



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja



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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja

Številka: 320-4/2013/63
Ljubljana, 18. maja 2017

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja, št. 320-4/2013/50 z dne 24. 10. 2016 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 organ upravljanja ni zagotavljal učinkovitega in uspešnega delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja. Za izvajanje nalog, ki so bile predmet revizije, je bilo kot organ upravljanja do 1. 3. 2014 pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 1. 3. 2014 pa Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: Služba Vlade).

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od Službe Vlade zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Služba Vlade je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo. V odzivnem poročilu¹, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Službe Vlade Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 0600-8/2014/21 z dne 23. 1. 2017 in dopolnitev št. 0600-8/2014/23 z dne 7. 2. 2017.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

V 4. členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013² je določeno, da organ upravljanja opravlja naloge, ki so določene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES³, med njimi tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

Informacijski sistem za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja o projektih kohezijske politike v Republiki Sloveniji za programsko obdobje 2007–2013 ni bil enoten. Sestavljen je bil iz treh informacijskih rešitev, in sicer iz:

- ISARR pri organu upravljanja,
- MFERAC na Ministrstvu za finance in
- IS-PA2007 na Ministrstvu za finance kot organu za potrjevanje.

ISARR je centralni referenčni informacijski sistem organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov za programsko obdobje 2007–2013. Z njim je organ upravljanja zbiral podatke, ki so pomembni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

Rešitve znotraj informacijskega sistema ISARR so tehnološko raznovrstne.

V skladu z 9. členom Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta⁴ organ upravljanja opravlja naloge iz 125. člena Uredbe 1303/2013⁵. Organ upravljanja mora pri upravljanju operativnega programa vzpostaviti sistem za računalniško beleženje in shranjevanje podatkov o posamezni operaciji, potrebnih za spremljanje, vrednotenje, finančno upravljanje, preverjanje in revizijo, vključno s podatki o posameznih

² Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13, 89/14.

³ Uredba sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L, št. 201 z dne 31. 7. 2006 s spremembami).

⁴ Uradni list RS, št. 29/15.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013).

udeležencih v operacijah, če je primerno, in zagotavlja, da se podatki zberejo, vnesejo in shranijo v sistem ter da se podatki o kazalnikih razčlenijo po spolu, če se to zahteva v Prilogi I in Prilogi II Uredbe 1304/2013⁶.

Vlada Republike Slovenije je imenovala medresorsko komisijo, ki naj bi predlagala optimalno rešitev glede izbire informacijskega sistema na področju izvajanja kohezijske politike za novo programsko obdobje 2014–2020. Ta je na podlagi izvedene analize pripravila predlog, da naj se obstoječi informacijski sistem ISARR zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti celovito prenovi. Služba Vlade je izvedla postopek oddaje naročila z odprtim postopkom za izgradnjo informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020 (v nadaljevanju: informacijski sistem e-MA) in nato 18. 6. 2015 sklenila pogodbo z zunanjima izvajalcema Nova Vizija, d. d. (v nadaljevanju: družba Nova Vizija) in Comland, d. o. o. ter podizvajalcem IPMIT, d. o. o. v vrednosti 564.250 evrov z DDV.

Služba Vlade naj bi pridobila novi informacijski sistem e-MA v letu 2016, za vmesno obdobje je zunanjemu izvajalcu za vzdrževanje in nadgradnjo družbi Nova Vizija naročila prenovo informacijskega sistema ISARR, ki naj bi podpirala procese finančne perspektive 2014–2020. Prenovljeni informacijski sistem je preimenovala v ISARR2. Organ upravljanja je februarja 2017 še vedno uporabljal informacijski sistem ISARR2.

2.1 Upravljanje sprememb

2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.3.c revizijskega poročila je navedeno, da Služba Vlade nima tehnične dokumentacije za informacijski sistem ISARR, ki bi ji omogočala poznavanje delovanja informacijskega sistema in vpliva njegove posamezne spremembe na pravilnost delovanja informacijskega sistema v celoti. Vsako spremembo informacijskega sistema ISARR je organ upravljanja naročal posebej, za izvedbo posamezne spremembe je zunanji izvajalec pripravil preliminarno specifikacijo. V okviru pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema so bili izvedeni predvsem manjši posamezni popravki informacijskega sistema ISARR, velikokrat le popravki za posamezne dokumente, ki so bili predvsem posledica nedomišljenih in nenatančnih opredelitev zahtevanih parcialnih sprememb informacijskega sistema ISARR ter postopka testiranja, ki ga je izvajal organ upravljanja. Posamezni popravek ali nadgradnja informacijskega sistema ISARR je v posameznih primerih povzročila nove napake v delovanju kakšnega drugega dela informacijskega sistema, kar je bilo podlaga za novo naročilo popravka ali nadgradnje.

Primer parcialne nenatančne opredelitve naloge, zahtevke 108

Izpis Zahtevke za izplačilo, ki se izpiše v Modulu za vnos podatkov, in informativni izračun v Modulu za črpanje sredstev je treba uskladiti tako, da bosta oba prikazovala enake zneske (delež Evropske unije in delež Republike Slovenije).

Služba Vlade je nato navedla, da bo izvedba naloge začasno ustavljena, saj se v okviru zahtevkov 163⁷ in 177 spreminja oziroma popravlja logika izračuna odstotka sofinanciranja in se bodo opisane težave v zahtevku 108 morda uredile s popravkom teh dveh zahtevkov.

⁶ Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013).

⁷ Zahtevke je bil uveden zaradi neustreznega popravka logike izračuna odstotka sofinanciranja v okviru zahtevka 43.

Primer parcialnega večkratnega reševanja istih napak, zahtevek 205

Pri razmerju prispevka Evropske komisije in deleža Republike Slovenije prihaja do razlike med Modulom za vnos podatkov in Modulom za črpanje sredstev za določeni zahtevek za izplačilo. V tem primeru je zunanji izvajalec opozoril organ upravljanja, da težav ni mogoče reševati le za posamezni zahtevek za izplačilo, ampak je treba poiskati generalno rešitev za vse zahtevke za izplačilo.

Primer nepoznavanja informacijskega sistema in ad hoc odločanja, zahtevek 159

Posodabljanje šifranta udeležencev je nepravilno. Podatki o udeležencu se prek neznanega nočnega prepisa posodablja tako, da se zapis ne popravi z novo verzijo, ampak se obstoječi zapis nadomesti z novim tudi v primerih, ko se vsebina dejansko ne spremeni. Zaradi takega načina posodabljanja šifranta udeležencev se izgubijo podatki o tem, kaj je bilo v šifrantu dejansko spremenjeno. Vzrok tega je, da je bil prepis podatkov narejen pred uvedbo vodenja verzij šifranta udeležencev, ob uvedbi vodenja verzij pa ni bilo predvideno, kje bi bilo treba rešitve uskladiti z novo logiko. Naloga je bila prekinjena, čeprav povzroča več milijonov nepotrebnih zapisov sprememb podatkov, saj dejanskih sprememb v podatkih ni bilo.

Služba Vlade je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izvedla analizo potrebnih sprememb za aplikacijo organa upravljanja, ki bi odpravile potrebo za naročanje ponavljajočih se drobnih nalog zunanjemu izvajalcu za neposredne popravke v podatkovni zbirki, in o tem pripravila poročilo.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Služba Vlade je v odzivnem poročilu navedla, da bi priprava dodatnih analiz za informacijski sistem ISARR predstavljala nesorazmerne stroške glede na morebitno korist. Informacijski sistem ISARR je po navedbah Službe Vlade na koncu življenjskega cikla, saj je namenjen izključno zaprtju zadnjih operacij, ki so sofinancirane iz sredstev Evropske unije. Služba Vlade potreb po spremembah v informacijskem sistemu zato ne pričakuje.

Služba Vlade je še navedla, da prav tako ne nadgrajuje začasnega, do 31. 5. 2017 akreditiranega informacijskega sistema ISARR2. Vse funkcionalnosti, ki so zahtevane z evropskimi uredbami, se od začasne akreditacije vgrajujejo izključno v informacijski sistem e-MA.

Kljub temu je Služba Vlade opravila analizo vzrokov, ki so povzročili situacijo, opisano v revizijskem poročilu. Navedla je naslednje vzroke:

- Služba Vlade ni podrobneje analizirala vsebinskih in tehničnih specifikacij glede na možnost vplivov predvidenih sprememb na druge dele informacijskega sistema;
- glede na nastale napake Služba Vlade dopušča možnost, da niti izvajalec ni analiziral vsebinskih in tehničnih specifikacij glede na možnost vplivov predvidenih sprememb na druge dele informacijskega sistema;
- Služba Vlade v okviru specifikacij ni pripravila ustreznih in zadostnih testnih scenarijev, zato izvajalec ni nujno izvajal ustreznih in zadostnih testnih scenarijev, s katerimi bi preveril tako skladnost novih funkcionalnosti in popravkov informacijskega sistema ISARR kot tudi morebiten vpliv na druge dele informacijskega sistema ISARR;
- zaposleni Službe Vlade v času razvoja in vzdrževanja niso izvajali sistematičnih integracijskih testov pred uvedbo sprememb informacijskega sistema v produkcijsko okolje;

- niti pogodba o razvoju informacijskega sistema ISARR niti protokol naročanja in predaje posameznih specifikacij oziroma izdelkov ni opredeljeval odgovornosti naročnika in izvajalca tako, da bi na tej podlagi Služba Vlade lahko nedvoumno zahtevala popravila v garancijskem roku.

Služba Vlade je navedla, da nobena sprememba v informacijskem sistemu organa upravljanja ne more odpraviti potreb za naročanje ponavljajočih se drobnih nalog zunanjemu izvajalcu za neposredne popravke v podatkovni zbirki, saj ti popravki niso več potrebni. Poleg tega pa so popravki v podatkovni zbirki odpravljali posledice in ne vzrokov za napake.

Preprečevalni ukrepi, ki jih bo Služba Vlade vzpostavila v okviru upravljanja informacijskega sistema e-MA za preprečitev potrebe za neposredne popravke v podatkovni zbirki ali funkcionalnosti, bodo vključevali:

- vzpostavitev komiteja za upravljanje sprememb, ki bo vsebinsko in tehnično ocenil vplive posameznih sprememb na delovanje celotnega informacijskega sistema in bo od zunanjega izvajalca zahteval izvedbo tehnične ocene vplivov teh sprememb pred razvojem;
- obvezno vključitev tehničnih scenarijev v tehnične specifikacije za potrebe preverjanja skladnosti novih funkcionalnosti informacijskega sistema e-MA z vsebinskimi in tehničnimi specifikacijami, kot bodo potrjene izvajalcu;
- obvezno izvedbo tako testnih scenarijev novih funkcionalnosti kot izvedbo celovitega integracijskega testiranja celotnega informacijskega sistema e-MA z namenom preprečevanja napak v vseh delih informacijskega sistema pred uvedbo v produkcijsko okolje;
- opredelitev odgovornosti izvajalca za izvedbo popravkov programske kode v okviru garancijskega roka na lastne stroške.

S temi ukrepi naj bi Služba Vlade zagotovila, da se bodo nove funkcionalnosti ustrezno testirale tako v fazi razvoja kot tudi v fazi testiranja pred prenosom v produkcijo, da se bodo preprečile napake v vseh delih informacijskega sistema. Naročanje popravkov, ki bi nastali zaradi reševanja težav v drugih delih informacijskega sistema, tako ne bo potrebno. Služba Vlade je kot rok za izvedbo ukrepov postavila prvi kvartal leta 2017.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Služba Vlade je navedla, da je informacijski sistem ISARR na koncu življenjskega cikla. V skladu z "Metodologijo vodenja projektov v državni upravi, projekti informacijske tehnologije" je ob zaključku projekta predvidena tudi priprava zaključnega poročila projekta, ki naj bi vsebovalo analizo uspešnosti na podlagi primerjave osnovnih načrtov in njihove dejanske izvedbe. Vanj naj bi vodja projekta vključil izkušnje in ugotovitve, ki so bile pridobljene med izvajanjem projekta, da bi se lahko uporabile pri prihodnjih projektih.

Služba Vlade ni izvedla celovite analize, ki bi obravnavala tudi pogosto naročanje sprememb v podatkovni zbirki, ki so lahko nastale, ker funkcionalnosti za vnos ali spremembo določenih podatkov informacijski sistem ISARR ni imel in jih uporabniki niso mogli sami izvesti oziroma je bilo treba popraviti napačne podatke v podatkovni zbirki zaradi nepravilnega delovanja informacijskega sistema. Služba Vlade je predvidela celo obrazec za naročilo izvedbe sprememb na že certificiranih zahtevkih. Služba Vlade ni

opravljala nadzora izvedenih neposrednih sprememb v podatkovni bazi, ki v podatkovni zbirki lahko povzročijo nekonsistentnost oziroma netočnost podatkov z zapisom podatka v podatkovno bazo na način, ki ne upošteva vseh zanj predpisanih pravil in kombinacij.

Služba Vlade je navedla analizo vzrokov za nastalo situacijo pri upravljanju informacijskega sistema in ugotovila, da so popravki v podatkovni zbirki odpravljali posledice in ne vzrokov za napake. V analizi se je osredotočila le na možnost vzroka napak v informacijskem sistemu zaradi odsotnosti izvedbe analize vpliva na druge dele informacijskega sistema. Zato je Služba Vlade med preprečevalnimi ukrepi navedla tudi vzpostavitev komiteja za upravljanje sprememb, ki naj bi vsebinsko in tehnično ocenjeval vplive posameznih sprememb na delovanje celotnega informacijskega sistema in bi tako oceno zahteval tudi od vzdrževalca informacijskega sistema. Služba Vlade bi vključila v tehnične zahteve tudi testne scenarije za potrebe preverjanja skladnosti novih funkcionalnosti z vsebinskimi in tehničnimi specifikacijami zunanjemu izvajalcu. Ustanovitev komiteja za upravljanje sprememb ter vključitev testnih scenarijev v tehnične zahteve brez ustrezne tehnične dokumentacije informacijskega sistema in natančno opredeljenih in domišljenih zahtevanih sprememb informacijskega sistema za podporo postopkov pri izvajanju nalog uporabnikov ne bosta odpravila možnosti za napake v podatkovni zbirki.

2.2 Testiranje sprememb v informacijskem sistemu ISARR

2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je Služba Vlade pripravila navodilo za izpolnjevanje načrta in zapisnika testiranja za posamezno nalogo, predano zunanjemu izvajalcu. Zunanji izvajalec je organu upravljanja posredoval testne zapisnike, v katerih je bilo označeno, da je rezultat testa pravi, medtem ko dokazila o izidih testiranja ne obstajajo. Testiranje pravilnosti izvedenih sprememb je največkrat opravljal zunanji izvajalec samostojno. Ko se je testiranje izvajalo pri organu upravljanja, so ga izvajali zaposleni Službe za informacijsko podporo, ne pa tudi uporabniki sistema, ki dobro poznajo postopke izvajanja evropske kohezijske politike. V revizijskem poročilu smo ocenili, da je bila na ta način zmanjšana ustreznost izvedenega testiranja.

Služba Vlade je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila in posredovala poročilo o testnih scenarijih, s katerimi bo preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Služba Vlade je v odzivnem poročilu navedla, da bi priprava testnih scenarijev predstavljala nesorazmerne stroške glede na morebitno korist ter da se v informacijskem sistemu ISARR v Modulu za črpanje sredstev ob kreiranju zahtevka za izplačilo izračunava informativna delitev vrednosti na delež prispevka Evropske unije in delež slovenskega proračuna na nivoju listine ali pa na nivoju zahtevka za izplačilo.

Po navedbah Službe Vlade se je informativna delitev v informacijskem sistemu ISARR izračunavala na podlagi delitve 85-odstotnega deleža prispevka Evropske unije in 15-odstotnega deleža slovenskega proračuna. Informativno izračunani delež Evropske unije se je zaokroževal navzdol, da bi se preprečila prekoračitev dovoljenega deleža sofinanciranja Evropske unije. V naslednjem koraku se je v

sistemu ISARR informativni delež Evropske unije in slovenskega proračuna izračunal ponovno, in sicer v odstotku na 12 decimalnih mest natančno, ki je načeloma nižji od dovoljenega deleža Evropske unije.

Služba Vlade je v odzivnem poročilu navedla, da je razlog za računске napake v povezavi z izračunom deleža Evropske unije in slovenskega proračuna znan, saj je do napak prihajalo v primerih, pri katerih so se odredbe v informacijskem sistemu MFERAC vnašale in s tem plačale pred vnosom podatkov zahtevka za izplačilo, ki se je kreiral v informacijskem sistemu ISARR. V takšnih primerih so finančne službe Ministrstva za finance izračunavale delež prispevka Evropske unije z uporabo kalkulatorja ali orodja MS Excel (v nadaljevanju: ročni izračun.) Takšni izračuni pa po oceni Službe Vlade niso nujno konsistentni z metodologijo izračuna organa upravljanja, ki istovrstne izračune opravlja v informacijskem sistemu ISARR. Tako ročno izračunani delež se je vnesel v odredbe, ki so se knjižile in izplačevale v informacijskem sistemu MFERAC. Naknadno so uporabniki informacijskega sistema ISARR za te dejansko nastale stroške vnesli zahtevek za izplačilo v informacijski sistem ISARR, kjer pa je lahko prihajalo do razlik med izračunoma deleža zaradi uporabe različnih metod zaokroževanja zneskov.

Med 27. 1. in 6. 2. 2017 je organ upravljanja pripravil testni scenarij, s katerim je preizkusil pravilnost delovanja informacijskega sistema na področju delitve vrednosti na delež prispevka Evropske unije in delež slovenskega proračuna v informacijskem sistemu ISARR.

Testni scenarij je tako vključeval izvedbo naslednjih postopkov:

- v analizo so bili vključeni vsi zahtevki za izplačilo, ki so bili v preteklosti že izplačani (status plačan v informacijskem sistemu ISARR); pri tem niso bili upoštevani tisti zahtevki za izplačilo, ki nimajo povezav z odredbami za delež Evropske unije oziroma je ta ničeln;
- za vse zahtevke za izplačilo je bil uporabljen informativni izračun deleža Evropske unije, ki je sicer uporabljen v informacijskem sistemu ISARR;
- ugotovljeno je bilo, da informativni izračun v vseh primerih uporabniku ponudi vrednost deleža Evropske unije, ki je v okviru dovoljenega, največ 85 odstotkov;
- informativni izračun presega 85-odstotni delež Evropske komisije le v primeru negativnih zahtevkov za izplačilo, kar je skladno z omejitvijo.

Služba Vlade je ugotovila, da je vzrok za napake v informacijskem sistemu ISARR različno izračunavanje deleža Evropske komisije med informativnim izračunom v ISARR (na 12 decimalnih mest natančno) in ročnim izračunom ter odsotnost sistemskih kontrol tako v informacijskem sistemu ISARR kot MFERAC, ki bi napako zaznale ob vnosu podatkov ali pri prenosu med informacijskima sistemoma.

Za preprečitev tovrstnih računskih napak je Služba Vlade v informacijskem sistemu e-MA predvidela računsko operacijo, ki bo izračunavala delež financiranja Evropske unije in slovenskega proračuna, in jo vzpostavila na nivoju zahtevka za izplačilo, kar je v nasprotju z informacijskim sistemom ISARR, ki je v nekaterih primerih izračunaval deleže na nivoju listine (na primer računa), pri čemer je en zahtevek za izplačilo lahko zajemal več listin. Drugo kontrolo pa bo Služba Vlade vzpostavila tako, da bo odredba za izplačilo pripravljena v informacijskem sistemu MFERAC, nato bo prenesena v informacijski sistem e-MA, kjer bo sistemska kontrola povezala odredbo z zahtevkom za izplačilo ter v fazi administrativne kontrole preverjala ustreznost deleža Evropske komisije in slovenskega proračuna na nivoju odredbe, skladov in postavke. Zahtevka za izplačilo naj ne bi bilo mogoče potrditi, dokler delež Evropske komisije ne bo v opredeljenih okvirih.

Poleg navedenih sistemskih kontrol organ upravljanja predvideva izvedbo ukrepa priprave in izvedbe integracijskih testov, ki bodo zasnovani pred postopkom akreditacije informacijskega sistema e-MA. Kasneje organ upravljanja načrtuje pripravo in izvedbo avtomatiziranih integracijskih testov, ki bodo povečali učinkovitost procesa testiranja v celotni življenjski dobi informacijskega sistema e-MA. Služba Vlade je navedla, da testov doslej ni mogla celovito opredeliti, saj trenutno še niso dokončno opredeljene vse zahtevane funkcionalnosti informacijskega sistema e-MA. Z dodajanjem funkcionalnosti v sistem e-MA se bodo testi ustrezno dopolnjevali in razširili. Poleg zagotavljanja pravilnosti delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij pred implementacijo in večje učinkovitosti procesa testiranja bo opredelitev integracijskih testov omogočila razvijalcu, da že v fazi razvoja sproti testira ustreznost novorazvitih funkcionalnosti ter njihov vpliv na delovanje celotnega informacijskega sistema. Rok, ki ga je organ upravljanja postavil za izvedbo integracijskih testov, je prvi kvartal leta 2017 oziroma tretji kvartal leta 2017 za pripravo avtomatiziranih integracijskih testov.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

V revizijskem poročilu smo navedli, da organ upravljanja ni dovolj natančno določil veljavne metodologije izračuna stroškov (javno upravičeni stroški, delitev na nacionalni delež in delež Evropske unije). Razlike v izračunu vrednosti prispevka Evropske unije in slovenskega proračuna so nastale zaradi uporabe različnih tipov zapisa podatkov za enako vsebino v posameznih modulih in pripadajočih podatkovnih zbirkah in različno izvedenih preračunov deležev. Ker se podatka o vsoti zneskov iz zahtevkov za izplačilo in iz izplačil po odredbah med seboj nista ujemala, je Služba Vlade v informacijskem sistemu ISARR uvedla fiktivne odredbe⁸, s čimer ni odpravila vzroka težav, ampak je samo formalno, ne pa tudi dejansko, zagotovila ujemanje teh zneskov. Poleg tega je Služba Vlade izvedla še nalogo Kljukica. Tako je Služba Vlade namesto odprave vzroka za nastale razlike v vrednostih, ki so bile ročno izračunane, in deležev, izračunanih v informacijskem sistemu ISARR, uvedla dodatne, sicer nepotrebne dokumente in aktivnosti. Zahtevali smo, da Služba Vlade pripravi in posreduje poročilo o testnih scenarijih⁹, s katerimi bo preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij.

Služba Vlade je v odzivnem poročilu navedla, da se v informacijskem sistemu ISARR izvaja izračun informativne delitve vrednosti na delež prispevka Evropske unije in delež slovenskega proračuna, tako na nivoju listine kot tudi na nivoju zahtevka za izplačilo. Načina uporabljenega informativnega izračuna pa ni posredovala. Rezultati izračuna glede na izbrani nivo (nivo listine ali zahtevka za izplačilo) izračuna deleža Evropske unije¹⁰ in deleža slovenskega proračuna¹¹ so različni, zato bi morala Služba Vlade natančno opredeliti način izvedenega izračuna obeh deležev z osnovnimi računskimi operacijami, tako da bi bil dobljeni izračun iz informacijskega sistema ISARR enak preprostemu ročnemu izračunu. Služba Vlade v

⁸ Fiktivne odredbe nimajo vira v informacijskem sistemu MFERAC in nimajo podlage v verodostojni računovodski listini.

⁹ V testnem scenariju je opredeljeno, kateri del aplikacije namerava naročnik preveriti. Vsebuje pa tudi testne primere (podatke za vnos ter pravilne rezultate), s katerimi naročnik preverja pravilnost delovanja informacijskega sistema organa upravljanja.

¹⁰ 85 odstotkov vrednosti pripadajočih računov oziroma listin.

¹¹ 15 odstotkov vrednosti pripadajočih računov oziroma listin.

nasprotju z našimi ugotovitvami¹² namreč meni, da je vzrok za napake razlika med izračunavanjem deleža Evropske unije v informacijskem sistemu ISARR in z ročnim izračunom ter odsotnost sistemskih kontrol tako v informacijskem sistemu ISARR kot v MFERAC, ki bi napako zaznala ob vnosu. Razlike v izračunih bi bilo mogoče enostavno odpraviti, če bi Služba Vlade opredelila, kakšen bi moral biti pravilni izračun, ki bi se nato uporabil tako za ročni izračun kot za izračun v informacijskem sistemu ISARR. Ker Služba Vlade v izvedenem testu preverja pravilnost zneskov glede na izračunani znesek v informacijskem sistemu ISARR, za katerega ne obstaja zagotovilo, da je točen in pravilen glede na izbrani podatkovni tip zapisa *float* in glede na uporabljena različna pravila za izračun. Poleg tega pa med uporabo informacijskega sistema znesek vrednosti zahtevkov za izplačilo ni bil ponovljiv, kar pomeni, da je posamezni poizkus izračuna deleža Evropske unije in slovenskega deleža ob istih vhodnih podatkih dal različne rezultate.

Služba Vlade je v dopolnitvi odzivnega poročila navedla, da je po izteku prvotnega roka za pripravo odzivnega poročila, med 27. 1. in 6. 2. 2017, pripravila testni scenarij, s katerim naj bi preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema na področju delitve vrednosti na delež prispevka Evropske unije in delež slovenskega proračuna v informacijskem sistemu ISARR. Za navedeni testni scenarij je Služba Vlade predložila zgolj korake za izvedbo testa izračuna odstotka deleža prispevka Evropske unije, ne pa tudi zneska izračunanega deleža Evropske unije. Služba Vlade ni predložila testnih primerov z opredeljenimi vhodnimi podatki, ki bi bili predmet testiranja, niti pripadajočih pričakovanih pravih rezultatov, izračunanih ročno po vnaprej predpisanem postopku.

Služba Vlade je namreč namesto cilja¹³, ki ga je navedla v odzivnem poročilu, na primerih že izplačanih zahtevkov za izplačilo preverjala, ali znaša dejanski odstotek, izračunan v informacijskem sistemu ISARR, največ 85 odstotkov. Dejansko izvedeni test torej ni sledil načrtovanemu cilju in s tem tudi ne predstavlja ustreznega odziva na naše ugotovitve. V reviziji namreč nismo ugotovili, da se na podlagi izračunov v informacijskem sistemu prekoračuje najvišji dovoljeni delež sredstev Evropske unije, ampak je bil problem v različnih izračunih deležev pri vsoti zneskov iz zahtevkov za izplačilo in pri posameznih izplačilih po odredbah. Ocenjujemo, da izvedeni izračun deleža in izračun odstotka prispevka Evropske unije ne predstavljata ustreznega testnega primera, saj Služba Vlade ni pripravila načrta z vhodnimi podatki in pričakovanimi pravih izračuni, na podlagi katerih bi lahko potrdila pravilnost delovanja informacijskega sistema pri izračunavanju deležev prispevkov Evropske unije in slovenskega proračuna. Poleg tega ni predložila poročila o testiranju, v katerem bi ovrednotila dobljene rezultate testa.

Služba Vlade prav tako ni posredovala potrebnih podatkov, ki bi omogočili preveritev, ali informacijski sistem zagotavlja pravilno izračunane odstotke prispevka Evropske unije. Posredovani podatki vsebujejo tudi vrednost izplačanega zahtevka za izplačilo, ki pa se v 17 odstotkih posredovanih podatkov o izplačanih zahtevkih za izplačilo ne ujema z zneskom izračunane vrednosti zahtevka za izplačilo in tega ni mogoče šteti za uspešno izvedeni test. Pojasnila o razlikah med obema vrednostma Služba Vlade ni posredovala.

¹² Razlike so nastale zaradi uporabe različnih tipov zapisa podatkov za enako vsebino v posameznih modulih in pripadajočih podatkovnih zbirkah, zaradi tega pa so nekonsistentni tudi prikazi in izpisi vrednosti podatkov, ki so hkrati lahko tudi rezultat različno izvedenih preračunov vsote zneskov v informacijskem sistemu ISARR.

¹³ Cilj: preizkus pravilnost delovanja informacijskega sistema na področju delitve vrednosti na delež prispevka Evropske unije in delež slovenskega proračuna v informacijskem sistemu ISARR.

Izvedba testiranja z zahtevanimi testnimi scenariji, v katerih bi Služba Vlade opredelila pravilni ročni izračun deležev prispevka Evropske unije in slovenskega proračuna in s katerimi naj bi preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij, je še posebej pomembna pri vzpostavitvi novega informacijskega sistema e-MA. Rezultati izvedenih testov bi morali zagotoviti pravilnost izredno enostavnega izračuna deležev prispevkov Evropske unije in slovenskega proračuna, da bi pri vzpostavitvi sistema e-MA prenehali s prakso vzpostavljanja odvečnih dodatnih kontrol in aktivnosti, ki podaljšujejo postopke, vlagatelje zahtevkov pa izpostavljajo negotovosti glede uspešnosti realizacije povračil iz evropskega proračuna ter povzročajo dodatne stroške in dodatno delo. Potrebni pogoj za povračilo sredstev slovenskemu proračunu so namreč vneseni pravilni zahtevki za izplačilo in povračilo v informacijski sistem ISARR, ki so bili nato posredovani organu za potrjevanje. Brez delujočega informacijskega sistema podatkov ne bi bilo mogoče posredovati.

Služba Vlade je še navedla, da doslej ni celovito opredelila integracijskih testov za testiranje informacijskega sistema e-MA, saj še ni dokončno opredelila vseh funkcionalnosti tega informacijskega sistema. Pogodba z zunanjim izvajalcem je bila sklenjena 18. 6. 2015, izbrani ponudnik pa je v ponudbi navedel čas izvedbe systemske analize in izgradnje informacijskega sistema v trajanju 255 dni, kar pomeni, da bi moral izvesti naloge do sredine junija 2016. Informacijski sistem e-MA je namenjen za podporo črpanja evropske kohezijske politike pri organu upravljanja za finančno perspektivo za obdobje 2014–2020, brez uporabe katerega pa je potekla že skoraj polovica časa te finančne perspektive.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja izdelala Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1, ki ga je sprejela Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, *delno zadovoljiv*.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2, ki ga je sprejela Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, *nezadovoljiv*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, opisani v točkah 2.1 in 2.2, za kateri Služba Vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko ni izkazala v celoti zadovoljivih ukrepov, se nanašata na:

- pripravo analize potrebnih sprememb za aplikacijo organa upravljanja, ki bi odpravile potrebo za naročanje ponavljajočih se drobnih nalog zunanjemu izvajalcu za neposredne popravke v podatkovni zbirki; Služba Vlade bi morala pripraviti celovito analizo vzrokov, ki so vplivali na naročanje ponavljajočih se drobnih nalog zunanjemu izvajalcu za izvedbo sprememb v podatkovni zbirki, ki so lahko nastale, ker informacijski sistem ISARR ni imel funkcionalnosti za vnos ali spremembo določenih podatkov in jih uporabniki niso mogli sami izvesti oziroma je bilo treba popraviti napačne podatke v podatkovni zbirki zaradi nepravilnega delovanja informacijskega sistema; v izvedeni analizi se je Služba Vlade osredotočila na možnost vzroka napak v informacijskem sistemu zaradi odsotnosti preverjanja vpliva napak na druge dele informacijskega sistema; kot preprečevalni ukrep je navedla ustanovitev komiteja za upravljanje sprememb in vključitev testnih scenarijev v tehnične zahteve za zunanjega izvajalca za preverjanje skladnosti novih funkcionalnosti z vsebinskimi in tehničnimi specifikacijami; brez ustrezne tehnične dokumentacije informacijskega sistema in natančno opredeljenih in domišljenih zahtevanih sprememb informacijskega sistema za podporo postopkom pri izvajanju nalog uporabnikov Služba Vlade ne bo odpravila zahtev za neposredne popravke v podatkovni zbirki; ti v podatkovni zbirki lahko povzročijo nekonsistentnost oziroma netočnost podatkov z zapisom podatka v podatkovno bazo na način, ki ne upošteva vseh zanj predpisanih pravil in kombinacij;
- pripravo testnih scenarijev, s katerimi bo preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij; v testnem scenariju naj bi Služba Vlade opredelila, kateri del aplikacije namerava preveriti in naj bi opisala testne primere (podatke za vnos ter pravilne rezultate), s katerimi bi lahko preverila pravilnost delovanja informacijskega sistema organa upravljanja; Služba Vlade je za izplačane zahtevke za izplačilo preverjala, če je odstotek prispevka Evropske unije, izračunanega v informacijskem sistemu ISARR, največ 85 odstotkov; v reviziji nismo ugotovili, da se na podlagi izračunov v informacijskem sistemu prekoračuje najvišji dovoljeni delež sredstev Evropske unije, ampak je bila težava v različnih izračunih deležev; zaradi napak v izračunih v informacijskem sistemu ISARR je bilo v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 zavrženih najmanj 38 odstotkov vseh zavrženih zahtevkov za povračilo v vrednosti najmanj 41.624.744 evrov; razlike v izračunih bi bilo po našem mnenju mogoče enostavno odpraviti, saj gre za preprosto računsko operacijo množenja; v nasprotju z našimi ugotovitvami Služba Vlade meni, da je vzrok napak razlika med izračunavanjem deleža Evropske unije v informacijskem sistemu ISARR in ročnim izračunom ter odsotnost sistemskih kontrol tako v informacijskem sistemu ISARR kot v MFERAC, ki bi napako zaznala ob vnosu; za odpravo razlik med zneski iz zahtevka za izplačilo, izračunanimi v informacijskem sistemu ISARR2 in ročno izračunanimi, Služba Vlade izvaja različne dodatne

nepotrebne postopke in uvaja nove nepotrebne dokumente, kot so fiktivne odredbe in pošiljanje podatkov iz informacijskega sistema ISARR v MFERAC in nazaj, kar je pomenilo dodatne stroške za nadgradnjo informacijskih sistemov ISARR in MFERAC ter dodatno nepotrebno delo uporabnikov, ki so v 31 odstotkih menili, da jih storitev ovira pri delu; Služba Vlade ni pripravila načrta testnega primera s podatki in pravnimi izračuni, na podlagi katerih bi lahko preizkusila in potrdila pravilnost delovanja informacijskega sistema pri izračunavanju deležev prispevkov Evropske unije in slovenskega proračuna; poleg tega ni predložila poročila o testiranju, v katerem bi ovrednotila dobljene predložene rezultate testa, ki so bili v 17 odstotkih napačni; kot je navedeno v revizijskem poročilu v pojasnilu Službe Vlade, ta tudi v informacijskem sistemu ISARR2 finančnih podatkov iz zahtevkov za izplačilo ne zapisuje v podatkovno zbirko ob nastanku, kar pomeni, da ne zagotavlja verodostojne informacije za prepis v za finančno perspektivo 2014–2020 predvideni informacijski sistem e-MA, ki naj bi v skladu s pogodbo deloval že sredi leta 2016; Služba Vlade pa februarja 2017 še ni dokončno opredelila vseh funkcionalnosti informacijskega sistema e-MA, brez uporabe katerega je tako potekla že skoraj polovica časa te finančne perspektive; potrební pogoj za povračilo sredstev slovenskemu proračunu so pravilni vneseni zahtevki za izplačilo in povračilo v informacijski sistem ISARR oziroma zahtevki za izplačilo v informacijski sistem ISARR2 in informacijski sistem e-MA, ki so nato posredovani organu za potrjevanje; ta preveri njihovo pravilnost in zahteva povračilo sredstev iz proračuna Evropske unije; brez delujočega informacijskega sistema organa upravljanja podatkov za povračilo sredstev iz sredstev Evropske unije ne bo mogoče posredovati organu za potrjevanje, ta pa ne bi imel podlage za zahtevo povračila iz sredstev Evropske unije.

Nesmotrnosti, ki nista bili zadovoljivo odpravljeni, ne presegata pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko *ni izkazala zadovoljivih popravljivih ukrepov* za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.1 in 2.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁴ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁵ kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

¹⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

*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