

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-41021/06

Nr ewid. 12/2007/P06030/KBF

Informacja o wynikach kontroli organizacji i wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa

W a r s z a w a l u t y 2 0 0 7 r .

Misja: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli organizacji i wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Waldemar Długołęcki

Zatwierdzam:
Miroslaw Sekuła

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 28 lutego 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0- 22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	15
3.2.1. Planowanie i organizacja projektu budowy Systemu.....	15
3.2.2. Uruchomienie Systemu.....	18
3.2.3. Wdrażanie Systemu	22
3.2.4. Zdolność Systemu do realizacji zakładanych celów	25
3.2.5. Koszty i korzyści wdrożenia Systemu.....	30
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	32
4.1. Przygotowanie kontroli.....	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	33
 Załączniki.....	 34

1. Wprowadzenie

Kontrola planowa pn. *Organizacja i wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa* (nr P/06/030) została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęto okres od początku 2003 r. do 30 września 2006 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- prawidłowości planowania i wdrażania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, zwanego dalej „Systemem” lub „systemem Trezor”,
- stopnia przystosowania Systemu do realizacji zakładanych celów, w tym poprawy jakości zarządzania finansami publicznymi.

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, w okresie od 8 września 2006 r. do 30 listopada 2006 r. przez Departament Budżetu i Finansów, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art.5 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Ponadto w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zostały skierowane zapytania do Narodowego Banku Polskiego (w sprawie udziału NBP w budowie Systemu), Fundacji „Fundusz Współpracy” Jednostka Finansująco-Kontraktująca (w sprawie organizacji przetargu na zakup usług związanych z rozbudową Systemu, finansowanych z funduszy Phare 2002) oraz do 18 wybranych dysponentów głównych budżetu państwa – użytkowników Systemu (w zakresie oceny jego funkcjonalności i wdrażania).

¹ t.j. DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że:

- informatyczny system obsługi budżetu państwa został przez Ministerstwo Finansów opracowany i uruchomiony, lecz mimo upływu początkowo zakładanych terminów nie został wdrożony u wszystkich użytkowników w stopniu umożliwiającym osiągnięcie jego głównego celu, tj. wprowadzenia nowych zasad bankowej obsługi budżetu i usprawnienia zarządzania środkami budżetowymi,
- zastrzeżenia budzi sposób planowania, organizacji i zarządzania projektem budowy Systemu , a także monitorowanie jego wdrażania,
- Ministerstwo Finansów nie zapewniło infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do funkcjonowania Systemu, a także nie zagwarantowało bezpieczeństwa gromadzonych danych przez cały okres wdrożenia pilotażowego.

Biorąc pod uwagę, że nie został osiągnięty główny cel systemu, Najwyższa Izba Kontroli uznała, że brak jest podstaw do sformułowania ostatecznej oceny dotyczącej skuteczności i efektywności jego wdrożenia.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Informatyczny system obsługi budżetu państwa, który Ministerstwo Finansów planowało wdrożyć początkowo do końca 2002 r., a następnie do końca 2004 r. [str. 15], został opracowany i uruchomiony. Do końca III kwartału 2006 r. nie został on jednak wdrożony u wszystkich użytkowników, co nie pozwoliło na wprowadzenie nowych zasad obsługi budżetu państwa. Z tego powodu budżet państwa nie uzyskał w okresie od 1 stycznia 2005 r. do końca września 2006 r. korzyści, które NIK oszacowała na kwotę ok. 108,7 mln zł [str. 31].
2. Budowa Systemu była jednym z zadań ujętych w Strategii Informatyzacji Resortu (Finansów), natomiast nie powołano struktury zarządzającej całym przedsięwzięciem, w wyniku czego niektóre istotne prace nie były objęte

procesem projektowym [str. 16]. Ponadto w definicji projektu nie dokonano właściwej oceny ryzyk, pomijając ryzyka związane z wdrożeniem systemu u ponad 3 tys. dysponentów budżetu [str. 16]. Złe planowanie i organizacja projektu stały się przyczyną opóźnień w jego realizacji.

3. Ministerstwo Finansów prowadziło w sposób przewlekły przez dwa lata (2001–2003) postępowanie na zakup – początkowo projektu (odstąpiono od postępowania), a następnie projektu i Systemu (unieważniono przetarg), skracając tym sposobem czas zaplanowany na budowę i wdrożenie Systemu do 9 miesięcy, co praktycznie uniemożliwiało jego terminowe wdrożenie [str. 18].
4. Podczas budowy Systemu okazało się, że MF nie zapewniło lokalizacji dla niezbędnej infrastruktury teleinformatycznej, w wyniku czego nie było możliwe terminowe wdrożenie Systemu i wystąpiła konieczność zakupu dodatkowej usługi utrzymania infrastruktury poza siedzibą MF. Przez ponad półtora roku Ministerstwo nie opracowało specyfikacji istotnych warunków zamówienia na zakup takiej usługi i nie dokonało jej zakupu, nie zapewniając (do końca 2006 r.) funkcjonowania docelowej infrastruktury teleinformatycznej [str. 19].
5. W czasie wdrożenia pilotażowego MF nie zapewniło ciągłości usługi wypożyczenia tymczasowej infrastruktury teleinformatycznej i przez ponad 9 miesięcy usługa powyższa, o szacunkowej wartości 190,7 tys. zł, świadczona była nieodpłatnie przez zewnętrzną firmę komercyjną. W związku z brakiem stosownych umów z jej dostawcą, MF nie zagwarantowało odpowiedniego bezpieczeństwa Systemu i gromadzonych w nim danych [str. 20].
6. W 2005 r. MF dokonało zakupu narzędzi informatycznych Oracle wraz z usługą tzw. asysty technicznej, pomimo braku sprzętu docelowego do ich zainstalowania. Spowodowało to, że usługa asysty w 2005 r. nie mogła być wykorzystana, a poniesiony z tego tytułu wydatek 483,7 tys. zł był, zdaniem NIK, niecelowy [str. 20]. Z ustaleń kontroli wynika brak przejrzystości niektórych postępowań przetargowych, w związku z łączeniem, w sposób preferujący jednego dostawcę, kilku usług w jednym zamówieniu [str. 21].
7. Ministerstwo nie zapewniło mechanizmów i procedur pozwalających na monitorowanie wdrożenia Systemu u wszystkich dysponentów, ograniczając zakres nadzoru wyłącznie do dysponentów głównych, przez co nie posiadało wiedzy o stopniu rzeczywistego wdrożenia [str. 24].

8. Zakres funkcjonalny Systemu spełnia wymagania niezbędne do uruchomienia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły głównie podsystemu *Rachunkowość*, który, zdaniem NIK, nie spełniał niektórych wymogów ustawy o rachunkowości² oraz w nieznacznym stopniu innych podsystemów [str. 26].
9. Departament Budżetu Państwa MF nie posiadał wymaganej ustawą o rachunkowości dokumentacji określającej zasady rachunkowości oraz ochrony i bezpieczeństwa danych, a niektóre konta stosowanego planu kont nie były zgodne, w ocenie NIK, z przepisami szczegółowymi [str. 27].
10. Księgi rachunkowe budżetu państwa prowadzone były w systemie Trezor na zasadach testowych, w związku z czym Ministerstwo Finansów nie zrealizowało wniosków pokontrolnych NIK złożonych po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2004 i 2005 odnośnie prowadzenia ksiąg dla budżetu państwa zgodnie z ustawą o rachunkowości.
11. Pełne wdrożenie Systemu i wprowadzenie nowych zasad obsługi bankowej budżetu wymagać będzie zmiany niektórych przepisów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych³ [str. 28].
12. Wydatki poniesione w latach 2004 – 2006 na budowę Systemu, z wyłączeniem wydatków na wdrożenie bankowości elektronicznej, wyniosły ok. 15,8 mln zł i zostały w 53% sfinansowane ze środków budżetowych. Z uwagi na brak precyzyjnych planów oraz niepełne wdrożenie Systemu, nie jest możliwe porównanie wydatków z planowanymi kosztami. Do końca 2009 r. przewiduje się dodatkowe wydatki ok. 24,9 mln zł, z czego 8 mln zł na rozwój aplikacji [str. 30].
13. W przypadku pełnego uruchomienia Systemu, Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Finansów dysponować będą zasobami informacyjnymi o operacjach na rachunkach bankowych wraz ze szczegółową klasyfikacją poniesionych wydatków, co może być wykorzystane dla celów kontrolnych NIK [str. 29].

² t.j. DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

³ DzU z 2005 r. nr 249, poz. 2104 ze zm.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Oceniając dotychczasowy proces wdrażania Systemu, Najwyższa Izba Kontroli zwraca wagę na następujące potencjalne zagrożenia związane z jego pełnym wdrożeniem:

- a) w przypadku użytkowników końcowych (dysponenci 3 stopnia) – wdrożenie wiązać się będzie z dwoma nakładającymi się elementami, właściwym zarządzaniem płynnością finansową i odpowiednim znakowaniem (dekretowaniem) wydatków; ponieważ ten drugi element może zostać uznany za mniej ważny, to obciążony on będzie dużym błędem; istotny problem stanowią będą również przypadki, kiedy pojedynczy zakup dotyczy równocześnie kilku podziałek klasyfikacji budżetowej (np. części w niektórych ministerstwach), co komplikować będzie proces dekretacji na przelewach;
- b) w przypadku dysponentów nadrzędnych – wdrożenie systemu i dokonywanie operacji na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa w trybie dziennym spowoduje zwielokrotnienie liczby operacji związanych ze zleceniami płatniczymi oraz księgowaniem wyciągów bankowych, co przy braku automatyzacji może być poważnym utrudnieniem w prowadzeniu ksiąg rachunkowych; istotny problem stanowią może również prowadzenie wspólnego konta bankowego dla dysponenta 3 stopnia i dysponenta nadrzędnego oraz brak stosownych oznaczeń na wyciągach bankowych, nie pozwalający na automatyzację ich księgowania;
- c) brak odpowiednich mechanizmów monitorujących nie pozwoli na właściwą ocenę stopnia wdrożenia Systemu u poszczególnych dysponentów i w efekcie jedynym czynnikiem weryfikującym będzie procedura zerowania stanu kont na koniec dnia, co może być odwlekane w czasie i w efekcie stać się niewykonalne; tym samym może nie zostać osiągnięty podstawowy cel wdrożenia systemu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli skuteczne i pełne wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa wymaga w szczególności:

- opracowania i przyjęcia dokumentacji opisującej zasady rachunkowości budżetu państwa, zasady ochrony i zabezpieczenia danych oraz zasady obiegu dowodów księgowych i kontroli wewnętrznej,

- wprowadzenia modyfikacji Systemu (podsystem *Rachunkowość*) w celu zapewnienia jego pełnej zgodności z ustawą o rachunkowości,
- dostosowania planu kont budżetu państwa do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁴,
- przeprowadzenia szczegółowej analizy ryzyk związanych z wdrożeniem produkcyjnym systemu i przyjęcia rozwiązań pozwalających na ich minimalizację,
- wprowadzenia mechanizmów zapewniających monitorowanie pracy dysponentów wszystkich stopni w czasie wdrożenia systemu Trezor.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, zapisów pozwalających w sposób jednoznaczny określić:

- zasady rachunkowości dla dysponentów budżetu państwa (aktualne zapisy odnoszą się m.in. do budżetu państwa oraz jednostek budżetowych i nie precyzują zasad rachunkowości oraz planu kont dla dysponentów budżetu, a zdaniem NIK, funkcji jednostki budżetowej i dysponenta budżetu nie można uznać w tym względzie za tożsame),
- zakres określonych w § 12 ust.1 rozporządzenia dopuszczalnych zmian planu kont, a w szczególności wprowadzenie zakazu takiej modyfikacji planu o kont, która poprzez likwidację jednych i wprowadzenie innych kont, prowadzi do zmiany znaczenia kont wymienionych w załącznikach do rozporządzenia.

⁴ Rozporządzenie MF 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 (DzU nr 142, poz. 1020).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Rachunkowość budżetu państwa Z art. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, zawierającego wykaz podmiotów, w stosunku do których stosuje się jej przepisy nie wynika, aby ustawa miała zastosowanie do budżetu państwa i jego dysponentów. Z kolei ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.⁶ („stara ufp”) w art.14 oraz z dnia 30 czerwca 2005 r.⁷ („nowa ufp”), w art. 17, nakładają na Ministra Finansów obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, wskazując na to, że powinny one uwzględniać przepisy (ustawy) o rachunkowości.

Zasady rachunkowości w odniesieniu do budżetu państwa określone zostały w rozporządzeniach Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r.⁸ i z dnia 28 lipca 2006 r.⁹ w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. W rozporządzeniach tych określono, że jednostki zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz ustawy o finansach publicznych. Ponadto w rozporządzeniu określony został plan kont dla budżetu państwa.

Obsługa bankowa budżetu Do końca 2005 r. zasady bankowej obsługi budżetu państwa były określone w starej ufp. w art.107 ust. 1, który stanowił, że dla obsługi budżetu państwa prowadzony jest m.in. centralny rachunek bieżący budżetu państwa, który jest zasadniczym rachunkiem przeznaczonym do obsługi państwowych jednostek budżetowych. Równocześnie w art. 190 określono, że w okresie przejściowym dla obsługi budżetu państwa są prowadzone m.in. rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych, z wyodrębnieniem subkont

⁵ DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

⁶ t.j. DzU z 2001 r. nr 85, poz.937 ze zm.

⁷ DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ DzU nr 153, poz. 1752 ze zm.

⁹ DzU nr 142, poz.1020.

dla dochodów i wydatków. Termin funkcjonowania okresu przejściowego ulegał kilkakrotnie przesunięciu, początkowo był to 1 stycznia 2001 r., następnie 31 grudnia 2002 r., a zmiana ustawy z dnia 30 października 2002 r.¹⁰ przesunęła ten termin nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2004 r. W okresie od stycznia do końca 2005 r., na mocy rozporządzeń wydanych w dniu 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹ oraz w sprawie szczegółowych zasad obsługi centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zakresu informacji dotyczących wykonania budżetu państwa oraz terminów ich udostępnienia w ramach obsługi centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa¹², wprowadzono pojęcie „rachunków bankowych tworzących centralny rachunek bieżący budżetu państwa”, zaliczając do nich m.in. rachunki budżetu państwa, rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych, z wyodrębnieniem subkont dla dochodów i wydatków.

Ponadto rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2004 r. między innymi wprowadziły:

- zmianę sposobu oraz terminów i częstotliwości przekazywania dochodów przez państwowe jednostki budżetowe (przekazywanie bezpośrednio na rachunek budżetu państwa, 6 razy w miesiącu),
- obowiązek oznaczania w polu „tytułem” polecenia przelewu symbolu klasyfikacji budżetowej dla dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz niektórych innych wpłat i wypłat.

Obowiązująca od 1 stycznia 2006 r. nowa ufp wymienia 7 różnych rachunków bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa, a w szczególności:

- centralny rachunek bieżący budżetu państwa,
- rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych, z wyodrębnieniem rachunków dochodów i wydatków;
- rachunki bieżące urzędów obsługujących organy podatkowe, dla gromadzenia dochodów budżetu państwa.

Pojęcie centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa ma więc w rozumieniu nowej ufp znaczenie inne niż w art. 107 starej ufp, gdyż nie jest sumą rachunków dla budżetu oraz rachunków bieżących państwowych jednostek budżetowych,

¹⁰ DzU nr 200, poz. 1685 z 2002 r.

¹¹ DzU nr 285, poz. 2854 z 2004 r. ze zm.

¹² DzU nr 285, poz. 2855 z 2004 r.

urzędów skarbowych i izb celnych, a niezależnym rachunkiem, podobnie jak to określał art.190 starej ufp.

Nowa ufp określa również zasady przepływu środków pomiędzy rachunkami, a w szczególności zasilanie rachunków bieżących wydatków dysponentów budżetu z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa („crbbp”) oraz zwrot niewykorzystanych przez dysponentów środków na crbbp (art.161 ust.2 i 3). Zgodnie z art.162 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów określi w stosownych rozporządzeniach tryby i terminy przekazywania środków na crbbp oraz zwrotu środków niewykorzystanych. Na podstawie nowej ufp zostały wydane dwa rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹³ oraz 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 rachunkach¹⁴.

Zgodnie z § 8 pierwszego z wymienionych wyżej rozporządzeń polecenia przelewu związane z przekazywaniem i zwrotem dotacji, przekazem dochodów pobranych przez urzędy skarbowe i izby celne, przekazem dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz służące do przekazywania środków dysponentom podległym i ich zwrotu powinny być odpowiednio oznakowane w polu „tytułem”.

Zgodnie z § 20 ostatniego z wymienionych rozporządzeń Narodowy Bank Polski przekazuje Ministrowi Finansów i Najwyższej Izbie Kontroli (na wniosek), informacje o stanach środków na rachunkach, w szczególności dotyczącej dysponentów głównych lub poszczególnych państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych. Równocześnie NBP udostępnia, na wniosek, wgląd w formie elektronicznej do aktualnego salda i obrotów na rachunkach bieżących państwowych jednostek budżetowych Ministerstwu Finansów i dysponentom nadrzędnym tych jednostek.

Nowe zasady obsługi bankowej budżetu	Planowane przez MF wprowadzenie nowych zasad obsługi bankowej budżetu państwa miało na celu zapewnienie efektywnego zarządzania płynnością budżetu m.in. poprzez
---	--

¹³ DzU nr 116, poz. 784 ze zm.

¹⁴ DzU nr 116, poz. 785 ze zm.

zmniejszenie kosztów utrzymania środków budżetowych na nie oprocentowanych rachunkach bankowych dysponentów.

Realizacja powyższego celu wymagała wprowadzenia następujących zasad:

- wszystkie operacje finansowe na rachunkach bankowych dysponentów dokonywane są drogą elektroniczną w czasie rzeczywistym,
- na koniec dnia, a w przypadku urzędów skarbowych, dwukrotnie w ciągu dnia, wszystkie dochody przekazywane są na crbbp,
- środki przeznaczone na finansowanie wydatków przekazywane są na rachunki dysponentów 3 stopnia zgodnie z zapotrzebowaniem dziennym,
- na koniec dnia niewykorzystane środki pozostające na rachunkach dysponentów przekazywane są na crbbp, a stan tych rachunków wykazuje saldo zerowe.

Zamówienia publiczne Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach o zamówienia publiczne uregulowane zostały ustawą:

- z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁵ („UoZP”),
- z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych¹⁶ („UPZP”).

Ustawa UPZP weszła w życie w 21 dni od jej ogłoszenia tj. 2 marca 2004 r. (art. 227). Do postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem wejścia w życie UPZP oraz postępowań odwoławczych i kontroli, które ich dotyczą, jak również do umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed dniem wejścia w życie UPZP stosuje się przepisy UoZP (art. 220 UPZP).

Ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. stosowało się do udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane udzielanych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą dzielić zamówienia na części oraz zaniżać wartości zamówienia (art. 3 i art. 4 ust. 1 pkt 1). Ustawy nie stosowało się m.in. do zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6.000 euro (art. 6 ust 1 pkt 7). Jeżeli zamówienie miało być finansowane z udziałem środków zagranicznych przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej, która przewiduje inne niż ustawa procedury udzielania

¹⁵ DzU z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.

¹⁶ DzU nr 19, poz. 177 ze zm.

zamówienia, zamawiający stosował procedury określone w umowie międzynarodowej (art. 3c ust. 1).

Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. stosowało się do udzielania zamówień publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art.3. ust.1 pkt.1). Ustawy nie stosowało się m.in. do:

- zamówień udzielanych na podstawie procedury organizacji międzynarodowej, jeżeli zamówienie ma być finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedur odmiennych niż określone w ustawie (art. 4 pkt. 1 lit. a),
- zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6.000 euro (art. 4 ust. 8).

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Ponadto, w przypadkach określonych w ustawie, zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej (art. 10). Zamówienie z wolnej ręki (zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą) można udzielić jedynie w sytuacjach określonych w art. 67 ust. 1, a w szczególności w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych 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 lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Z dniem 25 maja 2006 r. UPZP została znowelizowana ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷.

Prawo autorskie Zagadnienia dotyczące ochrony praw autorskich reguluje ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁸.

¹⁷ DzU z 2006 r. nr 79, poz. 551 ze zm.

¹⁸ DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631 ze zm.

Przedmiot prawa autorskiego stanowią m.in. programy komputerowe (art.1 ust. 2 pkt 1) oraz bazy danych spełniające cechy utworu, o ile przyjęty w nich dobór, układ lub zestawienie ma twórczy charakter (art. 3). Autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego są określone w art. 74 ust. 4 ustawy. Autorskie prawa majątkowe mogą przejść na inne osoby w drodze dziedziczenia lub na podstawie umowy. Umowa o przeniesienie praw lub umowa o korzystanie z utworu, zwana dalej "licencją", obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione i może dotyczyć tylko pól eksploatacji, które są znane w chwili jej zawarcia (art. 41 ust. 1, 2 i 4). Natomiast z art. 52 ust. 1 wynika, że o ile umowa nie stanowi inaczej, przeniesienie własności egzemplarza utworu nie powoduje przejścia autorskich praw majątkowych do utworu.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie i organizacja projektu budowy Systemu

Planowanie projektu Założenia i uzasadnienie (biznesowe) projektu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa zostały opracowane w maju 2001 r. Efektem wdrożenia systemu miała być poprawa zarządzania płynnością budżetu państwa, co miało umożliwić ograniczenie stanu środków budżetowych utrzymywanych na nieoprocentowanych rachunkach bankowych. Nowe zasady obsługi budżetu państwa, które planowano wdrożyć początkowo do końca 2002 r., a następnie do końca 2004 r., przewidywały m.in. przeksięgowywanie na koniec dnia sald bieżących rachunków bankowych dochodów i wydatków państwowych jednostek budżetowych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa (crbbp). W uzasadnieniu do zmiany ustawy o finansach publicznych z dnia 30 października 2002 r. wskazano, jako przyczynę przesunięcia terminu wprowadzenia nowych zasad obsługi budżetu państwa, aspekt finansowy (środki Phare 2002 i środki z Unii Europejskiej dostępne dopiero w 2003 r.) oraz stopień złożoności systemu. W założeniach z 2001 r. główne zagrożenia związane z realizacją projektu lokalizowano po stronie użytkowników końcowych tj. dysponentów budżetu państwa.

Budowa informatycznego systemu obsługi budżetu państwa została wpisana w kwietniu 2002 r. do Strategii Informatyzacji Resortu, zaktualizowanej w maju 2003 r. i zaakceptowanej przez przewodniczącego Komitetu Sterującego

Informatyzacją Resortu (KSIR). W ramach realizacji projektu przewidywano budowę podstawowej infrastruktury i modułów Systemu dotyczących realizacji budżetu tj. obsługi dysponentów, zarządzania środkami, rachunkowości (etap 1) oraz rozbudowę Systemu o moduły planowania, sprawozdawczości budżetowej i raportowania (etap 2). Plan projektu został przygotowany przez Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów (właściciela projektu) w maju 2003 r. i zakładał uruchomienie Systemu do połowy 2004 r., wdrożenie informatycznej obsługi budżetu do końca 2004 r. oraz realizację 2 etapu w 2004 r.

Jako główne zagrożenia dla realizacji projektu wymieniano opóźnienie jego uruchomienia oraz kwestie związane z komunikacją z NBP i podpisem elektronicznym, pomijając zagrożenia dotyczące infrastruktury teleinformatycznej oraz aspekty wdrożenia leżące po stronie użytkowników końcowych. Również w zmodyfikowanej definicji projektu z lutego 2005 r. nie ujęto elementów ryzyka związanego z wdrożeniem systemu u użytkowników końcowych, wskazując wyłącznie na zagrożenia dotyczące infrastruktury informatycznej.

Zdaniem NIK, Ministerstwo, planując wdrożenie Systemu niewłaściwie oceniło ryzyko związane z realizacją projektu i nie zaplanowało odpowiednich procedur zarządzania ryzykiem, co może mieć wpływ na dalsze opóźnienie wdrożenia.

Organizacja projektu Zamieszczona w Strategii Informatyzacji Resortu definicja projektu dotyczyła projektu jako kompleksowego przedsięwzięcia, natomiast w ślad za tym nie powołano struktury zarządzającej całym projektem. Wynikało to z faktu, że departamenty merytoryczne tj. Budżetu Państwa (BP) i Informatyzacji Resortu (DI), pod pojęciem projektu informatycznego rozumiały w praktyce przedsięwzięcie zaczynające się podpisaniem umowy z dostawcą i kończące odbiorem przedmiotu umowy, a nie proces zaczynający się definicją i kończący wdrożeniem. W efekcie w ramach budowy Systemu zdefiniowano 3 (pod)projekty: Trezor I (kwiecień 2004 – styczeń 2005), Trezor II (listopad 2004 – grudzień 2005) oraz produkcyjne uruchomienie systemu (od sierpnia 2006), natomiast nie objęto żadnym projektem okresu rzeczywistego wdrażania systemu Trezor I, w tym zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej niezbędnego dla jego funkcjonowania. Wniosek w sprawie projektu na zakup infrastruktury został zgłoszony dopiero w końcu kwietnia 2006 r. (ponad rok od uruchomienia Systemu).

Brak jednolitej definicji projektu i struktury zarządzania nim oraz oparcie zarządzania niektórymi etapami wyłącznie na regulaminowych kompetencjach określonych osób i komórek organizacyjnych, przy niewielkim doświadczeniu i zasobach kadrowych właściciela projektu (Departament BP), stanowiły, w ocenie NIK, jeden z istotnych czynników opóźnień wdrożenia, w tym niezapewnienia na czas infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej dla systemu.

Zastrzeżenia, w kontekście przestrzegania zaleceń KSIR, budzi również zarządzanie projektem, w tym częstotliwość przedkładania raportów o stanie realizacji zadań przez Kierownika Projektu do Departamentu DI oraz przez Departament DI do KSIR. Zgodnie z zaleceniami KSIR z lipca 2002 r. Departament DI miał przedstawiać KSIR raporty kwartalne, a w latach 2003 – 2005 zagadnienia dotyczące systemu Trezor były poruszane tylko w dwóch raportach – za I i II kwartał 2005 r.

Stan aktualny W sierpniu 2006 r. uruchomiony został projekt pn. „Produkcyjne projektu uruchomienie elektronicznej obsługi budżetu państwa”, zakładający włączenie do Systemu z dniem 1 listopada 2006 r. wszystkich użytkowników, wdrożenie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa od 1 maja 2007 r. i pełną elektroniczną obsługę budżetu od 1 stycznia 2008 r. Organizację projektu i zarządzanie nim oparto na nowej metodyce zarządzania projektami informatycznymi, przyjętej w MF w 2006 r. Z dniem 13 listopada 2006 r. Departament BP rozpoczął włączanie do systemu Trezor wszystkich dysponentów 3 stopnia, co NIK ocenia pozytywnie, zwracając równocześnie uwagę, na aktualność wymienianych wcześniej zagrożeń, tj. braku docelowej infrastruktury teleinformatycznej o odpowiedniej wydajności oraz odpowiedniego wspomagania i monitorowania pracy dysponentów.

Projekty towarzyszące Warunkiem wprowadzenia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa była realizacja przez Narodowy Bank Polski projektu, polegającego na wdrożeniu bankowości elektronicznej („enbepe”) u dysponentów wszystkich szczebli oraz dostosowaniu własnych systemów informatycznych do współpracy z systemem Trezor. Według stanu na dzień 1 września 2006 r. system „enbepe” został uruchomiony u wszystkich dysponentów budżetu z wyjątkiem 9, z czego 3 przypadki dotyczą jednostek powołanych w 2006 r. Dostosowano również systemy informatyczne NBP do współpracy z systemem Trezor, w tym uruchomiono

specjalny interfejs B2B łączący NBP z MF, co NIK ocenia pozytywnie. W październiku 2006 r. NBP złożył dysponentom ofertę udostępnienia możliwości monitorowania stanu środków na rachunkach jednostek podległych.

Według informacji uzyskanych z NBP, w latach 2003 – 2006 poniósł on wydatki na budowę systemu „enbepe” w łącznej wysokości 31.568,2 tys. zł oraz na dostosowanie własnych systemów informatycznych do współpracy z systemem Trezor – 1.244,5 tys. zł.

Równocześnie Ministerstwo Finansów w latach 2002 – 2004 ze środków budżetu państwa przeniesionych z części 83 – Rezerwy celowe przekazało dysponentom łącznie 27.130,8 tys. zł na wyposażenie z dostępem do Internetu w celu wdrożenia bankowości elektronicznej oraz systemu Trezor.

3.2.2. Uruchomienie Systemu

Budowa systemu Formalne postępowanie w sprawie budowy Systemu zapoczątkował wniosek Dyrektora Departamentu BP z 10 października 2001 r. dotyczący zakupu projektu Systemu. W marcu 2002 r. wniosek został anulowany w związku z decyzją o wszczęciu postępowania obejmującego wykonanie, wdrożenie i konserwację Systemu, prowadzonego w trybie przetargu dwustopniowego. Postępowanie to prowadzone było, zdaniem NIK, przewlekłe, a ponadto w trakcie oceny ofert podjęto kolejno trzy decyzje o unieważnieniu postępowania. Decyzje te, jako błędne, zostały unieważnione, co dodatkowo wydłużyło proces. W związku z długotrwałą procedurą, pomimo przedłużenia okresu związania oferentów umową, nie udało się doprowadzić do skutecznego rozstrzygnięcia przetargu. W efekcie 4 listopada 2003 r. przetarg unieważniono i zaszła konieczność przeprowadzenia powtórnego postępowania, co nastąpiło w I kwartale 2004 r. Tym samym czas na realizację projektu w planowanym terminie został skrócony do 9 miesięcy. Postępowanie to zakończyło się podpisaniem w dniu 1 kwietnia 2004 r. umowy na wykonanie i wdrożenie Systemu z konsorcjum ComArch. Odbiór Systemu został dokonany z nieznacznym opóźnieniem (w styczniu 2005 r.), przy czym, zgodnie z definicją przedmiotu zamówienia, nie dotyczył on rzeczywistego wdrożenia Systemu u użytkowników końcowych, a jedynie zaprojektowania, budowy, uruchomienia i przeprowadzenia testów odbiorczych oraz szkoleń internetowych użytkowników. Pilotażowe uruchamianie Systemu dla dysponentów głównych rozpoczęło się od lipca 2005 r.

Równolegle, począwszy od 2004 r., trwały realizowane w ramach komponentu „A” projektu Phare 2002, prace nad rozbudową Systemu o kolejne moduły (planowanie, sprawozdawczość budżetowa, raportowanie). Pracom tym nadano nazwę Trezor II. Przy wyborze wykonawcy zastosowano międzynarodowy przetarg nieograniczony jednostopniowy, a za organizację zakupu odpowiedzialna była Fundacja „Fundusz Współpracy” Jednostka Finansująco-Kontraktująca (JFK). Umowa z wykonawcą (firmą ComArch S.A.) została podpisana w dniu 30 listopada 2004 r., a odbioru końcowego prac dokonano w dniu 9 grudnia 2005 r. W 2006 r. System został uruchomiony pilotażowo i udostępniony dysponentom 1 oraz 2 stopnia.

Docelowa infrastruktura teleinformatyczna Ministerstwo Finansów zobowiązane było do zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do funkcjonowania Systemu, zgodnie z projektem wykonawcy. Po przedłożeniu projektu w lipcu 2004 r. okazało się, że MF nie dysponuje odpowiednim wolnym miejscem na lokalizację sprzętu. Wynikało to, zdaniem NIK, z:

- niedoszacowania rozmiarów infrastruktury teleinformatycznej (na początku 2002 r. zakładano, że sprzęt będzie zajmował 3 szafy teleinformatyczne, a wykonawca przedstawił projekt infrastruktury zajmującej około 6-7 szaf),
- niewłaściwego planowania przedsięwzięcia (nie uwzględniono faktu rozbudowy innych systemów informatycznych MF, nie wprowadzono do specyfikacji zamówienia ewentualnych zapisów odnośnie ograniczeń gabarytowych sprzętu).

Ministerstwo nie podjęło się negocjacji z wykonawcą systemu Trezor na temat możliwości etapowej rozbudowy infrastruktury, natomiast w sierpniu 2004 r. zdecydowało się na zakup jej wraz z usługą przechowywania i administrowania przez zewnętrznego dostawcę w okresie 3 lat (usługa hotelingu) oraz na przesunięcie w czasie pełnego wdrożenia Systemu.

Wniosek w sprawie zakupu infrastruktury teleinformatycznej z lipca 2004 r. został we wrześniu 2004 r. poszerzony o usługę hotelingu, jednak do czasu wygaśnięcia zarezerwowanych na ten cel środków finansowych (czerwiec 2005 r.) Ministerstwo nie dokonało zakupu, jak również nie opracowało specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Nie zlecono również opracowania specyfikacji instytucjom zewnętrznym.

NIK negatywnie ocenia fakt, że przez ponad półtora roku służby MF nie opracowały specyfikacji zamówienia i nie dokonały zakupu infrastruktury teleinformatycznej oraz usługi jej przechowywania. Ostatecznie w okresie maj – lipiec 2006 r. prace związane z zakupem zostały wstrzymane, w związku ze zmianą koncepcji (zakup i umiejscowienie serwerów w jednostce podległej MF tj. w Izbie Celnej w Łodzi). Do czasu zakończenia kontroli nie opracowano specyfikacji do przetargu na zakup infrastruktury teleinformatycznej.

Tymczasowa infrastruktura teleinformatyczna

W dniu 31 sierpnia 2004 r. Komitet Sterujący projektem podjął decyzję o zmianie planu wdrożenia Systemu, tj. uruchomieniu go od 1 stycznia 2005 r. w pełnej funkcjonalności, ale wyłącznie dla dysponentów głównych, w oparciu o wypożyczony sprzęt komputerowy o mniejszej mocy (usługa hostingu). Tymczasowa infrastruktura teleinformatyczna na potrzeby wdrożenia pilotażowego została zapewniona w ramach 3 umów zawartych z firmą ComArch, które obejmowały m.in. świadczenie usług hostingu oraz obsługi operatorsko-administratorskiej infrastruktury teleinformatycznej wraz z systemem Trezor, poczynwszy od dnia 13 maja 2005 r.

Od 16 grudnia 2005 r. do 19 stycznia 2006 r., tj. przez 35 dni, usługa była świadczona bezumownie, wyłącznie w oparciu o stosowną deklarację i ofertę firmy ComArch.. Również od 1 marca do 10 listopada 2006 r., tj. przez 255 dni, nie obowiązywała żadna umowa stanowiąca podstawę do świadczenia usługi hostingu. Łącznie okres bezumownego świadczenia usługi wynosił powyżej 9 miesięcy. Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów, nie zagwarantowało w wymienionych wyżej okresach odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa aplikacji oraz danych gromadzonych w systemie Trezor. Gwarancji takich nie mogły bowiem zapewniać inne umowy realizowane przez firmę ComArch, ani też zapisy o poufności informacji zawarte w umowie na budowę systemu Trezor I i Trezor II. Ministerstwo nie ponosiło kosztów hostingu w okresie od 1 marca do 10 listopada 2006 r., mimo że usługa była faktycznie świadczona, co przy stawkach dziennych analogicznych jak w poprzedniej umowie stanowiłoby kwotę ok. 190,7 tys. zł.

Zakup baz danych

Uruchomienie docelowe systemu Trezor wymagało zakupu licencji narzędzi informatycznych Oracle oraz usługi tzw. asysty technicznej i konserwacji tych narzędzi. Zakupu tego Ministerstwo dokonało w połowie 2005 r., mając świadomość, że większość narzędzi i usług nie będzie

wykorzystana, co najmniej do końca 2005 r. Wcześniejsze dokonanie zakupu tłumaczono możliwością uzyskania większego upustu cenowego przy zakupie łącznym tj. wraz z zakupami dla potrzeb innych systemów. W ocenie NIK część wydatków z tego tytułu nie przyniosła efektów i należy je uznać za niecelowe. Dotyczy to kwoty 483,7 tys. zł na zakup usług asysty za okres od czerwca do grudnia 2005 r. Zdaniem NIK, mając na względzie upusty cenowe, należało rozważyć możliwość zakupu licencji Oracle w ramach jednej umowy, ale z różnym terminem dostawy, co gwarantowałoby upust, a równocześnie nie generowało kosztów. Podobne rozwiązanie przyjęto w prowadzonym w 2006 r. postępowaniu na zakup licencji Oracle dla potrzeb innego systemu informatycznego (ISKOS).

Procedury przetargowe NIK wnosi zastrzeżenia dotyczące przejrzystości procedur przetargowych na niektóre komponenty Systemu, a w szczególności celowości łączenia zakupu kilku usług informatycznych w ramach jednego zamówienia, co mogło wpłynąć na ograniczenie liczby i nierówne traktowanie potencjalnych dostawców. Dotyczy to zakupu usługi wynajęcia sprzętu wraz z obsługą operatorsko-administratorską oraz usługą utrzymania aplikacji Trezor (wniosek z dnia 10.11.2005 r.), który został następnie rozszerzony (aneks z dnia 8.03.2006 r.) o zakup usługi rozwoju aplikacji oraz zakup oprogramowania do zarządzania dokumentacją i prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej. Przewidywany koszt realizacji umowy (brutto) wynosił 3.538 tys. zł. W następstwie połączenia zakupu wprowadzono wymóg, aby realizując rozwój aplikacji, wykonawca przejął zobowiązania gwarancyjne do całości aplikacji w przypadku braku akceptacji dokonanych zmian ze strony jej twórcy. Taki zapis mógł, w ocenie NIK, preferować twórcę aplikacji (tj. ComArch S.A.), jako dostawcę całości usługi. W postępowaniu wpłynęły 2 oferty, z czego jedna została odrzucona i wybrano ofertę firmy ComArch. Ponadto usługi hostingu i utrzymania aplikacji wyceniane były łącznie (kwota ofertowa – 1.342,0 tys. zł). Taki sposób wyceny, zdaniem NIK, nie pozwala na porównanie oferowanych kosztów hostingu, z kosztami analogicznych usług świadczonych wcześniej i może budzić wątpliwości, czy w kwocie tej nie zostały ujęte koszty bezumownego świadczenia usług hostingu przez firmę ComArch w okresie 8 miesięcy poprzedzających zawarcie umowy.

Argumentacja MF, że łączenie zakupu wszystkich wymienionych wyżej komponentów w jednym zamówieniu ogranicza koszty i ryzyko niedostępności

aplikacji, na skutek ewentualnych sporów pomiędzy dostawcami w sytuacji występowania błędów, nie uzasadnia, zdaniem NIK, takiego postępowania, gdyż rozwój aplikacji oraz usługi jej utrzymania nie powinny wiązać się bezpośrednio z zapewnieniem sprzętu.

NIK nie prowadziła szczegółowej kontroli postępowania dotyczącego rozbudowy Systemu (Trezor II), prowadzonego przez JFK, wg procedur międzynarodowych. Natomiast analiza zakresu zadań (*ToR*), za którego przygotowanie odpowiadał Departament BP oraz pytań oferentów i udzielonych odpowiedzi, w tym fakt nie udostępnienia oferentom dokumentacji systemu Trezor I, może, zdaniem NIK, budzić zastrzeżenia, dotyczące zachowania wymaganego poziomu konkurencji poprzez preferowanie wykonawcy systemu Trezor I.

Do opisanych powyżej postępowań nie zostały wniesione żadne protesty, ani odwołania ze strony uczestników postępowania.

Z badań kontrolnych wynika, że w zaktualizowanej definicji projektu Systemu z dnia 2 lutego 2005 r. znalazły się zapisy, na podstawie których MF planuje jednym postępowaniem przetargowym objąć dostawę infrastruktury oraz usługi jego utrzymania i administracji, a dostawca ma zapewnić administrowanie aplikacją i świadczyć usługi jej rozwoju. Łączenie tych elementów nie jest zdaniem NIK uzasadnione, a fakt, że postępowanie nie zostało wdrożone i nie zapewniono infrastruktury informatycznej, wynika po części ze zbyt skomplikowanej definicji przedmiotu zamówienia.

3.2.3. Wdrażanie Systemu

Wprowadzenie nowych zasad obsługi budżetu państwa wymagało wdrożenia systemu Trezor przez wszystkich dysponentów budżetu w liczbie ponad 3 tys. Łączna liczba użytkowników Systemu szacowana była na ok. 6.500 osób.

Zdaniem NIK, przy tego typu wdrożeniu należało się liczyć z trudnościami o charakterze organizacyjnym i technicznym, wynikającymi ze skali przedsięwzięcia (przygotowanie użytkowników, wyposażenie sprzętowe, transmisja danych), ale przede wszystkim z trudnościami o charakterze merytorycznym, wynikającymi ze zmiany sposobu zarządzania środkami własnymi i środkami dysponentów podległych oraz zwiększoną liczbą operacji dokonywanych na rachunkach bankowych i zapisywanych w księgach rachunkowych jednostek. Dlatego, zdaniem NIK, proces wdrażania Systemu powinien podlegać ciągłemu monitorowaniu,

a mechanizmy monitorujące powinny mieć charakter systemowy i dotyczyć wszystkich podmiotów biorących udział we wdrożeniu.

Wdrożenie pilotażowe Wdrożenie pilotażowe systemu Trezor I (dla dysponentów głównych) rozpoczęto 1 lipca 2005 r., pomimo że odbioru Systemu dokonano w końcu stycznia 2005 r. W związku z powyższym Ministerstwo nie mogło wykorzystać wszystkich usług, do jakich zobowiązany był wykonawca, a w szczególności usługi „zapewnienia pomocy wszystkim użytkownikom w zakresie pytań dotyczących eksploatacji Systemu” świadczonej przez 6 miesięcy od dnia ostatecznego odbioru Systemu, czyli do dnia 31 lipca.

Od stycznia do listopada 2006 r., głównie z uwagi na brak docelowej infrastruktury teleinformatycznej, System eksploatowany był nadal w wersji pilotażowej, przy poszerzonej liczbie użytkowników o dysponentów 2 stopnia i wybranych dysponentów 3 stopnia. W okresie tym Ministerstwo nie korzystało z przewidywanej w umowie możliwości współudziału pracowników MF i dostawcy w modyfikacji Systemu. Wynikało to z niezapewnienia przez MF stosownych kadr, co powoduje konieczność zlecania usług rozwoju aplikacji instytucjom zewnętrznym.

Wdrożenie pilotażowe systemu Trezor II przeprowadzone zostało w 2006 r., w oparciu o dysponentów głównych oraz 2 stopnia i polegało m.in. na zebraniu danych ze sprawozdań Rb-27 i Rb-28 za miesiąc maj 2006 r. oraz testowaniu modułu *Planowanie*. Ministerstwo uznało taki zakres wdrożenia w 2006 r. za wystarczający, argumentując to m.in. chęcią uniknięcia zbędnego obciążeniem pracą dysponentów (konieczność sporządzania sprawozdań dwoma sposobami).

Szkolenia użytkowników Podstawową formą szkoleń dla użytkowników końcowych systemu Trezor, przewidzianą w umowie z wykonawcą było wykorzystanie zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa sfilmowanych prezentacji, interaktywnych ćwiczeń oraz instrukcji.

Zdaniem NIK taki zakres szkoleń był niewystarczający, o czym może świadczyć zarówno zgłaszane przez dysponentów w 2005 r. zapotrzebowania na dodatkowe szkolenia prowadzone w trybie bezpośrednim, jak również decyzja MF z marca 2006 r. o zakupie i wdrożeniu dodatkowego oprogramowania do prowadzenia szkoleń w formie elektronicznej na kwotę 1.195,6 tys. zł.

W związku ze zgłaszanym zapotrzebowaniem na szkolenia w październiku 2005 r. zwiększono budżety wnioskujących dysponentów głównych o łączną kwotę

474,9 tys. zł z przeznaczeniem na zorganizowanie dodatkowych szkoleń dla pracowników jednostek podległych (łącznie 3.230 użytkowników, z czego 2.929 u dysponentów 3 stopnia). Natomiast w listopadzie 2005 r. podjęto decyzję o ograniczeniu wdrożenia Systemu w 2006 r. jedynie do dysponentów głównych i dysponentów 2 stopnia oraz pilotażowo wybranych dysponentów 3 stopnia. Wobec tego większość przeszkolonych użytkowników nie pracowała z systemem Trezor przez co najmniej 10 miesięcy (do listopada 2006 r.), co zdaniem NIK, obniżyło efektywność szkolenia tych użytkowników.

Monitorowanie wdrożenia W trakcie wdrażania systemu, MF nie wprowadziło, w stosunku do dysponentów objętych pilotażem, szczególnych mechanizmów monitorujących stan wdrożenia oraz wysokość środków pozostających na rachunkach bankowych. Ministerstwo ograniczyło monitorowanie wdrożenia tylko do dysponentów głównych, tłumacząc ten fakt tym, że System 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. W ocenie MF brak jest na poziomie Ministerstwa dokumentów oraz informacji umożliwiających weryfikację poprawności danych wprowadzanych przez dysponentów niższego stopnia.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że system Trezor nie został wdrożony u dysponentów 2 stopnia w części 15 – Sądy Powszechne, tj. w sądach okręgowych. Ministerstwo Finansów nie podjęło w tym względzie stosownych działań, pomimo że informacje na ten temat były możliwe do uzyskania za pośrednictwem Systemu.

Wdrożenie u dysponentów Z analizy funkcjonalnej Systemu wynika, że docelowe jego wdrożenie spowoduje znaczny wzrost liczby zleceń płatniczych oraz operacji księgowych związanych z księgowaniem wyciągów bankowych, w szczególności u dysponentów mających dużą liczbę dysponentów bezpośrednio podległych. Spośród 18 dysponentów głównych, do których skierowano zapytanie odnośnie wdrażania systemu Trezor, jedynie u 3 stosowany system księgowy posiadał możliwość importu danych z elektronicznych wyciągów bankowych systemu „enbepe”, u 5 wprowadzenie takiej opcji wymagać będzie rozbudowy systemu, a u pozostałych 10 (59%) system księgowy nie posiadał takiej możliwości, z czego wynikać będzie konieczność ręcznego wpisywania danych z wyciągów. Uwagi dotyczące zakresu funkcjonalnego Systemu w odniesieniu do dysponentów

przedstawiono w rozdz. 3.2.4. Ponadto z informacji uzyskanych od dysponentów wynika, że istnieją obawy dotyczące spowolnienia lub uniemożliwienia równoczesnej pracy w Systemie większej liczby użytkowników jednostek podległych danemu dysponentowi, co może w efekcie prowadzić do odrzucenia dziennych zapotrzebowań na środki z przyczyn technicznych. Zdaniem NIK wskazane jest monitorowanie wydolności systemu i zagwarantowanie, aby instalacja na sprzęcie docelowym była wolna od tego typu zagrożeń.

Zastrzeżenia budzi fakt, że na etapie pilotażowego uruchomienia systemu Trezor nie umożliwiono biorącym w nim udział dysponentom monitorowania stanu środków na rachunkach jednostek podległych oraz nie przetestowano z odpowiednim wyprzedzeniem praktycznego użytkowania nowych funkcji systemu „enbepe” polegających na dekretacji przelewów w polu „tytułem”.

Część dysponentów oceniła, że w związku z wdrożeniem Systemu konieczne będzie zwiększenie obsady etatowej w podległych jednostkach o 0,5 – 1 etatu na jednostkę. Dla przykładu w pionie inspekcji sanitarnej planowano utworzenie w 2007r. 362 nowych stanowisk pracy.

3.2.4. Zdolność Systemu do realizacji zakładanych celów

Zakres funkcjonalny Systemu	Zakres funkcjonalny systemu Trezor spełnia główne zakładane wymagania niezbędne do uruchomienia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa i obejmuje w szczególności: – tworzenie i modyfikację układów wykonawczych, harmonogramów wydatków, oraz miesięcznych i dziennych (zgodnie z przelewami przygotowanymi przez dysponentów 3 stopnia) zapotrzebowań na środki budżetowe na wszystkich szczeblach hierarchii dysponentów (<i>Obsługa Dysponentów</i>), – wykonywanie przez MF operacji na crbbp, w tym analizę płynności budżetu państwa, przygotowywanie i wysyłanie przelewów, obsługę lokat, oraz ewidencję wyciągów bankowych (<i>Zarządzanie Środkami</i>), – prowadzenie rachunkowości budżetu państwa, w tym automatyzację ewidencji operacji księgowych i dekretacji wyciągów bankowych, oraz uzgadnianie sprawozdań miesięcznych z danymi na temat przepływów pieniężnych (<i>Rachunkowość</i>),
------------------------------------	---

- tworzenie i modyfikację założeń do projektu budżetu państwa, wstępnych kwot wydatków, projektu ustawy budżetowej oraz tworzenie przez dysponentów wszystkich stopni projektów planów finansowych i układów wykonawczych (*Planowanie*),
- sporządzanie (dysponenci 3 stopnia) i agregacja (dysponenci wyższych stopni) wymaganych przepisami sprawozdań budżetowych (*Sprawozdawczość*),
- tworzenie raportów i analiz na podstawie danych z Systemu (*Raportowanie dla Kierownictwa*).

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły głównie podsystemu *Rachunkowość* i powodowały, że prowadzone w podsystemie księgi rachunkowe nie spełniały, zdaniem NIK, niektórych wymogów ustawy o rachunkowości, a w szczególności:

- system pozwalał na wprowadzanie do ksiąg zapisów z pominięciem wymaganych kont analitycznych poprzez podanie zera w miejsce obligatoryjnego segmentu analityki, co mogło być przyczyną rozbieżności pomiędzy saldem zapisów na kontach księgi głównej i ksiąg pomocniczych (art. 16 ust. 1),
- system nadawał jeden numer pozycji dziennika zbiorom zapisów, ujętych na podstawie zbiorczego dowodu, zamiast poszczególnym zapisom (art. 14 ust. 2),
- zapisy w dzienniku dotyczące dokonanych płatności nie zawierały numeru i pozycji wyciągu bankowego stanowiącego podstawę księgowania (art. 24 ust. 4),
- obligatoryjne elementy ksiąg nie spełniały wymogów zawartych w art. 13 ust. 4 i 5, w szczególności nie zawierały nazwy programu przetwarzania, nazwy jednostki oraz (poza dziennikiem) brak było sumowań na stronach wydruku,
- system nie kontrolował kompletności zapisów, przez co wystąpiły zapisy, które nie zawierały daty zapisu oraz określenia rodzaju dowodu stanowiącego jego podstawę (art. 23 ust. 2).

Analiza ksiąg za lipiec i sierpień 2006 r. wykazała, że w listopadzie 2006 r. okresy te nie zostały ostatecznie zamknięte, a na generowanych za ten okres raportach brak było stosownej adnotacji, co w ocenie NIK może stwarzać nierzetelny obraz kompletności zapisów księgowych danego okresu.

Zdaniem NIK, wskazane jest uzupełnienie zakresu funkcjonalnego innych podsystemów Trezora wykorzystywanych przez dysponentów o:

- automatyczną weryfikację zapotrzebowań i harmonogramów przy uwzględnieniu kwot faktycznie wydatkowanych,
- mechanizmy wspomagające pracę dysponentów w zakresie przekazywania środków dysponentom podległym (import przelewów z systemu Trezor do systemu „enbepe”),
- mechanizmy kontrolne dotyczące zmiany planów dysponentów III stopnia, w zakresie limitu środków na wynagrodzenia i wydatków majątkowych,
- możliwości odpowiedniego oznakowania kwot wymagalnych oraz niepodzielnych w zapotrzebowaniach dziennych dysponentów.

Funkcje opisane w dwóch pierwszych tiretach są w trakcie realizacji i zostaną, jak wynika z wyjaśnień MF, uwzględnione w docelowej instalacji systemu.

Ponadto wskazane jest, w ocenie NIK, zwiększenie kontroli poprawności dekretacji przelewów w polu „tytułem” w systemie „enbepe”, gdyż aktualnie przewidziano wspólne słowniki dotyczące klasyfikacji budżetowej zamiast słowników zindywidualizowanych dla każdego dysponenta.

Uregulowania dotyczące rachunkowości Ministerstwo Finansów nie posiadało wymaganej ustawy o rachunkowości¹⁹ dokumentacji opisującej zasady rachunkowości przyjęte dla budżetu państwa oraz zasady ochrony i bezpieczeństwa danych, a także zasady obiegu dowodów księgowych i kontroli wewnętrznej. Główna Księgowa Budżetu Państwa wyjaśniła, że dokumentację tą planuje się przyjąć dopiero po pełnym wdrożeniu Systemu, tj. od 1 stycznia 2008 r. Zdaniem NIK dokumentacja taka powinna być opracowana i zatwierdzona niezależnie od formy prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Plan kont funkcjonujący w podsystemie *Rachunkowość* nie odpowiadał, zdaniem NIK, niektórym wymogom rozporządzenia MF 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 publicznych²⁰, gdyż:

¹⁹ t.j. DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

²⁰ DzU nr 142, poz. 1020.

- nie przewidziano w nim kont pozabilansowych 991, 992 służących do ewidencji planu dochodów i wydatków budżetu oraz jego zmian, wprowadzając ewidencję planów na kontach bilansowych 901 i 902 z wyróżnikiem „B” (budżetowe),
- konto 908, przewidziane we wzorcowym planie kont dla wydatków z funduszy pomocowych, przeznaczono do ewidencjonowania różnic kursowych,
- nie wprowadzono konta 225, przeznaczonego do rozliczenia wydatków niewygasających, przewidując prowadzenie takiej ewidencji na koncie 2231.

Nie jest to zgodne z przepisem § 12 ust. 1 rozporządzenia, gdyż mające w tym przypadku miejsce uzupełnienie kont zmienia przypisane im w rozporządzeniu znaczenie, co nie prowadzi do zniekształcenia treści ekonomicznej zapisów księgowych, ale może być przyczyną nieporozumień i braku czytelności ksiąg.

Ministerstwo nie posiada wiedzy na temat technik ewidencji księgowej stosowanych przez dysponentów 1 i 2 stopnia, uznając, że sprawy te uregulowane są obowiązującymi przepisami, a w szczególności wymienionym rozporządzeniem oraz ustawą o rachunkowości. Tymczasem z informacji uzyskanych od dysponentów wynika, że nie wszyscy dysponenci główni jednakowo interpretują zapisy tego rozporządzenia, włącznie z poglądem o braku obowiązku stosowania go, a tym samym stosowania ustawy o rachunkowości do ewidencji transakcji dysponenta.

W ocenie NIK, rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości(...) powinno zostać zmodyfikowane w taki sposób, aby jednoznacznie definiowało zasady prowadzenia rachunkowości dla poszczególnych dysponentów budżetu państwa.

Inne uregulowania prawne Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym polecenia przelewu dotyczącego dotacji, dochodów oraz służące do przekazywania środków dysponentom powinny być odpowiednio oznakowane w polu „tytułem”. Aktualnie oznakowanie to ma charakter czysto informacyjny i przelewy zawierające błędne symbole oznaczeń albo niezawierające oznaczeń nie są przez NBP odrzucane.

Zdaniem NIK, w celu pełnego uruchomienia nowego systemu bankowej obsługi budżetu konieczna będzie modyfikacja obowiązujących przepisów w zakresie wprowadzenia:

- obowiązku oznakowania w polu „tytułem” wszystkich przelewów,

- dziennego trybu zwrotu środków niewykorzystanych na rachunki dysponentów wyższych stopni oraz na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, wraz z mechanizmem ich automatycznego przekazywania (zabierania),
- odpowiedniej częstotliwości przekazywania dochodów przez urzędy będące organami podatkowymi i państwowe jednostki budżetowe.

Ministerstwo planuje dokonać zmiany przepisów po pełnym uruchomieniu Systemu i pilotażowym okresie jego użytkowania, tj. w drugiej połowie 2007 r.

Dostępność danych dla celów kontrolnych Po uruchomieniu funkcji dekretacji przelewów w polu „tytułem”, w bazie Zintegrowanego Systemu Księgowego (ZSK) NBP dostępne będą operacje dokonywane przez dysponentów na rachunkach bankowych wraz z oznaczeniem klasyfikacji wydatku (część, rozdział, paragraf oraz numeru zadania w przypadku środków niewygasających). Poprawność klasyfikacji kontrolowana będzie częściowo przez zmodyfikowany system bankowości elektronicznej „enbepe”, natomiast w przypadku realizacji przelewu błędnie zadekretowanego nie będzie możliwości jego korekty. Z informacji uzyskanych z NBP wynika, że udostępnienie dla celów kontrolnych NIK w formie elektronicznej wyciągu przelewów z rachunku dowolnego dysponenta za dowolny okres w trakcie trwania roku budżetowego z informacją zawierającą kwotę, datę dokonania przelewu i klasyfikację budżetową, wymagać będzie modyfikacji systemu ZSK.

Z kolei w tabelach systemu Trezor przechowywane będą, przekazywane przez NBP, dzienne informacje o szczegółowości: rachunek dysponenta – część – rozdział – paragraf, a więc kwoty wynikające z przelewów dysponenta, zagregowane do pozycji klasyfikacji budżetowej. Dostęp do szczegółowych danych jednostkowych oraz ich eksport będzie możliwy za pomocą narzędzia analitycznego Oracle Discoverer. Dane mogą być udostępniane na mocy właściwych przepisów organom kontrolnym, przy czym planuje się umożliwienie bezpośredniego dostępu do danych za bieżący i poprzedni rok budżetowy, natomiast dane z wcześniejszych okresów będą archiwizowane.

3.2.5. Koszty i korzyści wdrożenia Systemu

Poniesione i przewidywane wydatki Na budowę i utrzymanie systemu Trezor w latach 2004-2006 (do 30 września) poniesiono wydatki łączne 15.814,1 tys. zł, z czego w 53,0% (8.382,3 tys. zł) sfinansowano ze środków budżetowych.

Szczegółową specyfikację wydatków (w tys. zł) przedstawia poniższa tabela:

	2004 r.	2005 r.	2006 r. (do 30.09)	RAZEM
Wykonanie i wdrożenie Systemu Trezor I *	597,1	1.722,4		* 2.319,5
Rozbudowa Systemu (Trezor II) **		3.143,9	1.968,4	** 5.112,3
Licencje Oracle z usługą asysty technicznej		6.391,9		6.391,9
Usługa hostingu i obsługi (1)		219,9		219,9
Usługa hostingu i obsługi (2)			29,2	29,2
Migracja danych i asysta personalna		292,8		292,8
Wsparcie zarządzania projektem		86,0	131,7	217,7
Konsultacje w zakresie wdrożenia Systemu	27,9			27,9
Weryfikacja wersji pilotażowej i odbioru Systemu		28,2		28,2
Audyt powykonawczy rozbudowy Systemu			25,0	25,0
Zakup pakietu ochrony kryptograficznej		33,0		33,0
Środki z rezerwy celowej na szkolenia		474,9		474,9
Usług asysty technicznej Oracle (9 mies.)			641,8	641,8
ŁĄCZNIE	625,0	12.393,0	2.796,1	15.814,1

*) finansowane ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego

**) finansowane ze środków Phare 2002

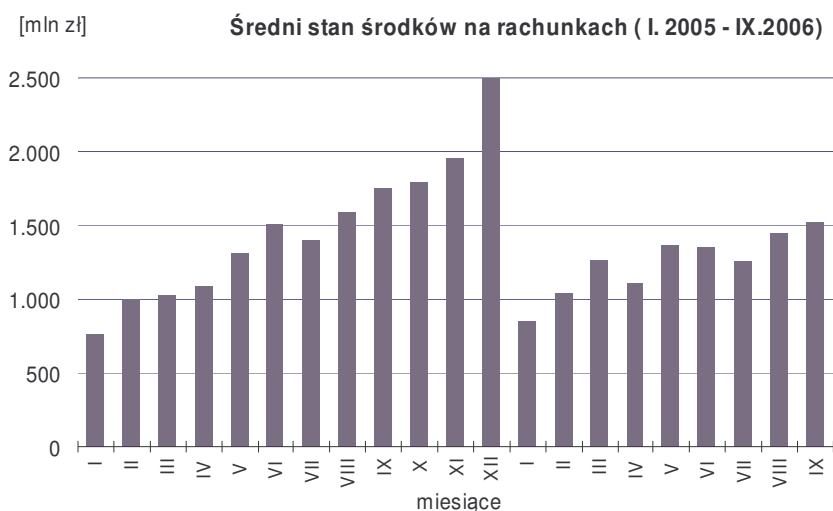
Nie jest możliwe precyzyjne porównanie wydatków z planowanymi kosztami wdrożenia Systemu m.in. ze względu na brak szczegółowych planów dotyczących wszystkich pozycji kosztów, niezrealizowanie części planowanych prac (np. zakup infrastruktury teleinformatycznej), wprowadzenie nowych usług, dotyczących migracji danych, wsparcia i rozwoju Systemu oraz występowanie wydatków związanych z jego bieżącą eksploatacją.

Specyfikacja powyższa nie obejmuje środków w wysokości 27.130,8 tys. zł, przekazanych dysponentom w latach 2002-2004 na sprzęt komputerowy służący do wdrożenia bankowości elektronicznej.

W latach 2006 (IV kw.) – 2009 przewiduje się ponieść wydatki w wysokości 24,9 mln zł, w tym 7 mln zł na zakup infrastruktury teleinformatycznej, 4 mln zł

na zakup usługi hostingu, obsługi i rozwoju aplikacji, 8 mln zł na dalszy rozwój aplikacji, m.in. na adaptację do wymogów budżetu zadaniowego, 4,2 mln zł na usługę asysty i konserwacji Oracle oraz 1,5 mln zł na zakup oprogramowania dla celów szkoleń i zarządzania dokumentacją.

Utracone korzyści Zdaniem NIK brak funkcjonującego informatycznego systemu obsługi budżetu państwa skutkuje negatywnymi konsekwencjami polegającymi na braku możliwości wdrożenia nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa, w tym przeksięgowywania na koniec dnia sald bieżących rachunków bankowych dochodów i wydatków państwowych jednostek budżetowych na crbbp. Skutkiem tego jest utrzymywanie się wysokiego stanu środków na nieoprocentowanych rachunkach bankowych dysponentów, który w okresie od stycznia 2005 r. do września 2006 r., wahał się średnio w miesiącu w granicach od 761,7 mln zł do 2.501,2 mln zł (średnia ok. 1,4 mld zł), co ilustruje poniższy rysunek:



Przyjmując za podstawę rentowność emitowanych przez państwo skarbowych papierów wartościowych, a w szczególności 52-tygodniowych bonów skarbowych, wahającą się w ocenianym okresie w granicach 3,857 % – 6,284%, można oszacować łączny koszt utraconych korzyści wynikający z utrzymywania tych środków na kwotę ok. 108,7 mln zł.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Czynności kontrolne prowadzone były w Ministerstwie Finansów, jako jednostce odpowiedzialnej za wdrożenie Systemu oraz zarządzanie budżetem państwa.

W kontroli wykorzystano informacje uzyskane w toku wcześniejszych kontroli NIK:

- P/03/031 – obsługa budżetu państwa przez Narodowy Bank Polski w 2003 r.,
- P/04/049 – wykonanie budżetu państwa w 2004 r. cz. 98. Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej,
- P/05/046 – wykonanie budżetu państwa w 2005 r. cz. 98. Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej,
- I/05/002 – prawidłowość ujęcia wydatków budżetu państwa w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2004 oraz ich wykorzystanie.

Badania kontrolne ukierunkowane zostały na te aspekty organizacji i wdrażania Systemu, które nie były badane w poprzednich kontrolach oraz na doprecyzowanie szeregu wcześniejszych ustaleń w oparciu o dokumenty źródłowe gromadzone w procesie zarządzania projektem. Ponadto badaniem objęto zakres funkcjonalny Systemu, a w szczególności te jego elementy, które mają potencjalny wpływ na efektywność wdrażania u użytkowników końcowych (dysponentów budżetu), a także – w związku ze zgłaszanymi w toku wcześniejszych kontroli wnioskami w zakresie nieprawidłowości w organizacji systemu rachunkowości budżetu – funkcjonalność i wdrażanie podsystemu *Rachunkowość*.

Kontrola prowadzona była w oparciu o standardy kontroli oraz wytyczne metodyczne NIK. W trakcie czynności kontrolnych nie korzystano z technik doboru próby, za wyjątkiem doboru 18 jednostek (dysponentów głównych), do których wystosowano zapytanie dotyczące wdrażania Systemu. Jednostki zostały dobrane celowo, przy uwzględnieniu kryteriów: udziału we wdrożeniu pilotażowym, rozbudowanej struktury dysponentów podległych oraz wysokich stanów środków pozostających na rachunkach bieżących.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli zostały omówione na naradzie pokontrolnej w Ministerstwie Finansów w dniu 21 grudnia 2006 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała w dniu 4 stycznia 2007 r. wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów. Minister Finansów nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

Z odpowiedzi udzielonej na wystąpienie pokontrolne NIK przez Ministra Finansów wynika, że Ministerstwo podjęło działania w celu realizacji większości wniosków pokontrolnych, natomiast podtrzymuje model monitorowania pracy użytkowników, w szczególności w fazie wdrożenia pilotażowego, za pośrednictwem dysponentów głównych.

Słownik terminologiczny

hosting – usługa polegająca na przechowywaniu zasobów (danych, aplikacji, utrzymywaniu strony WWW, kont e-mail etc.) na serwerze usługodawcy

hoteling (kolokacja) – usługa polegająca na ulokowaniu sprzętu komputerowego klienta w siedzibie (serwerowni) dostawcy, który zobowiązuje się do utrzymania tego sprzętu

KSIR – Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu

crbbp – centralny rachunek bieżący budżetu państwa

enbepe – system bankowości elektronicznej funkcjonujący w Narodowym Banku Polskim, w skład którego wchodzi dwa moduły: **VideoTel** (instalowany na komputerze klienta NBP) i **CL@nd** (obsługiwany przez przeglądarkę internetową WWW)

B2B (*Business to Business*) – ogólnie nazwa relacji występujących pomiędzy firmami, obejmująca m.in. obsługę ofert, zamówień, płatności i realizację transakcji. W przypadku systemu Trezor - sposób połączenia pomiędzy MF i NBP, pozwalający na wymianę informacji odnośnie obsługi crbbp

ToR (*Terms of Reference*) – termin często stosowany przez instytucje Unii Europejskiej, określający dokument zawierający szczegółowe warunki konkursu / przetargu (cele, sposoby ich osiągnięcia, opisy niezbędnych działań, wymagania wobec wykonawców, kryteria oceny, tryb podejmowania decyzji, terminy wykonania prac)

asysta techniczna – usługa obejmująca m.in. prawo do aktualizacji oprogramowania, pomoc techniczną dla zakupionych produktów, dostęp do baz wiedzy

ISKOS – Informatyczny System Wspomagania Kontroli Skarbowej

**Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność**

Osoby pełniące funkcję Ministra Finansów w latach 2003-2006

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1	Grzegorz Kołodko	06.07.2002 r. - 15.06.2003 r.
2	Andrzej Raczko	16.06.2003 r. - 20.07.2004 r.
3	Mirosław Gronicki	21.07.2004 r. - 30.10.2005 r.
4	Teresa Lubińska	31.10.2005 r. - 06.01.2006 r.
5	Zyta Gilowska	07.01.2006 r. - 23.06.2006 r.
6	Paweł Wojciechowski	24.06.2006 r. - 13.07.2006 r.
7	Stanisław Kluza	14.07.2006 r. - 22.09.2006 r.
8	Zyta Gilowska	23.09.2006 r. -

**Osoby pełniące funkcję Dyrektora Departamentu BP w latach 2003-
2006**

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1	Elżbieta Suchocka-Roguska	01.04.1991 r. - 22.01.2004 r.
2	Anna Kęczkowska	23.01.2004 r. -

**Osoby pełniące funkcję Głównego Księgowego Budżetu Państwa
w latach 2003-2006**

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1	Elżbieta Koszałka	02.07.2001 r. - 31.07.2005 r.
2	Justyna Adamczyk	01.08.2005 r. -

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU nr 76, poz. 694 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU z 2002 r. nr 72, poz. 664, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (DzU nr 153, poz. 1752 ze zm.).
8. Rozporządzenie 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 (DzU nr 142, poz. 1020).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DzU nr 285, poz. 2854 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad obsługi centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zakresu informacji dotyczących wykonania budżetu państwa oraz terminów ich udostępnienia w ramach obsługi centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa (DzU nr 285, poz. 285).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DzU 116, poz. 784 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 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 (DzU nr 116, poz. 785 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Finansów