji. Dodatkowo zastosowana architektura systemu zintegrowanego (niepodzielonego na moduły, komunikujących się przez zdefiniowane interfejsy) pozwala na utrzymanie jednego spójnego repozytorium danych niepowielarnego w różnych modułach. Nadmienić należy także, że aplikacja Trezor posiada zdefiniowane interfejsy poprzez które może ona współpracować z innymi systemami informatycznymi bez względu na ich budowę”. Opinię tę podzieliła Komisja przetargowa na posiedzeniu w dn. 8.05.2005 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2969-2975]

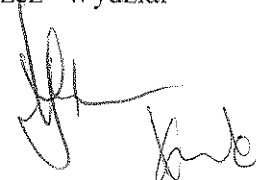
Na pytanie kontrolujących p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz, wyjaśniła: „Objęcie usługi utrzymania aplikacji i jej rozwoju jednym postępowaniem podyktowane było koniecznością ograniczenia ryzyka niedostępności aplikacji. W przypadku rozdzielania odpowiedzialności utrzymania aplikacji (zapewnienia poprawnego działania) i jej rozwoju mogłyby wystąpić problemy z egzekwowaniem odpowiedniej jakości usług, gdyż dostawcy mogliby przerzucać na siebie odpowiedzialność w przypadku błędów występujących w wyniku wprowadzania modyfikacji do działającej aplikacji. Wyjaśnianie takich sytuacji jest bardzo trudne i czasochłonne. Przy założeniu tak krótkiego czasu świadczenia usług (należałoby bardzo szczegółowo określić odpowiedzialność każdego z dostawców) bardzo ryzykownym jest dzielenie usługi utrzymania aplikacji i jej rozwoju pomiędzy niezależnych dostawców.”

[Dowód: akta kontroli str. 3277-3291]

W dniu 12 maja 2006 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu DI, Jerzego Iwona została zatwierdzona Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, zawierająca ww. zapisy dot. udzielenia gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str. 2977-2987]

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Eksploatacji Systemów Informatycznych, Jerzego Iwona, głównym powodem nie wydzielenia usługi hostingu do oddzielnego postępowania była duża liczba postępowań prowadzonych przez Wydział



Zamówień Departamentu DI. Dlatego została podjęta decyzja o kompleksowym załatwieniu problemu eksploatacji i rozwoju systemu Trezor.

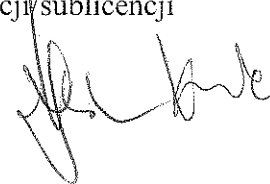
[Dowód: akta kontroli str. 3467-3469]

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz w piśmie z dn. 23.11.2006 r. oraz Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi Budżetu Państwa Departamentu BP, Piotr Dragańczuk w piśmie z dn. 20.11.2006 r. wyjaśnili, że wydzielenie z zamówienia któregośkolwiek z jego elementów nie było zasadne ponieważ:

1. Usługa hostingu nie zapewnia poprawnej pracy systemu informatycznego, jest to tylko zapewnienie infrastruktury teleinformatycznej.
2. Do poprawnej pracy niezbędna jest usługa utrzymania aplikacji.
3. Usługi wymienione w pkt. 1 i 2 muszą być uruchomione jednocześnie w celu zapewnienia poprawnej pracy Systemu, ponieważ zapewnienie usługi hostingu i utrzymania aplikacji przez jednego usługodawcę niweluje problem podziału kompetencji w przypadku niepoprawnego działania Systemu w szczególności na styku systemu operacyjnego i aplikacji. Identyfikacja, czy dany błąd jest wynikiem niepoprawnego działania aplikacji czy infrastruktury sprzętowej leży po stronie jednego usługodawcy. W przypadku dwóch odrębnych umów, potencjalni usługodawcy mogliby wzajemnie przerzucać odpowiedzialność, co mogłoby skutkować przedłużaniem się niedostępności aplikacji dla jej użytkowników. Dodatkowo, zamawiający musiałby określić w każdym przypadku usługodawcę odpowiedzialnego za usunięcie nieprawidłowości. Ponadto, w tak krótkim okresie świadczenia usług (8 miesięcy), w przypadku prowadzenia dwóch różnych postępowań mogłoby to prowadzić do rozbieżnych terminów rozpoczęcia świadczenia usługi utrzymania aplikacji i usługi hostingu.
4. Aby zakupić usługi rozwoju aplikacji (dodatkowa funkcjonalność, taka jak zdefiniowane poprawki, szkolenia elektroniczne, zarządzanie dokumentacją) należy podać lokalizację, gdzie to będzie zrealizowane (wpływa to też na koszty wykonawcy). Przy rozdzieleniu usług utrzymania i rozwoju aplikacji na dwa odrębne postępowania, zamawiający bierze na siebie ryzyko zapewnienia dostępu do aplikacji utrzymywanej przez innego dostawcę dla dostawcy rozwijającego aplikację.

[Dowód: akta kontroli str. 3451-3453, 3905-3907]

Formularz ofertowy stanowiący Załącznik A do SIWZ wymagał rozbicia łącznej ceny oferty zaproponowanej przez oferenta na: cenę za świadczenie usług hostingu i utrzymania Aplikacji (wymagana była jedna kwota), cenę wdrożenia oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń bez ceny licencji/sublicencji, cenę licencji/sublicencji



ww. oprogramowania, cenę wdrożenia narzędzia OEM, cenę wdrożenia modyfikacji oraz nowej funkcjonalności oraz cenę wdrożenia modyfikacji oraz nowej funkcjonalności w przypadku zmian prawnych oraz w celu usprawnienia procesów biznesowych.

[Dowód: akta kontroli str. 2977-2987]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła: „*W Formularzu ofertowym wspomnianego postępowania nie wydzielono ceny hostingu i utrzymania aplikacji, gdyż nie było to konieczne. Płatności za poszczególne usługi będą realizowane w tym samym terminie, jako wydatki bieżące obciążające ten sam paragraf klasyfikacji budżetowej.*”

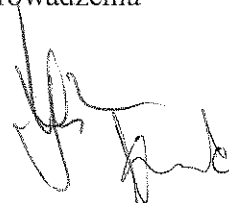
[Dowód: akta kontroli str. 3981]

Jedynym kryterium oceny ofert była cena. W trakcie postępowania, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, nie wniesiono żadnego protestu. Otwarcie ofert nastąpiło w dn. 20.07.2006 r. Do upływu terminu składania ofert wpłynęły 2 oferty. Z postępowania wykluczono 1 wykonawcę z uwagi na fakt, że oferta nie została prawidłowo zabezpieczona wadium (cena oferty wyniosła 2.483,2 tys. zł), w związku z czym wybrana została oferta firmy ComArch S.A. Prace komisji przetargowej oraz protokół postępowania o udzielenie zamówienia zatwierdził Dyrektor Generalny MF, Tadeusz Wydra oraz przewodniczący Komisji, Piotr Dragańczuk.

[Dowód: akta kontroli str. 2989-3009]

Dnia 20.10.2006 r. pomiędzy MF reprezentowanym z upoważnienia DG MF przez p.o. Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych, Radosława Marłęgę, a firmą ComArch S.A. została zawarta umowa nr C/1069/05/BP/B/R, której przedmiotem było świadczenie przez Wykonawcę usług zapewniających poprawną i nieprzerwaną pracę oraz rozwój systemu Trezor, obejmujących:

- a) usługę hostingu wraz z obsługą administratorsko-operatorską infrastruktury teleinformatycznej w okresie 8 miesięcy,
- b) usługę utrzymania Aplikacji w okresie 8 miesięcy,
- c) usługę rozwoju Aplikacji obejmującą: wdrożenie oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń, wdrożenie narzędzia monitorującego, wdrożenie modyfikacji i nowej funkcjonalności w Aplikacji, wdrożenie modyfikacji i nowej funkcjonalności w przypadku zmian prawnych oraz w celu usprawnienia procesów biznesowych,
- d) udzielenie licencji na oprogramowanie do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń.



Ustalono, że całkowita wartość Umowy nie może przekroczyć 3.538,0 tys. zł, w tym: 1.342,0 tys. zł za świadczenie usług hostingu i utrzymania Aplikacji, 1.195,6 tys. zł za licencje oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń, 695,4 tys. zł za wdrożenie modyfikacji i nowej funkcjonalności, 146,4 tys. zł za wdrożenie oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń, 61,0 tys. zł za wdrożenie narzędzia monitorującego, 97,6 tys. zł za wdrożenie modyfikacji i realizacji nowej funkcjonalności w przypadku zmian prawnych oraz w celu usprawnienia procesów biznesowych.

[Dowód: akta kontroli str. 3011-3055]

Powyższe kwoty były zgodne z kwotami zaproponowanymi przez ComArch w Załączniku A Formularza ofertowego.

[Dowód: akta kontroli str. 3419-3421]

Świadczenie usług hostingu i utrzymania Aplikacji obejmowało m.in.:

- a) zapewnienie sprzętu, łącz telekomunikacyjnych, systemu monitoringu poziomu bezpieczeństwa, wykonywania kopii bezpieczeństwa, narzędzia do monitorowania dostępności i wydajności usług,
- b) zapewnienie poprawnej pracy Aplikacji (dwóch instancji: produkcyjnej oraz testowej), w tym: zapewnienie dostępu do poszczególnych modułów systemu Trezor, zapewnienie obsługi zgłoszeń przekazywanych przez użytkowników dotyczących niepoprawnej pracy systemu Trezor, udzielania wyjaśnień użytkownikom dotyczących obsługi Aplikacji, przekazywaniu do MF wniosków o nową funkcjonalność,
- c) prowadzenie rejestru wszystkich zmian w Aplikacji przy użyciu oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń, a także prowadzenie i uaktualnianie Bazy Konfiguracji oraz powiązanej z nią dokumentacji technicznej.

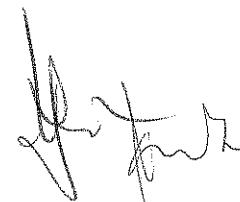
[Dowód: akta kontroli str. 3011-3055]

W ramach umowy Wykonawca zobowiązał się zapewnić następujący sprzęt komputerowy: serwer WEB 4-procesorowy z pamięcią operacyjną 4 GB oraz 2 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy, serwer aplikacyjny 6-procesorowy z pamięcią operacyjną 16 GB oraz 4 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy, serwer bazodanowy 8-procesorowy z pamięcią operacyjną 16 GB oraz 4 szt. dysków o pojemności 147 GB każdy.

[Dowód: akta kontroli str. 3026-3027]

Ponadto Wykonawca zobowiązał się zapewnić łącza telekomunikacyjne o następujących parametrach:

- do sieci Internet – łącze o przepustowości 2 Mbps,
- do NBP – łącze o przepustowości 128 kbps,



- połączenia pomiędzy MF i CPD ComArch o przepustowości min. 512 kbps.

[Dowód: akta kontroli str. 3024]

Rozpoczęcie świadczenia usługi hostingu i utrzymania Aplikacji nastąpiło dn. 13.11.2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3299]

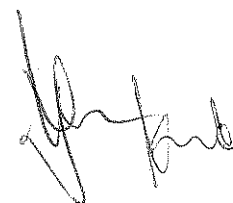
P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz, wyjaśniła: *„Biorąc pod uwagę dotychczasowe obciążenie poszczególnych elementów będącej w dyspozycji infrastruktury, zwiększono przepustowość łącza do Internetu i zasoby dyskowe. Sprzęt wyspecyfikowany w umowie z dnia 20 października 2006, ma umożliwić pracę w systemie dysponentom, zgodnie z przewidywanym harmonogramem, na obecnych zasadach bankowej obsługi budżetu państwa (bez codziennego przekazywania pozostałości środków na centralny rachunek bieżący budżetu państwa). Infrastruktura określona w umowie wyspecyfikowana została na bazie dotychczasowych doświadczeń uzyskanych podczas realizacji usługi hostingu. Infrastruktura ta nie zapewnia wydajności i dostępności na poziomie wynikającym z nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa (osiągnięte to zostanie po uruchomieniu infrastruktury docelowej), jednakże na obecnym etapie wdrażania powinna być wystarczająca. Jednocześnie w prowadzonym postępowaniu na zakup usługi hostingu zastrzeżona została możliwość na przeprowadzenie zamówienia uzupełniającego w przypadku gdy któryś z elementów infrastruktury będzie wymagał zwiększenia wydajności. (...)*

Głównymi technicznymi ograniczeniami zwiększania liczby użytkowników w Systemie Trezor były dotychczas szerokość pasma łącza do sieci Internet oraz wielkość zasobów dyskowych. Z tego powodu biorąc pod uwagę ww. czynniki, w obecnie realizowanej umowie zwiększono niezbędne zasoby.”

[Dowód: akta kontroli str. 3291]

W odpowiedzi na pytanie na czym polega jakościowa różnica między usługą hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor świadczoną w ramach umowy nr C/1068/05/BP/B/P z 20.01.2006 r. w okresie od 20.01.2006 do 28.02.2006 r. za kwotę 29,2 tys. zł (tj. **ok. 22 tys. zł/miesiąc**), a usługą hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej i utrzymania systemu Trezor świadczoną w ramach umowy nr C/1069/05/BP/B/R z dn. 20.10.2006 r. w ciągu 8 miesięcy od 13.11.2006 r. za kwotę 1.342,0 tys. zł (tj. **167,8 tys. zł/miesiąc**), P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła że: *różnica w cenie pomiędzy świadczonymi usługami w obydwu umowach wynika z zakresu świadczonych usług”.*

[Dowód: akta kontroli str. 3907]



Różnica pomiędzy usługą hostingu, obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor świadczoną w ramach ww. umów jest następująca:

- a. zwiększona została wydajność i wyposażenie serwerów:
 - serwer aplikacyjny pamięć RAM z 12GB do 16GB,
 - serwer aplikacyjny ilość dysków z 2 sztuk po 147GB do 4 sztuk po 147GB
 - serwer bazodanowy ilość dysków z 2 sztuk po 147GB do 4 sztuk po 147GB
- b. zwiększone zostało pasmo łącza do sieci Internet z 1Mbps do 2Mbps,
- c. zmieniony został czas jednorazowej niedostępności infrastruktury z 12 h do 4 h w oraz niedostępności łącza do sieci Internet z 12 h do 2 h,
- d. zmieniony został czas całkowitej niedostępności infrastruktury z 24 h do 12 h w oraz niedostępności łącza do sieci Internet z 24 h do 8 h w okresie świadczenia usług.

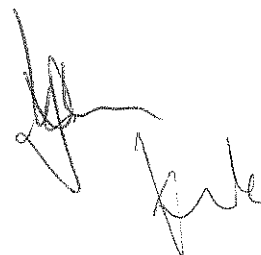
Ponadto wprowadzono nowe elementy usługi:

- a. dedykowane połączenie z MF do CPD o przepustowości min. 512kbps,
- b. dostęp administracyjny do aplikacji przy użyciu połączenia typu VPN,
- c. udostępnienie serwera pocztowego (wraz z konfiguracją) do przesyłania powiadomień z aplikacji Oracle E-Business Suite,
- d. usługę synchronizacji czasu na serwerach z zewnętrznym atomowym wzorcem czasu,
- e. udostępnienie narzędzia do monitorowania dostępności i wydajności usług,
- f. udostępnienie aplikacji umożliwiającej rejestrację oraz dostęp do zgłoszeń użytkowników,
- g. obsługę użytkowników w zakresie przyjmowanie zgłoszeń, udzielanie pomocy,
- h. obsługę problemów zgłoszonych przez użytkowników (wyjaśnianie i rozwiązywanie),
- i. obsługę błędów, które następnie zgłaszane są do twórcy aplikacji w celu naprawy,
- j. obsługę w zakresie implementacji zmian w aplikacji w wyniku naprawy błędów.

[Dowód: akta kontroli str. 2911-2929, 3011-3055, 3907-3909]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła że porównanie kosztu usługi hostingu z umowy nr C/1069/05/BP/B/R z kosztami usług hostingu z wcześniejszych umów jest trudne, gdyż zakresy tych umów w znacznym stopniu się różnią, a zatem próba oszacowania kosztu takiej usługi może znacząco odbiegać od rzeczywistego jej kosztu.

[Dowód: akta kontroli str. 3981]



5 Wdrażanie Systemu u dysponentów poszczególnych szczebli

Planowanie wdrożenia Systemu

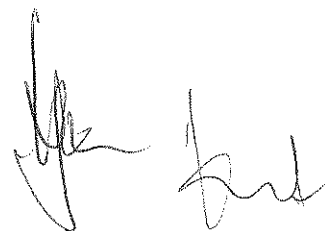
P.o. Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa Anna Kęczkowska, poproszona o wskazanie dokumentacji dotyczącej uruchomienia/wdrożenia Systemu z dniem 1 stycznia 2006 r. dla dysponentów głównych i II stopnia oraz pilotażowo dla wybranych dysponentów III stopnia, a w szczególności dokumentacji, w której określono cele wdrożenia i mechanizmy oceny ich osiągnięcia, zakładane wyniki wdrożenia i sposób ich raportowania, mechanizmy monitorujące stan środków na rachunkach dysponentów, częstotliwość z jaką użytkownicy z grupy pilotażowej mają składać zapotrzebowania na środki (czy zakładano stopniowe zwiększanie tej częstotliwości), a także dokumentacji (raporty okresowe itp.) opisującej efekty uruchomienia/wdrożenia Systemu z dniem 1 stycznia 2006 r., wyjaśniła, że: *"Celem wdrożenia był kolejny etap pilotażowego uruchomienia dostępnych modułów Systemu dla wymienionych w pytaniu dysponentów. Jego wynikiem jest, monitorowane na bieżąco, poprawne działanie aplikacji przy zwiększonej liczbie dysponentów i przekazywaniu informacji zgodnie z pełną hierarchią wybranych dysponentów. Celem tego etapu wdrożenia nie było monitorowanie stanu środków na rachunkach włączonych do Systemu dysponentów, ani badanie częstotliwości składania zapotrzebowań na środki przez uczestników pilotażu. Efektem kolejnego etapu wdrożenia jest bieżąca praca w Systemie włączonych od 1 stycznia 2006 r. dysponentów. Etapowe wdrażanie Systemu umożliwia, poprzez bieżącą pracę w Systemie, zapoznawanie się z funkcjonalnością Systemu, co umożliwi przekazywanie wiedzy z zakresu jego eksploatacji dysponentom podległym przez dysponentów nadrzędnych."*

[Dowód: akta kontroli str. 1155, 1169-1171]

W trakcie wdrażania systemu Trezor, MF nie wprowadził w stosunku do dysponentów objętych pilotażem szczególnych mechanizmów monitorujących stan środków pozostających na rachunkach bankowych lub wymuszających określone procedury, ograniczając się do dotychczasowych działań dyscyplinujących i monitorujących dysponentów w zakresie minimalizacji stanu środków.

Z uwagi na to, że realizacja budżetu państwa odbywa się równolegle w dotychczasowym systemie tzw. „papierowym” oraz w informatycznym systemie obsługi budżetu TREZOR wszelkie konsekwencje dotychczasowych działań znajdują potwierdzenie w obu wykorzystywanych systemach.

[Dowód: akta kontroli str. 1153-1155]



Wdrażanie Systemu

Włączanie dysponentów III stopnia do systemu Trezor w 2006 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, podstawową zasadą działania Systemu jest to, iż w celu włączenia do eksploatacji danego dysponenta wymagane jest rozpoczęcie przez niego pracy w Systemie od początku roku budżetowego. Tym niemniej, w Systemie istnieje możliwość włączenia do pracy dodatkowych dysponentów w trakcie roku budżetowego, z tym że dotyczące go dane nie będą pełne. Możliwość tę zastosowano w stosunku do dysponentów głównych posiadających największą liczbę dysponentów podległych (np. cz. 19 i cz. 29), których włączano na wniosek dysponenta głównego.

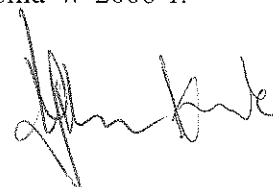
Do 30.10.2006 r. w systemie TREZOR pracowali następujący dysponenti 3 stopnia:

- w zakresie cz. 19 'Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe' – 14 dysponentów od dnia 1 stycznia 2006 r., 33 dysponentów włączonych w trakcie roku budżetowego,
- w zakresie cz. 22 'Gospodarka wodna' – 1 dysponent włączony w trakcie roku budżetowego,
- w zakresie cz. 29 'Obrona narodowa' – 3 dysponentów od dnia 1 stycznia 2006 r., 31 dysponentów włączonych w trakcie roku budżetowego,
- w zakresie cz. 57 'Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego' – 16 dysponentów od dnia 1 stycznia 2006 r.,
- w zakresie cz. 85/10 'Województwo Łódzkie' – 33 dysponentów od dnia 1 stycznia 2006 r.

Ze względu na utrudnienia dla włączanego w trakcie roku dysponenta, m.in.

- brak pełnych danych za rok budżetowy 2006,
- problem z dokładnym wyliczeniem Planu po zmianach (rzeczywisty plan dysponenta powinien zostać pomniejszony o kwotę wykonaną do dnia aktywacji, co z powodu braku obowiązku zwrotu niewykorzystanych środków na centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz opóźnień w przekazywaniu informacji sprawozdawczych stanowiło poważne utrudnienie) oraz
- brak historii zmian Planu po zmianach,

nie zastosowano możliwości stopniowego włączania dysponentów 3 stopnia do pracy w Systemie w trakcie roku budżetowego wobec innych dysponentów. Ponadto, ograniczenia sprzętowe nie pozwalały na włączenie większej liczby dysponentów III stopnia w 2006 r.



Elementami krytycznymi były przepustowość łącza do sieci Internet oraz wielkość zasobów dyskowych.

[Dowód: akta kontroli str. 3285-3287]

Głównymi kryteriami wyboru dysponentów III stopnia mających wziąć udział w uruchomieniu pilotażowym systemu Trezor od dnia 1 stycznia 2006 r. były:

- reprezentatywność wybranych dysponentów III stopnia (urzędy skarbowe, jednostki wojskowe, jednostki podległe wojewodzie) w celu przetestowania pełnej dostępnej funkcjonalności,
- zgłoszona podczas spotkań deklaracja udziału w uruchomieniu pilotażowym.

[Dowód: akta kontroli str. 1155]

Nie dokonywano szacunków kosztów bieżących eksploatacji Systemu u dysponentów środków budżetu państwa. Natomiast przy projektowaniu Systemu, w celu minimalizacji kosztów z tym związanych, zakładano wykorzystanie istniejącej infrastruktury informatycznej używanej przez dysponentów do obsługi systemu bankowości elektronicznej „enbepe”.

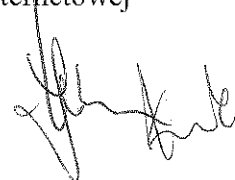
[Dowód: akta kontroli str. 1155]

Dnia 6.11.2006 r. Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska przekazała dysponentom głównym informację o włączeniu w dniach 13-14.11.2006 r. wszystkich dysponentów 3 stopnia utworzonych w systemie Trezor na podstawie informacji przekazanych przez dysponentów głównych w 2004 i 2005 r. Administratorzy u dysponentów głównych zostali poinformowani, iż dysponenci 3 stopnia zostali włączeni do systemu poprzez odblokowanie ich w module administracyjnym Systemu. Od momentu uaktywnienia dysponentów powinni oni rozpocząć pracę w zakresie modułu Obsługa Dysponentów. W zakresie modułów Planowanie i Sprawozdawczość, harmonogram pracy dysponentów 3 stopnia zostanie przekazany odrębnym pismem. Po odblokowaniu dysponentów 3 stopnia, administratorzy powinni sprawdzić ich dane oraz dokonać odpowiednich korekt i uzupełnień a także zweryfikować strukturę dysponentów podległych i ewentualnie uzupełnić o brakujących dysponentów 3 stopnia. Po tym administratorzy powinni utworzyć użytkowników oraz nadać im odpowiednie uprawnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 3303-3309]

Przekazanie środków na dofinansowanie kosztów szkoleń dysponentów

Podstawową formą szkoleń dotyczących informatycznego systemu obsługi budżetu państwa dla dysponentów środków budżetu państwa wszystkich stopni, przewidzianą w umowie z wykonawcą aplikacji, było wykorzystanie, zamieszczonych na stronie internetowej



Ministerstwa Finansów, sfilmowanych prezentacji działania aplikacji, interaktywnych ćwiczeń oraz instrukcji użytkowników.

Podczas pilotażowego uruchomienia Systemu, w którym w roku 2005 brali udział dysponenti główni środków budżetu państwa, część użytkowników Systemu wyrażała potrzebę wzięcia udziału w dodatkowych szkoleniach bezpośrednich z działania aplikacji.

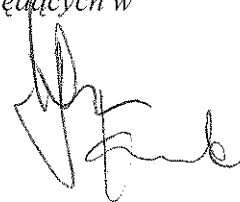
[Dowód: akta kontroli str. 2563]

Dnia 12.10.2005 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa MF, Barbara Potocka wystąpiła do Dyrektora Handlowego firmy ComArch o przekazanie informacji o koszcie przeprowadzenia szkolenia (koszt osobodnia konsultanta) dla użytkowników ww. systemu - pracowników państwowych jednostek budżetowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, z zakresu funkcjonalności moduł Obsługa Dysponentów systemu Trezor. W odpowiedzi, firma ComArch w dniu 12.10.2005 r. przekazała informację nt. proponowanego zakresu szkoleń i kosztu za jeden dzień szkolenia. Firma ComArch poinformowała, że koszt szkolenia wyniesie 1,6 tys. zł (netto) za dzień szkolenia (1,75 tys. zł w przypadku szkolenia poza Warszawą), tj. stawki standardowo stosowane wobec Ministerstwa Finansów. Zaproponowano szkolenie w formie prezentacji systemu (slajdy oraz działający system), udzielania odpowiedzi na pytania użytkowników systemu oraz warsztatów obejmujących ćwiczenia z funkcji systemu wykorzystywanych przez daną grupę dysponentów.

[Dowód: akta kontroli str. 2829-2831]

Departament BP nie skierował zapytania o organizację szkoleń do innych firm niż ComArch S.A., ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamili Markiewicz, wśród podmiotów zewnętrznych, jedynie wykonawca aplikacji dysponował wiedzą z zakresu działania i funkcjonalności Systemu. Szkolenia realizowane były dla użytkowników podstawowych, a więc korzystających z modułów dedykowanych, stworzonych przez wykonawcę Systemu, opartych na technologii Oracle i nie obejmowały standardowej funkcjonalności modułów Oracle Financials (wykorzystywanej przez użytkowników zaawansowanych), znanych powszechnie na rynku.

Ponadto p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Departament Budżetu Państwa nie posiadał informacji o faktycznych potrzebach dysponentów środków budżetu państwa w zakresie szkoleń bezpośrednich z obsługi Systemu. Ze względu na ilość i niejednorodność jednostek, które miały być objęte Systemem, dysponenti główni oraz podlegli im dysponenti II stopnia najlepiej potrafią ocenić potrzebę organizacji takich szkoleń. Jednocześnie ze względów logistycznych, poszczególni dysponenti mogli organizować szkolenia w dogodnych dla siebie lokalizacjach (w budynkach będących w*



ich dyspozycji), co ułatwiało dojazd na szkolenia użytkownikom Systemu oraz minimalizowało koszty wynajęcia sal szkoleniowych."

[Dowód: akta kontroli str. 3295]

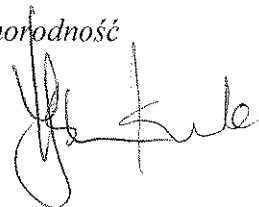
W piśmie z dnia 13.10.2005 r. znak BP7-041-102/2005/1259 Podsekretarz Stanu w MF Piotr Sawicki poinformował kierowników urzędów naczelnych organów władzy, kontroli, sądownictwa i ochrony państwa, ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów m.in. „iż w przypadku konieczności zorganizowania dodatkowych szkoleń istnieje możliwość wykorzystania w tym celu środków z rezerwy celowej na rok 2005 (cz. 83 poz. 43, Wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Budżetu Państwa). Środki te mogą zostać przeznaczone wyłącznie na opłacenie wynagrodzenia dla konsultanta. Organizacja szkolenia pozostaje w gestii dysponenta. W tym celu proszę o wystąpienie o środki z tej rezerwy do dnia 24 października br. (...) Przy kalkulacji kosztów należy przyjąć stawkę 1.600 zł za dzień szkolenia (na terenie Warszawy) lub 1.750 zł (poza Warszawą). Zlecenia realizacji takiej usługi można kierować na adres (...) ComArch ...". Szkoleniem można było objąć zarówno użytkowników dysponentów głównych, jak i użytkowników u dysponentów podległych dysponentom głównym.

[Dowód: akta kontroli str. 2833-2835]

Uwzględniając wnioski dysponentów o przyznanie środków z rezerwy celowej w kwocie łącznej 749,7 tys. zł, w wyniku wydania z upoważnienia Ministra Finansów, przez Sekretarza Stanu w MF Elżbietę Suchocką-Roguską, 34 decyzji z dnia 31.10.2005 r. zwiększono budżety wnioskujących dysponentów o łączną kwotę 474,9 tys. zł. Środki pochodziły z rezerwy celowej zaplanowanej w budżecie państwa na rok 2005 w cz. 83, poz. 43 „Wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa”.

[Dowód: akta kontroli str. 2565, 2837-2839, 3073-3139]

Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska zapytana dlaczego nie zlecono przeprowadzenia przez MF postępowania przetargowego na wyłonienie Wykonawcy szkoleń, skoro art. 32 ust. 2 ustawy z dn. 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 19 poz. 177) stanowi, iż zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części, a ponadto ww. szkolenia stanowiły, rozszerzony co do formy, element realizowanego przez Ministerstwo projektu mającego na celu wdrożenie systemu Trezor, wyjaśniła: „Ministerstwo Finansów w ramach realizowanego projektu zapewniło dysponentom środków budżetu państwa szkolenia z obsługi systemu (...). Natomiast decyzja o potrzebie odbycia bezpośrednich szkoleń dodatkowych leżała w gestii dysponentów głównych i dysponentów im podległych. Ze względu na ilość i niejednorodność



jednostek, które miały być objęte Systemem, dysponenci główni oraz podlegli im dysponenci II stopnia najlepiej potrafią ocenić potrzebę organizacji takich szkoleń. Jednocześnie ze względów logistycznych, poszczególni dysponenci mogli organizować szkolenia w dogodnych dla siebie lokalizacjach (w budynkach będących w ich dyspozycji), co ułatwiało dojazd na szkolenia użytkownikom Systemu oraz minimalizowało koszty wynajęcia sal szkoleniowych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177) (dalej „Ustawa”) w brzmieniu sprzed wejścia Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, (Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 551), w postępowaniach o udzielenie zamówienia, których przedmiotem są m.in. usługi: (pkt 9) w zakresie szkolenia - zamawiający może nie stosować przepisów Ustawy dotyczących wstępnych ogłoszeń informacyjnych, terminów, wadium, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz innych niż dotyczące wartości zamówienia przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę oraz przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki oraz obowiązku zatwierdzenia w tych przypadkach trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Umowy zlecenia szkoleń zgodnie z Ustawą mogły być zawierane w trybie zamówienia z wolnej ręki, bez konieczności spełniania przesłanek z art. 67 ust. 1 i bez konieczności uzyskania zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Ponadto należy zauważyć, że każde zlecenie szkolenia jest odrębnym zamówieniem publicznym, a zleceniobiorca jest odrębnym zamawiającym zawierającym umowę z wykonawcą na przeszkolenie własnych pracowników. Zleceniobiorcy szkoleń byli odrębnymi zamawiającymi, Ministerstwo Finansów jako podmiot wdrażający System na poziomie budżetu państwa (nie części 19), nie było stroną umów zlecenia szkolenia zawieranych przez dysponentów środków budżetu państwa.

W związku z powyższym nie widzę podstawy do uznania, iż realizowane przez poszczególnych dysponentów szkolenia powinny zostać objęte jednym zamówieniem publicznym. Przepis art. 32 ust. 2 Ustawy odnosi się do zamówienia publicznego, które dotyczy tego samego zamawiającego i tego samego przedmiotu zamówienia. Zlecenie szkoleń przez poszczególnych zamawiających dla swoich własnych pracowników nie można nazwać dzieleniem zamówienia na części.

Każdy z dysponentów mógł (lecz nie musiał) realizować dodatkowe szkolenia we własnym zakresie. Poinformowanie dysponentów o tym, że szkolenia mogą być realizowane przez konsultantów firmy ComArch wynikało z faktu, iż firma ta jest twórcą systemu Trezor, a jej

konsultanci mają niezbędną wiedzę do przeprowadzenia takich szkoleń. Głównymi przesłankami wskazania podmiotu, który mógł przeprowadzić szkolenia były:

- *unikalny charakter funkcjonalności, którą realizuje aplikacja w zakresie obsługi dysponentów środków budżetu państwa,*
 - *brak podobnych rozwiązań na rynku dotyczących obsługi budżetu państwa,*
- doświadczenie nabyte w trakcie wdrażania aplikacji, które umożliwiło przekazanie praktycznych porad ułatwiających jej obsługę."*

[Dowód: akta kontroli str. 3959-3961]

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń, Piotr Sawicki wyjaśnił, iż podziela powyższe stanowisko Sekretarza Stanu w MF, Elżbiety Suchockiej-Roguskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 3969]

W poniższym zestawieniu wskazano planowaną liczbę osób do przeszkolenia u poszczególnych dysponentów oraz kwoty przekazane w ww. decyzji MF poszczególnym dysponentom głównym.

Podział rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2005 w części 83, poz. 43 na dofinansowanie kosztów szkoleń:

	Liczba osób planowanych do przeszkolenia w ramach szkoleń, wynikająca z wniosków dysponentów gł.:			Czy dysponent III stopnia brał udział w pilotażu od 1.01.2006 r. do 30.10.2006 r.	Liczba dysponentów I, II i III stopnia biorących udział w pilotażu od 1.01.2006 r. do 30.10.2006 r.	Kwota przyznana dysponentowi gł. w decyzji MF z dn. 31-10-2005
	u dysponenta głównego	u dysp. II st	u dysp. III st			
1	2	3	4	5	5	6
Główny Urząd Miar	0	0	36	nie	1	6.400
Główny Urząd Statystyczny	0	0	42	nie	1	5.250
Instytut Pamięci Narodowej	5	0	18	nie	1	6.850
Min. Edukacji Narodowej	0	0	40	nie	2	3.200
Min. Finansów	0	48	479	tak	65	119.850
Min. Infrastruktury	0	0	109	nie	7	11.200
Min. Kultury i Dziedzictwa Narodowego	0	40	319	nie	6	39.050
Min. Rolnictwa i Rozwoju Wsi	0	4	80	nie	6	39.500
Min. Skarbu Państwa	8	0	0	nie	1	1.600
Min. Sportu	0	0	8	nie	1	1.600
Min. Sprawiedliwości	0	26	255	nie	108	21.000
Ministerstwo Gospodarki i Pracy	0	3	64	nie	5	11.950
Min. Obrony Narodowej	0	24	313	tak	43	44.000
MSWiA	0	15	124	nie	8	16.750
PAN	0	0	28	nie	1	3.200

SKO Kraków	1	0	49	nie	1	3.500
UOKIK	8	0	6	nie	1	3.200
URTIP	4	0	16	nie	1	3.200
Wojew. dolnośląski	bd.	bd.	bd.	nie	3	7.000
Wojew. kujawsko-pomorski	0	5	85	nie	3	10.500
Wojew. lubelski	0	2	86	nie	3	8.750
Wojew. lubuski	4	3	39	nie	3	5.250
Wojew. łódzki	15	4	83	tak	35	10.500
Wojew. małopolski	0	2	79	nie	3	10.500
Wojew. mazowiecki	0	10	70	nie	3	12.800
Wojew. opolski	0	0	38	nie	3	5.250
Wojew. podkarpacki	0	7	88	nie	3	10.500
Wojew. podlaski	0	8	56	nie	4	10.500
Wojew. pomorski	0	3	57	nie	3	10.500
Wojew. śląski	7	1	32	nie	3	1.750
Wojew. świętokrzyski	6	2	52	nie	3	10.500
Wojew. warmińsko - mazurski	6	2	76	nie	4	10.500
Wojew. wielkopolski	17	0	68	nie	1	7.000
Wojew. zachodniopomorski	6	5	34	nie	3	1.750
Razem	87	214	2929			474.850

[Dowód: akta kontroli str. 2561, 2841-2847, 3297]

Z powyższego zestawienia wynika, że dysponenti planowali przeznaczyć otrzymane środki na szkolenia dla 3.230 użytkowników systemu Trezor, w tym u dysponentów głównych dla 87 osób, drugiego stopnia dla 214 osób i trzeciego stopnia dla 2.929 osób.

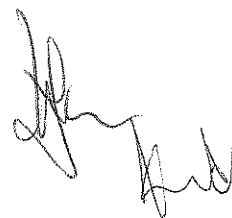
Naczelnik Wydziału Systemu Obsługi BP, Piotr Dragańczuk, poinformował że na zapoznanie się z funkcjonalnością systemu Trezor w zakresie modułu Obsługa Dysponentów, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia oraz w zależności od indywidualnych predyspozycji osób szkolonych, optymalnym okresem takiego szkolenia są 2 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 3301]

W dniu 28.11.2005 r. Sekretarz Stanu w MF Elżbieta Suchocka-Roguska podjęła decyzję o wdrożeniu Systemu z dniem 1 stycznia 2006 r. dla dysponentów głównych i II stopnia oraz pilotażowo dla wybranych dysponentów III stopnia. Natomiast wdrożenie Systemu dla dysponentów wszystkich stopni będzie realizowane od 1 stycznia 2007 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2561, 2841-2847]

Pismem z dnia 13.12.2005 r. (BP7-041-136/2005/1597) dysponentom głównym została przekazana informacja o zmianie harmonogramu wdrożenia systemu od 1.01.2006, sposobie i trybie wdrożenia, a także „Procedura wykonywania operacji przez użytkowników w systemie Trezor w okresie grudzień 2005 r. - grudzień 2006 r.”, zawierająca harmonogram prac w systemie od 20 grudnia 2005 r. Harmonogram prac dotyczył wyłącznie dysponentów głównych. Każdy dysponent główny posiadający dysponentów podległych został zobowiązany do określenia harmonogramu prac dla dysponentów podległych.



[Dowód: akta kontroli str. 2563]

Spośród dysponentów głównych, którym przyznano środki na szkolenia, do 30.10.2006 r. wdrożenie pilotażowe systemu u podległych dysponentów III stopnia nastąpiło jedynie w przypadku wojewody łódzkiego, MON i MF. U pozostałych dysponentów głównych nie nastąpiło do 30.10.2006 r. wdrożenie pilotażowe systemu Trezor w stosunku do dysponentów III stopnia.

[Dowód: akta kontroli str. 3297]

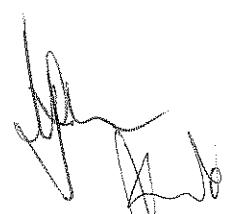
Z informacji uzyskanych przez kontrolerów od wybranych dysponentów głównych na temat szkoleń sfinansowanych środkami przyznanymi przez MF z rezerwy celowej, wynika dla przykładu, że wg stanu na koniec września 2006 r.:

- w cz.37 (Ministerstwo Sprawiedliwości, prokuratury, zakłady dla nieletnich, instytuty i jednostki Służby Więziennej) przeszkolono 281 osób, a w Systemie pracowało 47,
- w MSWiA przeszkolono 146 osób, pracowały 33,
- w Głównym Urzędzie Statystycznym przeszkolono 44 osoby, pracowały 2,
- w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim przeszkolono 74 osoby, pracowały 2,
- w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim przeszkolono 65 osób, pracowało 10,
- w Instytucie Pamięci Narodowej przeszkolono 26 osób, pracowały 2,
- w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeszkolono 359, pracowało 26,
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeszkolono 86, pracowało 9.

[Dowód: akta kontroli str. 3955]

Przyjmując założenia, że:

- a) MF przekazałoby środki na przeprowadzenie szkoleń w przypadku wojewody łódzkiego, MON i MF w wysokości jaka faktycznie została przekazana, tj. łącznie 174.350 zł,
- b) MF przyznałoby środki na przeprowadzenie dwudniowych szkoleń w przypadku pozostałych 31 wnioskujących dysponentów gł. tylko na przeszkolenie użytkowników u dysponentów gł. i II stopnia w ilości wnioskowanej przez dysponentów gł., oraz szkolenia te odbyłyby się każdorazowo w siedzibie odpowiedniego dysponenta gł., zatem na przeszkolenie tych osób wystarczyłaby kwota w wys. $2 \cdot 15 \cdot 1.750$ zł, tj. 52.500 zł – w przypadku 15 dysponentów głównych mających siedzibę poza Warszawą oraz w wysokości $2 \cdot 16 \cdot 1.600$ zł, tj. 51.200 zł - w przypadku 16 dysponentów głównych mających siedzibę w Warszawie.,



na szkolenia należało przekazać łącznie 278.050 zł, tj. o 196.800 zł mniej niż faktycznie przekazano.

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu BP, Kamila Markiewicz wyjaśniła: *„Nie ograniczono możliwości szkolenia jedynie do dysponentów głównych i dysponentów II stopnia, gdyż docelowo wszyscy dysponenci środków budżetu państwa zostaną włączeni do Systemu. Wiedza nabyta podczas szkoleń będzie wykorzystana przez użytkowników Systemu bez względu na moment rozpoczęcia pracy w Systemie. Ponadto nabyte umiejętności umożliwiają nie tylko obsługę Systemu ale również lepsze zrozumienie procesu budżetowego, którego realizację wspomaga System.”*

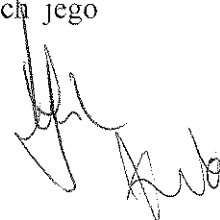
[Dowód: akta kontroli str. 3295]

Sekretarz Stanu w MF, Elżbieta Suchocka-Roguska wyjaśniła: *„W chwili podziału rezerwy celowej na przeprowadzenie szkoleń nie byli wytypowani dysponenci, którzy będą uczestniczyli we wdrożeniu pilotażowym od początku 2006 r. Tym samym nie było przeciwwskazań, aby dysponenci niższych stopni mogli skorzystać ze szkoleń dodatkowych w 2005 r., gdyż nabyta podczas szkoleń wiedza pozwalała na przygotowanie się do pracy w Systemie bez względu na moment jego faktycznego uruchomienia. Dodatkowe szkolenia bezpośrednio przewidziano jako jednorazowe, a biorąc pod uwagę fakt, że prowadzone były w formie prezentacji, liczba osób korzystających ze szkoleń mogła być zwiększona, gdyż nie wpływało to na cenę szkolenia (większa liczba osób korzystała z usług konsultanta bez podrażnienia kosztu konsultacji). Obecnie wszyscy dysponenci środków budżetu państwa przygotowują się do rozpoczęcia pracy w Systemie, więc nabyta wiedza podczas szkoleń dodatkowych jest wykorzystywana. Dysponenci, którzy podjęli decyzję w 2005 r. o dodatkowym przeszkoleniu swojej kadry w obsłudze Systemu mieli możliwość dłuższego i lepszego przygotowania się do jego eksploatacji oraz obecnie trwającego wdrożenia dla wszystkich dysponentów”.*

[Dowód: akta kontroli str. 3957-3959]

Obsługa błędów systemu Trezor

W trakcie wdrożenia systemu Trezor, informacje o błędzie oraz wszelkie uwagi i pytania zgłaszane są przez użytkowników do Wydziału Systemu Obsługi BP pisemnie (za pomocą poczty elektronicznej) oraz telefonicznie. W przypadku stwierdzenia błędu w Systemie przez osobę przyjmującą zgłoszenie lub niemożności znalezienia przyczyny dla zaistniałego zdarzenia w Systemie, informacja ta przekazywana jest Wykonawcy za pomocą udostępnionego przez Internet narzędzia Request Tracker (RT) lub, w przypadkach jego



awarii, za pomocą poczty elektronicznej. Zgłoszenia rejestrowane w systemie RT dzielą się na:

- Wyjaśnienia - zgłoszenie prośby o wyjaśnienie problemu w Systemie lub zapytania o wyjaśnienie funkcjonalności;
- Błędy – zgłoszenie nieprawidłowego działania Systemu, wynikającego z braku lub nieprawidłowej realizacji wymagań zawartych w umowie.

Błędy zgłaszane w systemie RT mogą posiadać następujące atrybuty:

- a) Krytyczny – błąd powodujący niedziałanie całości Systemu lub jego podstawowych funkcji;
- b) Zwykły – wszystkie błędy inne niż krytyczne;
- c) Pilny – błąd zwykły, który należy zrealizować w pierwszej kolejności;
- d) Zamrożony – błąd (zarówno zwykły jak i krytyczny), który nie został uznany przez przedstawiciela Wykonawcy i zgłoszony do uzgodnienia przez Kierownictwo Projektu lub do którego Wykonawca złożył prośbę o wyjaśnienie.

[Dowód: akta kontroli str. 1493-1494]

Dotychczas Wykonawcy systemu Trezor zgłoszono 921 błędów, z czego 869 błędów zostało poprawionych przez Wykonawcę, 38 błędów ma status „Zamrożony”, a 14 jest w trakcie realizacji. Wszystkie błędy, które wystąpiły zostały naprawione w ramach usług gwarancyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1497]

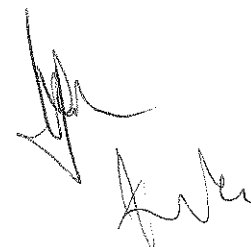
Monitorowanie stanu środków na rachunkach bankowych dysponentów

P.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska, wyjaśniła, że: „*Departament Budżetu Państwa monitoruje na bieżąco, w oparciu o codzienną informację z NBP, stany środków na rachunkach bankowych dysponentów głównych na koniec dnia poprzedniego.*

Stany środków są jednym z elementów wykorzystywanych przy opracowaniu miesięcznych i dekadowych otwarć środków budżetowych. Ustalając środki na kolejną dekadę każdego miesiąca, Departament BP, w przypadku wysokiego stanu środków na rachunkach bankowych, stara się ograniczać wielkość kolejnych transz lub też wstrzymuje przekazywanie środków do czasu ich wykorzystania.

Gdy stan środków na rachunkach dysponentów utrzymuje się na wysokim poziomie od dłuższego czasu, Departament BP sugeruje dysponentom zwrot nadwyżki środków na rachunek budżetu państwa.”

[Dowód: akta kontroli str. 2817]



Spośród dysponentów III stopnia oraz dysponentów głównych nie posiadających dysponentów podległych, biorących udział w pilotażu systemu Trezor na dzień 31.08.2006 r., dysponenci dla których wskaźnik środków niewykorzystanych (środki pozostające na rachunku/plan po zmianach) jest największy to dysponenci następujących części budżetowych: Informatyzacja (wskaźnik środków niewykorzystanych 11,69%), Rzecznik Praw Dziecka (7,28%), Łączność (7,1%), Integracja Europejska (3,84%), Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa(3,66%). Wskaźnik środków niewykorzystanych dla dysponentów końcowych budżetu biorących udział w pilotażu systemu Trezor wyniósł przeciętnie 1,65%.

[Dowód: akta kontroli str. 2799-2811]

Stan wolnych środków na rachunkach ww. dysponentów w okresie styczeń – wrzesień 2006 kształtował się następująco⁵ (w tys. zł):

Część	Nazwa części	Miesiące								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
14	Rzecznik Praw Dziecka	51	50	128	112	144	230	236	337	218
23	Integracja Europejska	1.784	3.131	601	710	869	928	2.058	2.875	1.110
26	Łączność	810	1.804	1.363	559	937	1.105	659	1.348	483
27	Informatyzacja	809	3.179	38	54	134	795	1.399	2.208	1.770
74	Prokuratoria Generalna	X	X	232	544	383	317	444	709	81

[Dowód: akta kontroli str.2825-2827]

Na pytanie Kontrolerów o to, czy MF posiada wiedzę nt. przyczyn względnie wysokiego stanu środków pozostających na rachunkach bankowych ww. dysponentów (mierzonego jako stosunek środków pozostających na rachunku bankowym do wielkości planu po zmianach dysponenta na dzień 31.08.2006 r.), p.o. Dyrektora Departamentu BP Anna Kęczkowska przedstawiła szczegółowe wyjaśnienia dla każdego z ww. dysponentów. Wynika z nich, że przyczyną ww. wysokiego stanu środków są m.in.: niezrealizowanie planowanych wydatków w ustalonych terminach i przesunięcie ich do realizacji w późniejszym okresie, przedłużające się procedury udzielania zamówień publicznych, opóźniające się wpływy faktur na zaplanowane do realizacji płatności, gromadzenie środków na rachunku dysponenta w celu dokonania przyszłych płatności.

[Dowód: akta kontroli str.2813-2821]

W przypadku części 27 – Informatyzacja, dysponent główny MSWiA, na interwencje telefoniczne, dokonał zwrotu środków na rachunek budżetu państwa w wysokości 3.000 tys. zł w dniu 28 marca 2006 r. (przy limitach miesięcznych w wysokości: styczeń 983 tys. zł, luty 2.554 tys. zł, marzec 331 tys. zł) pozostawiając na rachunku kwotę 134,7 tys. zł. Z dniem 1

⁵ Na podstawie codziennego raportu z NBP o stanie środków bieżących państwowych jednostek budżetowych w podziale na części budżetowe

września br., gdy stan rachunku tej części wynosił w dniu 31 sierpnia br. 2.208 tys. zł, Departament BP wstrzymał przekazywanie kolejnych transz i do dnia dzisiejszego nie uruchomił żadnych środków (stan rachunku na dzień 2 listopada br. wynosił 1.483,6 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str.2813-2821]

Informacje nt. wdrażania Systemu u wybranych dysponentów

Pismem z dnia 13.12.2005 r. (BP7-041-136/2005/1597) Sekretarz Stanu MF, Elżbieta Suchocka-Roguska przekazała dysponentom głównym informację o sposobie i trybie wdrożenia systemu Trezor. W piśmie stwierdzono m.in.: że:

- od 1.01.2006 r. wdrożenie obejmie dysponentów 1 i 2 stopnia;
- w roku 2006 informacje w zakresie Układu Wykonawczego, Planu po zmianach, Decyzji, Harmonogramu Rocznego, Zapotrzebowań miesięcznych oraz dziennych należy przekazywać równolegle za pomocą systemu Trezor oraz wykorzystując dotychczas obowiązującą procedurę (forma papierowa),
- Dysponenci Główni nadzorują prace użytkowników w jednostkach podległych, udzielają im wszelkich informacji dotyczących zasad korzystania z Systemu oraz określają harmonogram prac w systemie dysponentów podległych.

[Dowód: akta kontroli str. 3481-3485]

Według informacji uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości system Trezor nie został wdrożony u dysponentów II stopnia części 15 (sądy okręgowe) z uwagi na niedostosowanie systemu do specyfiki struktury dysponentów podległych Ministrowi Sprawiedliwości.

[Dowód: akta kontroli str. 3565]

P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła, że piśmie BP7-041-136/2005/1597 z 13.12.2005 r. jak i w pismach wcześniejszych „wskazano wyraźnie, iż:

- *dysponent główny odpowiada za zarządzanie użytkownikami oraz dysponentami w Systemie (dysponent główny otrzymał uprawnienia do tworzenia nowych użytkowników oraz zarządzania strukturą dysponentów podległych w Systemie w zakresie właściwych mu części budżetowych),*
- *do dysponenta głównego należy kierować zgłoszenia dotyczące nieprawidłowego funkcjonowania Systemu lub pytania dot. jego funkcjonalności. W tym celu każdy dysponent główny, posiadający dysponentów podległych, zobowiązany był wyznaczyć koordynatora, który weryfikowałby zgłoszenia dysponentów 2 stopnia.*

Ponadto, System TREZOR został oparty na obecnie obowiązujących zasadach w zakresie nadzoru nad jednostkami podległymi, wynikających z zapisów art. 153, ust. 2. ustawy z dnia

30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), co znalazło swoje odzwierciedlenie w przywołanym piśmie. Zgodnie z ww. zapisami, na dysponencie głównym ciąży obowiązek nadzoru i kontroli całości gospodarki finansowej podległych mu jednostek.

Ponadto użytkownicy na poziomie Ministerstwa Finansów nie dysponują dokumentami oraz informacjami umożliwiającymi weryfikację poprawności danych wprowadzanych na poziomie dysponentów 2 stopnia. Zatem instytucją nadzorującą prace dysponentów drugiego stopnia w Systemie mógł być jedynie dysponent główny.”

[Dowód: akta kontroli str. 3981-3983]

Zgodnie z informacją Wydziału Systemu Obsługi BP z dnia 17.11.2006 r. na poziomie sądów okręgowych kwoty wprowadzone i przekazywane w Systemie w ww. dokumentach /m.in. harmonogramie, zapotrzebowaniach/ były zerowe. Potwierdzają to zestawienia „Roczny harmonogram wydatków za dzień 24-11-2006 r.” wygenerowane z Systemu Trezor dla dysponentów części 15/02 do 15/12.

[Dowód: akta kontroli str. 3487, 3929-3953]

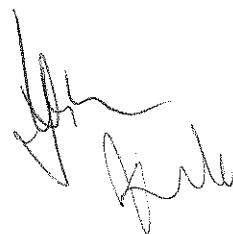
P.o. Dyrektora Departamentu BP, Anna Kęczkowska wyjaśniła że w celu rozwiązania problemu ujęcia struktury jednostek w części 15, w dniu 19 grudnia 2005 r. zorganizowane zostało spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości. Po ostatecznych uzgodnieniach Ministerstwo Finansów zaproponowało dysponentowi części 15-01-15/12 pozostawienie w systemie TREZOR prawidłowej struktury hierarchii dysponentów podległych w każdej części budżetowej oraz odzwierciedlenie specyficznego podziału obowiązków pomiędzy dwoma dysponentami głównymi tych części (Ministrem Sprawiedliwości i Dyrektorami Sądów Apelacyjnych) poprzez nadanie odpowiednich uprawnień użytkownikom Systemu reprezentującym tych dysponentów, na poziomie części.

Rozwiązanie zaproponowane Ministrowi Sprawiedliwości umożliwia wykonywanie funkcji dysponenta głównego w pełnym, ustawowo określonym zakresie i zostało dotychczas z sukcesem zastosowane wobec wszystkich dysponentów głównych, dysponujących więcej niż jedną częścią budżetową, np. wobec Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W przypadku tego dysponenta dane wprowadzane są przez uprawnionego użytkownika, reprezentującego dysponenta głównego, oddzielnie dla każdej części.

[Dowód: akta kontroli str. 3983-3985]

Z informacji uzyskanej z Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 10.11.2006 r. wynika, że nie zostały zakończone prowadzone z MF uzgodnienia w powyższej kwestii.

[Dowód: akta kontroli str. 3581]



Spośród dysponentów głównych, którzy:

- brali udział w pilotażowym wdrożeniu systemu Trezor od dn. 1.01.2006 r. w zakresie dysponentów 3 stopnia,
- posiadają najbardziej rozbudowaną strukturę dysponentów podległych,
- dla których wskaźnik środków niewykorzystanych (środki pozostające na rachunku/plan po zmianach) jest największy,

do 18 dysponentów (m.in. 7 Ministerstw, 4 Wojewodów, 3 Sądów Apelacyjnych) skierowano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zapytanie odnośnie zakresu wdrożenia Systemu, oceny funkcjonalności Systemu, problemów związanych z jego wdrożeniem oraz przyjętych rozwiązań usprawniających pracę.

Z odpowiedzi otrzymanych od dysponentów wynika, że na koniec września 2006 r. system Trezor wdrożono w 294 jednostkach podległych tym dysponentom, a system jest w nich obsługiwany łącznie przez 694 osoby. Docelowo planuje się wdrożenie systemu w 2.725 jednostkach podległych ww. dysponentom, a system będzie obsługiwany w nich docelowo przez 2.734 osoby.

[Dowód: akta kontroli str. 3955]

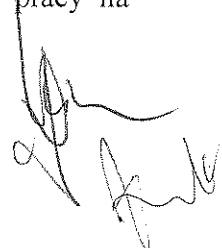
Wszyscy dysponenci, za wyjątkiem dysponenta cz. 15 wdrożyli system Trezor u podległych im dysponentów II stopnia. Zgłaszane przez dysponentów i ich zdaniem nie uwzględnione uwagi dotyczące funkcjonalności Systemu Trezor, to m.in.:

- brak możliwości zmniejszania kwot harmonogramu do wysokości faktycznie wykorzystanych środków w miesiącach przeszłych (KBW),
- spowolnienie lub wręcz uniemożliwienie równoczesnej pracy w Systemie większej liczby użytkowników jednostek podległych (KBW),
- brak generowanego automatycznie pliku przelewów, który byłby wczytywany przez moduł VideoTel (MON, MF),
- brak możliwości zatwierdzania przez dysponenta zmian w harmonogramie dysponentów podległych przy zachowaniu niezmiennych kwot łącznych (MON).

Dysponenci nie zgłaszali uwag dotyczących obsługi gwarancyjnej w zakresie usuwania błędów krytycznych w programie.

Jako główne trudności w skutecznym wdrożeniu Systemu w wersji docelowej wskazywano:

- względy organizacyjne (trudność przewidzenia niektórych terminowych płatności, możliwość odrzucenia zapotrzebowań, również z powodu braku synchronizacji pracy na poszczególnych szczeblach)



- braki kadrowe (część dysponentów widzi potrzebę zwiększenia obsady etatowej w podległych jednostkach rzędu 0,5-1 etat na jednostkę; dla przykładu w pionie inspekcji sanitarnej planowano utworzenie w 2007 r. 362 nowe stanowiska pracy),
 - duży nakład pracy u dysponentów wyższych szczebli związany z koniecznością ciągłego monitorowania dysponentów podległych, a w okresie wdrożeniowym również dublowania czynności,
 - względy techniczne, w tym powolna praca Systemu, mogące być przyczyną niemożności skutecznego zgłoszenia zapotrzebowania na środki finansowe,
 - brak powiązania Systemu z innymi systemami jednostek (finansowe, sprawozdawcze).
- Część dysponentów uznała, że na obecnym etapie wdrożenia nie jest w stanie przewidzieć możliwych trudności w docelowym funkcjonowaniu Systemu, jak również jego przydatności, w tym w zakresie obsługi sprawozdawczości budżetowej.

Poziom przygotowania jednostek podległych dysponentowi uznali jako dobry lub wystarczający, za wyjątkiem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w odniesieniu do Centrum Edukacji Artystycznej - dysponenta II stopnia, nadzorującego ponad 270 dysponentów III stopnia.

[Dowód: akta kontroli str. 3543-3729]

Efekty finansowe/utraczone korzyści związane z opóźnieniem wdrożenia Systemu

Zgodnie z art. 38 ustawy o finansach publicznych jednostki, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3 (tj. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały oraz jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych) zostały wyłączone z możliwości lokowania wolnych środków, w związku z powyższym jednostki budżetowe nie dokonują lokat ze środków pozostających na rachunkach bieżących.

[Dowód: akta kontroli str. 2813-2817]

Jednym z zakładanych skutków wdrożenia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa, poprzedzonej wdrożeniem systemu Trezor, jest minimalizacja stanu środków pozostających na rachunkach bieżących dysponentów.

Z utrzymywaniem środków na nieoprocentowanych rachunkach w NBP związany jest koszt alternatywny, który jest rozumiany jako utracony zysk z najlepszego alternatywnego wykorzystania. Gdyby środki utrzymywane na nieoprocentowanych rachunkach w NBP można było wykorzystać na finansowanie wydatków budżetu państwa, wysokość pożyczek zaciąganych przez budżet państwa mogłaby być mniejsza o kwotę tych środków. W związku

z tym wartość kosztu alternatywnego można wyznaczyć w uproszczeniu w oparciu o rentowność emitowanych przez państwo Skarbowych Papierów Wartościowych, a w szczególności w oparciu o rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 381]

Poniższe zestawienie przedstawia koszt alternatywny utrzymywania środków na nieoprocentowanych rachunkach dysponentów środków budżetowych w okresie styczeń 2005 – wrzesień 2006.

Miesiące	Średni stan środków pozostających na rachunkach bieżących dysponentów (w tys. zł) ⁶	Średnie miesięczne arytmetyczne rentowności bonów 52-tyg. na rynku pierwotnym	Koszt alternatywny utrzymywania środków na rachunkach bieżących dysponentów (w tys. zł)
1	2	3	Kol 4=Kol2*1/12*Kol3
2005 r.			
1	761.749	6,284%	3.989,03
2	997.653	6,054%	5.033,16
3	1.025.188	5,508%	4.705,61
4	1.089.508	5,330%	4.839,23
5	1.309.477	5,110%	5.576,19
6	1.505.485	4,831%	6.060,83
7	1.400.768	4,270%	4.984,40
8	1.590.382	4,373%	5.795,62
9	1.756.488	4,161%	6.090,62
10	1.794.807	4,199%	6.280,33
11	1.950.020	4,394%	7.140,32
12	2.501.187	4,396%	9.162,68
2006 r.			
1	853.604	4,308%	3.064,44
2	1.037.632	3,995%	3.454,45
3	1.260.606	3,857%	4.051,80
4	1.110.086	3,980%	3.681,79
5	1.366.567	4,027%	4.585,97
6	1.356.881	4,144%	4.685,76
7	1.257.312	4,426%	4.637,39
8	1.447.742	4,361%	5.261,34
9	1.515.482	4,445%	5.613,60
Razem:			108.694,55

Koszt alternatywny utrzymywania środków na rachunkach dysponentów środków budżetowych w okresie styczeń 2005 – wrzesień 2006 wyniósł 108.694,55 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1499, 2813-2815]

⁶ Na podstawie zestawień sald dysponentów głównych i jednostek podległych sporządzanych na podstawie codziennego raportu z NBP o stanie środków bieżących państwowych jednostek budżetowych w podziale na części budżetowe

6. Poniesione i przewidywane wydatki związane z budową Systemu

Poniesione wydatki na budowę Systemu TREZOR do 30 września 2006 r.:

Lp.	Zadanie w ramach budowy Systemu	Kwota wydatków (w tys. zł, 0,0)			
		2004 r.	2005 r.	2006 r. (do 30.09)	Suma kol. 4-6
1	2	3	4	5	6
1	Wykonanie i wdrożenie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (Trezor I)-umowa MF z konsorcjum firm: ComArch S.A. i ComArch Kraków S.A. nr MF/R/FS/04/3/DI z dnia 01.04.2004 r.	597,1*	1.722,4*		2.319,5*
2	Rozbudowa Systemu o moduły: sprawozdawczość, planowanie, raporty dla kierownictwa, umowa z dnia 30.11.2004 r. zawarta pomiędzy Rządem RP reprezentowany przez UKIE reprezentowany przez Fundację "Fundusz Współpracy" a ComArch S.A.		3.143,9**	1.968,4**	5.112,3**
3	Zakup licencji Oracle z 7 miesięczną usługą asysty technicznej i konserwacji - umowa MF z Oracle Polska Sp. z o.o. nr MF/R/B/05/45/DI z dnia 31.05.2005 r.		6.391,9		6.391,9
4	Wypożyczenie sprzętu łącznie z usługą hostingu i obsługi operatorsko-administracyjnej (mały sprzęt)-umowa MF z ComArch S.A. nr C/957/04/DI/B z 07.04.2005r. Asysta techniczna w wymiarze 800 osobo-godzin do chwili wyczerpania limitu w okresie 7 m-cy od momentu rozpoczęcia świadczenia usługi.		219,9		219,9
5	Zakup usługi hostingu, obsługi operatorsko- administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z Systemem Trezor - umowa MF z ComArch S.A. nr C/1068/05/BP/B/P z dnia 20.01.2006 r. Okres świadczenia usługi do 28.02.2006 r.			29,2	29,2
6	Migracja danych i asysta personalna-umowa z ComArch S.A. z dnia 30.09.2005 nr C/624/05/BP/B/R, aneks do umowy z 20.12.2005 r.		292,8		292,8
7	Wsparcie zarządzania projektem rozbudowy Systemu- umowa MF z Computerland S.A. nr C/903/04/DI/B z dnia 30.09.2005r. Okres świadczenia usługi: 800 roboczogodzin przez 7 m-cy lub roboczogodziny zostaną wykorzystane wcześniej		86,0	131,7	217,7
8	Konsultacje w zakresie wdrożenia Systemu - umowa MF z Instytutem Technik Telekomunikacyjnych i Informatycznych Sp. z o.o. nr MF/R/FS/04/10/BP z 18.05.2004 r. Okres świadczenia usługi: 25 dni roboczych do 31.08.2004 r.	27,9			27,9
9	Prace w ramach weryfikacji wersji pilotażowej oraz odbioru Systemu-umowa MF z Fundacją Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, nr MF/R/F3/04/19/BP z dnia 15.11.2004 r., aneks z dnia 23.12.2004. Okres świadczenia usługi: 21 dni roboczych do dnia 31.12.2004 r., przedłużone aneksem do dnia 31.01.2005 r.		28,2		28,2
10	Audyt powykonawczy rozbudowy Systemu -umowa MF z Instytutem Technik Telekomunikacyjnych i Informatycznych Sp. z o.o. umowa zlecenie nr C/33/06BP/B/N z dnia 20.01.2006 r.			25,0	25,0
11	Zakup pakietu ochrony kryptograficznej: karty kryptograficzne, oprogramowanie NBP HEART		33,0		33,0
12	Przyznanie środków z rezerwy celowej na szkolenia z Systemu dla wnioskujących jednostek		474,9		474,9
13	Usługi asysty technicznej i konserwacji dla licencji oprogramowania Oracle przeznaczonych dla systemu TREZOR			641,8	641,8
X	RAZEM	625,0	12.393,0	2.796,1	15.814,1

* wydatki finansowane ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego,

** wydatki finansowane ze środków Phare 2002.

Ad pkt 2 tabeli) Łączna wartość kontraktu: 1300 tys. Euro. W przeliczeniu zastosowano średni kurs NBP z dnia płatności faktury: 1 EUR=4,0306 PLN (1 lipca 2005), 1EUR=3,7854PLN (23 lutego 2006).

W latach 2004-2006 (do 30 września) łączne wydatki na budowę i utrzymanie Systemu TREZOR wyniosły 15.814,1 tys. zł. Zostały one sfinansowane w 53,0% (8.382,3 tys. zł) ze środków budżetowych, w 32,3% (5.112,3 tys. zł) ze środków funduszy europejskich (Phare 2002), w 14,7% (2.319,5 tys. zł) ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego. Z kwoty 15.814,1 tys. zł:

- 7.431,8 tys. zł wydatkowano na sfinansowanie dwóch umów na wykonanie i wdrożenie 6 modułów Systemu: Obsługa Dysponentów, Zarządzanie środkami, Rachunkowość, Planowanie, Sprawozdawczość budżetowa, Raporty dla Kierownictwa,
- 7.033,7 tys. zł wydatkowano na zakup licencji Oracle z usługą asysty technicznej i konserwacji,
- 474,9 tys. zł środków uruchomiono na szkolenia dla dysponentów środków budżetowych,
- 813,7 tys. zł wydatkowano m.in. na usługi migracji danych, asysty technicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 2375-2377, 2397, 3823-3880]

Przewidywane wydatki na budowę i rozwój Systemu TREZOR w latach 2006 (IV kw.)- 2009:

Lp.	Zadanie w ramach budowy systemu	Kwota (w tys. zł, /0,0/)							
		IV kw.2006 r.		2007 r.		lata 2008-2009		Suma	
		Zaanga- zowanie	Szacowane wydatki	Zaanga- zowanie	Szacowane wydatki	Zaanga- zowanie	Szacowane wydatki	Zaanga- zowanie (Kol 3+5+7)	Szacowane wydatki (Kol 4+6+8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Trezor I - umowa nr MF/R/FS/04/3/DI			169,4*	169,4*			169,4*	169,4*
2.	Zakup usługi hostingu i obsługi administratorsko - operatorskiej infrastruktury teleinformatycznej oraz usługi utrzymania i rozwoju aplikacji Systemu	2.074,0	2.074,0					2.074,0	2.074,0
3.	Zakup usługi utrzymania aplikacji systemu na okres 1 roku				2.000,0				2.000,0
4.	Zakup oprogramowania (licencji) do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej dla dysponentów środków budżetu państwa	1.464,0	1.464,0					1.464,0	1.464,0
5.	Zakup usługi polegającej na uzupełnieniu i uaktualnieniu dokumentu określającego docelową konfigurację infrastruktury informatycznej i teleinformatycznej niezbędnej do produkcyjnego uruchomienia Systemu	29,3	29,3					29,3	29,3
6.	Zakup sprzętu dla Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa				7.000,0				7.000,0

7.	Rozwój aplikacji Systemu				3.000,0		5.000,0		8.000,0
8.	Usługi asysty technicznej i konserwacji dla licencji oprogramowania Oracle przeznaczonych dla systemu TREZOR	320,9	320,9	320,9	1.283,7		2.567,4	641,8	4.172,0
X	RAZEM	3.888,2	3.888,2	490,3	13.453,1	0,0	7.567,4	4.378,5	24.908,7

* wydatki finansowane ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego

MF w latach 2006 (IV kw.) - 2009 w związku z budową, utrzymaniem i rozwojem Systemu TREZOR przewiduje ponieść wydatki na łączną kwotę 24.908,7 tys. zł, w tym 7.000,0 tys. zł (28,1%) na zakup sprzętu dla Systemu, 4.074,0 tys. zł (16,4%) na zakup usługi hostingu i obsługi administratorsko - operatorskiej infrastruktury teleinformatycznej oraz usługi utrzymania i rozwoju aplikacji Systemu, 8.000,0¹ tys. zł (32,1%) na rozwój aplikacji Systemu, 4.172,0 tys. zł (16,8%) na usługę asysty technicznej i konserwacji dla licencji oprogramowania Oracle, 1.464,0 tys. zł (5,9%) na zakup oprogramowania (licencji) do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej dla dysponentów środków budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 2379-2381, 3823-3880]

W dniu 23.10.2006 r. Dyrektor Departamentu BP Anna Kęczkowska wyjaśniła „Kwota 8.000 tys. zł, przeznaczona na rozwój Systemu jest wielkością wynikającą z konieczności adaptacji Systemu do wymogów planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa zgodnie z zasadami budżetu zadaniowego. Ze względu na obecne, wstępne i bardzo ogólne założenia realizacji budżetu zadaniowego jest to wielkość szacunkowa. Ponieważ nowa koncepcja budżetu zadaniowego bardzo istotnie może odbiegać od obecnego procesu budżetowego, będzie się to wiązać z dużymi zmianami w funkcjonalności Systemu.”

[Dowód: akta kontroli str. 2387]

W „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2006” Ministerstwa Finansów z grudnia 2005 r. w uzasadnieniu do poz. 39 – Wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa – 16.000 tys. zł stwierdzono: rezerwa zostanie przeznaczona głównie na zakup: sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz usług niezbędnych dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 2411, 2429]

¹ lata 2007-2009



W załączniku do ustawy budżetowej na rok 2006 r. z dnia 17.02.2006 r. (Dz.U. Nr 35 poz. 244) w części 83 – Rezerwy celowe poz. 39 została zaplanowana kwota 16.000 zł na wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa.

Komisja Finansów Publicznych w dniu 10.10.2006 r. (Opinia nr 46) na wniosek Ministra Finansów z dnia 09.10.2006 r. podpisany z up. przez Sekretarza Stanu Elżbietę Suchocką – Roguską pozytywnie zaopiniowała propozycję zmiany przeznaczenia kwoty 11.900 tys. zł z rezerwy celowej „Wydatki związane z wdrożeniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa” dla izb i urzędów skarbowych na sfinansowanie niezbędnych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem organów podatkowych i ich działalnością statutową m.in. kosztów zakupu papieru, tonerów, opłat pocztowych i telekomunikacyjnych...

[Dowód: akta kontroli str. 2441]

We wniosku z dnia 09.10.2006 r. zmianę przeznaczenia kwoty 11.900 tys. zł uzasadniono zmianą koncepcji uruchomienia Systemu Trezor, polegającej na umiejscowieniu docelowego sprzętu informatycznego, na którym będzie działał System w strukturze resortu finansów, zamiast dokonania zakupu usługi hotelingu tego sprzętu, stosownie do ustaleń Podkomitetu Sterującego ds. Monitorowania Finansów Publicznych z dnia 24 maja 2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2443-2447]

Do dnia 30.09.2006 r. z pozostałej kwoty 4.100 tys. zł rozdysponowana została łączna kwota 3.619,4 tys. zł, w tym:

- 29,2 tys. zł na podstawie Decyzji MF z dnia 19.01.2006 r. z przeznaczeniem na zakup usługi wypożyczenia sprzętu łącznie z usługą hostingu i obsługi operatorsko – administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z Systemem TREZOR;
- 22,9 tys. zł na podstawie Decyzji MF z dnia 24.02.2006 r. na realizację umowy usługi wsparcia zarządzania realizacją projektu rozbudowy Systemu TREZOR (współfinansowanie projektu Phare 2002 nr ref. 2002/000-580.01.09 „Zarządzanie finansami publicznymi”),
- 3.538 tys. zł na podstawie Decyzji MF z dnia 07.03.2006 r. z przeznaczeniem na: zakup usługi hostingu i obsługi operatorsko – administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej, usługi utrzymania i rozwoju aplikacji dla Systemu TREZOR; zakup oprogramowania (licencji) do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej dla dysponentów środków budżetu państwa – użytkowników Systemu;



- 29,3 tys. zł na zakup usługi polegającej na uzupełnieniu i uaktualnieniu dokumentu określającego docelową konfigurację infrastruktury informatycznej i teleinformatycznej niezbędnej do produkcyjnego uruchomienia Systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 2449-2463]

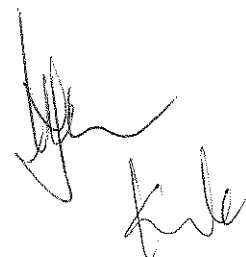
Finansowanie bankowości elektronicznej i dostosowania systemu NBP

W latach 2003 – 2006 na utworzenie bankowości elektronicznej „enbepe” NBP poniósł wydatki w łącznej wysokości 31.568,2 tys. zł, z czego 21.444,3 tys. zł w roku 2003, 6.819,4 tys. zł w 2004 r., 2.170,7 tys. zł w 2005 r. oraz 1.133,8 tys. zł do 10.2006 r.

Wydatki na prace związane z dostosowaniem własnych systemów informatycznych NBP do współpracy z systemem Trezor, w tym z uruchomieniem interfejsu B2B poniesione zostały wyłącznie ze środków NBP i wyniosły łącznie 1.244,5 tys. zł, z czego 1.077,3 tys. zł w 2004 r., 68,4 tys. zł w 2005 r., 98,8 tys. zł w 2006 r.

W latach 2002-2004 ze środków budżetu państwa w części 83 – Rezerwy celowe, przekazano dysponentom środków budżetowych łącznie 27.130,8 tys. zł na wyposażenie jednostek w sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu w celu wdrożenia w jednostkach bankowości elektronicznej oraz informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. W roku 2002 przekazano na ten cel kwotę 13.539 tys. zł, w roku 2003 kwotę 13.446,4 tys. zł, w roku 2004 kwotę 145,4 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1001-1017, 1023-1033, 1479-1491]



7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Po przeprowadzeniu kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r. w części 97 – *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i wykonania budżetu państwa w roku 2004 oraz w roku 2005* części 98 – *Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej* Najwyższa Izba Kontroli wniosła¹ o:

1. Jak najszybsze wprowadzenie zasad rachunkowości oraz planu kont dla obsługi części 97 budżetu państwa.
2. Wprowadzenie szczególnych zasad rachunkowości dla budżetu państwa oraz planu kont dla części 98 budżetu państwa.

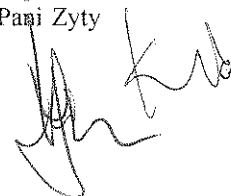
Na pytanie kontrolujących m.in. czy ewidencja księgowa dla części 97 i 98 będzie docelowo w całości prowadzona w module rachunkowości TREZOR-a w dniu 10.10.2006 r. i w dniu 23.10.2006 r. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła: „*Moduł Rachunkowość będzie obejmował rachunkowość budżetu państwa, w tym operacje części 97 i 98 w zakresie działania Departamentu Budżetu Państwa*” oraz „*Do zakresu działania Departamentu BP w ramach części 97 i 98 bp należą operacje związane z przychodami i rozchodami budżetu państwa wynikające z załącznika do ustawy budżetowej – odpowiednio załącznik nr 3 w roku 2006 – Przychody i rozchody budżetu państwa na 2006 r. w ramach:*

- *finansowania krajowego,*
- *reformy systemu ubezpieczeń społecznych,*
- *prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*”

[Dowód: akta kontroli str. 1803, 1811, 2111]

Na pytanie kontrolujących m.in. czy docelowo księgi rachunkowe części 97 w całości będą prowadzone w Systemie TREZOR w dniu 18.10.2006 r. Z-ca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej Beata Rudzka wyjaśniła: „*...ustawa o rachunkowości nie ma zastosowania do ewidencjonowania operacji prowadzonych w Departamencie, ponieważ Departament nie dokonuje operacji gospodarczych w zakresie prefinansowania, a jedynie*

¹ Wnioski zostały zawarte w następujących wystąpieniach pokontrolnych: z dnia 10 kwietnia 2006 r. skierowanym przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Piotra Kownackiego do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Finansów Pani Zyty Gilowskiej (znak KAP-41008-15/05); z dnia 13 maja 2005 r. skierowanym przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego do Ministra Finansów Pana Mirosława Gronickiego (znak KBF-41009-1/05) i z dnia 22 maja 2006 r. skierowanym przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Piotra Kownackiego do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Finansów Pani Zyty Gilowskiej (znak KBF-41012-1/06).



proceeds the service of concluded contracts and monitors their implementation. In connection with this Department IP does not keep accounting books for part 97.

[Dowód: akta kontroli str. 2123-2127]

Na pytanie kontrolujących m.in. czy docelowo księgi rachunkowe części 98 w całości będą prowadzone w Systemie TREZOR w dniu 19.10.2006 r. Z-ca Dyrektora Departamentu Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa Piotr Marczak wyjaśnił: *„W zakresie Departamentu NZ leży finansowanie zagraniczne części 98 budżetu państwa. Obsługę finansowo – księgową realizuje Bank Gospodarstwa Krajowego i Narodowy Bank Polski na podstawie podpisanych przez Ministra Finansów stosownych umów.*

Rozliczenia finansowe części 98 finansowanie zagraniczne z budżetem państwa odbywają się poprzez subkonto do rachunku centralnego budżetu państwa. Zasilenia w środki na rozchody zagraniczne budżetu w cz. 98 odbywają się poprzez ustalanie przez Dep. BP limitu na tym rachunku.

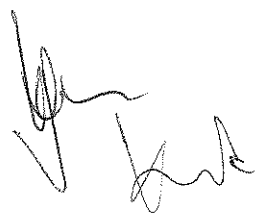
[Dowód: akta kontroli str. 2129-2135]

Ewidencja księgowa w Systemie Trezor dysponenta części 97 i 98 nie jest prowadzona w postaci oddzielnych ksiąg. Departament Budżetu Państwa posiada otwarty w NBP rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa o numerze: 64 1010 1010 0075 9113 3920 0000, na którym dokonywane są wpłaty i wypłaty (płatności) dotyczące zarówno części 97 jak i 98.

Dekretacje operacji pieniężnych ujętych w wyciągu bankowym z ww. rachunku bankowego odbywają się poprzez wskazanie w systemie Trezor konta przeciwnego do automatycznie generowanego dekretu po stronie Dt lub Ct na koncie 133.1206.00.000.00000.0000.0.0. Segment konta – 1206 – to kod ww. rachunku przychodów i rozchodów w NBP. Z zapisu w księdze na koncie 133.1206.00.000.00000.0000.0.0. nie uzyskamy informacji jakiej części 97 czy 98 dotyczy operacja.

W celu ujęcia operacji na właściwym koncie zespołu „2” (przeciwnym do 133) poszczególne pozycje wpłat na wyciągu bankowym z rachunku 64 1010 1010 0075 9113 3920 0000 dekretowane są poprzez wpisanie przez pracownika Departamentu BP odpowiedniego kodu operacji. Natomiast dekretacja wypłat odbywa się już na etapie sporządzania przelewów. W wyniku ww. dekretacji (poszczególne kody przypisane są do części budżetu 97 lub 98) w trzecim segmencie konta zespołu „2” automatycznie wskazywany jest numer części budżetowej.

[Dowód: akta kontroli str. 2357-2371]



Do czasu zakończenia czynności kontrolnych Departament BP nie posiadał dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a księgi rachunkowe prowadzone były w module Rachunkowość Systemu Trezor na zasadach testowych, co szczegółowo przedstawiono w pkt.2.2 niniejszego protokołu kontroli.

* * *
*

Kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, prawie zgłoszenia w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, przed jego podpisaniem, umotywowanych zastrzeżeń na piśmie co do ustaleń w nim zawartych. Jednocześnie kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 57 ust. 1 ustawy o NIK, prawie odmowy podpisania protokołu kontroli z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni wyjaśnień dotyczących przyczyn takiej odmowy. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia. Minister Finansów został poinformowany o przysługującym mu z mocy art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, prawie złożenia wyjaśnień, co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod poz. 188. Niniejszy protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w dniu 30.11.2006 r. Ministrowi Finansów. [Dowód: akta kontroli str. 4127]

Kontrolerzy NIK:

Jolanta Balcerkiewicz
główny specjalista k.p.

Daniel Knopik
inspektor k.p.

Warszawa, dnia 30 listopada 2006 r.

Minister Finansów

.....

Warszawa, dnia 2006 r.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych Departament BP nie posiadał dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a księgi rachunkowe prowadzone były w module Rachunkowość Systemu Trezor na zasadach testowych, co szczegółowo przedstawiono w pkt.2.2 niniejszego protokołu kontroli.

* * *
*

Kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, prawie zgłoszenia w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, przed jego podpisaniem, umotywowanych zastrzeżeń na piśmie co do ustaleń w nim zawartych. Jednocześnie kontrolerzy poinformowali Ministra Finansów o przysługującym mu z mocy art. 57 ust. 1 ustawy o NIK, prawie odmowy podpisania protokołu kontroli z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni wyjaśnień dotyczących przyczyn takiej odmowy. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia. Minister Finansów został poinformowany o przysługującym mu z mocy art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, prawie złożenia wyjaśnień, co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod poz. 188. Niniejszy protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden wręczono w dniu 30.11.2006 r. Ministrowi Finansów. [Dowód: akta kontroli str. 4127]

Kontrolerzy NIK:

Jolanta Balcerkiewicz
główny specjalista k.p.

.....
Daniel Knopik

inspektor k.p.

.....
Warszawa, dnia 30 listopada 2006 r.

Minister Finansów

.....
SEKRETARZ STANU

.....
Elżbieta Winiarska

Warszawa, dnia 13 XII 2006 r.