



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in učinkovitost ter uspešnost delovanja informacijskega sistema

2019

15 ŽIVLJENJE
NA KOPNEM



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in učinkovitost ter uspešnost delovanja informacijskega sistema

Številka: 3264-4/2016/66

Ljubljana, 23. decembra 2019

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo *revizijo pravilnosti poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: sklad) v obdobju 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016 in učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema sklada pri zagotavljanju podpore poslovanju sklada 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.*

Računsko sodišče je preverilo pravilnost izvajanja postopkov pri javnem naročanju za javna naročila, ki se nanašajo na informacijski sistem sklada, in izreklo *negativno mnenje*.

Ugotovili smo, da sklad ni posloval v skladu s predpisi o oddaji javnih naročil v naslednjih primerih:

- med razpisnimi pogoji za priznanje sposobnosti ponudnikov je zahteval tudi reference, ki niso bile neposredno povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila;
- ponudba ni v celoti izpolnjevala zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji;
- sklad je spremenil predmet pogodbe, kar predstavlja bistveno spremembo pogodbe, zato bi bilo treba za prenovo aplikacije Uresk izvesti nov postopek javnega naročanja;
- brez ustrezne podlage je izvedel postopek javnega naročanja;
- brez ustrezne podlage je pripravil razpisno dokumentacijo za javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema vključno z moduli Ros in Prenosi po postopku s pogajanjem brez predhodne objave z utemeljitvijo, da sta izbrani družbi edina in ekskluzivna izvajalca in vzdrževalca teh produktov;
- podpisal je spremenjeno pogodbo, ki se je v členu o pravicah intelektualne lastnine razlikovala od pogodbe v razpisni dokumentaciji;
- zunanji izvajalec partnerstva z družbo, ki naj bi zagotavljala vzdrževanje za sistem SAN, v osnovni ponudbeni dokumentaciji ni izkazal, tako da ponudba družbe ni bila pravilna.

Zaradi ugotovitev, ki so navedene v nadaljevanju, računsko sodišče meni, da sklad 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 *ni zagotavljal učinkovitega delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog.*

Sklad ni pripravil strategije razvoja informacijskega sistema sklada, v kateri bi sprejel odločitev o načinu razvoja informacijskega sistema sklada. Pri nabavi informacijskih sistemov ob prevzemu ni preveril, če so bile izpolnjene zahteve iz razpisne dokumentacije glede opredeljenih varnostnih in performančnih zahtev. V okviru aplikacije Urbar je prevzel neuporaben podatkovni slovar.

Sklad ni izvajal postopkov v skladu s sprejeto Politiko razvoja, spreminjanja in vzdrževanja programske opreme, saj je naročal dopolnitve informacijskega sistema brez pripravljenih specifikacij za zahtevano dopolnitev informacijskega sistema. Sklad ni opredelil vseh potrebnih postopkov, ki naj bi bili podprti z informacijskim sistemom. Spremembe podatkov v podatkovni zbirki je v okviru vzdrževanja informacijskega sistema naročal zunanjemu izvajalcu, kar predstavlja tveganje za točnost in konsistentnost podatkov.

Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval izvorno kodo, saj bi na ta način preprečil vezanost na ponudnika, vendar ustreznosti in popolnosti predanih izdelkov ni preverjal. V razpisni dokumentaciji je zahteval določen profil kadrov za izvajanje nalog, ki naj bi bili ves čas projekta angažirani v vlogah, za katere jih je zunanji izvajalec prijavil, česar pa sklad ni nadzoroval.

Naloge razvoja in vzdrževanja informacijskih sistemov so po različnih pogodbah opravljali zunanji izvajalci. Programske rešitve so v produkcijsko okolje nameščali kar zunanji izvajalci, ki so rešitve razvijali. Tako pri nameščanju rešitev v operativno okolje sklada ni bilo upoštevano ločevanje nalog.

Razpisana konfiguracija strojne opreme v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za prenovu informacijske infrastrukture ni temeljila na analizi potreb, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Razpisno dokumentacijo je pripravil zunanji izvajalec, ki je bil nato v tretjem ponovljenem postopku javnega naročanja tudi izbrani dobavitelj za dobavo opreme. Po izvedeni dobavi opreme je sklad namesto postopka preveritve skladnosti dobavljene opreme z naročilom v razpisni dokumentaciji naročil revizijo, v kateri pa zunanji izvajalec zaradi uporabljenih postopkov nestatističnega vzorčenja ni podal zagotovila o skladnosti dobavljene opreme.

V Politiki razvoja, spreminjanja in vzdrževanja programske opreme je sklad zapisal, da vse spremembe, ki so povezane z nabavo nove opreme ali naprav, pripravi služba za informacijsko tehnologijo, kar je neusklajeno z dejanskim stanjem kadrovske kapacitete.

V informacijskem sistemu obstaja sled za izvedene popravke podatkov, vendar iz posameznih zapisov revizijske sledi ni razvidno, kaj se je v zapisu spremenilo. S tako zapisanimi podatki ni mogoče odkriti nepooblaščenih sprememb podatkov v podatkovni zbirki. V okviru izvajanja storitev pomoči uporabnikom in vzdrževanja zunanji izvajalec popravlja podatke neposredno v zbirki podatkov, pri tem pa glede na zapisane izvedene naloge zunanjega izvajalca v poročilu o izvedbi in vsebini pomoči ni vedno jasno, ali je kot izvajalec spremembe zapisa naveden tisti, ki je spremembo dejansko izvedel.

Privilegirane pravice za delo s podatki v podatkovnih zbirkah so dodeljene tudi zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili in dobro prakso na tem področju, saj naj zunanji izvajalec ne bi imel dostopa do produkcijskega okolja. Uporabniški račun zunanjega izvajalca je bil skupen za vse kadre zunanjega izvajalca, ki so sodelovali pri izvedbi javnega naročila.

Sklad je naročil varnostni pregled modula Ros in modula Prenosi, nima pa tehničnega znanja, da bi se lahko samostojno odločal o potrebnih popravkih v poročilu ugotovljenih pomanjkljivosti informacijskega sistema in izvajal ustrezen nadzor nad delom zunanjih izvajalcev.

Zaradi ugotovitev, ki so navedene v nadaljevanju, računsko sodišče meni, da sklad od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 *ni zagotavljal uspešnega delovanja informacijskega sistema* za podporo izvajanja nalog.

Sklad do 18. 3. 2015 ni vodil evidence, iz katere bi bili razvidni razpoložljivost sistema, obremenjenost sistema in poskusi nepooblaščenega dostopa, ter ni pripravljaval testnih načrtov. V nekaj posredovanih primerih je bilo v njih zapisano, da se je testiranje izvajalo na produkcijskem sistemu, kar pomeni, da je sklad nameščal nove verzije programske opreme v produkcijsko okolje tudi v primerih, ko ta ni bila prej preverjena v testnem okolju. Sklad je v Tehničnih zahtevah v razpisnih dokumentacijah za aplikaciji Urbar in Prenosi zapisal, da mora izvajalec programsko kodo in bazne objekte optimizirati, vendar izpolnitve te zahteve ni preverjal.

Sklad je v razpisnih dokumentacijah za aplikaciji Urbar in Prenosi tudi navedel, da bo naročnik izvedel obremenitveni test s hkratnim izvajanjem najbolj zahtevnih procesov na sistemu, vendar sklad obremenitvenih testov ni izvedel. V funkcionalnih specifikacijah sistema Uresk je določil, da se ob knjiženju zemljiškoknjižnega sklepa ustrezno poveča podatek o deležu zemljiškoknjižne urejenosti, podatki o deležu zemljiškoknjižne urejenosti parcel v registru parcel pa niso ustrezni.

Informacijski sistem sklada deluje z uporabo podatkovne zbirke Urbar. Sestavlja ga več modulov, podatki z isto vsebino pa so v podatkovni zbirki zapisani večkrat, vendar njihova vsebina ni vedno enaka, kar kaže na odsotnost ustreznih kontrol, ki bi zagotavljale točnost in enakost vnosov.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov o kupoprodajnih pogodbah, ki so bile za leti 2015 in 2016 evidentirane v modulih Ros in Urbar, je računsko sodišče ugotovilo, da se podatki o površinah parcel, ki so bile predmet pogodb, v različnih modulih v vseh primerih ne ujemajo med seboj, kot tudi ne z vrednostmi površin v pripadajoči pisni pogodbi.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov v modulu Ros s podatki zemljiške knjige in zemljiškega katastra je računsko sodišče ugotovilo, da je v 3.753 primerih parcel, ki imajo status v lasti oziroma v solastništvu sklada, v evidenco parcel vpisana napačna površina, saj sklad pri vpisu ni pravilno upošteval deleža lastništva Republike Slovenije. Ob koncu leta 2016 je bilo v modulu Ros tudi 2.692 ukinjenih skladovih parcel, ki ob koncu leta 2016 niso več obstajale v zemljiškem katastru, sklad pa še ni vpisal novonastalih parcel.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov iz evidence modula Ros in zemljiškega katastra je bilo ugotovljeno, da je v 238 primerih parcel vpisana površina v registru večja, kot je pripadajoča površina iz zemljiškega katastra. Po podatkih iz Poročila o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2016 je v evidenci o parcelah zemljišč vpisanih 13.976 parcel brez zemljiškoknjižnega sklepa, kar predstavlja 8.376,7257 ha površin.

Računsko sodišče je ugotovilo, da sta razlika v površinah v celoti in seštevek površin po pogodbah nastala, ker je sklad v letu 2016 odpravil napake pri vnosu iz leta 2001. Sklad popisa zemljišč ne izvaja, da bi napake v podatkih odpravljal sproti.

S 13. 2. 2016 je začel veljati Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, ki določa, da se za gospodarjenje z državnimi gozdovi ustanovi družba Slovenski državni gozdovi, d. o. o. V skladu s 40. členom tega zakona je delitveno bilanco za površino 233.106,0352 ha pripravil sklad, potrdila pa jo je Vlada Republike Slovenije. Sklad družbi Slovenski državni gozdovi, d. o. o. v podatkih delitvene bilance ni posredoval verodostojnih podatkov o prenesenih parcelah. V evidencah sklada je bilo prikazano, kot da sta bila izvedena tako postopek prenosa na družbo Slovenski državni gozdovi, d. o. o. kot tudi postopek prodaje. Za kupoprodajne pogodbe je v register osnovnih sredstev sklad zato vpisoval neverodostojne podatke o površinah.

Sklad je ob koncu leta 2016 imel sklenjenih 16.552 plačnih in 15 brezplačnih zakupnih pogodb za 52.827,3048 ha površine. Z zakupnimi pogodbami je oddajal tudi parcele, ki niso bile v evidenci modula Ros in nekatere ne v katastru zemljišč.

Čeprav je bilo v 16. členu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije določeno, da bi morali upravljavci oziroma sklad prenesti kmetijska zemljišča v 6 mesecih po uveljavitvi zakona na sklad, je bilo po 23 letih po navedbah v Poročilu o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2016 na dan 31. 12. 2016 še 270.869 parcel s skupno površino 91.203,9947 ha, ki še vedno niso bile prenesene na sklad. Iz poročila izhaja tudi, da je v evidenci osnovnih sredstev parcel 3.132 parcel s površino 3.152,9590 ha, ki še niso zapisane v evidenci katastra na dan 31. 12. 2016. Na podlagi podrobnejše analize je bilo ugotovljeno, da sklad zemljišča vpisuje v evidenco osnovnih sredstev s precejšnjim časovnim zamikom.

Računsko sodišče je od sklada zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe, in podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	10
1.1 CILJ REVIZIJE	10
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	11
1.3 PREDSTAVITEV SKLADA.....	12
1.4 PREDSTAVITEV PRENOSA NEPREMIČNIN NA SKLAD	14
1.5 INFORMACIJSKI SISTEM SKLADA	15
1.5.1 Opis arhitekture za delovanje informacijskega sistema sklada	16
1.6 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA, KI SE NANAŠAJO NA INFORMACIJSKI SISTEM SKLADA.....	16
1.7 POGODBE ZA VZPOSTAVITEV, NADGRADNJO IN VZDRŽEVANJE INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA	18
1.7.1 Pogodba o vzpostavitvi in poenotenju postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar...18	
1.7.2 Pogodba za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk.....18	
1.7.3 Pogodba za izdelavo in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi	19
1.7.4 Pogodba za nakup licenc Microsoft	19
1.7.5 Pogodba za prenovo informacijske infrastrukture	19
1.7.6 Aneksi k obstoječim pogodbam za migracijo aplikacij Urbar, Ros in Uresk	20
1.7.7 Pogodba za nadgradnjo in vzdrževanje aplikacije Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi	20
1.8 FINANČNA SREDSTVA ZA RAZVOJ IN VZDRŽEVANJE INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA ..	21
2. PRAVILNOST POSLOVANJA PRI UPRAVLJANJU Z INFORMACIJSKIM SISTEMOM	23
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	23
2.2 UGOTOVITVE.....	23
2.2.1 Javno naročilo Vzpostavitev in poenotenje postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar	23
2.2.2 Javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk	25
2.2.3 Javno naročilo Izdelava in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi	26
2.2.4 Javno naročilo Migracija aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na novi informacijsko-komunikacijski sistem sklada.....	26
2.2.5 Javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi	27
2.2.6 Javno naročilo po odprtem postopku za prenovo informacijske infrastrukture	28

3. UČINKOVITOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA	30
3.1 STRATEGIJA RAZVOJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA	30
3.2 NABAVA STORITEV VZDRŽEVANJA IN NADGRADENJ	30
3.3 UPRAVLJANJE SPREMEMB	31
3.4 ZUNANJE STORITVE.....	34
3.5 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	35
3.6 UPRAVLJANJE TEHNOLOŠKE INFRASTRUKTURE.....	35
3.7 USPOBLJENOST UPORABNIKOV ZA UPORABO INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA.....	37
3.8 UPRAVLJANJE INFORMACIJSKE VARNOSTI	37
4. USPEŠNOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA	41
4.1 DELOVANJE OPERATIVNEGA OKOLJA.....	41
4.2 TESTIRANJE SPREMEMB V INFORMACIJSKEM SISTEMU SKLADA.....	41
4.3 TOČNOST IN ZANESLJIVOST PODATKOV V PODATKOVNI ZBIRKI.....	42
4.3.1.1 Prenos gospodarjenja z gozdovi na družbo Slovenski državni gozdovi.....	50
4.3.1.2 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči.....	52
4.4 POPOLNOST PODATKOV V INFORMACIJSKEM SISTEMU SKLADA	53
4.5 PRAVOČASNOST VNOSA PODATKOV V INFORMACIJSKI SISTEM SKLADA	54
5. MNENJE	56
5.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	56
5.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI	57
5.3 MNENJE O USPEŠNOSTI.....	58
6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	61
7. PRIPOROČILA	63

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016 ter učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema sklada pri zagotavljanju podpore poslovanju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 30. 11. 2016.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je za cilj pravilnost od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016 in za cilja učinkovitost in uspešnost od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o pravilnosti poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom sklada od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016 in opisni mnenji o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema sklada pri zagotavljanju podpore poslovanju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenj.

1.1 Cilj revizije

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom sklada od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016;
- izrek mnenja o učinkovitosti delovanja informacijskega sistema sklada od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 in
- izrek mnenja o uspešnosti delovanja informacijskega sistema sklada od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.

Da bi lahko izrekli mnenje o pravilnosti poslovanja sklada, smo preverili pravilnost izvajanja postopkov javnega naročanja, ki se nanašajo na informacijski sistem sklada.

Da bi lahko izrekli mnenji o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema sklada, smo si zastavili 2 glavni revizijski vprašanji:

- ali sklad zagotavlja učinkovito delovanje informacijskega sistema;
- ali sklad zagotavlja uspešno delovanje informacijskega sistema.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-4/2016/6.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

V reviziji smo mnenji o učinkovitosti in uspešnosti informacijskega sistema oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so bila določena na podlagi dobre prakse na tem področju⁵.

Ocena učinkovitosti sistema je temeljila na presoji, ali obstaja strategija razvoja informacijskega sistema, ki je v skladu z zakonskimi in poslovnimi zahtevami glede informacijskega sistema, ali je bila nabava storitev nadgrajen in vzdrževanja informacijskega sistema izvedena v skladu s strategijo in so bile pri nabavi upoštevane vse organizacijske, varnostne in performančne zahteve, ali je bilo uvedeno standardizirano upravljanje sprememb za obravnavo vseh zahtev za spremembe v informacijskem sistemu in zanje obstaja ustrezna sled, ali je bil vzpostavljen proces za opredelitev, sprožitve, testiranje, dokumentiranje, ocenjevanje in odobritev nujnih sprememb informacijskega sistema, ali sklad upravlja in nadzoruje odnos z zunanjim izvajalcem in zunanje storitve, ali je sklad v strategiji razvoja informacijskega sistema ustrezno načrtoval in potem ustrezno upravljal človeške vire za delovanje informacijskega sistema za zagotavljanje podpore poslovanju sklada, ali je sklad načrtoval, uporabljal in vzdrževal potrebno tehnološko infrastrukturo za delovanje informacijskega sistema za zagotavljanje podpore poslovanju sklada, ali je zbiral in pregledoval podatke o uspešnosti delovanja sistema, ali so bili uporabniki ustrezno usposobljeni za uporabo informacijskega sistema, ali so bile vzpostavljene ustrezne politike in postopki za varovanje informacijskega sistema, ali so bile dodeljene pravice dostopa do informacijskega sistema sklada v skladu z opredeljenimi poslovnimi zahtevami, ali je varnost okolja podatkovne baze SQL Server skladna s politiko varovanja informacijskega sistema in kakšne pravice imajo predstavniki dobavitelja.

Ocena uspešnosti sistema je temeljila na presoji, ali je delovanje operativnega okolja informacijskega sistema v skladu z dogovorjenimi zahtevami uporabnikov in zapisanimi zahtevami v razpisni dokumentaciji in zahtevkih za nadgradnjo in vzdrževanje, ali je obstajalo ustrezno testiranje za preveritev, da so infrastrukturne rešitve in spremembe v informacijskem sistemu ustrezale zahtevam in niso imele vgrajenih napak, ali je bil izveden končni sprejemni test, ki so ga opravili lastniki poslovnega procesa, ali so podatki v informacijskem sistemu sklada točni in zanesljivi, ali so podatki v informacijskem sistemu sklada popolni ter ali so podatki v informacijski sistem sklada vneseni pravočasno.

1.2 Revizijski pristop

Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti in smotrnosti poslovanja. Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednje kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja:

- proučevanje pravnih ter drugih podlag, ki opredeljujejo področje sklada;
- zbiranje, pregled in presojo dostopne dokumentacije o upravljanju z informacijskim sistemom sklada;
- analiziranje podatkov, pridobljenih neposredno iz informacijskega sistema sklada, in njihovo preverjanje s podatki Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: geodetska uprava) in zemljiške knjige;
- intervjuje pri revidirancu;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

⁵ WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions,
[URL: https://icisa.cag.gov.in/resource_files/c60986ef8dd5d4f658df077c1b5dceb7.PDF], julij 2019.

1.3 Predstavitev sklada

Sklad je ustanovila država na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZSKZ) z namenom upravljanja in razpolaganja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in z gozdovi, ki so v lasti Republike Slovenije. Sklad izvaja slovensko kmetijsko zemljiško politiko in kot dober gospodar zemljišč v lasti države vodi promet s kmetijskimi zemljišči, jih daje v zakup oziroma zanje podeljuje koncesije. S tem skrbi za obdelanost in ohranjanje kmetijskih zemljišč, namenjenih tako za proizvodno kot raziskovalno ali učno-vzgojno dejavnost, pa tudi za ohranjanje naravnega okolja. Ob koncu leta 2016 je bilo v upravljanju sklada 255.134 parcel s površino 74.446,0338 ha. Od 1. 7. 2016 gospodari le s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v lasti Republike Slovenije, ne pa več z gozdovi v lasti Republike Slovenije, s katerimi od takrat dalje na podlagi Zakona o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZGGLRS) gospodari družba Slovenski državni gozdovi, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Slovenski državni gozdovi), ki opravlja naloge razpolaganja z državnimi gozdovi, upravljanja državnih gozdov in pridobivanja gozdov. Družba in ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, zbirata in obdelujeta podatke o državnih gozdovih za opravljanje nalog v zvezi z gospodarjenjem z državnimi gozdovi.

Gospodarjenje sklada na podlagi ZSKZ obsega razpolaganje in upravljanje s kmetijskimi zemljišči. Razpolaganje pomeni vsak prenos lastninske pravice in prenos upravljanja, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve. Upravljanje pomeni skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, oddajanje v najem, oddajanje v zakup, obremenjevanje s stavbnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno. Sklad opravlja naloge v imenu Republike Slovenije in za njen račun. Deluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode.

Sklad na podlagi ZSKZ kot zaščitnik interesa države glede lastništva kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije skrbi za sodno in zunajsodno ureditev razmerij glede lastninske pravice ter ureja druge stvarne pravice in geodetske zadeve, povezane z zemljišči, s katerimi upravlja.

Sklad je na podlagi 20. člena ZSKZ in 36. člena ZGGLRS zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov prejšnjim lastnikom v skladu s predpisi o denacionalizaciji in do leta 2018 zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetijskih gospodarstev na podlagi določil Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij⁸.

Naloge na posameznih področjih dela sklada se opravljajo v okviru naslednjih notranjih organizacijskih struktur:

- vodstvo sklada,
- urad direktorja,
- služba notranje revizije,
- sektor za kmetijstvo,
- sektor za urejanje evidenc nepremičnin in geodezijo,
- sektor za pravne zadeve,
- sektor za splošne zadeve.

⁶ Uradni list RS, št. 10/93, 1/96 (23/96-popr.), 8/10, 56/10.

⁷ Uradni list RS, št. 9/16.

⁸ Uradni list RS, št. 110/06, 76/08, 40/09, 109/12, 54/15, 11/18.

Storitve notranje revizije izvaja zunanji izvajalec notranjega revidiranja.

Na področju sektorja za kmetijstvo je območje Republike Slovenije razdeljeno na območne izpostave, ki se organizacijsko povezujejo v upraviteljstva. V okviru sektorja za kmetijstvo so organizirana 4 upraviteljstva:

- upraviteljstvo osrednje Slovenije: Ljubljana, Kranj, Vrhnika, Cerknica in Kočevje;
- upraviteljstvo JZ Slovenije: Koper, Nova Gorica, Ajdovščina, Postojna, Sežana in Tolmin;
- upraviteljstvo JV Slovenije: Krško, Celje, Žalec, Novo mesto in Črnomelj;
- upraviteljstvo SV Slovenije: Maribor, Gornja Radgona, Murska Sobota, Lendava, Ljutomer, Ormož, Ptuj, Slovenska Bistrica in Slovenj Gradec.

Sklad je z 31. 12. 2016 ukinil območni izpostavi Cerknica in Kranj.

Slika 1: Organizacijska struktura sklada



Vir: [URL: <http://www.s-kzg.gov.si/si/organizacija-skzg-rs/>], 11. 12. 2019.

Odgovorne osebe sklada v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- Sergij Daolio, direktor, od 14. 7. 2006 in v. d. direktorja, od 14. 7. do 11. 11. 2010,
- Irena Šinko, direktorica, od 12. 11. 2010 do 11. 11. 2018,
- Irena Majcen, od 12. 11. 2018.

Svet sklada je organ upravljanja sklada. Ima predsednika in 6 članov, ki jih na predlog ministra, pristojnega za kmetijstvo, imenuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Vlada imenuje predsednika sveta sklada izmed članov sveta, ki so predstavniki ministrstva, pristojnega za kmetijstvo. Pravice, obveznosti in naloge sveta sklada določata ZSKZ in statut sklada.

1.4 Predstavitev prenosa nepremičnin na sklad

V skladu s 16. členom ZSKZ bi morali upravljavci prenesti kmetijska zemljišča na sklad oziroma na občino po stanju 31. 12. 1992 v 6 mesecih po uveljavitvi zakona, sicer pa mora za izvedbo prenosa poskrbeti sklad oziroma občina. Skladno s tem členom veljajo vpisi v zemljiško knjigo v zvezi s prenosom kmetijskih zemljišč in gozdov za nujne. V revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti poslovanja sklada v letih 2003 in 2004⁹ smo ugotovili, da prenos 12 let po ustanovitvi sklada še ni bil zaključen. V revizijskem poročilu o upravljanju z gozdovi¹⁰ smo ugotovili, da je sklad na dan 31. 12. 2010 izkazoval nerešeno lastništvo še za 36.458 ha zemljišč, od tega 18.551 ha kmetijskih zemljišč. Zato smo zahtevali, da mora sklad predložiti načrt aktivnosti za dokončanje prenosa kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na sklad. Ta je pripravil Akcijski načrt za dokončanje prenosov kmetijskih zemljišč in gozdov v gospodarjenje Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ter vknjižbo lastninske pravice na Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: akcijski načrt). V njem je določil, da bo v okviru akcijskega načrta obravnaval in uredil skupaj z zunanjim izvajalcem 391.089 parcel do 31. 12. 2014. Sklad je v Poročilu o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2016 (v nadaljevanju: letno poročilo za leto 2016) zapisal, da je pretežni del še neizvedenih prenosov zemljišč na sklad pripadal občinam. Poleg tega je navedel še, da je sistemska težava pri razčiščevanju zakonskega lastništva zemljišč bivše družbene lastnine po ZSKZ dejstvo, da v državi ne obstaja enotna zbirka nepremičnin v družbeni lastnini na dan uveljavitve zakona. Obstajajo le podatki v ročno vodenih zemljiških knjigah po vseh okrajnih sodiščih v Sloveniji. Zaradi neuskajenosti zemljiškega katastra in namenske rabe zemljišč z dejanskim stanjem so bile v evidence vključene tudi nepremičnine v družbeni lastnini, ki v uradnih evidencah niso bile opredeljene kot kmetijska zemljišča ali gozd.

Sklad je zapisal, da so postopki prenosa zemljišč na sklad in s sklada na druge zakonite lastnike zelo dolgotrajni, saj je zahtevana podpisana pogodba o prenosu. Za podpisane pogodbe velja enak postopek kot za ves pravni promet z nepremičninami. Če na primer pravna oseba ne želi podpisati pogodbe o prenosu, je možen vpis v zemljiško knjigo le z vložitvijo tožbe zoper takšno pravno osebo. Šele v primeru uspešno dobljene tožbe sklep pristojnega sodišča nadomesti nepodpisano pogodbo in je ustrezna podlaga za vpis spremembe lastninske pravice v zemljiško knjigo.

V Poročilu o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov za leto 2010 je zapisano, da je potrebna opredelitev lastništva še za 36.458 ha. V letnem poročilu za leto 2016 pa je navedeno, da je treba razčistiti lastništvo še za 270.869 parcel v velikosti 91.203,9947 ha po podatkih iz zemljiškega katastra, od tega je 31.504,2657 ha površin kmetijskih zemljišč in gozdov po dejanski rabi. To pomeni, da je sklad od leta 2010 do konca leta 2016 uredil lastništvo le za 14 odstotkov zemljišč, ki naj bi jih skladno z akcijskim načrtom uredil do konca leta 2014. Sklad v letnem poročilu za leto 2016 pojasnjuje, da je za velik delež parcel treba urediti lastništvo z občinami. V seznam akcijskega načrta so vključene tudi parcele, ki jih Geodetska uprava Republike Slovenije vodi kot javno dobro v različnih oblikah zapisov. Za vsako od teh parcel je treba preveriti, če je bil enak zapis tudi v ročno vodenih zemljiških knjigah na dan 11. 3. 1993. Če je bila parcela vpisana kot družbena lastnina, jo je treba prenesti v upravljanje sklada. Na seznamu pa so tudi parcele, za katere je kot lastnica že vpisana Republika Slovenija, ni pa znan dokončni upravljavec.

⁹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1616/RP_SKGZ_SP03-04.pdf], 9. 12. 2019.

¹⁰ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/739/Gozd_SP09.pdf], 9. 12. 2019.

Sklad je v letnem poročilu za leto 2016 še zapisal, da je razlog za tako nizko realizacijo prenosa parcel v izvajanju nalog, ki so nastale z odcepitvijo gozdarskega dela sklada, v neodzivnosti nekaterih občin pri izdajanju potrdil o namenski rabi zemljišča ter v nedorečeni zakonodaji pri vpisovanju lastninske pravice v korist Republike Slovenije pri neobstoječih pravnih osebah.

1.5 Informacijski sistem sklada

Informacijski sistem sklada je namenjen informatiziranosti postopkov upravljanja z zemljišči, s katerimi sklad gospodari. Informacijski sistem sklada sta do leta 2011 predstavljala Evidenca zakupnih pogodb in Register zemljišč (v nadaljevanju: Uresk).

V letu 2011 je sklad izvedel postopek javnega naročanja za pridobitev informacijskega sistema Urbar, ki je informacijsko podprl naslednja področja:

- zakup kmetijskih zemljišč,
- posredniške zakupne pogodbe,
- pogodbe o soglasju, služnosti in stavbni pravici ter k njim sklenjene aneksi,
- zemljiškoknjižna dovolila za vpis in izbris iz zemljiške knjige ter zemljiškoknjižne predloge za vpis in izbris iz zemljiške knjige,
- izjave, sklepi,
- promet z nepremičninami,
- podpora grafičnemu urejanju in pregledovanju,
- sistem za poročanje.

V letu 2014 je sklad pridobil spletno informacijsko rešitev Ros (register osnovnih sredstev), ki je vsebovala prenos vseh ključnih funkcionalnosti obstoječe aplikacije Uresk. Z informacijsko rešitvijo Ros so podprti procesi za vodenje knjigovodstva zemljišč na skladu, evidenca parcel sklada, omogoča pa še izpise poročil in statistik.

Rešitev Ros zagotavlja povezavo s finančno-računovodsko aplikacijo.

V letu 2014 je sklad pridobil tudi aplikacijo Prenosi, ki je nadomestila aplikaciji Terra nova in VOPP¹¹, ki sta bili namenjeni izvajanju neodplačnih prenosov zemljišč od prejšnjih upravljavcev družbene lastnine na sklad in s sklada na druge zakonite lastnike na podlagi različnih zakonskih kriterijev ter sklepov vlade.

Aplikacijo Urbar so med izvajanjem revizije sestavljali moduli: Urbar, Ros in Prenosi. Modul Urbar pokriva zakupe zemljišč vključno s prometom; modul Ros pokriva register nepremičnin in knjiženje celotnega prometa s kmetijskimi zemljišči; modul Prenosi pa pokriva izvajanje prenosov zemljišč (neodplačne pridobitve in odtujitve na podlagi zakona).

Po uveljavitvi ZGGLRS v podatkovni bazi za register osnovnih sredstev sklada ni več podatkov o gozdovih.

¹¹ Aplikaciji sta bili namenjeni za izvajanje neodplačnih prenosov zemljišč od prejšnjih upravljavcev družbene lastnine na sklad in s sklada na druge zakonske lastnike na podlagi različnih zakonskih kriterijev in sklepov vlade.

Tabela 1: Moduli informacijskega sistema sklada

Ime	Opis	Platforma
Urbar	Zakupi zemljišč vključno s prometom.	MS SQL (informacijski sistem za upravljanje zbirk podatkov)
Ros	Evidenca parcel, evidenca listin (dokumentov), šifranti in vpogledi v podatke beleženih sprememb za uporabnike s posebnimi pooblastili.	.NET
Prenosi	Neodplačni prenosi kmetijskih zemljišč in kmetij s sklada na druge zakonite lastnike oziroma neodplačni prenosi kmetijskih zemljišč in kmetij v skladu s predpisi na sklad.	.NET

Vir: podatki sklada.

1.5.1 Opis arhitekture za delovanje informacijskega sistema sklada

Arhitektura sistema je spletna in večnivojska (podatkovna zbirka, aplikacijski strežniki, spletni strežniki, spletni brskalniki). Informacijski sistem deluje v okviru državnega omrežja HKOM.

Podatkovni model na ravni baze zagotavlja beleženje sprememb. Za podatkovno zbirko se uporablja sistem za upravljanje podatkovnih zbirk SQL Server 2012.

1.6 Postopki javnega naročanja, ki se nanašajo na informacijski sistem sklada

Sklad je izvajal postopke javnega naročanja za nabavo in vzdrževanje informacijskega sistema sklada na podlagi Zakona o javnem naročanju¹² (v nadaljevanju: ZJN-2) in Zakona o javnem naročanju (ZJN-3)¹³. Postopki javnega naročanja, ki jih je sklad izvedel v obdobju, na katero se nanaša revizija, so navedeni v tabeli 2.

¹² Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14), veljal do 31. 3. 2016.

¹³ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18), velja od 1. 4. 2016.

Tabela 2: Postopki javnega naročanja, ki jih je sklad izvedel v obdobju, na katero se nanaša revizija

Oznaka javnega naročila	Naslov javnega naročila	Datum objave oziroma datum sklepa o začetku postopka
URBAR	Vzpostavitev in poenotenje postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar	26. 8. 2011
V_03/12/S	Pogarancijsko vzdrževanje računalniške opreme za obdobje 2 let	12. 3. 2012
V_02/12/S	Nadgradnja in vzdrževanje aplikacij Gozdar in Uresk	13. 3. 2012
V_08/13/S	Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk	29. 4. 2013
V_09/13/S	Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Gozdar	9. 6. 2013
V_21/13/S	Izdelava in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi	20. 11. 2013
V_04/14/B	Prenova informacijske infrastrukture na SKZG RS in nabava Microsoft licenc	30. 6. 2014
NMV_14/14/B	Prenova informacijske infrastrukture na SKZG RS – postopek ustavljen	18. 9. 2014
V_15/14/B	Prenova informacijske infrastrukture na Skladu KZG RS	24. 9. 2014
P_09/15/S	Migracija aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na novo infrastrukturo sklada	30. 3. 2015
V_10/2016/S	Informacijski sistem za podporo upravljanja z gozdovi in gozdnolesnimi sortimenti iz gozdov, ki so v lasti Republike Slovenije – aplikacija Gozdar	29. 3. 2016
P_05/16/S	Nadgradnja in vzdrževanje aplikacije Urbar, vključno z moduli Ros in Prenosi	29. 3. 2016

Vir: evidence sklada.

Med podatki o izvedenih postopkih javnega naročanja so navedeni tudi podatki o izvedenih postopkih javnega naročanja za informacijski sistem Gozdar, ki je pokrival področje gospodarjenja z gozdovi. Ker je to področje prešlo na družbo Slovenski državni gozdovi, v reviziji teh postopkov in informacijskega sistema Gozdar nismo obravnavali.

1.7 Pogodbe za vzpostavitev, nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema sklada

1.7.1 Pogodba o vzpostavitvi in poenotenju postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar

Sklad je 20. 12. 2011 z Ixtlan Team, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Ixtlan) sklenil Pogodbo o vzpostavitvi in poenotenju postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar št. V_11/11/S (v nadaljevanju: pogodba Urbar) na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja z oznako JN9696/2011. Predmet pogodbe je zajemal:

- analizo, izdelavo in implementacijo rešitve,
- licence, namestitve in vzdrževanje programske opreme za celotno obdobje veljavnosti pogodbe,
- izobraževanje uporabnikov,
- vzdrževanje in
- nadgradnje za obdobje 48 mesecev.

Vrednost pogodbe je bila 475.121,60 evra z DDV.

V 6. členu pogodbe Urbar je bilo določeno, da se ob prevzemu vsake faze podpiše primopredajni zapisnik. Prav tako je bilo določeno, da mora družba Ixtlan ob prevzemu predati skladu vso dokumentacijo o storitvah in izdelkih, vključno z dokumentacijo o nastavitvah, izvorno kodo in dokumentacijo izvorne kode. Preverjanje kakovosti in obsega realiziranih storitev in izdelkov naj bi se po določilu pogodbe Urbar izvajalo po potrebi za posamezne naloge tako, da bi se primerjale z vsebino predmeta pogodbe oziroma z dostavljenimi mesečnimi poročili, rezultati pa bi se morali dokumentirati.

V 12. členu pogodbe Urbar je bilo določeno, da mora izvajalec ob predaji pogodbenega dela skladu izročiti celotno izvedbeno in uporabniško dokumentacijo ter izvorno kodo. Družba Ixtlan je na sklad prenesla neizključno prenosljivo pravico do uporabe sistema v obsegu, ki zadošča namenu uporabe in nadaljnjega vzdrževanja in nadgrajevanja informacijskega sistema.

1.7.2 Pogodba za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk

Sklad je z družbo Ixtlan 19. 6. 2013 sklenil Pogodbo za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk št. V_08/13/S (v nadaljevanju: pogodba Uresk) v vrednosti 208.790,40 evra z DDV. Aplikacija Uresk je pokrivala področje vodenja knjigovodstva zemljišč na skladu za procese pridobitev, odtujitev, menjave, razdružitve, komasacije. Predmet javnega naročila je bila nadgradnja aplikacije Uresk¹⁴. V pogodbi so bile določene vrednosti nadgradenj, določenih v razpisni dokumentaciji, in sicer v vrednosti 42.806,40 evra, nadgradnje za obdobje 24 mesecev in vzdrževanje za obdobje 36 mesecev v vrednosti 143.520 evrov ter pavšal za mesečno vzdrževanje v vrednosti 624 evrov na mesec. V pogodbi so bile določene predvidene faze prevzema. Na podlagi 12. člena pogodbe Uresk je moral zunanji izvajalec predati skladu celotno izvedbeno in uporabniško dokumentacijo ter izvorno kodo. Prav tako je bilo

¹⁴ Nadgradnja izpisov aplikacije, nadgradnja vnosnih mask aplikacije, nadgradnja kontrol pri knjiženju prenosov, spremembe knjiženih podatkov, spremembe cenitve parcel, posodobitve knjiženja, izračun katastrskega dohodka na parcelo, prenos Ničelnega dnevnika v samostojno aplikacijo, knjiženje parcel v upravljanju sklada, povezava s tehnologijo GIS, ureditev knjiženja nabavne vrednosti, vzpostavitev evidence objektov na zemljiških sklada, avtomatizacija dostopa do zemljiške knjige, vzpostavitev revizijske sledi.

določeno, da lahko sklad distribuira licenčne dele izvorne kode tretji osebi, ki bi izvajala storitve nadgradnje in vzdrževanja. 9. 8. 2013 je bil podpisan aneks k pogodbi Uresk, na podlagi katerega se je zaradi dviga stopnje DDV povišala bruto pogodbena vrednost. Nato je 27. 12. 2013 sklad sklenil še en aneks, s katerim je bil spremenjen obstoječi predmet pogodbe tako, da se aplikacija Uresk prepiše v okolje Web ter ustrezno prenovi, da bo zagotavljala nižje stroške vzdrževanja in odpravo pomanjkljivosti tedanje aplikacije. Aplikacija Uresk je bila razvita v okolju Windows. V razpisni dokumentaciji je bila opisana kot namizna aplikacija, vsebovala pa je še procedure za posodabljanje obstoječih podatkov, servis za posodabljanje atributnega dela katastra ter procedure za polnjenje podatkovne zbirke Uresk. S spremembo predmeta pogodbe je sklad naročil razvoj spletne aplikacije Ros, na podlagi spremenjenega 4. člena pogodbe pa so se vse neporabljene ure za nadgradnje iz leta 2013 ter za prihodnja leta porabile za izdelavo spletne aplikacije. Določeni so bili tudi roki izvedbe v letu 2014.

1.7.3 Pogodba za izdelavo in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi

Sklad je 29. 1 2014 z družbo Ixtlan sklenil Pogodbo za izdelavo in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi št. V_21/13/S (v nadaljevanju: pogodba Prenosi), izdelanim skladno z razpisno dokumentacijo, v vrednosti 134.175,60 evra z DDV. Cena izdelave aplikacije je bila 84.058 evrov, za nadgradnje aplikacije je bilo predvideno 34.130,72 evra. Poleg tega je bil v pogodbi predviden pavšalni znesek za vzdrževanje 380,64 evra mesečno, zajemal pa naj bi odzivnost in razpoložljivost kadra ter 6 ur vzdrževanja aplikacije mesečno.

Zunanji izvajalec se je zavezal, da bo ob predaji vsake nadgradnje skladu predal vso dokumentacijo o storitvah in izdelkih, vključno z dokumentacijo o nastavitvah, izvorno kodo in dokumentacijo izvorne kode. Sklad oziroma potrjen skrbnik pogodbe naj bi preverjal kakovost in obseg realizacije predmeta pogodbe. V 12. členu pogodbe Prenosi je bilo določeno, da mora zunanji izvajalec izročiti celotno izvedbeno in uporabniško dokumentacijo ter izvorno kodo brez dodatnega plačila kot pogoj za končni prevzem. Izvajalec je z dnem začetka uporabe informacijskega sistema prenesel na sklad neizključno prenosljivo pravico do izvorne kode in uporabe sistema v obsegu, ki zadošča namenu uporabe v celoti, vključno s pravico dodelave, predelave in spreminjanja za potrebe sklada. V pogodbi je bilo zapisano še, da lahko naročnik licenčne dele izvorne kode distribuira tretji osebi, ki bi izvajala storitve nadgradnje in vzdrževanja.

1.7.4 Pogodba za nakup licenc Microsoft

Na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku za prenovo informacijske infrastrukture na skladu in nakup licenc Microsoft je bilo naročilo za nakup licenc Microsoft oddano družbi Gambit trade, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Gambit). Vrednost oddanega naročila je bila 133.180,41 evra z DDV.

1.7.5 Pogodba za prenovu informacijske infrastrukture

Sklad je 5. 1. 2015 z družbami FMC, d. o. o. (v nadaljevanju: družba FMC), SPAN, d. o. o., ARNE, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Arne), TRIGLIF, d. o. o. sklenil Pogodbo za prenovu informacijske infrastrukture na SKZG RS št. V_15/14/B.

Predmet pogodbe je bila prenova informacijske infrastrukture, in sicer:

- nabava in implementacija nove opreme,
- konfiguracija opreme, migracija programske opreme, podatkov in okolja,
- umestitev stare opreme v ločeno okolje za potrebe razvijanja in testiranja aplikacij,
- po končani selitvi v novo okolje selitev in odstranitev nepotrebne opreme iz starega okolja,
- ureditev varnostnih kopij in
- migracija delovnih postaj.

Skupna pogodbeni vrednost je znašala 189.212,49 evra z DDV.

1.7.6 Aneksi k obstoječim pogodbam za migracijo aplikacij Urbar, Ros in Uresk

Sklad je sprejel Sklep o začetku postopka javnega naročanja št. P_09/15/S za oddajo javnega naročila Migracija aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na novo infrastrukturo sklada. Izvedel je postopek s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 1. točko petega odstavka 29. člena ZJN-2, ki je določal, da se ta postopek lahko izvede v primeru dodatnih storitev, ki niso vključene v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo storitev, pod pogojem, da se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo in so dodatne storitve ali gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujno potrebne za dokončanje tega naročila.

Sklad je 15. 5. 2015 oddal naročilo družbi Ixtlan¹⁵ in sklenil 3 anekse k osnovnim pogodbam za posamezno informacijsko rešitev:

- Aneks št. 3 k pogodbi za izdelavo in vzdrževanje informacijskega sistema Ros (ob sklenitvi pogodbe Uresk) št. V_08/13/S v vrednosti do 10.150,40 evra z DDV,
- Aneks št. 2 k pogodbi Prenosi v vrednosti do 10.150,40 evra z DDV in
- Aneks št. 2 k pogodbi Urbar v vrednosti do 10.150,40 evra z DDV.

1.7.7 Pogodba za nadgradnjo in vzdrževanje aplikacije Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi

Sklad je sprejel Sklep o začetku postopka za javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje aplikacije Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi. Postopek javnega naročanja je izvajal v skladu z 2. točko prvega odstavka 29. člena ZJN-2, na podlagi katere je bilo postopek s pogajanjem brez predhodne objave možno uporabiti za javno naročilo storitev, če je lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so bili povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolnil le določen ponudnik. Na podlagi pogajanj s ponudnikom je sklad 10. 5. 2016 z družbo Ixtlan sklenil Pogodbo za nadgradnjo in vzdrževanje aplikacije Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi št. P_05/16/S (v nadaljevanju: pogodba Urbar 2) v vrednosti 354.248,96 evra. V 12. členu pogodbe Urbar 2 je bilo določeno, da je ob vsaki nadgradnji pogoj za prevzem izročitev dopolnjene izvedbene in uporabniške dokumentacije ter izvorne kode. V 12. členu pogodbe je bilo določeno še, da je sklad pridobil pravico brezplačne uporabe licenčne opreme Ixtlan Team EAF¹⁶ in Sinergise Giselle¹⁷ v skladu z licenco št. 116821.

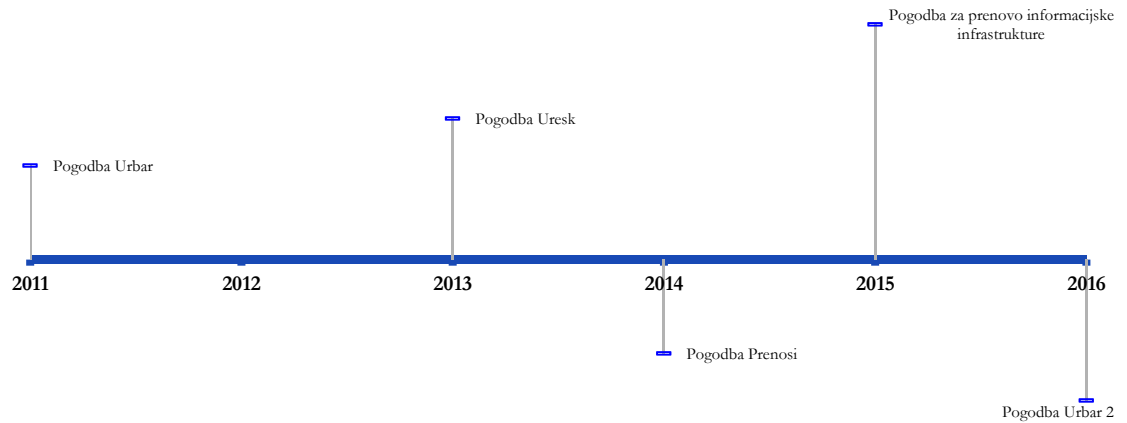
¹⁵ Družba Ixtlan je že izvajala prvotno naročilo, dodatnih storitev pa po oceni sklada ni bilo mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to skladu povzročilo resne težave.

¹⁶ *Enterprise Application Framework*.

¹⁷ Giselle je programsko ogrodje, ki razvijalcem omogoča upravljanje z vektorskimi prostorskimi elementi in z njihovimi opisnimi podatki, teksti in drugimi grafičnimi elementi.

Licenčna izjava je bila podpisana 6. 5. 2016, z njo pa družba Ixtlan določa, da so pravice do uporabe licenčnih produktov neprenosljive. Prenos licenc na tretjo osebo je mogoč le z ločenim dogovorom in pogodbo med novim prejemnikom licenc in lastnikoma licenčnih produktov.

Slika 2: Časovni potek sklepanja pogodb za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema sklada

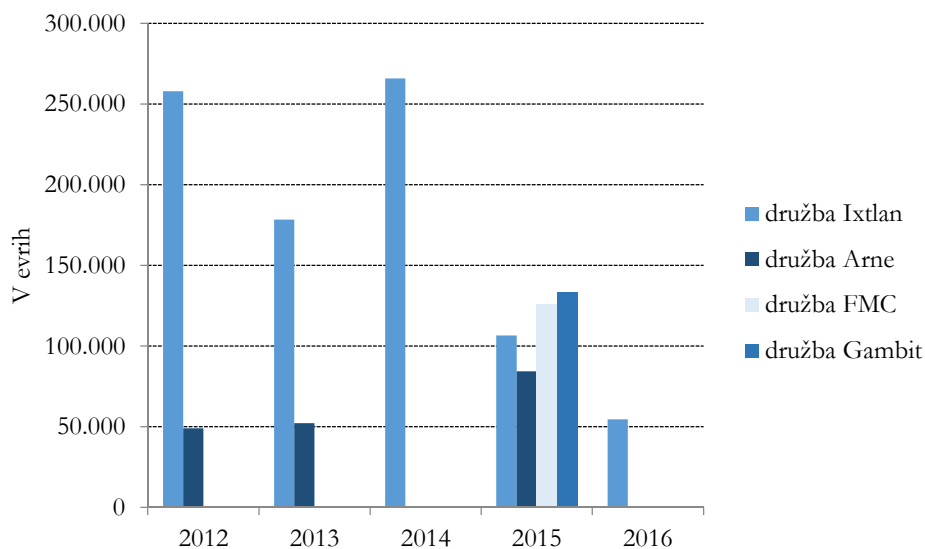


Vir: podatki sklada.

1.8 Finančna sredstva za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema sklada

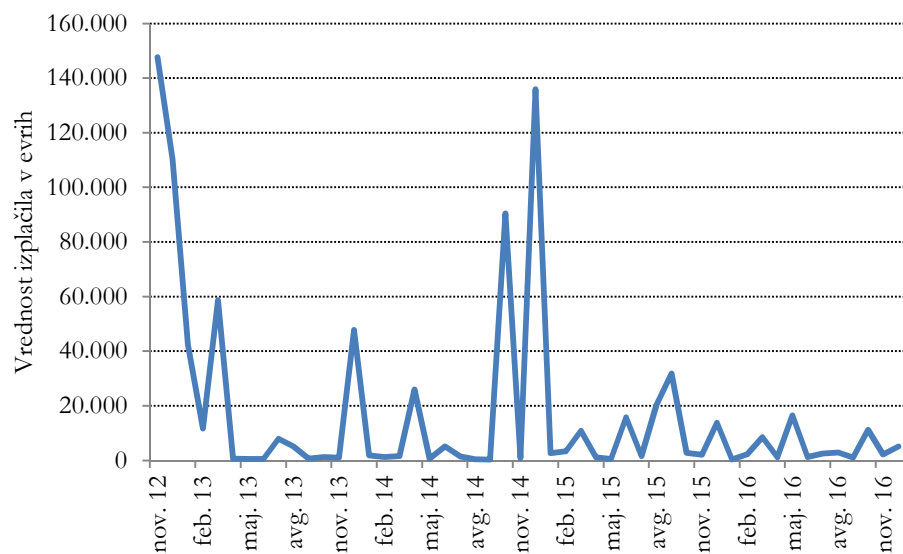
Na slikah 3 in 4 so prikazani izplačani zneski za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema sklada zunanjim izvajalcem.

Slika 3: Podatki o plačilih zunanjim izvajalcem



Vir: podatki sklada.

Slika 4: Časovni pregled podatkov o izplačilih zunanjemu izvajalcu družbi Ixtlan



Vir: podatki Erar in sklada.

2. PRAVILNOST POSLOVANJA PRI UPRAVLJANJU Z INFORMACIJSKIM SISTEMOM

2.1 Obrazložitev revizije

Preverili smo pravilnost poslovanja pri upravljanju z informacijskim sistemom sklada od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2016. Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi smo upoštevali določbe ZJN-2.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Javno naročilo Vzpostavitev in poenotenje postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar

Sklad je pripravil razpisno dokumentacijo za javno naročilo Vzpostavitev in poenotenje postopkov upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar. Javno naročilo je oddal po odprtem postopku.

2.2.1.a Sklad je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za predmet razpisa določil vzpostavitev podlage za enotni informacijski sistem. Podpreti je želel naslednja vsebinska področja: zakup kmetijskih zemljišč, posredniške zakupne pogodbe, pogodbe o soglasju, izjave in sklepi, promet z nepremičninami, grafično urejanje in pregledovanje prostorskih slojev in poročanje iz vseh podatkovnih virov. Med razpisnimi pogoji za priznanje sposobnosti ponudnikov je zahteval tudi reference s področja kmetijstva in reference s področja javne uprave¹⁸. Taka zahteva je bila v nasprotju z osmim odstavkom 41. člena ZJN-2, ki je določal, da mora biti količina informacij za ugotavljanje minimalne stopnje sposobnosti ponudnika za posamezno naročilo povezana in sorazmerna s predmetom naročila. Pri javnem naročilu je bila bistvena sposobnost ponudnika zagotoviti funkcionalnost rešitve, kar pa ni bilo povezano s področjem, na katero se informacijska rešitev nanaša.

2.2.1.b Med pogoji za priznanje sposobnosti je sklad zahteval, da mora ponudnik razpolagati z najmanj 4 različnimi strokovnjaki z določeno stopnjo izobrazbe, 3 leti delovnih izkušenj s področja predmeta javnega naročila in referencami za posameznega strokovnjaka, s katerimi je izkazal poznavanje vsebinskega in tehnološkega področja predmeta javnega naročila. Med zahtevanimi strokovnjaki je sklad navedel tudi vodilnega razvijalca ter strokovnjaka za geografski informacijski sistem (v nadaljevanju: GIS). Ponujeni

¹⁸ Ponudnik naj bi zaključil vsaj 1 primerljiv projekt na področju kmetijstva v vrednosti vsaj 200.000 evrov brez DDV in vsaj 1 projekt na področju javne uprave v vrednosti vsaj 200.000 evrov brez DDV.

kadri za vodilnega razvijalca¹⁹ in strokovnjaka za GIS²⁰ v ponudbi družbe Ixtlan niso izpolnjevali pogoja, saj niso imeli izkazanih 3 let delovnih izkušenj. Sklad je zahteval dodatno pojasnilo ponudnika za strokovnjaka za GIS, saj je presodil, da iz prejete dokumentacije ni bilo razvidno doseganje razpisnih pogojev. Ponudnik je posredoval pojasnilo, da je bil strokovnjak za GIS zaposlen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Tam je sodeloval z zunanjim izvajalcem pri izvedbi aplikacij GERK, ni pa samostojno delal na tem projektu, kot je razvidno iz nalog sistemiziranega delovnega mesta analitik VII/1 na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano²¹. Ponujeni strokovnjak za GIS ni izpolnjeval zahtevanega pogoja 3 let izkušenj, prav tako ponudnik v ponudbi za nobenega od ponujenih strokovnjakov za vlogo vodilni razvijalec ni izkazal 3 let delovnih izkušenj. Tako ponudba ni v celoti izpolnjevala zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji. Ker sklad ponudbe, ki ni bila popolna, ni izločil iz nadaljnega postopka izbire izvajalca, je ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki je določal, da mora naročnik izločiti ponudbe, ki niso popolne.

2.2.1.c Sklad je v razpisni dokumentaciji med Tehničnimi zahtevami za aplikacijo Urbar zahteval, da mora biti aplikacija razvita v tehnologiji .NET. Zahteval je, da mora zunanji izvajalec za vse rešitve (aplikativna programska oprema, dopolnitve, nadgradnje odprtokodnih rešitev, systemske nastavitve) predati popolno tehnično dokumentacijo in izvorno kodo razvite programske opreme. Sklad je v razpisni dokumentaciji predvidel nakup licenc le v naslednjih primerih:

- če bi ponudnik ponudil rešitev, temelječo na informacijskem sistemu za upravljanje zbirk podatkov Oracle 11g s podporo operacijam Spatial in ne na že uporabljani rešitvi MS SQL;
- če bi ponudnik uporabil katero koli drugo rešitev za GIS, odprtokodno ali licenčno, ki ima v svetu vsaj 50 namestitev, in ne obstoječe rešitve ESRI Arc GIS.

Določeno je bilo, da mora biti aplikacija razvita v tehnologiji .NET, uporaba posebnega okvira za razvoj aplikacij pa ni bila predvidena. Družba Ixtlan je v ponudbeni dokumentaciji v poglavju Arhitektura sistema med licenčnimi zahtevami zapisala, da sta v okviru ponudbe ponujeni licenci za Ixtlan Team EAF in za Giselle. V ponudbi je opredelil rabo licence Giselle v okviru grafične aplikacije, ni pa izkazal zahtevanih 50 namestitev²² v svetu, kar pomeni, da ponudba ni v celoti izpolnjevala zahtev naročnika in bi jo sklad v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2 moral izločiti.

Nakup licence za Giselle brez dogovora s proizvajalcem ni mogoč za razliko od možnosti nakupa do tedaj uporabljenih licenc ESRI ArcGIS. Raba licence Team EAF v ponudbi ni bila opredeljena, zato ponudba s tako tehnično rešitvijo ni ustrezala pogojem iz Tehničnih zahtev za aplikacijo Urbar. V 4. členu pogodbe Urbar je navedena cena za licence, namestitve in vzdrževanje programske opreme za celotno obdobje veljavnosti pogodbe skupaj. V pogodbi ni navedeno, na katere licence se postavka nanaša. Sklad je pojasnil, da niti nima podatka o strukturi cene licenc. Tako cen za posamezni licenčni produkt ni mogoče primerjati s sorodnimi, na tržišču prosto dostopnimi produkti.

¹⁹ Eden zaposlen od 1. 4. 2009, drugi zaposlen od 1. 1. 2010.

²⁰ Zaposlena od 9. 2. 2010.

²¹ Pripravljanje analiz, statističnih pregledov, informacij in drugih podlag za odločanje, zbiranje in urejanje podatkov za izdelavo programov, vodenje evidenc, sodelovanje pri pripravi programske opreme, opravljanje drugih nalog podobne zahtevnosti.

²² V ponudbeni dokumentaciji je navedel 15 organizacij, kjer se je uporabljala tehnologija Giselle.

2.2.2 Javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk

2.2.2.a Sklad je pripravil razpisno dokumentacijo za javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk²³, ki ga je vodil po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi. Predmet javnega naročila je bil razvoj in vzdrževanje obstoječega informacijskega sistema Uresk za obdobje 3 let. V dokumentu Vsebinske zahteve za aplikacijo Uresk je predvidel, da aplikacija Uresk pokriva področje vodenja knjigovodstva zemljišč, predmet javnega naročila pa je bila nadgradnja aplikacije z določenimi funkcionalnostmi in implementacija izboljšav aplikacije, s katerimi bi se optimizirali postopki na skladu in zagotovila vgradnja učinkovitejših notranjih kontrol v obstoječo aplikacijo. Sklad je 19. 6. 2013 z družbo Ixtlan sklenil pogodbo Uresk v vrednosti 208.790 evrov, nato pa je bil 27. 12. 2013 sklenjen še aneks k pogodbi Uresk, s katerim je bil spremenjen 3. člen pogodbe, ki je opredeljeval predmet pogodbe. V novi opredelitvi predmeta pogodbe je bilo določeno, da se aplikacija Uresk prepiše v okolje Web in se ustrezno prenove, da bi zagotavljala nižje stroške delovanja in odpravila pomanjkljivosti tedanje aplikacije. Vse neporabljene razpoložljive ure za nadgradnje naj bi se porabile za izdelavo aplikacije Web in manjše nadgradnje obstoječe aplikacije do prehoda na prenovljeno programske aplikacije. V 4. členu aneksa k pogodbi Uresk so bile zapisane faze prevzema novega informacijskega sistema²⁴. Sklad je s tem, ko je sklenil aneks z dne 27. 1. 2013 in s katerim je spremenil predmet pogodbe, ravnal v nasprotju s četrtrim odstavkom 71. člena ZJN-2, kjer je bilo določeno, da pogodba o izvedbi naročila v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije. Sprememba predmeta pogodbe predstavlja bistveno spremembo pogodbe, zato bi bilo treba za prenovo aplikacije Uresk izvesti nov postopek javnega naročanja.

2.2.2.b V razpisni dokumentaciji za javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Uresk je sklad med razpisnimi pogoji za priznanje sposobnosti ponudnikov zahteval tudi reference s področja kmetijstva in reference s področja javne uprave²⁵. Taka zahteva je v nasprotju z osmim odstavkom 41. člena ZJN-2. Pri javnem naročilu je bila bistvena sposobnost ponudnika zagotoviti funkcionalnost rešitve, kar pa ni povezano s področjem, na katero se informacijska rešitev nanaša.

2.2.2.c Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval, da mora ponudnik razpolagati z vsaj 4 različnimi kadri, in sicer: z vodjo projekta, vodilnim poslovnim analitikom, strokovnjakom za GIS in vodilnim razvijalcem. Sklad je za vsakega od ponujenih kadrov zahteval določeno znanje ter izkušnje pri postavitvi referenčnih projektov. Sklad je podpisal pogodbo Uresk 19. 6. 2013, 14. 3. 2014 pa je podpisal soglasje za spremembo kadrov. Izvajalec je zamenjal 2 od 4 ponujenih kadrov. Iz posredovanih referenc za predlaganega vodilnega razvijalca ni razvidno, da bi imel 3-letne delovne izkušnje na področju predmeta javnega naročila, saj se je pri izvajalcu zaposlil 24. 2. 2014, podatkov o predhodnih zaposlitvah pa izvajalec

²³ Št. JN4911/2013.

²⁴ Izdelava nove podatkovne baze, vzpostavitev testnega okolja, vgraditev šifrantov, vzpostavitev vnosa/knjiženja listin, vzpostavitev pregleda šifrantov katastra, vzpostavitev pregleda in uporabe šifranta parcel sklada, vzpostavitev kreiranja in izpisovanja dnevnikov, vgraditev izpisov, vgraditev modula za ničelni dnevnik – 1. del, vgraditev avtomatskega letnega arhiviranja, vgraditev revizijske sledi, replikacija podatkov v druge in iz drugih sistemov, migracija podatkov iz obstoječe aplikacije Uresk, priprava uporabniških navodil, vgraditev izpisov, uvedba postopkov za obdelave podatkov, vgraditev modula za ničelni dnevnik – 2. del.

²⁵ Ponudnik naj bi zaključil vsaj 1 primerljiv projekt na področju kmetijstva v vrednosti vsaj 200.000 evrov brez DDV in vsaj 1 projekt na področju javne uprave v vrednosti vsaj 200.000 evrov brez DDV.

ni navedel, niti jih sklad ni dodatno preveril. Za vodjo projekta je izvajalec predlagal osebo, ki je bila v ponudbeni dokumentaciji predvidena kot vodilni razvijalec. Projekt, na katerem naj bi predlagana oseba delala kot vodja projekta, pa je projekt, ki je bil referenčni projekt v ponudbeni dokumentaciji imenovanega vodje projekta. V razpisni dokumentaciji je sklad zahteval, da ponudniki prijavljene kadre angažirajo na razpisanem projektu v prijavljenih vlogah, sicer pa bi moral predložiti vsa zahtevana dokazila, ki izkazujejo usposobljenost kadra. Sklad je tako dal soglasje, da izvajalec pogodbene naloge izvaja s kadrom, za katerega ni bilo izkazano, da izpolnjuje razpisne pogoje, kar ni v skladu s točko 3.8 (Kadrovska sposobnost) razpisne dokumentacije.

2.2.3 Javno naročilo Izdelava in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi

2.2.3.a Sklad je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo Izdelava in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi zahteval, da mora ponudnik razpolagati z vsaj 4 različnimi kadri, in sicer: z vodjo projekta, vodilnim poslovnim analitikom, strokovnjakom za GIS in vodilnim razvijalcem. Za vsakega od ponujenih kadrov je zahteval določeno znanje ter izkušnje pri postavitvi referenčnih projektov. Sklad je podpisal pogodbo Prenosi 29. 1. 2014, 14. 3. 2014 pa je podpisal soglasje za spremembo kadrov. Izvajalec je zamenjal 2 od 4 predlaganih kadrov. Za vodilnega razvijalca ni razvidno, da bi imel 3-letne delovne izkušnje na področju predmeta javnega naročila²⁶, za vodjo projekta pa je bila predlagana oseba, ki je bila v ponudbeni dokumentaciji ponujena kot vodilni razvijalec, kot projekt, na katerem naj bi delala kot vodja projekta, pa je naveden projekt, ki je bil v ponudbeni dokumentaciji za javno naročilo Uresk referenčni projekt imenovanega vodje projekta. V razpisni dokumentaciji je sklad zahteval, da ponudniki prijavljene kadre angažirajo na razpisanem projektu v prijavljenih vlogah, sicer pa bi moral predložiti vsa zahtevana dokazila, ki izkazujejo usposobljenost kadra. Sklad je s tem, ko je dal soglasje, da izvajalec pogodbene naloge izvaja s kadrom, za katerega ni bilo izkazano, da izpolnjuje razpisne pogoje, ravnal v neskladju s točko 3.8 (Kadrovska sposobnost) razpisne dokumentacije.

2.2.3.b Sklad je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo Izdelava in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi kot predmet razpisa določil razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema Prenosi, ki naj bi nadomestil aplikaciji Terra nova in Vopp. Med razpisnimi pogoji za priznanje sposobnosti ponudnikov je zahteval tudi reference s področja kmetijstva ali gozdarstva in reference s področja javne uprave²⁷. Taka zahteva je bila v nasprotju z osmim odstavkom 41. člena ZJN-2.

2.2.4 Javno naročilo Migracija aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na novi informacijsko-komunikacijski sistem sklada

2.2.4.a Sklad je 30. 3. 2015 sprejel Sklep o začetku postopka javnega naročila Migracija aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na nov IKT sistem sklada. Javno naročilo je bilo razdeljeno na 3 sklope. Za vse 3 sklope je sklad izvedel postopek s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 1. točke petega odstavka 29. člena ZJN-2. Predmet naročila je bila migracija aplikacij na novi informacijsko-komunikacijski sistem sklada, in sicer predvsem podpora izvajalcu prenove družbi FMC, ter izvajanje sistemskih, administratorskih in drugih aktivnosti, povezanih z namestitvami sistemov, ki jih je razvila družba Ixtlan, ter preverjanje pravilnosti prenosa ostalih zunanjih izvajalcev. Nakupa novega informacijsko-komunikacijskega sistema in

²⁶ Pri zunanjem izvajalcu se je zaposlil 24. 2. 2014, predhodnih zaposlitev sklad ni preveril.

²⁷ Ponudnik naj bi zaključil vsaj 1 primerljiv projekt na področju kmetijstva ali gozdarstva v vrednosti vsaj 150.000 evrov brez DDV in vsaj 1 projekt na področju javne uprave v vrednosti vsaj 150.000 evrov brez DDV.

migracije nanj pa ne moremo šteti kot nepredvidene okoliščine. Sklad je že v letu 2013 posredoval svetu sklada seznanitev z načrtovanimi deli na področju nadgradenj in vzdrževanja računalniškega omrežja ter programske opreme sklada. Pridobil je okvirno ponudbo za pridobitev ocenjene vrednosti stroška prenove informacijskega sistema sklada (približno 150.000 evrov brez DDV) in predlagal, da se izvede prenova sistema takoj, ko bodo izpolnjeni pogoji za izvedbo.

Sklad je z družbo Ixtlan sklenil:

- Aneks k pogodbi za izdelavo in vzdrževanje informacijskega sistema Ros št. V_08/13/S (ob sklenitvi pogodbe Uresk) v vrednosti do 10.150,40 evra z DDV;
- Aneks št. 2 k pogodbi Prenosi v vrednosti do 10.150,40 evra z DDV in
- Aneks št. 2 k pogodbi Urbar v vrednosti do 10.150,40 evrov z DDV.

Aneksi k pogodbam so zajemali namestitev baznega strežnika in podatkovnih baz, namestitev aplikacijskih strežnikov, testiranje delovanja sistema v produkcijskem okolju, namestitev in testiranje novega testnega okolja ter odpravo nepričakovanih napak in zapletov v povezavi z drugimi sistemi. Sklad je sklenitev aneksom utemeljil s tem, da dodatnih storitev ni bilo mogoče tehnično in ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to skladu povzročilo resne težave. Menimo, da sklad ni imel podlage za tako utemeljitev, saj je zunanji izvajalec v skladu z osnovnimi pogodbami skladu moral predati vso dokumentacijo o storitvah in izdelkih, vključno z dokumentacijo o nastavitvah, izvorno kodo in dokumentacijo izvorne kode. V skladu z 12. členom osnovnih pogodb je imel sklad pravico prenosa izvorne kode in pravico prenosa uporabe sistema tretji osebi, ki bi izvajala storitve nadgradnje in vzdrževanja. Prav tako pa dodatne storitve niso nastale zaradi nepredvidenih okoliščin. Tako sklad ni imel podlage za izvedbo izbranega postopka po 1. točki petega odstavka 29. člena ZJN-2. V skladu z dobro prakso naj razvijalec informacijskega sistema ne bi nameščal informacijskih rešitev in ne bi imel dostopa do operativnega sistema.

2.2.5 Javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema Urbar vključno z moduli Ros in Prenosi

2.2.5.a V pogodbi Urbar je bilo v 12. členu določeno, da mora izvajalec naročniku izročiti celotno izvedbeno in uporabniško dokumentacijo ter izvorno kodo in da izvajalec na naročnika prenese neizključno prenosljivo pravico do uporabe informacijskega sistema v obsegu, ki je potreben za nadaljnje vzdrževanje in nadgradnje za potrebe naročnika. Sklad je v postopku izvedbe javnega naročila dobil pojasnilo ponudnika glede izvajanja licenčne politike, v katerem je zapisano, da sklad v nobenem primeru ni zavezan k izključnemu vzdrževanju ponudnika družbe Ixtlan. Potencialni drugi ponudnik bi namreč lahko kupil vzdrževalne licence, lahko pa bi sistem v celoti vzdrževal tudi brez licenc, ker je bila v skladu s pogodbo Urbar skladu na voljo tudi izvorna koda. Sklad je kot del pogodbe predložil licenčno izjavo, ki pa ni bila del ponudbene dokumentacije in niti ni bila vključena ali kakor koli omenjena v pogodbi. V licenčni izjavi je bilo določeno, da so pravice do uporabe licenčnih produktov neprenosljive, prenos licenc na tretjo osebo je mogoč le z ločenim dogovorom in pogodbo med novim prejemnikom licenc in lastnikoma licenčnih produktov. Licenčna izjava predstavlja zgolj enostransko izjavo, ki opredeljuje licenčno politiko izvajalca. Nima značaja dvostranskega zavezovalnega pravnega posla. Za celotno pravno razmerje je bistvena pogodba in njena določila.

Sklad je pripravil razpisno dokumentacijo za javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema vključno z moduli Ros in Prenosi po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Sklad je izbiro uporabljenega postopka utemeljil z navedbo, da sta družbi Ixtlan in Sinergize edina in ekskluzivna uvajalca

in vzdrževalca teh produktov zaradi uporabe produktov Team EAF in Giselle. Skladno z določili pogodb za module Urbar, Ros in Prenosi je bil sklad lastnik kode teh aplikacij, tako da je z izbranim postopkom javnega naročanja ravnal v nasprotju z določili 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2.

2.2.5.b V razpisni dokumentaciji je bil predložen vzorec pogodbe, ki je določal, da mora izvajalec po vsaki nadgradnji aplikacij skladu izročiti izvedbeno in uporabniško dokumentacijo ter izvorno kodo (brez dodatnega plačila). Sklad je nato podpisal spremenjeno pogodbo, in sicer je prej obstoječima odstavkoma o pravicah intelektualne lastnine v 12. členu dodal še, da je sklad za čas veljavnosti pogodbe pridobil pravico brezplačne uporabe licenčne opreme v skladu z licenčno izjavo št. 116821. V njej pa zunanji izvajalec določa, da je pravica do uporabe licenčnih produktov dana skladu, podeljene licence oziroma pravice do uporabe licenčnih produktov so v celoti neprenosljive. Vzorec pogodbe je del razpisne dokumentacije, ponudnik je bil seznanjen z vzorcem nove pogodbe o izvedbi javnega naročila. Sklenitev pogodbe, ki odstopa od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji pomeni kršitev 4. odstavka 71. člena ZJN-2.

2.2.6 Javno naročilo po odprtem postopku za prenovno informacijske infrastrukture

Sklad je družbi FMC naročil izdelavo projektne dokumentacije za prenovno informacijskega sistema sklada. Družba FMC je skladu predala dokument Podrobna specifikacija prenove IKT, ki je vseboval: opis storitev za prenovno informacijske infrastrukture, podrobne specifikacije strežniških komponent, podrobne specifikacije omrežne opreme, podrobne specifikacije potrebnih licenc Microsoft in časovnico projekta – oceno časa.

Sklad je 30. 6. 2014 objavil javni razpis za javno naročilo po odprtem postopku za prenovno informacijske infrastrukture sklada in nakup licenc Microsoft ter pridobil 5 ponudb. Za prenovno informacijske infrastrukture je bila izbrana skupina partnerjev, od katerih 1 ni imel plačanih obveznosti v zvezi s plačili davkov in prispevkov za socialno varnost, zato je sklad v skladu s tretjim odstavkom 42. člena ZJN-2 ponudbo izločil iz postopka javnega naročanja in javnega naročila ni oddal.

Nato je sklad 18. 9. 2014 objavil naročilo male vrednosti za prenovno informacijske infrastrukture sklada. 23. 9. 2014 ga je zaključil brez izbire izvajalca s Sklepom o ustavitvi postopka javnega naročanja št. NMV_14/14-B. Sklad v sklepu ni obrazložil razloga za ustavitev postopka, navedel je le, da bo takoj po ustavitvi tega postopka objavil javno naročilo po odprtem postopku, pri čemer naj se ocenjena vrednost, predmet javnega naročila in pogoji ne bi spremenili.

2.2.6.a Sklad je pripravil razpisno dokumentacijo za oddajo javnega naročila za prenovno informacijske infrastrukture sklada po odprtem postopku. Cilj prenove je bila zamenjava tedanje infrastrukture z novo. V razpisni dokumentaciji je sklad določil zahtevane lastnosti in storitve za opremo, ki naj bi jo nabavil v okviru javnega naročila. V podrobnih specifikacijah iz prejšnjega razpisa je popravil zahteve za opremo, ki so bile vezane na določenega proizvajalca in so sklad nanje opozorili ponudniki v zastavljenih vprašanjih v okviru prejšnjega razpisa. Javno naročilo je bilo objavljeno 24. 9. 2014. Pred objavo javnega naročila je družba FMC skladu posredovala komentar na poročilo po pregledu razpisne dokumentacije JN 128/2014 za prenovno informacijske infrastrukture sklada. Družba FMC je v dokumentu pripravila komentar na zapisnik sklada ob pregledu ponudbe družbe FMC pri prejšnjem neuspešnem postopku javnega naročanja. Družba FMC je ocenila, da je njena ponudba po posameznih postavkah ustrezala zahtevam iz razpisne dokumentacije, neujemanja, zapisana v zapisniku za prejšnji razpis, pa so bila večinoma rezultat tipkarskih napak v ponudbi.

Sklad je prejel 2 ponudbi²⁸. Komisija sklada je skupaj s pomočjo zunanjega izvajalca pregledala ponudbi. Ugotovila je, da ekonomsko najugodnejša ponudba družbe FMC ustreza pogojem iz razpisne dokumentacije in je v skladu s tehničnimi zahtevami. Naročilo je sklad zato oddal družbi FMC. Neizbrana družba ADD je zahtevala vpogled v ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika družbe FMC. Ugotovila je, da izbrana ponudba družbe FMC ni ustrezala razpisnim pogojem²⁹ in predlagala, da sklad ponovno preveri ponudbo izbranega ponudnika. Sklad je pripombe družbe ADD posredoval družbi FMC, ki je 6. 11. 2014 posredovala odgovor. Sklad je 11. 11. 2014 odločitev o oddaji javnega naročila razveljavil in postopek javnega naročila vrnil v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb. Sklad je družbo FMC pozval, naj dopolni in pojasni ponudbo. Družba FMC je dopolnila opis opreme ter priložila izjavo o poslovnem partnerstvu med družbama DISS, d. o. o. in VAD, d. o. o. (v nadaljevanju: družba VAD) ter družbo FMC, ki je nastala po pozivu sklada za dopolnitev ponudbe. Sklad je naročilo oddal družbi FMC. Ker partnerstva z družbo VAD, ki naj bi zagotavljala vzdrževanje za sistem SAN, v času oddaje osnovne ponudbe ni bilo, je bilo ravnanje sklada v nasprotju z 78. členom ZJN-2, ki določa, da ponudnik lahko dopolni le formalno nepopolno ponudbo, in v nasprotju z 80. členom ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izločiti ponudbe, ki niso popolne.

²⁸ Ponudnikov ADD, d. o. o. (v nadaljevanju: družba ADD) in družbe FMC.

²⁹ Ponudba ni vključevala zahtevanega vzdrževanja programske opreme pri centralnih in oddelčnih stikalih, pri virtualnem kontrolerju, za sistem SAN, saj izbrani ponudnik ni imel ustreznega partnerskega statusa, ter ni vključevala zahtevanega vzdrževanja za strežnike. V obrazcu 11 je ponudnik navedel le nazive modelov opreme, ni pa zadovoljivo opisal konfiguracije ponujene opreme. Tako ni bilo mogoče ugotoviti, če ponujeno blago izpolnjuje vse tehnične zahteve iz razpisne dokumentacije.

3. UČINKOVITOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA

3.1 Strategija razvoja informacijskega sistema sklada

3.1.1.a Svet sklada je dne 15. 5. 2013 sprejel razvojno strategijo sklada za obdobje od leta 2010 do leta 2015, v kateri je sklad med cilji navedel, da bo pomembno vplival na uresničevanje zastavljene nacionalne politike na področju kmetijstva in gozdarstva. Določil je temeljne strateške usmeritve za področje gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči. Glede informacijskega sistema ni navedel nobenih usmeritev, zapisal je le, da bo svoje poslovanje racionaliziral, poenostavil in informatiziral. Sklad je nato pripravil Razvojno strategijo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za obdobje 2016 do 2018 in v njej navedel, da bo pomembno vplival na uresničevanje zastavljene nacionalne politike le na področju kmetijstva, saj je bilo področje gospodarjenja z državnimi gozdovi preneseno na družbo Slovenski državni gozdovi. Glede usmeritev informacijske tehnologije se sklad v razvojni strategiji ni opredelil. Prav tako ni pripravil dokumenta s strateškimi usmeritvami za razvoj informacijskega sistema sklada, ki bi zagotavljal usklajenost s strategijo sklada tako, da bi razvoj informacijskega sistema sklada podpiral cilje in strategijo sklada. Strateški dokument naj bi vseboval presojo dotedanje informacijsko-komunikacijske infrastrukture in arhitekture sistema ter potrebno dodeljevanje materialnih, finančnih in kadrovskega virov na področju informacijske tehnologije za doseg strateških ciljev za informacijsko tehnologijo.

3.1.1.b Na podlagi strategije razvoja informacijskega sistema organizacija v skladu z dobro prakso na tem področju pripravi standarde, politike in opredeli izvajanje procesov, s katerimi naj bi dosegla želene strateške cilje. Sklad pa je brez zastavljenih strateških ciljev 27. 11. 2012 sprejel samostojen dokument Politika razvoja, spreminjanja in vzdrževanja programske opreme (v nadaljevanju: politika razvoja), v katerem je opredelil postopek izvajanja razvoja in vzdrževanja programske opreme, odgovornosti in naloge sodelujočih, način nadzora in dokumentacijo, ki jo je treba izdelati, in politike s področja varnosti. Več politik s področja informacijske tehnologije je sklad sprejel konec leta 2017.

3.2 Nabava storitev vzdrževanja in nadgradenj

Sklad ni sprejel strateških odločitev glede smeri razvoja informacijskega sistema sklada. V preteklosti je določene dele informacijskega sistema razvijal sam. V letih 2015 in 2016 pa je nadgradnje in vzdrževanje informacijskega sistema sklada izvajal zunanji izvajalec, ki ga je sklad izbral s postopkom javnega naročanja.

3.2.1.a Sklad vsako leto pripravi program dela in finančni načrt sklada, v katerem opredeli tudi nabave storitev nadgradenj in vzdrževanja informacijskega sistema sklada. V teh dokumentih za leti 2015 in 2016 so zapisani IT projekti in naloge³⁰, za katere pa niso navedeni opisi in utemeljitve, ki bi odražali povezavo s strateškimi usmeritvami sklada. V programu dela za leto 2015 sklad navaja, da uporablja veliko različnih tehnologij, ni pa pripravil strateških odločitev glede izbrane tehnologije.

3.2.1.b Sklad je pri nabavi informacijskih sistemov Urbar in Prenosi v tehničnih zahtevah določal varnostne zahteve glede določanja pravic dostopa uporabnikom. Zahteval je, da mora biti modul za urejanje pravic izveden kot samostojna aplikacija. Pri prevzemu aplikacij ni preveril, ali so zahteve iz razpisne dokumentacije izpolnjene. Zunanji izvajalec zahteve sklada ni upošteval, dodajanje uporabnikov je namreč v aplikaciji dodal v modul Šifranti, kot zahtevana samostojna aplikacija za urejanje pravic pa ne obstaja.

3.2.1.c V razpisni dokumentaciji za informacijska sistema Urbar in Prenosi je bilo določeno, da mora kot merilo odzivnosti aplikacije trajati priprava 1 pogodbe s 100 parcelami 20 s. Meritve odzivnosti delovanja informacijskega sistema sklad kljub zahtevi v razpisni dokumentaciji pred prevzemom informacijske rešitve ni zahteval.

3.2.1.d Za vse rešitve v okviru projekta³¹ bi moral zunanji izvajalec predati popolno tehnično dokumentacijo in vso izvorno kodo razvite programske opreme za Urbar in Prenose. Sklad upoštevanja teh zahtev v predanih izdelkih ni preverjal. Tako ni preveril niti predanega podatkovnega slovarja, ki ne vsebuje opisov polj in tabel, vsebuje pa tabele, za katere ni znano in opisano, kaj v podatkovni zbirki predstavljajo.

3.3 Upravljanje sprememb

Sistem upravljanja sprememb je treba uvesti za zagotovitev, da se v sistemu izvajajo le pooblašene, preverjene, dokumentirane spremembe, ki podpirajo poslovne potrebe, zanje pa obstaja ustrezna sled. Neodobrene in naključne spremembe pomenijo veliko tveganje za nepravilno delovanje informacijskega sistema. Od učinkovitosti upravljanja sprememb je odvisno, ali bodo storitve nadgrajevanja in vzdrževanja izvedene brez povzročitve prekinitev in izpadov delovanja informacijskega sistema.

3.3.1.a Sklad je sprejel politiko razvoja, v kateri je opredeljeno skrbništvo za posamezne aplikacije in zapisano, da mora vsak, ki je odgovoren za posamezno programsko opremo, projektno voditi in spremljati razvoj in nadgradnjo programske opreme. V specifikacijah je treba opredeliti potrebne funkcionalnosti,

³⁰ Za leto 2015: implementacija IT podpore za spremljavo zahtevkov po drugem odstavku 72. člena Zakona o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 31/93, 65/98) in 145. členu Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij ter poslovanja Sektorja za pravne zadeve, prenova z nadgradnjo IT podpore za spremljavo gospodarjenja z gozdovi v državni lasti – aplikacija Gozdar, prenova informacijskega sistema sklada, nadgradnja aplikacije Urbar – modul Objekti. Za leto 2016: v letu 2016 se nadaljuje z razvojem in nadgradnjo programske opreme Urbar, na področju urejanja evidenc nepremičnin – v povezavi z izvedbo projekta Ros-2, urejanja evidenc objektov na zemljiščih v upravljanju sklada ter na področju upravljanja hidromelioracijskih sistemov.

³¹ Aplikativna programska oprema, dopolnitve, nadgradnje odprtokodnih rešitev, sistemske nastavitve.

enolične specifikacije programske opreme, varnostne zahteve in načrt testiranja. V skladu s politiko razvoja je treba pripraviti navodilo za namestitev nove programske opreme, testiranje pa je obvezna faza pred prevzemom programske opreme. Prevzem programske opreme in dokumentacije potrđita vodja projekta in projektni svet. V skladu s politiko razvoja sme namestitev programske opreme v produkcijsko okolje izvesti le pooblašeni sistemski skrbnik. V politiki razvoja je opredeljen tudi postopek vzdrževanja programske opreme. Za razvoj nove programske opreme je odgovoren vodja sektorja, ki mora oceniti primernost predlagane nadgradnje, pridobiti ponudbe in ustrezne odobritve. Vodja sektorja naj bi določil vodjo projekta, ki bi bil nato odgovoren za pripravo specifikacij in izvedbo nadgradnje.

Sklad ni izvajal postopkov v skladu s sprejeto politiko razvoja, saj je naročal dopolnitve informacijskega sistema brez pripravljenih specifikacij za zahtevano dopolnitev informacijskega sistema. Zunanji izvajalec je posredoval opis izvedbe del z oceno potrebnih ur nadgradnje. Primer poteka izvedbe testiranja pri naročilu, ki ga je posredoval sklad, je prikazan v naslednjem primeru.

Primer poteka izvedbe testiranja

Zunanji izvajalec je pripravil predlog izvedbe spremembe informacijskega sistema, sklad pa se je nato dogovarjal glede spreminjanja predloga izvedbe z upoštevanjem stroška nadgradnje glede na koristi sprememb v informacijskem sistemu. Zunanji izvajalec je predlagal zmanjšanje stroškov z izvedbo istočasne namestitve v testno in produkcijsko okolje.

Tak pristop k zmanjševanju stroškov je nesprejemljiv, saj je treba delovanje sprememb v informacijskem sistemu najprej preizkusiti v testnem okolju in šele nato namestiti v produkcijsko okolje, saj namestitev sprememb v informacijskem sistemu neposredno v produkcijsko okolje, ne da bi bile prej preverjene v testnem okolju, predstavlja tveganje za prevzem informacijskega sistema, ki ne deluje v skladu z zahtevami sklada oziroma vsebuje napake.

3.3.1.b Sklad je v dokumentu Seznanitev sveta sklada z načrtovanimi deli na področju nadgradenj in vzdrževanja računalniškega omrežja ter programske opreme sklada z dne 7. 10. 2013 v oceni aplikacije Uresk zapisal, da podatkovni model za aplikacijo Uresk ni ustrežal tedanjemu stanju, saj je vseboval veliko nepotrebnih tabel. Ne glede na tako ugotovitev in izkušnjo je sklad v okviru aplikacije Urbar od zunanjega izvajalca podatkovni slovar prejel, vendar ga ni namestil niti ni poznal strukture baze, da bi lahko sam pripravil kakršno koli poizvedbo na podlagi podatkov v podatkovni zbirki. Podatkovni slovar za podatkovni zbirki Arhiv in Urbar smo prejeli od zunanjega izvajalca. Iz njega ni mogoče ugotoviti strukture delujoče podatkovne zbirke. V njem so vpisane tabele, kot na primer Parcela, ParcelaSklada, Parcele_sklada oziroma Status_parcele, StatusParcele in Status_parcele. Ker v podatkovnem slovarju ni opisov vsebine tabel, prav tako ni opisana vsebina polj v posameznih tabelah, je podatkovni slovar povsem neuporaben.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj zagotovi ustrezno tehnično dokumentacijo za informacijski sistem.

3.3.1.c Sklad ni opredelil vseh potrebnih postopkov, ki naj bi bili podprti z informacijskim sistemom. Zato informacijski sistem sklada uporabnikom ni omogočal potrebnih popravkov vnesenih podatkov v vseh modulih. Tudi v primerih, ko je prihajalo do napačnega delovanja informacijskega sistema, je sklad zahteval popravek podatkov v podatkovni zbirki, razloga za napačno delovanje informacijskega sistema pa

ni raziskal niti ni zahteval popravka informacijskega sistema. Sklad tudi ni imel pooblaščenega uporabnika, ki bi izvajal nujne popravke v podatkovni zbirki, ampak je spremembe podatkov v podatkovni zbirki v okviru vzdrževanja informacijskega sistema naročal zunanjemu izvajalcu v okviru storitev pomoči uporabnikom in vzdrževanja tudi v primerih popravkov lastnosti parcel, za katere bi lahko popravke izvedel sklad z uporabo aplikacije. Nekaj primerov navajamo v nadaljevanju.

Primeri naročenih popravkov v okviru vzdrževanja informacijskega sistema

Spis je treba vrniti v status v pripravi, da bo lahko dodana še 1 parcela.

Treba je prenesti parcelo iz statusa Prenos na sklad v status Prenos na občino.

Treba je izločiti parcelo iz zaključene pogodbe. Parcela je bila pomotoma uvrščena v pogodbo.

Zadevo je skrbnik pomotoma zaključil s Storno. Zadevo je treba vrniti v status V pripravi.

Treba je brisati dogodke na določenih spisih.

Na dokument je treba dodati parceli, ki v katastru ne obstajata več.

V pogodbi je bila ročno dodana parcela, ki ni nikoli obstajala, je pa označena, da obstaja. Treba je dodati datum 1. 1. 1993, da bo vidno, da je ni v katastru.

Navedeni ponudbi naj se dodeli status Zaključena in vnese datum objave.

Pogodbam s seznama (ki ni priložen) naj se dodeli Status 1.

Izbrani način popravkov podatkov neposredno v podatkovni zbirki predstavlja tveganje za točnost in konsistentnost podatkov v podatkovni zbirki.

3.3.1.d Zunanji izvajalec je v poročilih o delu, ki so bili priloga k računu, povzel naročeno nalogo, ni pa pojasnil, kaj točno je popravil in na kakšen način je napako odpravil. Navedel je samo, da je naloga opravljena in jo v obračunu ovrednotil s časom in zneskom. Sklad je kljub temu račun potrdil in plačal.

Primeri iz poročila o delu

Naročeno je bilo, naj zunanji izvajalec pojasni oziroma uskladi podatke o tem, da je imela zaposlena v naboru za pregled obdelanosti 175 parcel, od teh je pregledala 170 parcel, za 5 parcel pa je bilo navedeno, da niso pregledane. Prednastavljeno poročilo iz aplikacije Urbar je bilo za to zaposleno enako (170 parcel) ne glede na to, ali je bila poizvedba narejena po izpostavi ali po zaposleni. Zunanji izvajalec naj bi pojasnil nastalo razliko v poročilu oziroma uskladi podatke, v poročilu o izvedbi in vsebini pomoči pa ni nobenega opisa, kaj od tega je zunanji izvajalec naredil.

Sklad je ugotovil, da se pojavljajo stranke z ničelno šifro. Naročeno je bilo, naj zunanji izvajalec deaktivira stranke z ničelno šifro v primerih, ko so šifre strank podvojene, in pripravi njihov seznam, da bi se pogodbe na novo povezale z ustreznimi šiframi strank. V poročilu o izvedbi in vsebini pomoči pa ni nobenega opisa opravljenih sprememb.

Sklad je ugotovil, da pri urejanju parcel, pri katerih je bil del parcele prenesen na družbo Slovenski državni gozdovi, pride do napake pri poskusu ureditve obstoječega stanja parcele. V poročilu o izvedbi in vsebini pomoči je zunanji izvajalec zapisal, da je za te parcele dopolnil logiko za urejanje obstoječega stanja, ni pa navedel natančnejšega opisa opravljenih sprememb.

3.4 Zunanje storitve

Sklad nima določenih in sprejetih usmeritev glede oddajanja zunanjih storitev. V razpisni dokumentaciji za posamezno javno naročilo postavlja zahteve, njihove uresničitve pa ne preverja v celoti.

3.4.1.a Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval izvorno kodo za informacijska sistema Urbar in Prenosi. Na ta način bi preprečil vezanost na ponudnika in bi po izteku pogodbenega obdobja brez težav zamenjal zunanjega izvajalca za storitve razvoja in vzdrževanja informacijskega sistema. Razvoj informacijske tehnologije v javnem sektorju namreč zahteva izogibanje, obenem pa tudi odpravljanje dejanske vezanosti na ponudnika, saj ima navezanost na dobavitelja za naročnika pomembne finančne in operativne posledice. Sklad je kljub zahtevam v razpisni dokumentaciji, da mora biti aplikacija razvita v tehnologiji .NET, sprejel ponudbo zunanjega izvajalca, ki je pri razvoju uporabljal licenčni produkt Ixtlan Team EAF, licenca pa ni prosto dostopna na tržišču. Zunanji izvajalec je skladu z računi posredoval zgoščenko z izdelki. V skladu s pogodbo bi moral zunanji izvajalec skladu predati izvorno kodo, vendar sklad ustreznosti in popolnosti predanih izdelkov ni preverjal. To bi lahko preveril tudi tako, da bi predane izdelke v produkcijsko okolje nameščal sam in s postopkom namestitve preveril popolnost in ustreznost predanih izdelkov. Namestitve je namreč izvajal zunanji izvajalec za storitve razvoja in vzdrževanja informacijskega sistema sklada.

3.4.1.b Sklad je v razpisni dokumentaciji za javni razpis Vzpostavitev in poenotenje upravljanja z zemljišči – aplikacija Urbar in v razpisni dokumentaciji za javni razpis Prenosi določil, da mora zunanji izvajalec optimizirati programsko kodo in bazne objekte. Določil je še, da bo sklad izvedel obremenitveni test s podporo zunanjega izvajalca. Šele uspešno izveden obremenitveni test naj bi bil pogoj za prehod v produkcijo. Sklad ni definiral pogojev, ob katerih naj bi bil test uspešen, izdelke pa je prevzemal brez izvedbe obremenitvenega testa.

Pojasnilo sklada

Kljub zahtevi v razpisni dokumentaciji za informacijski sistem Prenosi sklad obremenilnega testa ni izvedel, ker je bil modul Prenosi vgrajen v obstoječi informacijski sistem Urbar, ki je že deloval.

Ocenjujemo, da delovanje obstoječega sistema ne daje podlage za oceno delovanja novorazvitega modula.

3.4.1.c Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval določen profil kadrov za izvajanje nalog, ki naj bi bili ves čas projekta angažirani v vlogah, za katere jih je zunanji izvajalec prijavil. Zunanji izvajalec je takoj po podpisu pogodbe spremenil nabor kadrov za izvajanje za pogodbo Uresk, dogovor o zamenjavi kadra pa je bil podpisan šele 14. 3. 2014. Sklad je ne glede na spremembo kadrov zunanjega izvajalca (povezava s točko 2.2.2.b tega poročila) potrjeval in plačeval račune.

Sklad je istega dne, to je 14. 3. 2014, potrdil tudi spremembo nabora kadra za pogodbo Prenosi, ki je bila podpisana 29. 1. 2014.

3.4.1.d Sklad je v pogodbi za Uresk dogovoril faze prevzema in plačilne pogoje v letu 2013. Med zahtevanimi nadgradnjami je bila tudi avtomatizacija dostopa do zemljiške knjige, zanjo je bilo določenih 62 ur dela. Zunanji izvajalec avtomatiziranega dostopa do zemljiške knjige ni izvedel, sklad pa je kljub temu plačal celoten znesek.

Pojasnilo sklada

Zunanji izvajalec je za nekatere nadgradnje porabil več časa, kot je bilo predvideno v pogodbi, zato je zaračunal celotni znesek iz pogodbe.

Ocenjujemo, da je sklad ne glede na neizvedeno nalogo potrdil in plačal račun v celoti, kar pomeni kršitev pogodbenih določil.

3.5 Upravljanje človeških virov

3.5.1.a Sklad ni strateško opredelil, na kakšen način se bosta izvajala razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema, z lastnim razvojem ali nabavo programskih rešitev. Različnim usmeritvam v posameznih obdobjih je bila prilagojena izbira zaposlenih in njihove naloge glede informacijskega sistema. Na skladu je zaposlena 1 oseba, ki ima v opisu nalog navedene naloge s področja sistemske administracije in razvoja programskih rešitev, pripravo poročil za strokovne službe, sodelovanje pri pripravi javnih naročil. Naloge razvoja in vzdrževanja so po različnih pogodbah opravljali zunanji izvajalci. Programske rešitve so v produkcijsko okolje nameščali kar zunanji izvajalci, ki so rešitve razvijali. Tako pri nameščanju rešitev v operativno okolje sklada ni bilo upoštevano ločevanje nalog, s čimer sklad ni obvladoval tveganja nepooblaščenega dostopa oziroma nepooblaščenih sprememb v produkcijskem sistemu.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj upošteva ločevanje nalog v skladu z dobro prakso na tem področju.

3.6 Upravljanje tehnološke infrastrukture

3.6.1.a V letu 2013 je bilo v okviru naročenega pregleda realizacije priporočil varnostnih politik ugotovljeno, da je informacijski sistem sklada zastarel glede na dobre prakse v povezavi z varnostjo³². Družba FMC, ki je bila tedaj zunanji izvajalec za področje vzdrževanja strojne opreme, je pripravila okvirno ponudbo za pridobitev ocenjene vrednosti stroška prenove informacijskega sistema sklada. Sklad je svetu sklada predlagal prerezporeditev sredstev za pridobitev sredstev za prenovo sistema in odobritev izvedbe prenove. V obrazložitvi je zapisal, da:

- so bile pri naročenem pregledu varnosti informacijskega sistema sklada odkrite velike varnostne pomanjkljivosti;
- Microsoft več ne podpira uporabljene sistemske programske opreme in
- zaradi razvoja novih aplikacij obstoječa strežniška oprema več ne zadošča.

Sklad je še navedel, da je stanje informacijsko-komunikacijske tehnologije zaskrbljujoče, kar kaže, da sklad ni zbiral in pregledoval podatkov o uspešnosti delovanja sistema, kar bi omogočilo pravočasno načrtovanje nadgradenj oziroma zamenjav tehnološke infrastrukture.

³² Na delovnih postajah so tekle starejše verzije operacijskih sistemov, ki naj jih Microsoft ne bi več vzdrževal, prav tako stanje je bilo na strežniškem delu.

Razpisana konfiguracija strojne opreme ni temeljila na analizi potreb, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Sklad je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za prenovo informacijske infrastrukture zapisal, da stanje informacijsko-komunikacijske tehnologije več ne predstavlja okolja za varno in učinkovito delo. Zapisal je, da prenova ne bo enostavna tudi zaradi naslednjih dejstev:

- večinoma zastarela in iztrošena strojna oprema,
- velik del programske opreme je v fazi prenove,
- veliko različnih tehnologij,
- težko upravljanje in nadzor informacijske infrastrukture,
- pomanjkanje nadzora,
- nezmožnost vodenja revizijskih sledi,
- nepregledna licenčna politika,
- prepletanje produkcijskih in testnih/razvojnih sistemov.

Razpisno dokumentacijo je pripravila družba FMC. Potencialni ponudniki so v postopku javnega naročanja v okviru dodatnih pojasnil, kjer so zapisana vprašanja ponudnikov, navajali, da so tehnične zahteve v razpisni dokumentaciji, ki se nanašajo na strežniški, diskovni in mrežni del, omejene na opremo določenega ponudnika. Izbor izvajalca na podlagi te razpisne dokumentacije sklad ni opravil.

Enake zahteve so bile določene tudi v dokumentaciji za kasneje izvedeno javno naročilo male vrednosti, ki ga je sklad prav tako ustavil.

Pred objavo obvestila o naslednjem javnem naročilu (dne 24. 9. 2014) je sklad 27. 8. 2014 brez ustreznega postopka pridobil komentar družbe FMC o ustreznosti razpisne dokumentacije za že izvedeni postopek javnega naročanja. V njem je družba FMC potrdila, da ponujena oprema ustreza razpisnim zahtevam in bo taka tudi dobavljena. Nato je bila družba FMC v tretjem ponovljenem postopku javnega naročanja tudi izbrani dobavitelj za dobavo opreme, kar ni v skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov.

Opisani postopki kažejo na odsotnost upravljanja informacijskega sistema sklada, saj sklad v strateškem dokumentu ni opredelil arhitekture informacijskega sistema ter načrtovanih nabav ustrezne opreme, ki bi podpirala poslovne potrebe. Prav tako ni sproti spremljal delovanja informacijskega sistema in izvajal kakršnih koli meritev, na podlagi katerih bi ugotovil njegovo neustrezno delovanje. V razpisni dokumentaciji je določil pogoje in merila tako, da je tudi za izbiro najugodnejšega ponudnika potreboval pomoč zunanjih izvajalcev.

3.6.1.b Ker družba FMC ni izvedla vseh pogodbeno določenih aktivnosti do pogodbeno določenega roka 15. 4. 2015, je sklad 28. 4. 2015 podpisal aneks k pogodbi, v katerem je podaljšal rok za izvedbo do 30. 5. 2015, za 2 aktivnosti pa do 30. 6. 2015. Po izvedeni dobavi opreme je sklad namesto postopka preveritve skladnosti dobavljene opreme z naročeno opremo iz razpisne dokumentacije naročil revizijo³³

³³ Sklenjena je bila pogodba št. V_15/14/b z dne 5. 1. 2015. Splošni cilji revizijskega pregleda projekta prenove informacijskega sistema so bili: ugotoviti skladnost izvedbe projekta z izbranimi ponudbami; preveriti optimalno implementacijo opreme; preveriti, ali so na razpolago ustrezni viri za informacijsko podporo sklada; preveriti, da ne bodo spregledane ali ne bodo vzpostavljene pomembne nastavitve ali da sistem ne bo vzpostavljen na način, ki bo zagotavljal enostavno in učinkovito upravljanje sistema; preveriti, ali je stara oprema uporabljena v skladu z razpisno dokumentacijo oziroma optimalno glede na potrebe in obstoječo kakovost; ugotoviti, ali so izpolnjeni pogoji za primopredajo del in opreme, ter pripraviti zapisnik o prevzemu del in zaključno poročilo.

skladnosti izvedbe projekta z zahtevami iz razpisne dokumentacije in izpolnjevanja pogojev za primopredajo del in opreme. Zunanji izvajalec revizije Cepar, d. o. o., Maribor je pri odločanju o preveritvi dobavljene opreme uporabil nestatistično vzorčenje, zato preveritve dobavljene opreme ni opravil v celoti. Zaradi izbranega pristopa preverjanja ustreznosti dobavljene opreme zunanji izvajalec revizije v revizijskem poročilu ni podal zagotovila o skladnosti dobavljene opreme v celoti. Sklad je 31. 7. 2015 kljub odsotnosti zagotovila o skladnosti dobavljene opreme z naročeno podpisal končni prevzemni zapisnik in plačal še preostali pogodbeno določeni znesek. Čeprav so pogodbeno določila omogočala obračun kazni zaradi zamude pri dobavi, pogodbene kazni sklad ni obračunal.

3.7 Usposobljenost uporabnikov za uporabo informacijskega sistema sklada

Za uporabo programske opreme Urbar je zunanji izvajalec pripravil uporabniška navodila. Uporabniki pa popravkov podatkov in vnosa obsežnejšega števila podatkov ne izvajajo, ampak zahtevajo, da popravke v podatkih izvede zunanji izvajalec v okviru pogodbe za vzdrževanje in nadgradnje informacijskega sistema. Sklad ni v celoti zagotovil izvajanja ustreznih kontrol, da bi uporabniki preverjali pravilnosti vnesenih podatkov zunanjega izvajalca.

3.8 Upravljanje informacijske varnosti

Informacijska varnost obsega postopke, ki so potrebni za odkrivanje, dokumentiranje in preprečevanje varnostnih groženj, kot so na primer: nepooblaščen dostop do podatkov, nepooblaščen sprememba podatkov, izguba podatkov, razkritje podatkov nepooblaščenim osebam, nedostopnost storitev in zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja v primeru nesreč in katastrof. Organizacija v svojih dokumentih določi pravila in postopke, ki urejajo, kako organizacija upravlja in ščiti informacijske vire za doseganje postavljenih ciljev glede informacijske varnosti. Vključuje tudi izvajanje spremljanja varovanja in testiranje. Na podlagi ugotovljenih slabosti organizacija zanje uvede popravljalne ukrepe.

Sklad je 16. 8. 2010 sprejel Krovno varnostno politiko. V njej je med drugim določil, da bo pripravil dokumente politik varovanja informacij ter postopkov in navodil ter najmanj 1-krat letno izvedel oceno tveganj. Pripravil naj bi načrt za obravnavo tveganj. Krovna varnostna politika in pripadajoče politike so bile posodobljene konec leta 2017.

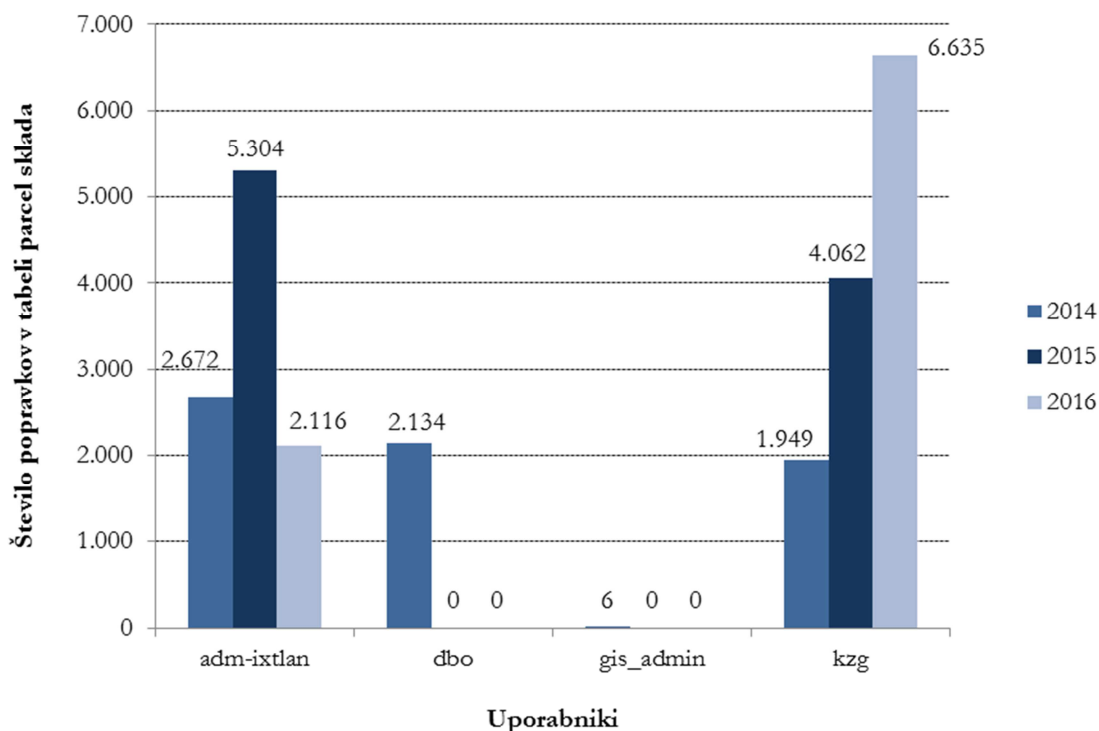
3.8.1.a Sklad je 16. 8. 2010 pripravil tudi Navodilo za prevzem sistema in nadzor sprememb informacijskega sistema in politiko razvoja. V politiki razvoja je zapisano, da vse spremembe, ki so povezane z nabavo nove opreme ali naprav, pripravi služba za informacijsko tehnologijo, dejansko pa so spremembe pripravljali zunanji izvajalci.

3.8.1.b V informacijskem sistemu obstaja revizijska sled za izvedene popravke podatkov, ki se zapisuje z uporabo informacijskega sistema (med drugim vsebuje podatek, ali gre za nov zapis ali popravek, ključ za parcelo sklada, naziv uporabnika, ki je izvajal vnos, popravek ali brisanje podatka v podatkovni zbirki, površino parcele in vrednost parcele, čas spremembe zapisa). Iz posameznih zapisov revizijske sledi pa ni razvidno, katere spremembe so bile v zapisu opravljene, saj revizijska sled ne vsebuje zapisov vseh podatkov iz pripadajoče tabele. Informacijski sistem deluje tako, da se za vsako uporabo podatka ustvari nov zapis, in sicer tudi v primeru, ko se podatek ni spremenil. V zapisu sicer obstaja polje za podatek, ki bi

ob pravilnem zapisovanju vsebine zunanje izvajalca vseboval informacijo, kaj je bilo dejansko spremenjeno, a je vsebina tega polja zaradi načina izvedbe programa neuporabna. Zunanji izvajalec družba Ixtlan je namreč predlagala, da naj bi se za vsako želeno pridobitev informacije, kaj je bilo spremenjeno, razvrstilo vse podatke in iz zaporedja zapisanih podatkov poskušalo razbrati, kaj je bilo spremenjeno, kar pa ni namen in način iskanja sprememb v podatkih. Sklad ne opravlja nadzora izvedenih popravkov s pomočjo revizijske sledi, zato tudi ni zaznal neuporabnosti zapisov in ni zahteval popravka delovanja zapisovanja revizijske sledi. S tako zapisanimi podatki v revizijski sledi ni mogoče odkriti nepooblaščenih sprememb podatkov v podatkovni zbirki.

3.8.1.c Privilegirane pravice za delo s podatki v podatkovnih zbirkah so dodeljene zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili in dobro prakso na tem področju, v skladu s katero zunanji izvajalec ne bi smel imeti dostopa do produkcijskega okolja. Zunanji izvajalec je spreminjal podatke neposredno v podatkovnih zbirkah, kar pomeni tveganje za celovitost podatkov. Zunanji izvajalec je za popraviljanje podatkov v podatkovni zbirki uporabljal privilegirane uporabniške račune adm-ixtlan, dbo in gis_admin. Med drugim je tudi večkrat izvajal popravke deleža zemljiškknjižne urejenosti in popravke ugotovljenih neskladij, ki so jih ugotovili uporabniki informacijskega sistema med izvajanjem nalog, lahko pa bi jih ugotovili že v času testiranja, če bi spremembe v informacijskem sistemu ustrezno preverili v testnem okolju. Uporabniški račun zunanje izvajalca je skupen za vse kadre zunanje izvajalca, ki sodelujejo pri izvedbi javnega naročila. Navedeni pristop ni skladen z dobro prakso na področju varnosti informacijskih sistemov, saj je za dostop do informacijskega sistema treba določiti unikatne uporabniške račune, s katerimi je uporabnike mogoče povezati z njihovimi dejanji ter zanje zahtevati morebitno odgovornost.

Slika 5: Število popravkov uporabnikov v tabeli parcel sklada



Vir: podatki sklada.

Zaposleni na skladu, ki imajo določene pravice za delo v podatkovnih zbirkah, imajo uporabniške račune z nazivom kzg in zaporedno številko.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v skladu z dobro prakso na področju upravljanja varovanja informacij določi postopke za dodeljevanje pravic dostopa do informacijskih sistemov, pri tem pa upošteva, da naj bi uporabnik imel dodeljenih le toliko pravic, kot jih za svoje delo potrebuje, privilegirane administratorske pravice pa naj se podeljuje le osebam, ki se ukvarjajo z operacijskim sistemom oziroma s podatkovnimi zbirkami in ki naj bi uporabniške račune s posebnimi pravicami uporabljali le za sistemska opravila in ne za popravke podatkov v podatkovni zbirki.

3.8.1.d Sklad zapisuje revizijsko sled za spremembe podatkov v določenih tabelah. Ugotovili smo, da v okviru izvajanja storitev pomoči uporabnikom in vzdrževanja zunanji izvajalec popravlja podatke neposredno v zbirki podatkov, pri tem pa glede na zapisane izvedene naloge zunanjega izvajalca v poročilu o izvedbi in vsebini pomoči ni vedno jasno, ali je kot izvajalec spremembe zapisa naveden tisti, ki je spremembo dejansko izvedel. Sklad tudi ne preverja izvedenih sprememb v podatkih revizijske sledi.

Primer nejasnega zapisa izvajalca spremembe

Skład je zahteval, da zunanji izvajalec po dogovoru poknjiži vrednost parcele ročno, in sicer v vrednosti 7.840,01 evra. V podatkovni zbirki Arhiv so zapisani 4 zapisi z datumom 4. 2. 2016, za katere je označen uporabnik s šifro kzg198 oziroma kzg094 .

Primer popravka stanja na parceli

Skład je zahteval, naj zunanji izvajalec izvede popravek knjiženja zemljišča s parcelno št. 73/5, k. o. 338, na vrednost parcele 20.65,99 evra in površino 25.360 m².

Zunanji izvajalec je popravil podatek na vrednost 20.654,99 evra. Tokrat je kot izvajalca spremembe zapisal dbo, ki je uporabnik z najvišjimi pravicami za delo v podatkovni zbirki, kar je popolnoma neprimerna izbira uporabniškega računa za izvajanje popravkov v podatkovni zbirki, saj naj bi uporabnik za svoje delo imel le toliko pravic v podatkovni zbirki, kot jih nujno potrebuje za svoje delo.

3.8.1.e Skład je naročil varnostni pregled modula Ros in modula Prenosi družbi Viris, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Viris). Družba Viris je pri pregledu odkrila več pomanjkljivosti v aplikaciji Urbar, med njimi neustrezno obravnavanje vhodnih podatkov, več različic nastavitvene datoteke in tudi pomanjkljivosti v postavitvi tehnološke infrastrukture (izključena požarna pregrada). Poleg tega je družba Viris ugotovila, da se v testni različici aplikacije Urbar pomanjkljivo zapisuje revizijska sled za vpogled v dokument in urejanje, spremembe pa so bile vidne v prikazu zgodovine sprememb. Skład je poročilo posredoval zunanjemu izvajalcu družbi Ixtlan, ki vzdržuje in nadgrajuje aplikacijo Urbar, in mu prepustil odločitev o tem, katere pomanjkljivosti naj bi v aplikaciji odpravil. Družba Ixtlan naj bi podrobno analizirala in odpravila tiste pomanjkljivosti, če je to mogoče opraviti v okviru razumnih stroškov glede na tehnične omejitve programske opreme in potrebnega časa za izvedbo. Skład je sicer naročil varnostne preveritve, nima pa tehničnega znanja, da bi lahko odločal o potrebnih popravkih in izvajal ustrezen nadzor nad delom zunanjih izvajalcev.

3.8.1.f Sklad je družbi Viris naročil tudi pregled postavitve in konfiguracije nove domene Microsoft in pripadajočih strežnikov in druge mrežne opreme. V Poročilu o pregledu postavitve in konfiguracije nove Microsoft domene in pripadajočih strežnikov in druge mrežne opreme je družba Viris ugotovila, da niso bili nameščeni zadnji varnostni popravki, uporabljena sta bila privzeto uporabniško ime in geslo za dostop do stikala in več drugih napak. Na podlagi poročila je na skladu zaposleni informatik pripravil načrt za odpravo ranljivosti sistema, pri čemer se je odločil za odpravo le dela ugotovljenih pomanjkljivosti, vodstvo pa je njegov načrt za odpravo ranljivosti potrdilo. Vodja službe je zapisal, da je bil pri odpravi pomanjkljivosti upoštevan strošek glede na koristi, vendar take analize sklad ni predložil.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj pripravi register tveganj in v skladu z njim obravnava varnostna tveganja.

4. USPEŠNOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA SKLADA

4.1 Delovanje operativnega okolja

4.1.1.a V organizaciji je treba določiti postopke za spremljanje uporabe zmogljivosti za obdelavo informacij ter redno pregledovati rezultate dejavnosti spremljanja. Sklad do 18. 3. 2015 ni vodil evidence, iz katere bi bili razvidni razpoložljivost sistema, obremenjenost sistema, poskusi nepooblaščenega dostopa in podobno. Občasno se je do tedaj v poročilih zunanjega izvajalca za vzdrževanje in nadgradnjo pojavilo sporočilo uporabnikov, da sistem slabo deluje. Od 18. 3. 2015 pa sklad uporablja sistemsko programsko orodje za nadzor delovanja strežnikov.

4.2 Testiranje sprememb v informacijskem sistemu sklada

4.2.1.a V fazi testiranja naj bi sklad pred prevzemom nadgradenj in popravkov informacijske programske opreme preveril pravilnost delovanja informacijske opreme v testnem okolju. Za izvedbo testiranja je treba pripraviti testni načrt in testno okolje ter nato izvesti testiranje v skladu s testnim načrtom. Sklad testnih načrtov ni pripravljala. Ima pripravljeno predlogo za zapisnik o testiranju. V nekaj posredovanih primerih je bilo zapisano, da se je testiranje izvajalo na produkcijskem sistemu, kar pomeni, da je sklad nameščal nove verzije programske opreme v produkcijsko okolje tudi v primerih, ko ta ni bila prej preverjena v testnem okolju. V poročilu o izvedbi testiranja je nato zabeleženo obdobje testiranja ter označena trditev, da so izdelki ustrezni za uporabo taki, kot so. Podpisana je tudi izjava, da so izdelki primerni za prevzem in distribucijo, dokazil o ustreznem delovanju programske opreme pa ni. Zaradi napačno delujočega informacijskega sistema sklad naroča ročne popravke podatkov oziroma brisanje podatkov v podatkovni zbirki, kar ni v skladu z dobro prakso.

4.2.1.b Sklad je v Tehničnih zahtevah v razpisnih dokumentacijah za aplikaciji Urbar in Prenosi določil, da mora izvajalec programsko kodo in bazne objekte optimizirati. Vse rešitve, ki bi se na podlagi testiranja izkazale kot neoptimalne, bi moral izvajalec odpraviti pred izročitvijo izdelka v produkcijo. Enako je bilo zahtevano tudi za vse posege v obdobju garancije in vzdrževanja. Sklad nima dokazila o izvedenih meritvah, izpolnitve te zahteve ni preverjal.

4.2.1.c Sklad je v Tehničnih zahtevah v razpisnih dokumentacijah za aplikaciji Urbar in Prenosi tudi določil, da bo naročnik izvedel obremenitveni test s hkratnim izvajanjem najbolj zahtevnih procesov na sistemu. Izvajalec je moral pri tem zagotoviti vso podporo, uspešno izveden obremenitveni test pa naj bi bil pogoj za prehod v produkcijo. Kljub zapisani zahtevi sklad obremenitvenih testov ni izvedel.

4.3 Točnost in zanesljivost podatkov v podatkovni zbirki

Sklad v skladu z ZSKZ vodi evidenco o pravnih in stvarnih lastnostih nepremičnin, s katerimi gospodarji, in sicer za namene učinkovitega izvrševanja upravnih nalog sklada. V skladu s pravili skrbnega računovodenja velja, da morajo knjigovodske listine (v papirni obliki ali v obliki elektronskih zapisov) izkazovati poslovne dogodke verodostojno in pošteno. V podatkovni zbirki sklada pa obstajajo tudi prenarajeni podatki, saj ne izkazujejo vrednosti pripadajočih pisnih dokumentov.

4.3.1.a Sklad je v funkcionalnih specifikacijah sistema Uresk določil, da se ob knjiženju zemljiškoknjižnega sklepa ustrezno poveča podatek o deležu zemljiškoknjižne urejenosti, ki ima vrednosti med 0 in 1. Delež se računa glede na lastniški delež sklada, površina parcele v lasti sklada mora biti v celoti zemljiškoknjižno urejena. Dokler zemljiškoknjižni delež urejenosti parcele nima vrednosti 1 (je 100-odstoten), se status parcele ne spremeni v zemljiškoknjižno urejeno parcelo. Podatki o deležu zemljiškoknjižne urejenosti parcel v registru parcel so v 36 primerih negativni in se gibljejo od $-0,006$ do $-280,857$. V 129 primerih pa je podatek o zemljiškoknjižni urejenosti večji od 1, doseže celo vrednost 551. Zapisane vrednosti podatkov kažejo, da vpisani podatki o zemljiškoknjižni urejenosti niso točni. Sklad je posredoval pojasnilo zunanjega izvajalca, da tega podatka z enotno logiko za izračun še ni uspel zapisati kljub večkratnim preračunom.

Sklad hrani podatke informacijskega sistema v podatkovni zbirki. Za učinkovito uporabo podatkovne zbirke velja, da naj bi se podatek zapisal samo 1-krat, tako da podatkovna zbirka ne bi vsebovala redundantnih podatkov³⁴ in s tem tudi ne različnih vsebin za isti podatek. Sklad evidentira parcele, ki so del registra osnovnih sredstev. Veljalo naj bi pravilo, da parcele ostanejo shranjene v podatkovni zbirki tudi, ko se odtujijo ali ukinejo, tako da ostane zabeleženo, kaj se je s parcelami dogajalo.

4.3.1.b Informacijski sistem sklada deluje z uporabo podatkovne zbirke Urbar. Sestavlja ga več modulov, podatki z isto vsebino pa so v podatkovni zbirki zapisani večkrat. Tako sklad vodi podatke o evidenci parcel v modulu Ros in modulu Urbar. V modulu Ros so zapisani podatki parcel sklada, ki so bili evidentirani na podlagi listin. V modulu Urbar evidenca parcel vsebuje dodatno še preostale podatke zemljiškega katastra, ki se redno osvežujejo. Vsebuje tudi oznako, ali je parcela zapisana tudi v Ros. V tabeli Parcelasklada v modulu Ros so sicer zapisana polja, ki določajo parcelo (številka katastrske občine in številka parcele), vendar v njih niso zapisani podatki. Ti so zapisani v tabeli Parcela v modulu Urbar. Površine, ki so zapisane, se v obeh tabelah ujemajo, ne ujema pa se oznaka, da je parcela zapisana v modulu Ros. Razlika v številu zapisov je 226.879 parcel, razlika se nanaša na odtujene in ukinjene parcele. Razlika v številu zapisov je glede na status parcele predstavljena v tabeli 3.

Sklad v podatkih o statusu parcel uporablja nazive:

- v lasti sklada,
- v solastništvu sklada,
- ni v lasti sklada,
- ukinjene skladove parcele.

Za nazive sklad ne uporablja pravno-formalno pravnih opisov, saj sklad ni lastnik, ampak upravljavec kmetijskih zemljišč, katerih lastnica je Republika Slovenija. Tako bi se zapis "v lasti sklada" moral glasiti "v upravljanju sklada", "v solastništvu sklada" bi se moral glasiti "v soupravljanju sklada", "ni v lasti sklada" pa "ni v lasti Republike Slovenije".

³⁴ Isti podatki so shranjeni večkrat v različnih tabelah v podatkovni zbirki.

Tabela 3: Razlika v številu zapisov, ki sodijo v register osnovnih sredstev, v tabelah Parcelasklada (modul Ros) in Parcela (modul Urbar)

Status parcele	Naziv statusa	Število zapisov v modulu Ros A	Število zapisov v modulu Urbar B	Razlika v številu parcel A – B
1	V lasti sklada	137.418	137.418	0
2	V solastništvu sklada	108.348	108.348	0
3	Ni v lasti sklada ¹⁾	188.782	25	188.757
4	Ukinjene skladove parcele	9.187	9.791	(604)
5	Ukinjene parcele	37.351	8	37.343
6	Ukinjene parcele, kataster 2003	181	6	175
Skupaj				226.879

Opomba: ¹⁾ Parcele, ki so bile odtujene s kupoprodajnimi pogodbami oziroma prenosi, in 178.664 parcel, ki so bile prenesene na družbo Slovenski državni gozdovi.

Vir: podatki sklada.

Ukrep sklada

Sklad je odpravil razlike v številu zapisov v tabelah Parcelasklada (modul Ros) in Parcela (modul Urbar).

4.3.1.c Sklad vodi podatke o kupoprodajnih pogodbah tako v aplikaciji Ros kot tudi v aplikaciji Urbar. Pogodbe so pripravljene znotraj aplikacije Urbar, spremembe v površinah parcel na podlagi pogodb pa so nato evidentirane ročno v modulu Ros. Na vzorcu izbranih kupoprodajnih pogodb smo primerjali podatke, ki so bili za leti 2015 in 2016 evidentirani v obeh modulih, in ugotovili, da se podatki o površinah parcel, ki so bile predmet pogodb, v različnih modulih ne ujemajo med seboj v vseh primerih in tudi ne z vrednostmi površin v pisni pogodbi. Razlike pri zapisih v informacijskem sistemu sklada pri pogodbah o nakupu so prikazane v tabeli 4.

Tabela 4: Razlike v površinah pri pogodbah o nakupu parcel

Oznaka listine	Podatek v	Podatek v	Pisna pogodba	Razlika v	Razlika v	Razlika v
	modulu Urbar A	modulu Ros B		površini A – B	površini C – A	površini C – B
33-105/2014	6.972	6.972	6.972	0	0	0
33-163/2012	5.457	5.457	5.457	0	0	0
33-182/2014	13.235	13.236	13.236	-1	1	0
33-273/2014	233	233	233	0	0	0
33-357/2013	15.078	15.078	15.078	0	0	0
33-4/2014	3.465	3.466	3.465	-1	0	-1
33-492/2014	4.843	4.843	4.843	0	0	0
33-501/2014	2.440	2.440	2.440	0	0	0
33-556/2012	2.583	2.585	2.583	-2	0	-2
33-585/2014	4.087	4.087	4.087	0	0	0
33-641/2014	5.859	5.859	5.859	0	0	0
47811-136/2015	60.264	60.267	60.263	-3	-1	-4
47811-140/2015	10.852	10.045	10.043	807	-809	-2
47811-159/2015	667	666	667	1	0	1
47811-227/2014	27.866	27.863	27.860	3	-6	-3
47811-270/2014	166.505	162.721	162.721	3.784	-3.784	0
47811-372/2015	41.737	41.549	41.736	188	-1	187
47811-426/2015	1.246	1.245	1.246	1	0	1
47811-453/2015	314.630	11.466	11.466	303.164	-303.164	0
47811-46/2014	27.460	27.461	27.461	1	1	0
47811-533/2015	739.822	18.438	18.438	721.384	-721.384	0
47811-891/2015	238.312	240.921	240.921	-2.609	2.609	0

Vir: podatki sklada.

Pojasnilo sklada

Razlika v površinah pri pogodbi št. 47811-372/2015, ki znaša 187 m², med površino iz pisne pogodbe in površino iz pogodbe, vnesene v register osnovnih sredstev, je nastala zaradi napačno vnesenega deleža lastništva parcel pri evidentiranju v register osnovnih sredstev. Ostala odstopanja so posledica napake pri zaokroževanju.

Ukrepi sklada

Sklad je nadgradil modul Ros tako, da ni več potreben ročni vnos podatkov o pogodbah o nakupu.

Pri preverjanju vzorca kupoprodajnih pogodb o prodaji parcel pa smo ugotovili razlike, ki so prikazane v tabeli 5.

Tabela 5: Razlike v površinah pri pogodbah o prodaji parcel

Oznaka listine	v m ²					
	Podatek v modulu Urbar A	Podatek v modulu Ros B	Pisna pogodba C	Razlika v površini A – B	Razlika v površini C – A	Razlika v površini C – B
32-312/2014	703	430	703	273	0	272
32-394/2011	1.190	334	1.190	856	0	856
32-572/2012	991	1.003	1.002	-12	11	-1
32-6/2014	342	145	342	197	0	197
47810-123/2015	210	206	210	4	0	4
47810-280/2015	299	291	299	8	0	8
47810-384/2015	2.644	1.280	2.644	1364	0	1.364
47810-391/2015	530	225	530	305	0	305
47810-518/2015	115	76	115	39	0	39
47810-56/2015	663	636	663	27	0	0
47810-56/2015	/	1.303	/	-1303	/	1.303
47810-60/2014	44	41	44	3	0	3
47810-641/2015	816	812	816	4	0	4
47810-89/2015	212	51	212	161	0	161

Vir: podatki sklada.

Pri odkritih razlikah vpisov površin iz kupoprodajnih pogodb gre za razlike, ki so nastale zaradi fiktivnega vpisa prenosa parcel na družbo Slovenski državni gozdovi, kupoprodajne pogodbe pa so evidentirane le v preostalem delu površine parcele, kar je podrobneje opisano v točki 4.3.1.1 tega poročila.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj zagotovi ustrezne kontrole v uporabniških rešitvah.

4.3.1.d Sklad je v letnem poročilu za leto 2016 poročal, da meri skupna površina zemljišč v registru osnovnih sredstev 744.460.338 m² in ima vrednost 434.101.691,30 evra.

Tabela 6: Podatki o zemljiščih po statusih parcel v registru osnovnih sredstev

Status parcele	Opis statusa parcele	Površina v m ²	Vrednost v evrih
1	V lasti sklada	386.273.670	258.103.153
2	V solastništvu sklada	334.842.229	167.365.354
3	Ni v lasti sklada	0	1
4	Ukinjene skladove parcele	23.312.322	8.625.136
5	Ukinjene parcele	0	0
6	Ukinjene parcele – kataster 2003	32.117	8.048
Skupaj		744.460.338	434.101.691

Vir: podatki sklada.

Ukinjene skladove parcele predstavlja 2.692 parcel, ki ob koncu leta 2016 niso več obstajale v zemljiškem katastru, sklad pa še ni vpisal novonastalih parcel. Razlogi, da so ukinjene parcele še vedno vpisane v registru osnovnih sredstev, so po navedbah sklada tudi naslednji: za novonastale parcele še ni vpisana lastninska pravica Republike Slovenije ali pa so bile parcele ukinjene v komasaciji³⁵.

Pojasnilo sklada

Postopki urejanja lastninske pravice so dolgotrajni, saj je sklad odvisen od pridobivanja potrdil o namenski rabi od pristojnih občin, in sicer glede na leti 1993 in 2004 ter na današnje stanje.

V ZSKZ je določeno, da sklad zbira podatke tako, da vpogleduje, prepisuje, izpisuje in v evidenco prenaša podatke iz zbirk osebnih podatkov, javnih knjig, evidenc in drugih zbirk podatkov, kot so zemljiški kataster, kataster stavb, zemljiška knjiga.

4.3.1.e V Zakonu o zemljiški knjigi³⁶ je določeno, da je zemljiška knjiga javna knjiga, ki je namenjena vpisu in javni objavi podatkov o pravicah na nepremičninah in pravnih dejstvih v zvezi z nepremičninami. V njej so vpisani podatki o stvarnih pravicah na nepremičninah. Za kmetijska zemljišča in kmetije, s katerimi gospodari sklad, bi morala biti v zemljiško knjigo kot lastnica vpisana Republika Slovenija. Za zemljišča iz registra osnovnih sredstev sklada smo Vrhovno sodišče Republike Slovenije zaprosili za pripadajoče podatke iz zemljiške knjige. Pridobili smo podatke o deležu lastništva zemljišč v lasti Republike Slovenije po podatkih iz zemljiške knjige. Iz dopolnitve je bilo razvidno, da se kot lastnik parcel,

³⁵ Komasacija je upravni postopek, v katerem se zemljišča na določenem območju zložijo in ponovno razdelijo med prejšnje lastnike tako, da dobi vsak čim bolj zaokrožena zemljišča; 55. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11-UPB2, 58/12, 27/16).

³⁶ Uradni list, št. 33/95, 58/03, 45/08, 28/09, 25/11, 69/17.

ki jih vsebuje register osnovnih sredstev sklada, v zemljiški knjigi poleg Republike Slovenije pojavlja tudi sklad z najrazličnejšimi oblikami naziva (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, Sklad Republika Slovenija), oziroma družbena lastnina. S pridobljenimi zemljiškoknjižnimi podatki o deležu lastništva parcel³⁷ ter pripadajočimi površinami parcel iz zemljiškega katastra smo izračunali površino parcel, s katerimi naj bi gospodaril sklad. Te površine smo primerjali s podatki o površinah parcel v registru osnovnih sredstev sklada. S primerjavo smo ugotovili, da je za 3.753 parcel iz registra osnovnih sredstev, ki imajo status v lasti oziroma v solastništvu sklada, v registru osnovnih sredstev sklada vpisana napačna površina parcel.

4.3.1.f V letnem poročilu za leto 2016 je sklad zapisal, da je v evidenci o parcelah zemljišč vpisanih 13.976 parcel brez sklepa o dovolitvi vpisa v zemljiško knjigo, kar predstavlja 8.376,7 ha površin. Ta dejstva je potrdil tudi izbrani zunanji revizor sklada.

4.3.1.g V skladu z Zakonom o evidentiranju nepremičnin³⁸ geodetska uprava vodi in vzdržuje med drugim zemljiški kataster, kataster stavb in register nepremičnin. Geodetska uprava posreduje skladu podatke v elektronski obliki, med drugim tudi podatke o površini celotnih zemljišč, sklad pa jih zapisuje v podatkovno zbirko v tabelo Urbar. Podatke o površini zemljišč, za katere je upravljavec sklad, vsebuje register osnovnih sredstev. Zato smo primerjali podatek o velikosti zemljišča v registru osnovnih sredstev in velikosti celotnega zemljišča v tabeli Urbar. S primerjavo smo ugotovili, da je v 238 primerih zemljišč vpisana površina v registru osnovnih sredstev skupaj za 34,9351 ha večja, kot je za istovrstno zemljišče vpisana površina v tabeli Urbar, in s tem hkrati tudi večja od površine, vpisane v zemljiškem katastru geodetske uprave. Eden izmed vzrokov za razlike v vpisani površini je, da je v nekaj primerih namesto, da bi bila v registru osnovnih sredstev pri površini upoštevana polovica lastništva Republike Slovenije, za zemljišče vpisan v registru osnovnih sredstev 2-kratnik površine zemljišča.

Primer zapisa z razliko v vpisani površini parcel v registru osnovnih sredstev in v vpisanih podatkih v modulu Urbar iz zemljiškega katastra

Največja razlika vpisane površine v registru osnovnih sredstev sklada je bila pri zemljišču s parcelno št. 1228/6, k. o. 1943. V podatkih iz zemljiškega katastra je bila navedena površina parcele 53 m², medtem ko je bila v registru osnovnih sredstev ob koncu leta 2016 vpisana površina 43.430 m². Ta površina je ustrezala katastrski površini parcele, veljavni do 13. 5. 2016, ko je bilo izdano Obvestilo geodetske uprave o zmanjšanju površine parcele na 53 m².

4.3.1.h Sklad vzdržuje register osnovnih sredstev. Stanje v njem se lahko spremeni le s knjiženjem podatkov iz pravnomočnih listin ter listin, sestavljenih v obliki notarskega zapisa, ki vsebujejo zemljiškoknjižno dovolilo glede vknjižbe, in takšno ostane do naslednje knjižbe. Sklad je sprejel Pravilnik o prometu z nepremičninami³⁹, ki ureja pridobivanje in odtujevanje nepremičnin ter način izvedbe prometa.

³⁷ Pri posameznih parcelah sklada, ki v zemljiški knjigi nimajo vpisanega ustreznega lastništva Republike Slovenije v kateri koli od pojavnih oblik zapisa (povezava s točko 4.3.1.f tega poročila), podatki o teh parcelah niso bili dopolnjeni s podatki o deležu lastništva Republike Slovenije. Evidenca parcel iz registra osnovnih sredstev sklada torej ni bila v celoti dopolnjena s podatki iz zemljiške knjige, temveč je bila dopolnjena le za tiste parcele, za katere je bilo v zemljiški knjigi zapisano tovrstno lastništvo.

³⁸ Uradni list RS, št. 47/06.

³⁹ Pravilnik o prometu z nepremičninami z dne 3. 12. 2010 s spremembami in dopolnitvami z dne 12. 6. 2012 in z dne 21. 11. 2014.

Za promet po tem pravilniku se šteje:

- nakup kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij,
- prodaja kmetijskih zemljišč, gozdov, kmetij in stavbnih zemljišč v gospodarjenju sklada,
- menjava kmetijskih zemljišč in gozdov,
- razdružitev solastnine kmetijskih zemljišč, gozdov, kmetij in stavbnih zemljišč v gospodarjenju sklada,
- podaritev kmetijskih zemljišč, gozdov, kmetij v last Republiki Sloveniji in v gospodarjenju sklada.

Poleg tega je bila v letu 2016 sprejeta sprememba ZSKZ, ki je določila, da sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v lasti Republike Slovenije, z državnimi gozdovi pa družba Slovenski državni gozdovi, kamor so se s sklada prenesle gozdne parcele.

Preverili smo, za koliko so se spremenile površine parcel po parcelnih statusih med letoma 2014 in 2016 in ali imajo spremembe podlago v ustrezni listini. Razlike v številu, površinah in vrednosti parcel med letoma 2014 in 2016 so prikazane v tabeli 7.

Tabela 7: Spremembe števila parcel, površin parcel in vrednosti po statusih parcel med letoma 2014 in 2016

Status parcele	Opis statusa parcele	Število zapisov	Površina v m ²	Vrednost v evrih
1	V lasti sklada	-163.226	-2.493.250.936	-601.790.438
2	V solastništvu sklada	79.892	138.139.758	78.166.066
3	Ni v lasti sklada	88.392	-65	0
4	Ukinjene skladove parcele	3.770	170.450	2.965.447
5	Ukinjene parcele	8.180	0	0
6	Ukinjene parcele – kataster 2003	-2	-354	-1
Skupaj spremembe		343.462	-2.354.941.147	-520.658.926

Vir: podatki sklada.

Za dobljene razlike v površini smo preverili podlago zanje. Preverili smo površine pridobitev in odtujitev parcel ob zaključku let 2014 in 2016 in dobili vrednosti, ki so prikazane v tabeli 8.

V letih 2015 in 2016 je sklad izvedel promet s parcelami, kot je prikazan v tabeli 8.

Tabela 8: Podatki o prometu s parcelami v letih 2015 in 2016

	v m ²		
	Leto 2015	Leto 2016	Skupaj
Nakup	5.194.083	4.057.163	9.251.246
Prodaja	362.585	270.401	632.986
Pridobitev, menjava odplačno	249.422	58.243	307.665
Odtujitev, menjava odplačno	216.097	61.116	277.213
Pridobitev, razdružitev odplačno	294.930	196.911	491.841
Odtujitev, razdružitev odplačno	252.341	124.079	376.420
Pridobitev, razdružitev neodplačno	78.569	72.704	151.273
Odtujitev, razdružitev neodplačno	78.568	79.521	158.089
Pridobitev, komasacija neodplačno	9.906.931	231.100	10.138.031
Odtujitev, komasacija neodplačno	10.271.382	264.430	10.535.812
Pridobitev, komasacija odplačno	6.456	-4.801	1.655
Odtujitev, komasacija odplačno	519	0	519
Pridobitev, posebni postopki	2.760.241	25.020.187	27.780.428
Odtujitev, posebni postopki	4.828.426	1.064.455	5.892.881
Odtujitev, denacionalizacija	14.200.673	39.409.318	53.609.991
Pridobitev, neodplačno	9.030.915	4.154.027	13.184.942
Odtujitev neodplačno	3.566.290	2.333.399.373	2.336.965.663
Povečanje, uskladitev z zemljiškim katastrom	147.004.232	17.352.888	164.357.120
Zmanjšanje, uskladitev z zemljiškim katastrom	147.089.665	17.442.657	164.532.322
Odtujitev, uskladitev ničelnega dnevnika	4.190.269	3.430.048	7.620.317
Skupaj pridobitev	174.525.779	51.138.422	225.664.201
Skupaj odtujitev	185.056.815	2.395.545.398	2.580.602.213
Skupaj razlika	-10.531.036	-2.344.406.976	-2.354.938.012

Vir: podatki sklada.

Površina, evidentirana v registru osnovnih sredstev, je manjša za 3.135 m², kot bi morala biti glede na podatke sklada o prometu s parcelami v letih 2015 in 2016. Razlika je nastala, ker je sklad v letu 2016 odpravil napake pri vnosu iz leta 2001 za 2 pogodbi s skupno površino 3.135 m². Pri pripravi poročil je sklad upošteval neverodostojne zmanjšane podatke o površinah parcel v vnesenih podatkih za kupoprodajne pogodbe.

4.3.1.i V skladu z Zakonom o računovodstvu⁴⁰ bi sklad moral usklajevati stanje sredstev z dejanskim stanjem, ki bi ga ugotovil s popisom. Sklad popisa kmetijskih zemljišč ne izvaja, zato tudi ne preverja zapisanih površin in vrednosti parcel. S preveritvijo bi odkril in odpravil napake v površinah in vrednostih parcel v evidenci osnovnih sredstev sklada sistematično in sproti, ne pa naključno, kot je opisano v prejšnjem odstavku.

4.3.1.1 Prenos gospodarjenja z gozdovi na družbo Slovenski državni gozdovi

S 13. 2. 2016 je začel veljati ZGGLRS, ki v 9. členu določa, da se za gospodarjenje z državnimi gozdovi ustanovi družba Slovenski državni gozdovi, 39. člen zakona pa določa, da se v gospodarjenje družbi s 1. 7. 2016 prenesejo državni gozdovi, s katerimi je do tedaj gospodaril sklad. V skladu s 40. členom ZGGLRS je delitveno bilanco pripravil sklad, 23. 6. 2016 pa jo je potrdila vlada. Delitvena bilanca je vsebovala več prilog, med drugim tudi dokument Zemljišča v upravljanju sklada, ki so po stanju na dan 31. 5. 2016 gozd, vključno s posestjo Mašun (v nadaljevanju: preglednica na dan 31. 5. 2016), in dokument Spremembe pri knjiženju osnovnih sredstev v mesecu juniju 2016 glede na delitveno bilanco po stanju 31. 5. 2016 (v nadaljevanju: spremembe knjiženja v juniju 2016). 22. 12. 2016 je bil sprejet Sklep o spremembi Sklepa vlade o delitveni bilanci, s katerim je bilo nekaj parcel izločenih⁴¹ iz gospodarjenja družbe Slovenski državni gozdovi in vrnjenih skladu.

4.3.1.1.a Preverili smo podatke delitvene bilance sklada. V preglednici na dan 31. 5. 2016 so zapisane na družbo Slovenski državni gozdovi prenesene parcele sklada s skupno površino 233.106,2277 ha zemljišč, v spremembah knjiženja v juniju 2016 pa je bila površina parcel, prenesenih na družbo Slovenski državni gozdovi, zmanjšana za 1.925 m², kar pomeni da je sklad je v registru osnovnih sredstev dejansko evidentiral 2.331.060.352 m² prenesenih površin. Razlika 1.925 m²⁴² je bila namreč odtujena s prodajnimi in menjalnimi pogodbami, kot je to navedeno v dokumentu spremembe knjiženja v juniju 2016. Sklad je v letnem poročilu za leto 2016 navedel, da je bilo iz registra osnovnih sredstev sklada izločenih 233.106,2277 ha zemljišč. Ugotovili smo, da navedeni podatki v letnem poročilu niso verodostojni, saj je bilo na družbo Slovenski državni gozdovi dejansko prenesenih za 2.331.060.352 m² površin.

4.3.1.1.b Sklad vodi podatke o kupoprodajnih pogodbah tako v aplikaciji Ros kot tudi v aplikaciji Urbar. Pogodbe so pripravljene znotraj aplikacije Urbar, nato pa so evidentirane ročno v aplikaciji Ros. Sklad je 18. 3. 2016, torej po tem, ko je že bil v veljavi ZGGLRS, sklenil kupoprodajno pogodbo za prodajo zemljišč s parcelno št. 536/3 in št. 540/11, obe k. o. 963, in skupno površino 2.644 m², ki sta bili prodani Občini Šoštanj. Parceli sta po namenu rabe v skupni površini 1.364 m² gozd, zato sta bili po

⁴⁰ Uradni list RS, št. 23/99.

⁴¹ Parcelna št. 934/3, št. 892/3, št. 1049/4, št. 922/3, št. 932/3 in št. 1050/3, vse k. o. 2356 in parcelna št. 492/3, k. o. 2355.

⁴² Parcelna št. 658/73, k. o. 436, parcelna št. 241, k. o. 2278, parcelna št. 153/2, k. o. 162 in parcelna št. 3112/1, k. o. 2612.

določilih ZGGLRS vključeni v delitveno bilanco na dan 31. 5. 2016 za prenos na družbo Slovenski državni gozdovi. Pogodba o prodaji zemljišč Občini Šoštanj je bila notarsko overjena 21. 6. 2016, Občina Šoštanj pa je bila kot lastnica vpisana v zemljiško knjigo 3. 8. 2016. Sklad je na podlagi te pogodbe izločil iz registra osnovnih sredstev sklada le del zemljišč iz pogodbe, ki bi ostala skladu, kar pomeni, da ročno vneseni podatki o kupoprodajni pogodbi niso bili vneseni verodostojno. Delitvena bilanca je tako vsebovala tudi dele 2 zemljišč s površino 1.364 m², ki bi po namenu rabe morali pripadati družbi Slovenski državni gozdovi, vendar bi ju zaradi prenosa lastništva na Občino Šoštanj sklad moral izločiti iz delitvene bilance. To pomeni, da sklad družbi Slovenski državni gozdovi ni posredoval pravih podatkov o prenesenih zemljiščih. Spodaj sta prikazana izseka izpiska iz zemljiške knjige za ti 2 parceli, iz katerih je razvidno, da nista več v lasti Republike Slovenije.

Slika 6: Izsek iz izpisa iz zemljiške knjige za zemljišče s parcelno št. 536/3, k. o. 963

ID osnovnega položaja:	6902081
vrsta osnovnega položaja:	101 - vknjižena lastninska pravica
delež:	1/1
imetnik:	
1. matična številka:	5884284000
firma / naziv:	OBČINA ŠOŠTANJ
naslov:	Trg svobode 012, 3325 Šoštanj
začetek učinkovanja vpisa imetnika	03.08.2016 16:02:02
omejitve:	
<i>Vpisana ni nobena pravica ali pravno dejstvo, ki omejuje lastninsko pravico na nepremičnini</i>	

Vir: Sestavljeni izpis za parcelo iz zemljiške knjige in zemljiškega katastra za zemljišče s parcelno št. 536/3, k. o. 963.

Slika 7: Izsek iz izpisa iz zemljiške knjige za zemljišče s parcelno št. 540/11, k. o. 963

ID osnovnega položaja:	1637340
vrsta osnovnega položaja:	101 - vknjižena lastninska pravica
delež:	1/1
imetnik:	
1. matična številka:	5884284000
firma / naziv:	OBČINA ŠOŠTANJ
naslov:	Trg svobode 012, 3325 Šoštanj
začetek učinkovanja vpisa imetnika	03.08.2016 16:02:02
omejitve:	
<i>Vpisana ni nobena pravica ali pravno dejstvo, ki omejuje lastninsko pravico na nepremičnini</i>	

Vir: Sestavljeni izpis za parcelo iz zemljiške knjige in zemljiškega katastra za zemljišče s parcelno št. 540/11, k. o. 963.

Pojasnilo sklada

Celoten postopek prodaje je bil zaključen 3. 8. 2016 z izbrisom Republike Slovenije kot lastnika iz zemljiške knjige in vpisom Občine Šoštanj kot novega lastnika. Iz izpiska iz zemljiške knjige izhaja datum začetka učinkovanja vpisa lastninske pravice, to je 3. 8. 2016. S sklenitvijo kupoprodajne pogodbe Občina Šoštanj še ni pridobila lastninske pravice na navedenih 2 nepremičninah.

Opozarjamo, da v razmerju med prenositeljem in pridobiteljem lastninske pravice na nepremičnini začne prenos lastninske pravice učinkovati že s tem, ko prenositelj izstavi pridobitelju zemljiškoknjžno dovolilo z vsebino, določeno v 23. členu Stvarnopravnega zakonika⁴³, na katerem je prenositeljev podpis notarsko overjen⁴⁴. V zunanjem razmerju do tretjih pa začne prenos lastništva učinkovati, ko zemljiškoknjžno sodišče prejme predlog za vknjižbo lastninske pravice v korist pridobitelja. Namen vknjižbe v zemljiško knjigo je zlasti publiciteta prenosa lastninske pravice. Kupoprodajna pogodba za navedeni nepremičnini je bila notarsko overjena 21. 6. 2016, kar pomeni, da bi ju bilo treba v skladu s sklepom vlade, ki določa, da je pri prenosu zemljišč na družbo Slovenski državni gozdovi treba upoštevati vse spremembe v juniju, izločiti iz delitvene bilance⁴⁵.

Pri preveritvi preostalih podatkov delitvene bilance smo ugotovili, da je sklad v letu 2016, potem ko je že prenesel parcele na družbo Slovenski državni gozdovi, prodal 22 izmed prenesenih parcel oziroma je bila izvedena menjava za 2 parceli. V zemljiški knjigi za te parcele ni izkazano lastništvo Republike Slovenije. Te parcele pa so bile kljub temu vključene v delitveno bilanco in tako predane v upravljanje družbi Slovenski državni gozdovi, saj jih sklad niti pozneje ni izločil iz podatkov delitvene bilance. Sklad je tako izvajal promet s parcelami, ki niso bile več v njegovem upravljanju, v evidenci o prometu pa prikazoval neverodostojne podatke o površini prenesenih parcel na družbo Slovenski državni gozdovi in o površini parcel, ki so bile predmet kupoprodajnih pogodb, kot je prikazano v tabeli 5.

4.3.1.1.c Sklad je na družbo Slovenski državni gozdovi prenesel 25 parcel, za katere je v delitveni bilanci navedel za 732,7709 ha večjo površino, kot je bila tedaj zabeležena v podatkih o površini iz zemljiškega katastra. Ugotovili smo, da so razlike nastale zaradi napačno vpisanih površin parcel v upravljanju sklada v registru osnovnih sredstev ali pa zaradi napačno prepisanih podatkov o površinah iz podatkov zemljiškega katastra v podatke delitvene bilance. Napačno vpisane površine v registru osnovnih sredstev so nastale zaradi napak pri vnosu ali pa ker sklad ni dosledno vnašal odločb geodetske uprave o spremembah površine posameznih parcel. Zapisane razlike v površinah v delitveni bilanci sklada so tudi odraz pomanjkanja kakršnih koli izvedenih kontrol podatkov, ki jih je pripravil zunanji izvajalec družba Ixtlan.

4.3.1.2 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči

V skladu z 2. členom ZSKZ sklad upravlja s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v lasti Republike Slovenije, kar pomeni, da skrbi za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, oddajanje v najem in v zakup, za obremenjevanje s stavbnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

4.3.1.2.a Sklad je imel ob koncu leta 2016 sklenjenih 16.552 odplačnih in 15 brezplačnih zakupnih pogodb za 52.827,3048 ha površine. Čeprav so pogodbe pripravljene znotraj aplikacije Urbar, je sklad s pogodbami oddajal v zakup tudi parcele, ki niso bile v registru osnovnih sredstev sklada in nekatere ne v katastru zemljišč geodetske uprave, kot je razvidno iz tabele 9.

⁴³ Uradni list, št. UL št. 87/02, 91/13.

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, Up-591/10-15 z dne 2. 12. 2010.

⁴⁵ Kot je bilo ob enakem dejanskem položaju izvedeno za zemljišče s parcelno št. 658/73, k. o. 436, parcelno št. 241, k. o. 2278, parcelno št. 153/2, k. o. 162 in parcelno št. 3112/1, k. o. 2612 z dokumentom spremembe knjiženja v juniju 2016 glede na delitveno bilanco po stanju na dan 31. 5. 2016 z dne 22. 6. 2016.

Tabela 9: Neskladja parcel v zakupu

Neskladje	Število	Površina
Parcela ne obstaja v Ros	10.086	3912,2978
Parcela ne obstaja v katastru	2.350	1740,8023
Parcela ne obstaja ne v Ros in ne v katastru	2.108	1566,5549

Vir: poročilo sklada.

Sklad na podlagi pogodb zaračunava zakupnino oziroma najemnino, kamor sodijo tudi zakupnine za trajne nasade, najemnine za gospodarske objekte in uporabnine, ki jih je sklad zaračunal za uporabo zemljišč brez pogodbene podlage.

4.3.1.2.b Preverili smo podatke o računih za zakupnino, ki jih sklad pripravlja v informacijskem sistemu Urbar⁴⁶, nato pa podatke o računih prenaša v finančno-računovodsko aplikacijo. Zunanji izvajalec je z uporabniškim računom urbar_test v letih 2015 in 2016 iz podatkovne zbirke Urbar izbrisal podatke za 488 računov v statusu zadržan⁴⁷, namesto da bi jih razveljavil, kot je določeno v pravilih skrbnega računovodenja.

Pojasnilo sklada

Brisanje podatkov v podatkovni zbirki se nanaša na specifični skupini obračunov, ko je pri njihovi pripravi prišlo do napačnih vrednosti. Sklad je imel težave pri določanju pogodbenih faktorjev, pri katerih bi bila tudi znižana zakupnina še ustrežna. V računovodsko aplikacijo sklada podatki o 488 računih pred izbrisom podatkov v informacijskem sistemu Urbar še niso bili preneseni.

Ocenjujemo, da pojasnilo sklada ponovno kaže na dejstvo, da sklad ni testiral sprememb programske opreme v testnem okolju, da bi tako odpravil morebitne napake že pred njeno namestitvijo v produkcijsko okolje.

4.4 Popolnost podatkov v informacijskem sistemu sklada

V skladu s 14. členom ZSKZ bi morala biti v letu 1993 na sklad prenesena vsa kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij⁴⁸ oziroma po Zakonu o zadrugah⁴⁹, ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način. Iz sedaj dosegljivih zunanjih evidenc ni mogoče pridobiti spiska vseh parcel, ki bi morale biti v upravljanju sklada. Tako s primerjavo z zunanjimi evidencami ni mogoče zanesljivo ugotoviti popolnosti obstoječe evidence parcel v upravljanju sklada.

⁴⁶ Predstavlja analitično evidenco izdanih računov za zakupnine.

⁴⁷ Račun se lahko nahaja v enem od naslednjih statusov: pripravljen za fakturiranje, poslan v finance, zadržan, obdelan v financah, v reklamaciji. Vsi računi, ki so izdelani ročno, so izdelani v statusu zadržan.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 55/92.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 13/92.

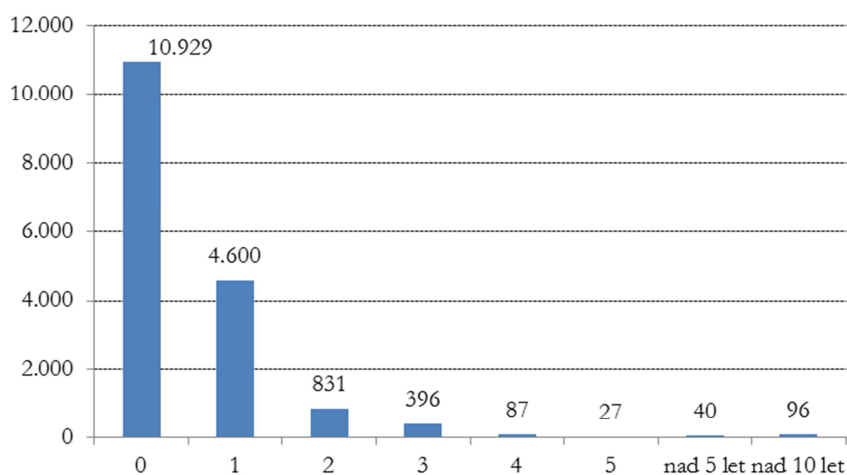
4.4.1.a V letnem poročilu za leto 2016 je sklad zapisal, da je nadaljeval z aktivnostmi iz akcijskega načrta za dokončanje prenosov zemljišč na sklad. Akcijski načrt je sklad pripravil na našo zahtevo, svet sklada ga je potrdil v juniju 2012. Vključuje seznam 391.089 parcel, do katerih se je moral sklad še opredeliti glede lastninskih pravic, kot je podrobneje opisano v točki 1.4 tega poročila. V skladu s posredovanim akcijskim načrtom naj bi sklad uredil lastništvo za te parcele do 31. 12. 2014. V revidiranem letnem poročilu za leto 2016 je zapisano, da zemljišča še vedno niso bila prenesena na sklad v celoti. Predmet potencialnega prenosa v lastništvo Republike Slovenije in v upravljanje sklada na dan 31. 12. 2016 je vključeval še 270.869 parcel s skupno površino 91.203,9947 ha. Poleg tega je zapisano, da je v evidenci osnovnih sredstev parcel 3.132 parcel s površino 3.153 ha, ki niso zapisane v evidenci katastra na dan 31. 12. 2016.

4.5 Pravočasnost vnosa podatkov v informacijski sistem sklada

Namen vzpostavljenega informacijskega sistema je pridobitev točnih, popolnih in pravočasnih podatkov za podporo delovanju organizacije. Brez pravočasnega vnosa podatkov organizacija nima ustreznih podatkov za podporo svojemu delovanju.

4.5.1.a Sklad je v obdobju od leta 2015 do konca leta 2016 v register osnovnih sredstev vpisal novih 17.006 parcel. Preverili smo datume dokumentov in datume vpisa v evidenco zemljišč sklada in ugotovili, da sklad vpisuje zemljišča z veliko zamudo, saj od datuma pridobitve lastništva države do vpisa v register osnovnih sredstev preteče čas, ki ga ni mogoče ustrezno utemeljiti. Podatki o razlikah v letih med letom dokumenta, ki je podlaga za vpis v register osnovnih sredstev, in letom vnosa v register osnovnih sredstev so prikazani na sliki 8.

Slika 8: Število vnesenih podatkov za zemljišča glede na razliko let od nastanka dokumenta do vnosa



Legenda: 0 – podatki so bili vneseni v istem letu,
 1 – podatki so bili vneseni z 1-letnim zamikom,
 2 – podatki so bili vneseni z 2-letnim zamikom,
 3 – podatki so bili vneseni s 3-letnim zamikom,
 4 – podatki so bili vneseni s 4-letnim zamikom,
 5 – podatki so bili vneseni s 5-letnim zamikom,
 nad 5 let – podatki so bili vneseni z več kot 5-letnim zamikom,
 nad 10 – podatki so bili vneseni z več kot 10-letnim zamikom.

Vir: podatkovna zbirka sklada.

Pojasnilo sklada

Pri evidentiranju so problematične listine, ki so izdane na podlagi postopkov, ki jih vodijo zunanje institucije, kot na primer sodišča pri sodnih postopkih in zemljiškokenjižnih sklepih, geodetska uprava pri uskladitvah z zemljiškim katastrom, občine pri prenosu občinskih cest in nezazidanih stavbnih zemljišč, upravne enote pri postopkih denacionalizacije. Listine se v teh primerih nanašajo na Republiko Slovenijo, zato je sklad pri vročanju odvisen od zunanjih institucij. Neuskklajenosti v registru osnovnih sredstev sklad odpravi takoj, ko zanje izve na podlagi opozorila uporabnika. Pri daljših časovnih zamikih je glavni razlog zanje v odpravi napak pri evidentiranju zemljišč na podlagi listin iz preteklih let.

5. MNENJE

Revidirali smo pravilnost, učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema *Skлада kmetijskih zemljišč in gozdom Republike Slovenije*. Sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v lasti Republike Slovenije.

5.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Revidirali smo pravilnost poslovanja sklada v obdobju od leta 2010 do 31. 12. 2016. Preverili smo pravilnost izvajanja postopkov pri javnem naročanju za javna naročila, ki se nanašajo na informacijski sistem sklada.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da sklad ni posloval v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- med razpisnimi pogoji za priznanje sposobnosti ponudnikov je zahteval tudi reference, ki niso bile neposredno povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila, taka zahteva je v nasprotju z osmim odstavkom 41. člena Zakona o javnem naročanju, — točke 2.2.1.a, 2.2.2.a, 2.2.3.b;
- ponudba ni v celoti izpolnjevala zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji; izbira zunanjega izvajalca je bila zato v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena Zakona o javnem naročanju — točki 2.2.1.b, 2.2.1.c;
- spremenil je predmet pogodbe, kar predstavlja bistveno spremembo pogodbe, zato bi bilo treba za prenovno aplikacije Uresk izvesti nov postopek javnega naročanja; ker tega ni storil, je ravnal v nasprotju s četrtem odstavkom 71. člena Zakona o javnem naročanju — točka 2.2.2.a;
- postopek javnega naročanja za migracijo aplikacij Ros, Urbar in Prenosi na nov informacijsko-komunikacijski sistem sklada je izvedel po 1. točki petega odstavka 29. člena Zakona o javnem naročanju, čeprav pogoji za uporabo tega postopka niso bili izpolnjeni — točka 2.2.4.a;
- javno naročilo Nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema vključno z moduli Ros in Prenosi je izvedel po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 2. točke prvega odstavka 29. člena Zakona o javnem naročanju, čeprav pogoji za uporabo tega postopka niso bili izpolnjeni — točka 2.2.5.a;
- sklenil je pogodbo o javnem naročilu, ki se je razlikovala od osnutka pogodbe v razpisni dokumentaciji, s čemer je ravnal v nasprotju s četrtem odstavkom 71. člena Zakona o javnem naročanju — točka 2.2.5.b;
- zunanji izvajalec partnerstva z družbo, ki naj bi zagotavljala vzdrževanje za sistem SAN, v osnovni ponudbeni dokumentaciji ni izkazal, tako da ponudba družbe ni bila pravilna; ravnanje sklada, ki je v postopku javnega naročanja kljub temu izbral tako ponudbo, je bilo v nasprotju z 78. in 80. členom Zakona o javnem naročanju — točka 2.2.6.a.

Ugotavljamo, da je bilo poslovanje sklada pri izvajanju postopkov pri javnem naročanju za javna naročila, ki se nanašajo na informacijski sistem sklada, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v obdobju, na katero se nanaša revizija, v pomembnem neskladju s predpisi.

5.2 Mnenje o učinkovitosti

Revidirali smo učinkovitost delovanja informacijskega sistema sklada pri zagotavljanju podpore poslovanju sklada od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.

Mnenje smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so bila določena na podlagi dobre prakse na tem področju.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da sklad *ni zagotavljal učinkovitega delovanja informacijskega sistema* za podporo izvajanja nalog.

Sklad ni pripravil strategije razvoja informacijskega sistema sklada, v kateri bi sprejel odločitev o načinu razvoja informacijskega sistema sklada.

Sklad pri nabavi informacijskih sistemov ob prevzemu ni preveril, če so bile izpolnjene zahteve iz razpisne dokumentacije v delu, ki se nanaša na opredeljene varnostne in performančne zahteve. V okviru aplikacije Urbar je prevzel neuporaben podatkovni slovar.

Sklad ni izvajal postopkov v skladu s sprejeto Politiko razvoja, spreminjanja in vzdrževanja programske opreme, saj je naročal dopolnitve informacijskega sistema brez pripravljenih specifikacij za zahtevano dopolnitev informacijskega sistema. Zunanji izvajalec je posredoval opis izvedbe del z oceno potrebnih ur nadgradnje.

Sklad ni opredelil vseh potrebnih postopkov, ki naj bi jih podprl z informacijskim sistemom. Spremembe podatkov v podatkovni zbirki je v okviru vzdrževanja informacijskega sistema naročal zunanjemu izvajalcu, kar predstavlja tveganje za točnost in konsistentnost podatkov.

Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval izvorno kodo, saj bi na ta način preprečil vezanost na ponudnika in bi po izteku pogodbenega obdobja brez težav zamenjal zunanjega izvajalca za storitve razvoja in vzdrževanja informacijskega sistema sklada. Od zunanjega izvajalca bi moral v skladu s pogodbo prevzeti izvorno kodo, vendar ustreznosti in popolnosti predanih izdelkov ni preverjal.

Sklad je v razpisni dokumentaciji zahteval določen profil kadrov za izvajanje nalog, ki naj bi bili ves čas projekta angažirani v vlogah, za katere jih je zunanji izvajalec prijavil, česar pa sklad ni nadzoroval, saj je potrejeval račune ne glede na spremembo v zasedbi zunanjega izvajalca.

Sklad je v pogodbi za aplikacijo Uresk definiral faze prevzema in plačilne pogoje v letu 2013. Med njimi je določil tudi avtomatizacijo dostopa do zemljiške knjige, za kar je bilo določeno 62 ur. Zunanji izvajalec avtomatiziranega dostopa do zemljiške knjige ni izvedel, sklad pa je kljub temu plačal celoten znesek.

Sklad ni strateško opredelil, na kakšen način se bosta izvajala razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema, z lastnim razvojem ali nabavo programskih rešitev. Naloge so po različnih pogodbah opravljali

zunanji izvajalci. Programske rešitve so v produkcijsko okolje nameščali kar zunanji izvajalci, ki so rešitve razvijali. Tako pri nameščanju rešitev v operativno okolje sklada ni bilo upoštevano ločevanje nalog.

Sklad je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za prenovo informacijske infrastrukture zapisal, da stanje informacijsko-komunikacijske tehnologije ni več predstavljalo okolja za varno in učinkovito delo. Razpisana konfiguracija strojne opreme ni temeljila na analizi potreb, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Razpisno dokumentacijo je pripravil zunanji izvajalec, ki je bil nato v tretjem ponovljenem postopku javnega naročanja tudi izbrani dobavitelj za dobavo opreme. Po izvedeni dobavi opreme je sklad namesto postopka preveritve skladnosti dobavljene opreme z naročilom v razpisni dokumentaciji naročil revizijo. Zunanji izvajalec v revizijskem poročilu ni podal zagotovila o skladnosti dobavljene opreme, saj zaradi uporabljenih postopkov nestatističnega vzorčenja pri izvajanju pregleda ni preveril ustreznosti dobavljene opreme v celoti.

V Politiki razvoja, spreminjanja in vzdrževanja programske opreme je sklad zapisal, da vse spremembe, ki so povezane z nabavo nove opreme ali naprav, pripravi služba za informacijsko tehnologijo, kar je neusklajeno z dejanskim stanjem kadrovske kapacitete.

V informacijskem sistemu obstaja sled za izvedene popravke podatkov, vendar iz posameznih zapisov revizijske sledi ni razvidno, kaj se je v zapisu spremenilo, saj v revizijski sledi niso zapisani vsi podatki iz pripadajoče tabele. S tako zapisanimi podatki ni mogoče odkriti nepooblaščenih sprememb podatkov v podatkovni zbirki. V okviru izvajanja storitev pomoči uporabnikom in vzdrževanja zunanji izvajalec popravlja podatke neposredno v zbirki podatkov, pri tem pa glede na zapisane izvedene naloge zunanjega izvajalca v poročilu o izvedbi in vsebini pomoči ni vedno jasno, ali je kot izvajalec spremembe zapisa naveden tisti, ki je spremembo dejansko izvedel.

Privilegirane pravice za delo s podatki v podatkovnih zbirkah so dodeljene tudi zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili in dobro prakso na tem področju, saj naj zunanji izvajalec ne bi imel dostopa do produkcijskega okolja. Uporabniški račun zunanjega izvajalca je bil skupen za vse kadre zunanjega izvajalca, ki so sodelovali pri izvedbi javnega naročila, kar ni skladno z dobro prakso na področju varnosti informacijskih sistemov.

Sklad je naročil varnostni pregled modula Ros in modula Prenosi, nima pa tehničnega znanja, da bi se lahko samostojno odločal o potrebnih popravkih v poročilu ugotovljenih pomanjkljivosti informacijskega sistema in izvajal ustrezen nadzor nad delom zunanjih izvajalcev.

5.3 Mnenje o uspešnosti

Revidirali smo uspešnost delovanja informacijskega sistema sklada pri zagotavljanju podpore poslovanju sklada od leta 2015 do 31. 12. 2016.

Mnenje smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so bila določena na podlagi dobre prakse na tem področju.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da sklad *ni zagotavljal uspešnega delovanja informacijskega sistema* za podporo izvajanja nalog.

Sklad do 18. 3. 2015 ni vodil evidence, iz katere bi bila razvidna razpoložljivost sistema, obremenjenost sistema, poskusi nepooblaščenega dostopa. Sklad testnih načrtov ni pripravljala. Ima pripravljeno predlogo za zapisnik o testiranju. V nekaj posredovanih primerih je bilo v njih zapisano, da se je testiranje izvajalo na produkcijskem sistemu, kar pomeni, da je sklad nameščal nove verzije programske opreme v produkcijsko okolje tudi v primerih, ko ta ni bila prej preverjena v testnem okolju. Sklad je v Tehničnih zahtevah v razpisnih dokumentacijah za modula Urbar in Prenosi zapisal, da je izvajalec dolžan programsko kodo in bazne objekte optimizirati. Sklad izpolnitve te zahteve ni preverjal.

Sklad je v razpisnih dokumentacijah za modula Urbar in Prenosi zapisal v Tehničnih zahtevah, da bo naročnik izvedel obremenitveni test s hkratnim izvajanjem najbolj zahtevnih procesov na sistemu. Kljub podani zahtevi v razpisnih dokumentacijah sklad obremenitvenih testov ni izvedel.

Sklad je v funkcionalnih specifikacijah sistema Uresk določil, da se ob knjiženju zemljiškknjižnega sklepa ustrezno poveča podatek o deležu zemljiškknjižne urejenosti, ki ima vrednosti med 0 in 1. Podatki o deležu zemljiškknjižne urejenosti parcel v registru parcel so v 36 primerih negativni, v 129 primerih pa je podatek o zemljiškknjižni urejenosti večji od 1, doseže celo vrednost 551, kar kaže na nepravilno delovanje informacijske opreme in na odsotnost kontrol sklada nad pravilnostjo podatkov.

Informacijski sistem sklada deluje z uporabo podatkovne zbirke Urbar. Sestavlja ga več modulov, podatki z isto vsebino pa so v podatkovni zbirki zapisani večkrat, vendar njihova vsebina ni vedno enaka, kar kaže na odsotnost ustreznih kontrol, ki bi zagotavljale točnost in enakost vnosov.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov o kupoprodajnih pogodbah, ki so bile za leti 2015 in 2016 evidentirane v modulih Ros in Urbar, smo ugotovili, da se podatki o površinah parcel, ki so bile predmet pogodb, v različnih modulih v vseh primerih ne ujemajo med seboj, kot tudi ne z vrednostmi površin v pripadajoči pisni pogodbi.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov v modulu Ros s podatki zemljiške knjige in zemljiškega katastra smo ugotovili, da je v 3.753 primerih parcel, ki imajo status v lasti oziroma v solastništvu sklada, v evidenco parcel vpisana napačna površina, saj sklad pri vpisu ni pravilno upošteval deleža lastništva Republike Slovenije. Ob koncu leta 2016 je bilo v modulu Ros tudi 2.692 ukinjenih skladovih parcel, ki ob koncu leta 2016 niso več obstajale v zemljiškem katastru, sklad pa še ni vpisal novonastalih parcel.

Na podlagi izvedenih primerjav podatkov iz evidence modula Ros in zemljiškega katastra smo ugotovili, da je v 238 primerih parcel vpisana površina v registru večja, kot je pripadajoča površina iz zemljiškega katastra. Po podatkih iz Poročila o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2016 je v evidenci o parcelah zemljišč vpisanih 13.976 parcel brez zemljiškknjižnega sklepa, kar predstavlja 8.376,7257 ha površin.

Sklad vzdržuje register osnovnih sredstev. Stanje v njem se lahko spremeni le s knjiženjem pravnomočnih listin in takšno ostane do naslednje knjižbe. Ugotovili smo, da sta razlika v površinah v celoti in seštevek površin po pogodbah nastala, ker je sklad v letu 2016 odpravil napake pri vnosu iz leta 2001. Sklad popisa zemljišč ne izvaja, da bi napake v podatkih odpravljala sproti.

S 13. 2. 2016 je začel veljati Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, ki v 9. členu določa, da se za gospodarjenje z državnimi gozdovi ustanovi družba Slovenski državni gozdovi, d. o. o.

V skladu s 40. členom tega zakona je delitveno bilanco za površino 233.106,0352 ha pripravil sklad, potrdila pa jo je Vlada Republike Slovenije.

Sklad družbi Slovenski državni gozdovi, d. o. o. v delitveni bilanci ni posredoval verodostojnih podatkov o prenesenih parcelah, saj je po datumu prenosa parcel prodal 22 parcel in zamenjal 2 parceli, za katere v zemljiški knjigi ni več izkazano lastništvo Republike Slovenije. V evidencah sklada so bili ti poslovni dogodki prikazani, kot da sta bila izvedena oba postopka, prenos na družbo Slovenski državni gozdovi, d. o. o. in prodaja. Za kupoprodajne pogodbe je v register osnovnih sredstev sklad vpisoval tudi neverodostojne podatke o površinah, tako da vpisane površine skupaj niso presegale površin parcel iz zemljiškega katastra.

Sklad je ob koncu leta 2016 imel sklenjenih 16.552 odplačnih in 15 brezplačnih zakupnih pogodb za 52.827,3048 ha površine. Z zakupnimi pogodbami je oddajal tudi parcele, ki niso bile v evidenci modula Ros in nekatere ne v katastru zemljišč.

Zunanji izvajalec je v letih 2015 in 2016 iz podatkovne zbirke Urbar v nasprotju s pravili skrbnega računovodenja izločil podatke za 488 ročno izdelanih računov za zakupnino, ki še niso bili preneseni v računovodsko aplikacijo sklada.

Čeprav je bilo v 16. členu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije določeno, da bi morali upravljavci oziroma sklad prenesti kmetijska zemljišča v 6 mesecih po uveljavitvi zakona na sklad, je bilo po 23 letih po navedbah v Poročilu o delu in zaključnem računu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2016 na dan 31. 12. 2016 še 270.869 parcel s skupno površino 91.203,9947 ha, ki še vedno niso bile prenesene na sklad. Iz poročila izhaja tudi, da je v evidenci osnovnih sredstev parcel 3.132 parcel s površino 3.152,9590 ha, ki še niso zapisane v evidenci katastra na dan 31. 12. 2016. Na podlagi podrobnejše analize smo ugotovili, da sklad zemljišča vpisuje v evidenco osnovnih sredstev s precejšnjim časovnim zamikom.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti in nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotnosti.

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora:

- predložiti analizo podatkov o pravilnosti površin parcel v Ros glede na podatke v evidencah zemljiške knjige in zemljiškega katastra na določen dan;
- predložiti analizo pravilnosti vpisanih podatkov o površini v kupoprodajnih pogodbah v informacijskem sistemu od 1. 1. 2015 ter pripraviti načrt aktivnosti za odpravo teh napak v podatkovnih zbirkah;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo inventure kmetijskih zemljišč in jo v skladu s predlaganim načrtom izvesti v k. o. 1571, 1820 in 2219.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁵⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

⁵⁰ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

7. PRIPOROČILA

Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije priporočamo, naj:

- zagotovi ustrezno tehnično dokumentacijo za informacijski sistem sklada;
- pripravi register tveganj in v skladu z njim obravnava varnostna tveganja;
- upošteva ločevanje nalog v skladu z dobro prakso;
- zagotovi ustrezne kontrole v uporabniških rešitvah;
- zagotovi, da bo imel uporabnik dodeljenih le toliko pravic, kot jih za svoje delo potrebuje;
- privilegirane administratorske pravice podeljuje osebam, ki se ukvarjajo z operacijskim sistemom oziroma s podatkovnimi zbirkami in bi uporabniške račune s posebnimi pravicami uporabljali le za sistemska opravila in ne za popravke podatkov v podatkovni zbirki.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Sergiju Daolju, priporočeno;
3. Ireni Šinko, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si