



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Informacijski sistem za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev



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

Informacijski sistem za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev

Številka: 320-13/2011/86

Ljubljana, 27. januarja 2014

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost delovanja informacijskega sistema za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju: IS FADN) v obdobju od 1. 1. 2009 do izdaje osnutka revizijskega poročila, to je 29. 8. 2013. Vprašanja o učinkovitosti delovanja IS FADN, povezana z zbiranjem in uporabo ekonomskih podatkov o delovanju kmetijskih gospodarstev, so se računskemu sodišču zastavila že v revizijskem poročilu *Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*, v postopkih odločitve o uvedbi revizije pa so bila zaznana tudi tveganja, povezana z vzpostavitvijo in delovanjem tedanjega IS FADN. Zato je računsko sodišče izvedlo revizijo, da bi odgovorilo na vprašanje, ali IS FADN učinkovito podpira dejavnosti področja mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju: FADN).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki od 3. 2. 2013 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: ministrstvo), je odgovorno za zbiranje, vnašanje, obdelavo in arhiviranje računovodskih podatkov kmetijskih gospodarstev. Ker je učinkovit IS FADN ključna komponenta za upravljanje in kontrolo pošiljanja pravih podatkov v sistem RICA Evropske unije in pripravo poročila v skladu s predpisi Evropske unije v Republiki Sloveniji, je računsko sodišče ob uvedbi revizije za revidiranca določilo ministrstvo in Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije (v nadaljevanju: KGZS). Med revizijo sta bila zaradi svoje aktivne vloge pri vzpostavitvi novega IS FADN kot revidiranca dodana še Kmetijsko gozdarski zavod Kranj (v nadaljevanju: KGZ Kranj) in Kmetijsko gozdarski zavod Ptuj (v nadaljevanju: KGZ Ptuj).

V skladu s Pravilnikom o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev bi moralo ministrstvo zagotoviti računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije, ki bo last ministrstva, vendar mu to v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni uspelo. Načrtovanje in poskusi nabave nove programske opreme na ministrstvu je potekalo od leta 2008. Ministrstvo je kmetijam zaradi nevezdrževanja, občasnega nedelovanja več kot desetletje stare programske rešitve KNJ-FADN in nato umika programske rešitve s svetovnega spleta aprila 2009 ter zaradi spora glede lastništva med ministrstvom in zunanjim izvajalcem, ki je izdelal programsko rešitev, že v letu 2009 obljubljalo novo brezplačno programsko rešitev. Nova programska rešitev za vodenje knjigovodstva FADN naj bi bila po prvotnih načrtih dostopna v drugi polovici leta 2010, vendar se to ni zgodilo. Zaradi zadostitve zakonodajnim zahtevam Evropske unije in potrebam po pošiljanju podatkov v sistem RICA sta med izvajanjem revizije KGZ Kranj in KGZ Ptuj v sodelovanju z zunanjim izvajalcem v relativno kratkem času razvila novo programsko rešitev FADN evidenca. Programska rešitev se uporablja za vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov od marca 2012.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Republika Slovenija kljub težavam pri delovanju IS FADN izpolnjevala obveznosti skladno z Uredbo Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009 o vzpostavitvi mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih

gospodarstev v Evropski skupnosti, kar pomeni vnose, kontrole in obdelave zbranih podatke v IS FADN in pošiljaje podatkov v sistem Evropske komisije – RICA.

Nova programska rešitev FADN evidenca ni neposredno povezana z ostalimi registri in informacijskimi sistemi na ministrstvu, čeprav bi bilo to zaradi pravilnosti vnosa in kontrole podatkov smiselno. Nekatere ključne podatke o kmetijskih gospodarstvih je še vedno treba pridobiti in ročno vnašati iz informatiziranih uradnih evidenc ministrstva in Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Uporabniki na ministrstvu, ki se ukvarjajo s FADN področjem, še nimajo dostopa do programske rešitve FADN evidence, zato morajo določene postopke preverjati in izvajati ročno.

Računsko sodišče tudi ocenjuje, da ima Republika Slovenija, glede na podrobno in statistično reprezentativno letno zbiranje in obdelavo podatkov posameznih kmetijskih gospodarstev, premalo koristi od projekta FADN. Vanj je vloženega sorazmerno veliko napora in sredstev, ni pa bilo zaslediti dokazov o dejanski uporabi zbranih ekonomskih podatkov ali izvedenih natančnejših letnih analiz podatkov FADN. Računsko sodišče ocenjuje, da bi bili iz teh analiz lahko boljše vidni trendi gospodarjenja kmetijskih gospodarstev in tudi boljše utemeljene odločitve za nadaljnje ukrepanje v slovenskem kmetijstvu. Ministrstvo bi rezultate analiz podatkov FADN lahko uporabilo tudi pri načrtovanju ciljev in ukrepov kmetijske politike ter za podrobnejše načrtovanje ter ocene rezultatov ukrepov in spremljanja učinkov izvajanja prihodnjega Programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020.

Da bi podalo *mnenje o učinkovitosti delovanja informacijskega sistema FADN*, je računsko sodišče ocenilo kakovost delovanja glavnih informacijskih procesov upravljanja IS FADN. Na podlagi ocen o načinu in kakovosti delovanja vsakega od štiriintridesetih informacijskih procesov, kot jih za ocenjevanje katerega koli informacijskega okolja opredeljuje metodologija CobiT 4.1, računsko sodišče meni, da ministrstvo, KGZS, KGZ Kranj in KGZ Ptuj *zagotavljajo delno učinkovitost* delovanja IS FADN.

Da bi se povečala učinkovitost delovanja IS FADN, je računsko sodišče podalo vrsto *priporočil* za izboljšave, odzivnega poročila pa zaradi ukrepov za odpravo razkritih nepravilnosti, ki jih je ministrstvo izvedlo že med revizijo, *ni zahtevalo*.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1	PODROČJE REVIZIJE 8
1.1.1	FADN v Evropski uniji..... 10
1.1.2	FADN v Republiki Sloveniji..... 11
1.2	CILJ REVIZIJE 15
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 15
1.4	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 17
1.4.1	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje..... 18
1.4.2	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije 20
1.5	ODGOVORNE OSEBE REVIDIRANCEV 25
2. IS FADN	27
2.1.1	Programska rešitev KNJ-FADN..... 28
2.1.2	Programska rešitev FADN evidenca..... 29
2.1.3	Izbira izvajalca za razvoj nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN 30
2.2	OPIS POSTOPKOV ZA IZPOLNITEV ZAHTEV DRŽAVE ČLANICE O VZPOSTAVITVI MREŽE FADN 33
2.2.1	Organiziranost mreže FADN v Republiki Sloveniji 33
2.2.2	Posamezne stopnje za izpolnitev obveznosti po Uredbi sveta (ES) št. 1217/2009..... 34
2.3	POGODBENI ODNOSI MED MINISTRSTVOM IN KGZS TER MED KGZS, KGZ KRANJ IN KGZ PTUJ 36
2.4	FINANCIRANJE FADN 38
2.4.1	Financiranje FADN iz sredstev ministrstva 38
2.4.2	Financiranje FADN evidence s sredstvi KGZ Kranj in KGZ Ptuj in pridobivanje sredstev ... 42
3. UČINKOVITOST DELOVANJA IS FADN	43
3.1	PROCESI NAČRTOVANJA IN ORGANIZIRANJA IS FADN..... 43
3.1.1	Opis področja načrtovanja in organiziranja IS FADN..... 43
3.1.2	Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje..... 44

3.1.3	COBIT ocena področja načrtovanja in organiziranja IS FADN.....	53
3.2	PROCESI ZASNOVE IN VZPOSTAVITVE IS FADN.....	54
3.2.1	Opis področja zasnove in vzpostavitve IS FADN.....	54
3.2.2	Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje.....	56
3.2.3	COBIT ocena področja zasnove in vzpostavitve IS FADN.....	58
3.3	PROCESI IZVAJANJA IN PODPORE DELOVANJU IS FADN.....	58
3.3.1	Opis področja izvajanja in podpore delovanju IS FADN.....	59
3.3.2	Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje.....	60
3.3.3	COBIT ocena področja izvajanja in podpore IS FADN.....	63
3.4	PROCESI SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA DELOVANJA IS FADN.....	64
3.4.1	Opis področja spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN.....	64
3.4.2	Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje.....	65
3.4.3	COBIT ocena področja spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN.....	67
4.	MNENJE	68
5.	PRIPOROČILA	71

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 16. 9. 2011³, sklep o dopolnitvi sklepa o izvedbi revizije pa 11. 9. 2012⁴.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2009 do 29. 8. 2013⁵, pri tem pa smo v reviziji pri posameznih vprašanih poročali tudi o razvoju dogodkov izven obdobja, na katero se nanaša revizija, ki so privedli do sedanjega stanja.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o učinkovitosti delovanja IS FADN na podlagi revizije. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶. Za presojo specifičnih področij informacijske tehnologije (v nadaljevanju: IT) smo smiselno uporabili okvir dobrih praks upravljanja IT COBIT 4.1⁷. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Področje revizije

Revidirali smo skladnost delovanja informacijskega sistema za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev s sodili učinkovitosti, kot so podana v dobri praksi delovanja informacijskih sistemov (v nadaljevanju: IS). V poročilu so opisani tudi postopki javnega naročanja, ki pa so navedeni samo zaradi zagotovitve informacij o nabavah v okviru IS FADN, preverjanje njihove pravilnosti pa ni bilo predmet revizije.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-13/2011/2.

⁴ Št. 320-13/2011/28.

⁵ Datum izdaje osnutka revizijskega poročila.

⁶ Uradni list RS, št. 43/13.

⁷ Angl.: *Control objectives for information technology* (v nadaljevanju: COBIT 4.1), ki ga pripravlja Inštitut za upravljanje informacijskih tehnologij – The IT Governance Institute (ITGI). Po COBIT 4.1 smo povzeli tudi strokovne izraze.

IS FADN je programska rešitev, namenjena vnosu, obdelavi in arhiviranju računovodskih podatkov kmetijskih gospodarstev in pripravi poročila v skladu s predpisi Evropske unije. IS FADN podpira dejavnosti področja FADN, ki ga urejajo naslednje pravne podlage:

- predpisi Sveta Evropske unije in Evropske komisije:
 - Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009⁸ z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 737/2011⁹, o spremembi priloge I;
 - Uredba Komisije (EGS) št. 1915/83¹⁰, spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 708/2009¹¹;
 - Uredba Komisije (ES) št. 868/2008¹², spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 781/2009¹³, ki jo razveljavi z učinkom od 1. 1. 2014 Uredba Komisije (EU) št. 385/2012¹⁴;
 - Uredba Komisije (EU) št. 1291/2009¹⁵, spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 758/2011¹⁶ in Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 327/2012¹⁷;
 - Uredba Komisije (ES) št. 1242/2008¹⁸, spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 867/2009¹⁹;

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009 o vzpostavitvi mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v Evropski skupnosti, UL L, št. 328 z dne 15. 12. 2009).

⁹ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 737/2011 z dne 26. julija 2011 o spremembi Priloge I k Uredbi Sveta (ES) št. 1217/2009 glede seznama enot, UL L, št. 195/42 z dne 27. 7. 2011.

¹⁰ Uredba Komisije (EGS) št. 1915/83 z dne 13. julija 1983 o nekaterih podrobnih pravilih glede vodenja knjigovodstva za določitev dohodkov kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 190 z dne 14. 7. 1983.

¹¹ Uredba Komisije (ES) št. 708/2009 z dne 5. avgusta 2009 o odstopanju od Uredbe (EGS) št. 1915/83 glede obdobja za pošiljanje poročil kmetij za obračunsko leto 2008 italijanskega organa za zvezo, UL L, št. 204/11 z dne 6. 8. 2009.

¹² Uredba Komisije (ES) št. 868/2008 z dne 3. septembra 2008 o obliki poročila s kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za določanje dohodkov in analizo gospodarskega delovanja kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 237/18 z dne 4. 9. 2008.

¹³ Uredba Komisije (ES) št. 781/2009 z dne 27. avgusta 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 868/2008 o obliki poročila s kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za določanje dohodkov in analizo gospodarskega delovanja kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 226/8 z dne 28. 8. 2009.

¹⁴ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 385/2012 z dne 30. aprila 2012 o obliki poročila s kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za določanje dohodkov in analizo gospodarskega delovanja kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 127/1 z dne 15. 5. 2012.

¹⁵ Uredba Komisije (EU) št. 1291/2009 z dne 18. decembra 2009 o izboru poročevalskih kmetijskih gospodarstev za določitev dohodkov kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 347/14 z dne 24. 12. 2009.

¹⁶ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 758/2011 z dne 1. avgusta 2011 o spremembi Uredbe (EU) št. 1291/2009 o izboru poročevalskih kmetijskih gospodarstev za določitev dohodkov kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 199/40 z dne 2. 8. 2011.

¹⁷ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 327/2012 z dne 17. aprila 2012 o spremembi Uredbe (EU) št. 1291/2009 v zvezi s pragom za ekonomsko velikost in številom poročevalskih kmetijskih gospodarstev na Slovaškem, UL L, št. 106/13 z dne 18. 4. 2012.

¹⁸ Uredba Komisije (ES) št. 1242/2008 z dne 8. decembra 2008 o določitvi tipologije Skupnosti za kmetijska gospodarstva, UL L, št. 335/3 z dne 13. 12. 2008.

¹⁹ Uredba Komisije (ES) št. 867/2009 z dne 21. septembra 2009 o spremembi in popravku Uredbe (ES) št. 1242/2008 o določitvi tipologije Skupnosti za kmetijska gospodarstva, UL L, št. 248/17 z dne 22. 9. 2009.

- Uredba Komisije (ES) št. 1264/2008²⁰, Uredba Komisije (EU) št. 224/2011²¹ in Uredba Komisije (EU) št. 383/2012²²;
- Uredba Komisije (EU) št. 1291/2009²³;
- RI/CC 882²⁴;
- RI/CC 1500²⁵;
- RI/CC 1256²⁶;
- RI/CC 1350²⁷;
- RI/CC 1547²⁸;
- RI/CC 1619²⁹;
- predpis Republike Slovenije:
 - Pravilnik o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev³⁰ (v nadaljevanju: pravilnik FADN).

1.1.1 FADN v Evropski uniji

FADN je instrument za ocenjevanje dohodkov kmetijskih gospodarstev in učinkov skupne kmetijske politike³¹. V Evropski uniji je bil FADN zasnovan leta 1965, ko je bila s sprejetjem Uredbe Sveta 79/65³² – sedaj je to Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009 – vzpostavljena pravna podlaga za organizacijo mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju: mreža FADN). Službe, ki so v Evropski uniji odgovorne za delovanje mreže FADN, vsako leto zberejo

²⁰ Uredba Komisije (ES) št. 1264/2008 z dne 16. decembra 2008 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2009 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (uporablja se tudi za obračunsko leto 2010), UL L, št. 338/31 z dne 17. 12. 2008.

²¹ Uredba Komisije (EU) št. 224/2011 z dne 7. marca 2011 o določitvi standardnega plačila za vsako poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2011 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 61/1 z dne 8. 3. 2011.

²² Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 283/2012 z dne 29. marca 2012 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2012 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 92/15 z dne 30. 3. 2012.

²³ Uredba Komisije (EU) št. 1291/2009 z dne 18. decembra 2009 o izboru poročevalskih kmetijskih gospodarstev za določitev dohodkov kmetijskih gospodarstev, UL L, št. 347/14 z dne 24. 12. 2009.

²⁴ RI/CC 882 Opredelitev spremenljivk, ki se uporabljajo pri standardnih rezultatih FADN, Bruselj, oktober 2012.

²⁵ RI/CC 1500 Priročnik o tipologiji, Evropska komisija, Bruselj, 6. 2. 2008.

²⁶ RI/CC 1256 Opredelitev podatkov poročila s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2011, Bruselj, februar 2012.

²⁷ RI/CC 1350 Opis opravljenih testov v sistemu RICA 1, obračunsko leto 2010, Evropska komisija, Bruselj, november 2011.

²⁸ RI/CC 1547 Navodila za vpis ukrepov Razvoja podeželja (RP) 2007–2013 v FADN.

²⁹ RI/CC 1619 Navodila za evidentiranje dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil (CNDP) za leto 2010, Bruselj, junij 2011.

³⁰ Uradni list RS, št. 37/04, 11/10, 90/10.

³¹ [URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/concept_en.cfm], december 2013.

³² Regulation No 79/65/EEC of the Council of 15 June 1965 Setting up a network for the collection of accountancy data on the incomes and business operation of agricultural holdings in the European Economic Community, UL L, št. 109 z dne 23. 6. 1965.

računovodske podatke iz vzorca kmetijskih gospodarstev Evropske unije. FADN, ki temelji na nacionalnih raziskavah, je edini vir mikroekonomskih podatkov, ki so usklajeni na enakih knjigovodskih načelih v vseh državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: države članice). Kmetijska gospodarstva, ki sodelujejo v raziskavi, so izbrana na podlagi načrtov vzorčenja za izbor poročevalskih kmetij FADN (v nadaljevanju: načrt vzorčenja), sprejetih na ravni posameznih regij Evropske unije³³. Raziskava ne zajema vseh kmetijskih gospodarstev Evropske unije, temveč le tiste, ki jih lahko zaradi njihove velikosti štejeemo za tržne. Cilj uporabljene metodologije je zagotoviti reprezentativne podatke o treh dimenzijah: regija, ekonomska velikost in tip kmetovanja. Evropska komisija je glavni uporabnik analiz, ki temeljijo na podatkih FADN, zbirni podatki pa so v zbirki podatkov Standardni rezultati³⁴.

Cilj FADN je zbrati računovodske podatke s kmetij za določitev dohodkov in poslovne analize kmetijskih gospodarstev. Med izvajanjem revizije je bilo v letni vzorec zajetih približno 80.000 kmetijskih gospodarstev. Zbrane informacije za vsako posamezno vzorčno kmetijo vsebujejo približno 1.000 spremenljivk, ki jih posredujejo organi za zvezo. Te spremenljivke, opisane v posebnem vprašalniku Poročilo s kmetij³⁵, se nanašajo na:

- fizične in strukturne podatke, kot so lokacija, površine za poljščine, število živali, delovna sila in podobno;
- ekonomske in finančne podatke, kot so vrednost pridelave različnih poljščin, zaloge, prodaja, nakupi, proizvodni stroški, sredstva, obveznosti, proizvodne kvote in subvencije, vključno s tistimi, povezanimi z uporabo ukrepov skupne kmetijske politike.

1.1.2 FADN v Republiki Sloveniji

FADN je v Republiki Sloveniji opredeljen kot sistem zbiranja in obdelave podatkov s kmetijskih gospodarstev v skladu z metodologijo, opredeljeno z Uredbo Sveta (ES) št. 1217/2009³⁶.

V mrežo za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev so vključeni:

- poročevalske kmetije;
- Kmetijska svetovalna služba (v nadaljevanju: KSS) pri KGZS;
- računovodske pisarne;
- Statistični Urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS);
- Notranja organizacijska enota FADN (v nadaljevanju: NOE FADN);
- Komisija FADN.

Podatki FADN so podlaga za izdelavo letnega poročila o stanju na področju kmetijstva in kmetijskih trgov v Republiki Sloveniji in za pripravljanje poročil Evropske komisije o stanju kmetijstva in kmetijskih trgov kot tudi o dohodkih kmetijskih gospodarstev v Evropski uniji.

³³ Zemljevid FADN/RICA regij, [URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/fadnrica_eu_a3.pdf], december 2013.

³⁴ [URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/diffusion_en.cfm], december 2013.

³⁵ [URL: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/rica/library?l=/information_documentatio/basic_definitions&vm=detailed&sb=Title], februar 2013.

³⁶ Pravilnik FADN.

Pridobljeni podatki FADN omogočajo spremljanje dohodkovnega položaja kmetijskih gospodarstev v Republiki Sloveniji in njihovo primerjavo s podatki kmetijskih gospodarstev Evropske unije. Ministrstvo mora upravljati mrežo FADN na reprezentativnem vzorcu poročevalskih kmetij v Republiki Sloveniji ter zagotavljati ustrezna poročila o dohodkih in poslovanju za predpisano število kmetijskih gospodarstev.

Začetki FADN v Republiki Sloveniji segajo v leto 1994, ko je bilo za potrebe ekonomskega svetovanja in agrarne politike prvič uvedeno računovodstvo na večjem številu kmetijskih gospodarstev. Pobudnik je bila Uprava Republike Slovenije za pospeševanje kmetijstva, ki je bila tedaj v okviru ministrstva (sedanji Sektor za kmetijsko svetovanje KGZS), ki je tudi koordinirala delo kmetijsko svetovalne službe. Število poročevalskih kmetijskih gospodarstev v vzorcu FADN je med leti nihalo, vendar se je iz leta v leto postopno povečevalo. Do leta 2004, ko Republika Slovenija še ni bila članica Evropske unije, se podatkov FADN še ni pošiljalo v tako imenovani sistem RICA³⁷ Evropske unije. Standardizirane rezultate je Uprava Republike Slovenije za pospeševanje kmetijstva izračunavala sama. Z vstopom Republike Slovenije v Evropske unije je vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov s kmetijskih gospodarstev, ki so bila vključena v mrežo FADN, prevzela KGZS in predala v izvajanje KGZ Kranj in KGZ Ptuj, kjer sta organizirani računovodski pisarni.

Kmetije, ki so vključene v mrežo FADN v Republiki Sloveniji, imenujemo *vzorčne kmetije* oziroma *vzorčniki*. Vzorčniki vodijo knjigovodstvo na podlagi prostovoljne odločitve in zato prejmejo nadomestilo.

Podatki FADN se uporabljajo tudi pri analizah finančnih spodbud strukturnih skladov v razvoj podeželja in so lahko v pomoč tudi pri ocenah in načrtovanju kmetijske politike na nacionalni ravni. Na podlagi določil, ki v javnih razpisih za pridobitev nepovratnih sredstev predstavljajo določeno obveznost spremljanja podatkov gospodarjenja na kmetijskem gospodarstvu po metodologiji FADN, se za te kmetije prejemnice sredstev uporablja naziv *obvezniki*. V programu predpristopne pomoči Evropske unije za področje kmetijstva in razvoja podeželja³⁸ (v nadaljevanju: SAPARD³⁹) je bilo treba vsaj še pet let po prejemu sredstev (oziroma pet let po zadnjem izplačilu sredstev) spremljati rezultate gospodarjenja na kmetiji. V programih Enotni programski dokument Republike Slovenije za obdobje od 2004 do 2006⁴⁰ (v nadaljevanju: EPD) in Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006⁴¹ (v nadaljevanju: PRP 2004–2006), ki sta se izvajala po pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji⁴², je bilo izvedenih več

³⁷ Fr.: RICA – *Réseau d'informations Comptables Agricoles*, tj. mreža računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (FADN). Sistem RICA je informacijski sistem, ki ga je vzpostavila Evropska komisija in ga države članice uporabljajo za sporočanje podatkov Evropski komisiji ter za elektronsko izmenjavo informacij. Sistem RICA temelji na spletnih tehnologijah in deluje od leta 2002. Sistem RICA uporabnikom ponuja spletni vmesnik za nalaganje, preverjanje in urejanje datotek poročil s kmetijskega gospodarstva v predpisani obliki.

³⁸ Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike programa razvoja podeželja 2000–2006 (Uradni list RS, št. 107/01, 74/02, 68/03), Odlok o višini sredstev za ukrepe kmetijske strukturne politike Programa razvoja podeželja 2000–2006 (SAPARD; Uradni list RS, št. 77/02, 88/03, 117/03).

³⁹ Angl.: *Special Action for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development*.

⁴⁰ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je EPD potrdila 11. 12. 2003.

⁴¹ Uradni list RS, št. 116/04, 45/06, 70/07, 124/07, 107/08.

⁴² Uredba o programih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja za leti 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 43/03, 81/03, 32/04), Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05), Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje 2004 do 2006 in Programskega dopolnila Republike Slovenije za obdobje 2004 do 2006.

javnih razpisov. V posameznih javnih razpisih se je določilo o obveznosti spremljanja podatkov po metodologiji FADN nekoliko razlikovalo, in sicer:

- da bo kmetijsko gospodarstvo pričelo s spremljanjem FADN najkasneje s 1. 1. 2005 in še naslednjih pet let (1. javni razpis) ali
- da bo kmetijsko gospodarstvo pričelo spremljati FADN v tridesetih dneh po sklenitvi pogodbe in še pet naslednjih let (2., 3. in 4. javni razpis).

Po Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013⁴³ (v nadaljevanju: PRP 2007–2013) mora kmetijsko gospodarstvo spremljati rezultate gospodarjenja po metodologiji FADN in zagotoviti obdelavo teh podatkov še pet let po zadnjem izplačilu sredstev v naslednjih ukrepih:

- 112 – Pomoč mladim prevzemnikom kmetij,
- 113 – Zgodnje upokojevanje kmetov,
- 121 – Posodabljanje kmetijskih gospodarstev,
- 123 – Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom.

Obdelave podatkov obveznikov izvajajo vsi kmetijsko gozdarski zavodi (v nadaljevanju: KGZ) v okviru svojih tržnih aktivnosti in druge pravne osebe, ki se ukvarjajo z računovodskimi storitvami, ter posamezne kmetije, ki obdelajo podatke individualno. Obdelave podatkov za vzorčnike izvajata KGZ Kranj in KGZ Ptuj. Ker pa je kmetije, ki bi prostovoljno sodelovale v vzorcu FADN v Republiki Sloveniji, težko pridobiti, ministrstvo v vzorec vključuje tudi obveznike.

V tabeli 1 je prikazano število sklenjenih pogodb in število obdelav poročevalskih kmetijskih gospodarstev za posamezno obračunsko leto po posameznih računovodskih pisarnah ločeno na KGZ Ptuj in KGZ Kranj. Za obračunski leti 2012 in 2013 obdelave podatkov še niso bile izvedene⁴⁴.

⁴³ Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (Uradni list RS, št. 94/07, 73/08), Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 40/10, 85/10), Popravek Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013 (Uradni list RS, št. 37/11).

⁴⁴ V skladu s pogodbo med ministrstvom in KGZS je za obračunsko leto 2012 skrajni rok za oddajo podatkov v sistem RICA 15. 12. 2013, 15. 11. 2013 pa rok za posredovanje podatkov za obračunsko leto 2012 na ministrstvo.

Tabela 1: Število sklenjenih pogodb in število obdelav poročevalskih kmetijskih gospodarstev za posamezno obračunsko leto ločeno na KGZ Ptuj in KGZ Kranj⁴⁵

Obračunsko leto		2009	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2013
Računovodska pisarna		Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi ⁴⁶	Število obdelav podatkov v KNJ-FADN	Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi	Število obdelav podatkov v KNJ-FADN	Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi	Število obdelav podatkov v FADN evidenci	Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi	Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi
KGZ	vzorčniki	301	83	119	50	176	99	159	126
Ptuj	obvezniki	0	177	316	129	316	223	302	214
KGZ	vzorčniki	781	242	275	255	289	219	321	261
Kranj	obvezniki	0	432	544	536	520	417	461	404
Skupaj		1.082	934	1.254	970	1.301	958	1.243	1.005

Vir: ministrstvo.

V tabeli 2 je prikazano število vseh registriranih kmetijskih gospodarstev v Registru kmetijskih gospodarstev⁴⁷ (v nadaljevanju: RKG) v Republiki Sloveniji, število kmetijskih gospodarstev, ki uveljavljajo neposredna plačila – subvencije, število obveznikov in skupno število kmetijskih gospodarstev, ki so zavezana k spremljanju gospodarjenja po metodologiji FADN, za posamezno obračunsko leto. Skupno število kmetijskih gospodarstev, ki so zavezana k spremljanju gospodarjenja po metodologiji FADN, predstavlja število kmetijskih gospodarstev, ki naj bi uporabljalo IS FADN.

⁴⁵ Do razlik med številom pogodb in številom obdelav prihaja, ker kmetijska gospodarstva, ki so sklenila pogodbo z ministrstvom, ne dostavijo vseh zahtevanih podatkov računovodski pisarni za pripravo obdelav podatkov. Glede na izkušnje preteklih let in pričakovani delež neizpolnjenih obveznosti po pogodbah ministrstvo sklene večje število pogodb.

⁴⁶ Pogodbe, sklenjene s kmetijskimi gospodarstvi za leto 2009 niso ločene na vzorčnike in obveznike.

⁴⁷ 141. do 145. člen Zakona o kmetijstvu (v nadaljevanju: ZKme-1; Uradni list RS, št. 45/08, 57/12) in Pravilnik o registru kmetijskih gospodarstev (Uradni list RS, št. 1/10, 68/10, 110/10, 66/11, 54/12).

Tabela 2: Število vseh registriranih kmetijskih gospodarstev v RKG, število kmetijskih gospodarstev, ki uveljavljajo neposredna plačila, število obveznikov in skupno število kmetijskih gospodarstev, ki so zavezana k spremljanju gospodarjenja po metodologiji FADN za posamezno obračunsko leto⁴⁸

Obračunsko leto	2009	2010	2011	2012
Število kmetijskih gospodarstev v RKG (na dan 1. 4. posameznega obračunskega leta)	92.516	93.299	94.444	93.833
Število kmetijskih gospodarstev, ki uveljavljajo neposredna plačila – subvencije	60.881	60.249	60.003	59.758
Število obveznikov, ki so zavezani k spremljanju gospodarjenja po metodologiji FADN	2.204	2.648	3.194	2.872
• od tega število obveznikov, ki so vključeni v vzorec FADN, obdelave izvajata KGZ Kranj in KGZ Ptuj	609	665	640	763
Število vzorčnikov v vzorcu FADN	325	305	318	480
Skupno število kmetijskih gospodarstev, ki so zavezana k spremljanju gospodarjenja po metodologiji FADN	2.529	2.953	3.512	3.352

Vir: ministrstvo.

1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izreči mnenje o učinkovitosti delovanja IS FADN. Ocena učinkovitosti delovanja, ki je bila podlaga za izrek mnenja, je temeljila na okvirih dobre prakse upravljanja informacijske tehnologije COBIT 4.1.

Da bi cilj dosegli, smo si zastavili glavno vprašanje, *ali IS FADN učinkovito podpira dejavnosti področja FADN*.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo v revizijskem procesu iskali s pomočjo ocenjevanja zrelosti upravljanja in kontrole 34 procesov IT, kot jih opredeljuje okvir COBIT 4.1.

1.3 Revizijski pristop

Za pridobitev zadostnih in ustreznih revizijskih dokazov, potrebnih za presojo učinkovitosti delovanja IS FADN, smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja. Uporabili smo naslednje metode pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih ter drugih podlag, ki opredeljujejo področje FADN ter informacijsko podporo področju;

⁴⁸ Podatki ministrstva na dan 1. 4. posameznega obračunskega leta, razen za obračunski leti 2011 in 2012, ko je navedeno stanje na dan 24. 1. 2013.

- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije o IS FADN;
- priprava matrike za pridobitev in analizo razpoložljivih zbranih podatkov o upravljanju IS FADN;
- pregled finančnih podatkov o preteklih in načrtovanih investicijah v IS FADN;
- razgovori s pristojnimi predstavniki revidirancev in drugih deležnikov (poslovodstva, informatikov in uporabnikov);
- obiski lokacij, kjer se izvajajo aktivnosti, povezane z delovanjem IS FADN, ter opazovanje izvajanja aktivnosti;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

Revizijske dokaze, ki so nam bili podlaga za podajo ocen zrelosti upravljanja in kontrole posameznih procesov IT, smo iskali in pridobivali pri vseh deležnikih, ki izvajajo dela in naloge na področju FADN. Aktivnosti smo še posebej usmerili v pridobivanje informacij pri vseh vključenih deležnikih, ki so nam omogočile poglobljeno:

- razumevanje ustroja okolja, v katerem deluje IS FADN, vključno:
 - s programskimi rešitvami,
 - s strojno računalniško opremo,
 - z vsakodnevnim delovanjem upravljavcev IS FADN,
 - s pogodbenimi dogovori s ključnimi zunanji izvajalci in med deležniki IS FADN,
 - s ključnimi kontrolami, na katere se zanaša upravljavec IS FADN pri zagotavljanju zanesljivosti svojega sistema;
- razumevanje ključnih vsakodnevnih dejavnosti vključno:
 - z varovanjem IS FADN (tako zasnovano, kot tudi upravljanjem),
 - z razvojem programov in dejavnostmi, ki se nanašajo na vzdrževanje,
 - z računalniškimi operacijami,
 - s podporo za končnega uporabnika;
- identificiranje ključnih organizacijskih tveganj, ki se nanašajo na računalniške sisteme, vključno:
 - s kakršnimikoli nastalimi okvarami ali napakami,
 - s skladnostjo z zakonskimi zahtevami,
 - z glavnimi načrti za prihodnost in ključnimi spremembami, ki bodo opravljene v računalniškem okolju.

Ocena učinkovitosti delovanja temelji na okviru dobre prakse upravljanja IT COBIT 4.1. Ta je procesni model štirih domen, ki vsebujejo 34 splošnih procesov za upravljanje virov IT. COBIT 4.1 procese informacijske funkcije deli v štiri tematske sklope:

- procesi načrtovanja in organiziranja (PO),
- procesi zasnove in vzpostavitve (AI),
- procesi izvajanja in podpore delovanju (DS),
- procesi spremljanja in vrednotenja delovanja (ME)⁴⁹.

⁴⁹ Angl.: PO – Plan and Organise, AI – Acquire and Implement, DS – Deliver and Support in ME – Monitor and Evaluate.

COBIT 4.1 za upravljanje in kontrolo vsakega izmed procesov opredeljuje model zrelosti, tako da je proces mogoče razvrščati na lestvici zrelosti od neobstoječe (0) do optimizirane (5)⁵⁰. Upravljanju in kontroli posameznega procesa IS FADN smo podali številčno oceno na podlagi primerjave dejanskega stanja z zrelostnim modelom procesa, kot ga opisuje metodologija COBIT 4.1. Iz povprečja vseh 34 ocen posameznih procesov smo oblikovali skupno oceno učinkovitosti delovanja IS FADN. Ob zasnovi revizijskega pregleda je bilo določeno:

- IS FADN deluje učinkovito, če je skupna ocena enaka 3 ali več,
- IS FADN deluje delno učinkovito, če je skupna ocena enaka ali večja od 2,5 in manjša od 3,
- IS FADN ne deluje učinkovito, če je skupna ocena manjša od 2,5.

Poleg številčnega ocenjevanja ter izreka mnenja smo za ugotovljene primere pomembnih odstopanj od standardov in dobre prakse ocenili tveganja in predlagali priporočila za izboljšave.

Posamezni procesi so skupaj z ocenami zrelosti ter ugotovitvami navedeni v točki 3. Učinkovitost delovanja IS FADN.

1.4 Predstavitev revidirancev

Ministrstvo⁵¹ je v skladu z 32. členom Zakona o državni upravi⁵² pristojni organ za opravljanje nalog na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti in kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živali v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu ter naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo.

Ministrstvo je krovni organ, ki mora skladno z določbami ZKme-1 skrbeti tudi za sprejem podzakonskih predpisov, s katerimi se konkretizirajo posamezna vprašanja na področju kmetijskega knjigovodstva. ZKme-1 na področju kmetijskega knjigovodstva določa⁵³:

- Za sprejemanje in analiziranje ukrepov kmetijske politike se na določenih kmetijah vodi kmetijsko knjigovodstvo. Sodelovanje kmetij je prostovoljno.

⁵⁰ Legenda uporabljenih ravni: 0 – procesi upravljanja se ne uporabljajo; 1 – procesi so *ad hoc* in neorganizirani (z besedno zvezo *ad hoc* označujemo nesistematične, naključne aktivnosti oziroma ukrepanja); 2 – procesi sledijo rednemu vzorcu; 3 – procesi so dokumentirani in sporočeni; 4 – procesi se spremljajo in merijo; 5 – dobre prakse se uporabljajo in so avtomatizirane.

⁵¹ Za revidiranca je bilo s sklepom o izvedbi revizije določeno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP). Med izvajanjem revizije se je MKGP na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 21/12, 47/13) preoblikovalo v Ministrstvo za kmetijstvo in okolje z delovnimi področji MKGP ter delom delovnega področja prejšnjega Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje.

⁵² Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13.

⁵³ 171. člen ZKme-1.

- Merila za določitev kmetij so proizvodna usmeritev, velikost in regionalna zastopanost kmetij.
- Minister na podlagi meril iz prejšnje alineje in soglasja nosilcev določi kmetije, ki vodijo kmetijsko knjigovodstvo, tako da z njimi sklene pogodbo.
- Ministrstvo je odgovorno za strokovno in organizacijsko izvajanje kmetijskega knjigovodstva in izvajanje sodelovanja s strokovnimi institucijami in upravnimi organi.
- Minister ustanovi komisijo za spremljanje in izvajanje kmetijskega knjigovodstva, ki jo sestavljajo strokovnjaki za kmetijsko svetovanje, državno statistiko, izobraževanje, raziskovanje in predstavniki KGZS ter Zadružne zveze Slovenije.
- Podatke, pridobljene z vodenjem kmetijskega knjigovodstva posameznih kmetij, je dovoljeno uporabljati v skladu s predpisi o varstvu osebnih podatkov.
- Minister predpiše vrste in obseg knjigovodskih podatkov ter način njihove obdelave.
- Sredstva za izvajanje kmetijskega knjigovodstva zagotovi ministrstvo.

1.4.1 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

Kot izhaja iz Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za kmetijstvo in okolje in njegovih spremembah in dopolnitvah⁵⁴ (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji), je notranja organizacija ministrstva prilagojena poslanstvu in njegovim nalogam ter poslovnim procesom, ki potekajo na ministrstvu.

V povezavi s področjem revizije ima na ministrstvu najpomembnejšo vlogo Sektor za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in knjigovodstvo (v nadaljevanju: SPSNVOŠK), ki je v skladu z aktom o notranji organizaciji umeščen v Direktorat za kmetijstvo. V okviru ministrstva je tudi Služba za informacijsko tehnologijo (v nadaljevanju: Služba za IT), ki je umeščena v Sekretariat in je skladno z aktom o notranji organizaciji, v povezavi s področjem revizije, zadolžena za izvedbo določenih nalog.

Na ministrstvu (brez organov v sestavi) je bilo na dan 16. 1. 2013 v rednem delovnem razmerju 388 zaposlenih. Skupaj je bilo v Direktoratu za kmetijstvo 98 zaposlenih, od tega devet v SPSNVOŠK, ki vsebinsko pokriva področje FADN. V Službi za IT je bilo zaposlenih osem javnih uslužbencev⁵⁵.

1.4.1.1 Umeščenost Sektorja za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in knjigovodstvo

Skladno z aktom o notranji organizaciji Direktorat za kmetijstvo opravlja naloge, ki se nanašajo na področje kmetijskih trgov, programa razvoja podeželja, urejanja kmetijskega prostora in zemljiških operacij, podnebnih sprememb, nevladnih organizacij, šolstva in knjigovodstva na kmetijah, ter naloge s področja upravljanja registra kmetijskih gospodarstev.

Naloge Direktorata za kmetijstvo, v okviru katerih se izvaja tudi FADN, so:

- priprava in spremljanje izvajanja predpisov iz delokroga Direktorata za kmetijstvo;
- spremljanje ekonomskega položaja kmetijstva in izdelava tekočih analiz ter predlogov ukrepov;

⁵⁴ Št. 1000-3/2012/1 – čistopis z dne 13. 3. 2012, št. 1000-12/2012/1 z dne 10. 7. 2012, št. 1000-14/2012/1 z dne 9. 11. 2012, št. 1000-19/2012/2 z dne 12. 12. 2012.

⁵⁵ Interni podatki ministrstva, 16. 1. 2013.

- usklajevanje priprave in izvajanja ukrepov skupne kmetijske politike Evropske unije, ukrepov državnih pomoči in drugih ukrepov, ki so pomembni za razvoj kmetijskega sektorja;
- koordinacija vodenja in upravljanja zbirk podatkov.

Direktorat za kmetijstvo je razdeljen na pet sektorjev, med katerimi je tudi SPSNVOŠK. Ta opravlja tudi naloge, povezane s FADN, ki se nanašajo na:

- spremljanje stanja in pripravo sistemskih rešitev na področju podnebnih sprememb, šolstva, nevladnih organizacij in knjigovodstva na kmetijah;
- pripravljane in spremljanje izvajanja predpisov iz delokroga sektorja;
- oblikovanje sistemskih rešitev, usmerjanje, koordiniranje ter spremljanje izvajanja knjigovodstva na kmetijah;
- sodelovanje in nadzor pri spremljanju in financiranju projektov oziroma strokovnih nalog s področja dela sektorja;
- vodenje in upravljanje Evidence kmetij, ki vodijo kmetijsko knjigovodstvo;
- načrtovanje in izvajanje proračuna in drugih ukrepov iz delokroga sektorja;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv iz delokroga sektorja;
- sodelovanje v delovnih telesih Evropske unije in mednarodnih organizacijah z delovnega področja;
- sodelovanje z vladnimi in nevladnimi organizacijami na področju dela.

1.4.1.2 Umeščenost Službe za informacijsko tehnologijo

Služba za IT je v skladu z aktom o notranji organizaciji zadolžena za opravljanje nalog, ki se nanašajo na:

- oblikovanje strategije razvoja informacijskega sistema;
- organizacijo in razvoj informacijskega sistema ministrstva v skladu z obstoječimi metodologijami na posameznih strokovnih področjih;
- načrtovanje in izvajanje proračuna in drugih ukrepov s področja dela Službe za IT;
- vzpostavitev in vodenje evidenc s področja dela Službe za IT;
- vzpostavitev, povezavo in tehnično vzdrževanje zbirk podatkov za celotno delovno področje ministrstva;
- nadzor in zagotavljanje operativnosti in dostopnosti obstoječih zbirk podatkov in sistema informacijske infrastrukture;
- izvajanje nalog tehnične in strokovne podpore končnim uporabnikom;
- izvajanje dejavnosti v sklopu popisa osnovnih sredstev za informatizacijo ministrstva;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja dela Službe za IT;
- sodelovanje z državnim organom, pristojnim za področje IT, in drugimi državnimi organi s področja dela; skupno zagotavljanje ukrepov s področja informacijske varnosti;
- izvajanje zaščite pred zlonamerno programsko kodo;
- zagotavljanje systemske, aplikativne in uporabniške podpore;
- pripravo in izvedbo postopkov za nemoteno delovanje informacijskega sistema ministrstva;
- evidentiranje, vzdrževanje in nadzor delovanja informacijske opreme;
- načrtovanje in izvedbo investicij v informacijsko opremo in sistemsko programsko opremo;
- sistemsko administracijo in zagotavljanje nemotene delovanja informacijske strojne opreme, strežnikov in lokalnega omrežja;
- sistemsko administracijo mrežne programske opreme, zagotavljanje njenega nemotene delovanja in administracijo spletnih strani;
- aktivno sodelovanje v projektih E-uprave in skrb za uvajanje storitev E-uprave;

- načrtovanje, vodenje in izvedbo razvojnih nalog in projektov s področja IT in upravljane informacij ter prenovo informacijske infrastrukture;
- spremljanje in izvajanje direktiv, normativnih in zakonodajnih predpisov s področja informatike in z njo povezanih dejavnosti;
- spremljanje razvoja in uvajanje sodobnih tehnologij elektronskega poslovanja in varnega oddaljenega dostopa do storitev v omrežju HKOM⁵⁶;
- spremljanje in nadzor dela pogodbenih izvajalcev pri opravljanju storitev.

1.4.2 Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije

KGZS je bila ustanovljena z Zakonom o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije⁵⁷ (v nadaljevanju: ZKGZ).

Statut Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije⁵⁸ (v nadaljevanju: statut KGZS) določa, da je KGZS pravna oseba javnega prava. KGZS je avtonomna, nepolitična in strokovna organizacija za:

- varovanje in zastopanje interesov kmetijstva, gozdarstva in ribištva,
- izvajanje javnih služb in javnih pooblastil na področju kmetijstva, gozdarstva in ribištva,
- svetovanje posameznikom in pravnim osebam, ki opravljajo kmetijsko, gozdarsko in ribiško dejavnost,
- pospeševanje gospodarnega in okolju prijaznega kmetovanja, gozdarstva in ribištva.

KGZS opravlja naslednje naloge:

- obravnava problematiko kmetijstva, gozdarstva in ribištva ter predlaga ukrepe za njihov skladen razvoj;
- opravlja za svoje člane splošno strokovno svetovanje in splošno strokovno pomoč na področju kmetijstva, gozdarstva in ribištva;
- usklajuje skupne in posamične interese članov ter zastopa interese članov in interese kmetijstva, gozdarstva in ribištva pred državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil;
- spodbuja, organizira in koordinira ukrepe za izboljšanje delovnih pogojev v kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu;
- oblikuje stališča in predlaga ukrepe za izboljšanje socialnih razmer v kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu;
- sodeluje z zbornicami in ostalimi sorodnimi kmetijskimi, gozdarskimi in ribišskimi organizacijami doma in v tujini;
- sodeluje z izobraževalnimi, raziskovalnimi in znanstvenimi ustanovami za razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribištva;
- organizira in se udeležuje sejmov in drugih prireditev na področju kmetijske, gozdarske in ribiške dejavnosti;
- daje strokovna mnenja v postopkih sprejemanja predpisov in drugih dokumentov s področja kmetijstva, gozdarstva in ribištva;
- spremlja in opozarja na posledice učinkovanja predpisov Državnega zbora Republike Slovenije, vlade, ministrstev, lokalnih skupnosti in predpisov Evropske unije na kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo;
- obvešča člane o svojih aktivnostih;

⁵⁶ Hitro komunikacijsko omrežje organov državne uprave.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 69/04-UPB1, 26/08.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 75/12-UPB2.

- vodi evidenco članov in razvija informacijski sistem;
- podeljuje priznanja za uspešno delo.

KGZS izvaja naloge javnih služb na področju kmetijstva in druge naloge na način in pod pogoji, ki jih določa ZKGZ.

KGZS lahko opravlja tudi druge dejavnosti povezane s kmetijstvom, gozdarstvom in ribištvom, iz katerih pridobiva dohodek.

Člani KGZS so fizične in pravne osebe, ki izpolnjujejo pogoje, določene v ZKGZ. KGZS ima obvezne in prostovoljne člane. V tabeli 3 je prikazano število članov KGZS za obdobje od leta 2009 do leta 2012.

Tabela 3: Število članov KGZS za obdobje od leta 2009 do leta 2012⁵⁹

Članstvo v letu	2009	2010	2011	2012
Fizične osebe	110.482	109.706	108.927	109.800
Pravne osebe	1.565	1.591	1.598	1.767
Skupaj vsi člani KGZS	112.047	111.297	110.525	111.567

Vir: KGZS.

Ministrstvo in Ministrstvo za finance dajeta soglasje k programu dela in finančnemu načrtu KGZS, ki ga v skladu s svojimi pristojnostmi sprejema svet KGZS. Svet KGZS pripravlja letno poročilo in spremlja izvrševanje programa dela in finančnega načrta.

1.4.2.1 Umeščenost KGZS

KGZS ima obvezne organe, strokovne odbore in druga stalna oziroma občasna delovna telesa. Mandatna doba članov obveznih organov KGZS je štiri leta in so po izteku enega mandata lahko ponovno voljeni oziroma imenovani. Mandatna doba članov strokovnih odborov in članov drugih stalnih oziroma občasnih delovnih teles zajema obdobje imenovanja oziroma do razrešitve na pristojnem organu KGZS.

Obvezni organi KGZS so⁶⁰:

- svet KGZS,
- upravni odbor KGZS,
- nadzorni odbor KGZS,
- predsednik in dva podpredsednika KGZS,
- častno razsodišče KGZS,
- stalna arbitražna KGZS,
- direktor Zborničnega urada.

⁵⁹ Odmera zborničnega prispevka za posamezno leto se izvede na podlagi podatkov iz prejšnjega leta.

⁶⁰ 12. člen ZKGZ.

KGZS izvaja svojo dejavnost na sedežu v Ljubljani, na sedežih območnih enot in na sedežih izpostav območnih enot. Organizacijske enote KGZS se za zagotavljanje interesov članov in dejavnosti zbornice na določenem območju organizirajo v območne enote, ki jih določa ZKGZ. Območne enote medsebojno sodelujejo in v zadevah, ki se nanašajo na več območnih enot, oblikujejo skupna stališča. KGZS lahko ustanovi, preoblikuje ali ukine izpostavo območne enote.

Kot izhaja iz Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest KGZS in Spremembe in dopolnitve pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest KGZS⁶¹ (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organizaciji KGZS) je delo KGZS glede na zahtevnost, vrsto, obseg in medsebojno povezanost nalog organizirano po notranjih organizacijskih enotah.

Za izvedbo zahtevnejših nalog, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje različnih organizacijskih enot, lahko direktor Zborničnega urada oblikuje projektno ali delovno skupino.

V skladu z organizacijo KGZS je za delo v povezavi s področjem FADN odgovoren Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo v okviru Zborničnega urada KGZS. Glavne naloge Sektorja za kmetijstvo in gozdarstvo v okviru KGZS na področju kmetijskega svetovanja so: koordinacija dela javne kmetijske svetovalne službe (v nadaljevanju: JKSS), usmerjanje dela svetovalcev, spremljanje in analiziranje njihovega dela v JKSS. Ostale naloge Sektorja za kmetijstvo in gozdarstvo pa so⁶²:

- sodelovanje z ministrstvom pri vsebinah, ki se nanašajo na delo JKSS;
- priprava programa dela JKSS;
- priprava poročil za ministrstvo o nalogah in aktivnostih JKSS (mesečno, četrletno in letno);
- sodelovanje z ministrstvom pri pripravi predpisov s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane;
- vodenje strokovnih skupin za posamezna vsebinska področja znotraj JKSS;
- priprava operativnih načrtov dela za posamezne naloge JKSS in natančnih enotnih navodil za poročanje prek spletne aplikacije;
- spremljanje osebnih svetovanj (zapisnik, iz katerega je razvidna opravljena naloga, porabljen čas, nosilec kmetijskega gospodarstva, podpis nosilca kmetijskega gospodarstva);
- nadgradnja obstoječega sistema poročanja oziroma vzpostavitev sistema poročanja, ki omogoča spremljanje in vrednotenje posameznih vsebinskih nalog in aktivnosti;
- priprava načrta nadzora in letnega poročila o opravljenih nadzorih izvajanja JKSS v vseh KGZ;
- priprava osnutkov cenikov za storitve JKSS po virih financiranja;
- priprava svetovalnih orodij;
- priprava programa usposabljanj (s terminskim načrtom) kmetijskih svetovalcev, ki vključuje tudi prenos znanja relevantnih znanstvenih področij;
- priprava in izdaja strokovnih navodil in priporočenih tehnologij z objavo v elektronski obliki ali s tiskanjem publikacij.

⁶¹ Št. 76/01/2010 z dne 17. 6. 2010 in št. 91/101/2011 z dne 12. 9. 2011.

⁶² KGZS, Poročilo o izvajanju javne službe kmetijskega svetovanja, Poročilo za leto 2011, Program za leto 2011, Ljubljana, avgust 2011.

Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo se deli na Oddelek za rastlinsko pridelavo, Oddelek za živinorejo, Oddelek za razvoj podeželja in Oddelek za gozdarstvo in obnovljive vire. Delo v povezavi s področjem FADN se izvaja v Oddelku za razvoj podeželja, ki opravlja naslednje naloge:

- načrtuje, usklajuje, vodi in izvaja svetovanje za razvoj podeželja;
- vodi, izvaja in usklajuje program dela JKSS na področju razvoja podeželja;
- načrtuje, oblikuje in usklajuje razvojne programe;
- načrtuje, usklajuje, vodi in izvaja svetovanje na področju kmečke družine in socialnih zadev in dopolnilnih dejavnosti na kmetijah;
- vodi, izvaja in usklajuje program dela JKSS na področju kmečke družine in socialnih zadev in dopolnilnih dejavnosti na kmetijah;
- sodeluje in svetuje pri delu kmečkih društev in združenj;
- načrtuje, usklajuje, vodi in izvaja izobraževanja in usposabljanja kmetov ter kmetijskih svetovalcev:
 - načrtuje, usklajuje, vodi in izvaja svetovanje s področja ekonomike kmetijstva,
 - vodi, izvaja in usklajuje program dela JKSS na področju ekonomike kmetijstva,
 - vodi in usklajuje dela na področju ekonomike kmetijske pridelave, ekonomike posameznih pridelkov in proizvodnih usmeritev,
 - usklajuje delo na področju vodenja knjigovodstva na kmetijah in spremljanja dohodkovnega položaja kmetij,
 - organizira splet tržnih informacij in svetovanje na področju trženja kmetijskih pridelkov,
 - načrtuje, usklajuje, vodi in izvaja svetovanje na področju neposrednih in izravnalnih plačil,
 - vodi, izvaja in usklajuje program dela JKSS na področju neposrednih in izravnalnih plačil,
 - spremlja predpise Republike Slovenije in Evropske unije s svojega delovnega področja,
 - sodeluje z ustanovami doma in v tujini.

1.4.2.2 Umeščenost JKSS, KGZ Kranj in KGZ Ptuj

Naloge kmetijskega svetovanja na področju FADN izvaja JKSS, ki deluje v osmih Oddelkih za kmetijsko svetovanje pri KGZ, katerih ustanoviteljica je KGZS. V oddelkih za kmetijsko svetovanje delujejo kmetijski svetovalci specialisti in terenski svetovalci za kmečko družino in dopolnilne dejavnosti. Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo, ki deluje v okviru Zborničnega urada KGZS, vodi, usmerja in strokovno koordinira delo JKSS v skladu s sprejetim letnim programom dela KGZS.

JKSS opravlja naloge v skladu s 123. členom ZKme-1, in sicer:

- svetovanje v zvezi s tehnološkim, gospodarskim in okoljevarstvenim področjem opravljanja kmetijske dejavnosti;
- svetovanje in pomoč pri izdelavi razvojnih načrtov za kmetijska gospodarstva;
- svetovanje in pomoč pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike;
- svetovanje in pomoč pri organizaciji in delovanju rejskih organizacij, organizacij pridelovalcev in drugih oblik proizvodnega združevanja kmetijskih pridelovalcev;
- svetovanje na področju kmetijskih in s kmetijstvom povezanih predpisov.

Strokovne službe delujejo na osmih območnih KGZ:

- Kmetijsko gozdarski zavod Celje (v nadaljevanju: KGZ Celje),
- KGZ Kranj,
- Kmetijsko gozdarski zavod Ljubljana (v nadaljevanju: KGZ Ljubljana),
- Kmetijsko gozdarski zavod Maribor (v nadaljevanju: KGZ Maribor),

- Kmetijsko gozdarski zavod Murska Sobota (v nadaljevanju: KGZ Murska Sobota),
- Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica (v nadaljevanju: KGZ Nova Gorica),
- Kmetijsko gozdarski zavod Novo mesto (v nadaljevanju: KGZ Novo mesto),
- KGZ Ptuj.

Vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov s kmetijskih gospodarstev, ki so vključena v mrežo FADN, je prevzela KGZS in predala v izvajanje KGZ Kranj in KGZ Ptuj⁶³, kjer sta organizirani računovodski pisarni⁶⁴. Naloge kmetijskega svetovanja na področju FADN izvajajo Oddelki za kmetijsko svetovanje pri območnih javnih KGZ, katerih ustanoviteljica je KGZS.

1.4.2.3 Organizacija dela na področju FADN v okviru JKSS

Naloge *glavnega koordinatorja FADN* na KGZS, v Sektorju za kmetijstvo in gozdarstvo, oddelku razvoj podeželja, so⁶⁵:

- članstvo nacionalne komisije za spremljanje in izvajanje FADN knjigovodstva,
- usklajevanje z ministrstvom (pogodbe, sezname kmetij, zagotavljanje reprezentativnosti vzorca in podobno),
- informiranje koordinatorjev na KGZ,
- razreševanje metodoloških težav,
- pomoč pri odpravljanju napak.

Na vsakem od osmih KGZ je en svetovalec imenovan za *FADN koordinatorja* za območje svojega KGZ, ki opravlja naloge:

- posredovanje informacij ostalim svetovalcem na njegovem KGZ,
- servisiranje svetovalcev s tiskovinami in ostalimi gradivi,
- posodabljanje seznamov kmetij,
- posredovanje pogodb med ministrstvom in kmeti,
- priprava predstavitev, predavanj, animacijskih delavnic.

Obstajajo tudi *terenski svetovalci* za kmečko družino in dopolnilne dejavnosti, ki opravljajo naloge:

- pridobivanje kmetij v reprezentativni vzorec,
- informiranje in pomoč kmetijam na svojem svetovalnem terenu pri zapisovanju poslovnih dogodkov,
- izpolnjevanje in posodabljanje popisnih listov ob koncu oziroma začetku obračunskega obdobja.

Na KGZS je bilo na dan 1. 1. 2013 v rednem delovnem razmerju 59 zaposlenih. Na področju kmetijskega in gozdarskega svetovanja v Sektorju za kmetijstvo in gozdarstvo je zaposlenih 15 javnih uslužbencev, od tega ena zaposlena izvaja naloge na področju FADN. V tabeli 4 je prikazano število zaposlenih, število izpostav, število lokacij, število vseh svetovalcev in število svetovalcev, ki so se ukvarjali s FADN na KGZS in posameznih KGZ na dan 1. 1. 2013.

⁶³ Povezava s točko 2.3 tega poročila.

⁶⁴ Povezava s točko 2.2.1.2 tega poročila.

⁶⁵ [URL: <http://www.kgzs.si/gv/razvoj-podezelja/fadn/organizacija-dela.aspx>], oktober 2013.

Tabela 4: Število zaposlenih, število izpostav, število lokacij, število vseh svetovalcev in število svetovalcev, ki se ukvarjajo s FADN na KGZS in KGZ na dan 1. 1. 2013

	Število zaposlenih na KGZS in KGZ	Število izpostav	Število lokacij	Število vseh svetovalcev	Število svetovalcev, ki se ukvarjajo s FADN
KGZS	59	0	1	15	1
KGZ Celje	97	11	13	50	37
KGZ Kranj	46	5	11	22	18
KGZ Ljubljana	105	13	21	45	32
KGZ Maribor	43	1	3	19	7
KGZ Murska Sobota	94	4	12	39	29
KGZ Nova Gorica	108	9	14	42	26
KGZ Novo mesto	75	8	9	44	34
KGZ Ptuj	100	5	6	36	27
Skupaj	727	56	90	312	211

Vir: KGZS.

1.5 Odgovorne osebe revidirancev

V tabeli 5 so našteje odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 5: Odgovorne osebe ministrstva

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Dr. Milan Pogačnik, minister	od 21. 11. 2008 do 30. 3. 2010
Dr. Henrik Gjerkeš, minister	od 30. 3. 2010 do 5. 5. 2010
Mag. Dejan Židan, minister	od 5. 5. 2010 ⁶⁶ do 10. 2. 2012
Franc Bogovič, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Mag. Dejan Židan, minister	od 20. 3. 2013

⁶⁶ Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj z ministri pa je moral opravljati tekoče posle do prisega nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

V tabeli 6 so naštetе odgovorne osebe KGZS, KGZ Kranj in KGZ Ptuj v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 6: Odgovorne osebe KGZS, KGZ Kranj in KGZ Ptuj

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Ciril Smrkolj, predsednik KGZS	od 2. 7. 2008 do 28. 6. 2012
Cvetko Zupančič, predsednik KGZS	od 29. 6. 2012
Igor Hrovatič, v. d. direktorja KGZS	od 15. 9. 2008 do 31. 3. 2009
Igor Hrovatič, direktor KGZS	od 1. 4. 2009 do 31. 3. 2013
Danilo Potokar, v. d. direktorja KGZS	od 1. 4. 2013
Mitja Kadoič, v. d. direktorja KGZ Kranj	od 1. 3. 2008 do 28. 2. 2009
Mitja Kadoič, direktor KGZ Kranj	od 1. 3. 2009
Slavko Janžekovič, direktor KGZ Ptuj	od 27. 12. 2005 do 30. 12. 2012
Andrej Rebernišek, v. d. direktorja KGZ Ptuj	od 31. 12. 2012 do 31. 5. 2013
Andrej Rebernišek, direktor KGZ Ptuj	od 1. 6. 2013

2. IS FADN

IS FADN je programska rešitev, namenjena vnosu, obdelavi in arhiviranju knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev in pripravi poročila skladno s predpisi Evropske unije, ki so naštetja v poglavju 1.1 tega poročila. IS FADN je celovita rešitev, ki pokriva zajem in obdelavo predpisanih podatkov ter pripravo poročila skladno s predpisi Evropske unije.

V Republiki Sloveniji se je za vnos, obdelavo in arhiviranje knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev po metodologiji FADN od leta 1993 do vključno leta 2011 uporabljala programska rešitev KJN-FADN. Med izvajanjem revizije sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj v sodelovanju z zunanjim izvajalcem razvila novo programsko rešitev FADN evidenca⁶⁷, ki je za njihove lastne potrebe v uporabi za vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov od marca 2012. Stara in nova programska rešitev pokrivata zajem in omogočata obdelavo podatkov ter pripravo izpisov v skladu z obliko in strukturo poročila, kot jo zahteva Evropska unija oziroma Evropska komisija.

Pravilnik FADN v 9. členu opredeljuje, da ministrstvo zagotovi računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije, ki bo last ministrstva. Skrbnik programske opreme je ministrstvo in računalniška programska oprema se, na podlagi dovoljenja ministrstva, lahko uporablja tudi za druge namene znotraj ukrepov kmetijske politike.

Tabela 7 prikazuje seznam ključnih programskih rešitev za podporo zbiranja in obdelave računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev.

⁶⁷ Pogodba o pripravi rešitve za FADN evidenco, št. pogodbe 496/2011 – TrendNET, d. o. o., KGZ Ptuj, KGZ Kranj, 25. 8. 2011 (v nadaljevanju: pogodba o pripravi programske rešitve za FADN evidenco).

Tabela 7: Seznam ključnih programskih rešitev za podporo zbiranja in obdelave podatkov za FADN

Organizacijski proces	Programska rešitev	Razvojni okvir / jezik	Zbirka podatkov programske rešitve	Operacijski sistem programske rešitve	Dobavitelj	Vzdrževanje
vnos, obdelava in arhiviranje podatkov – vzorčniki	KNJ-FADN	Borland Delphi / .NET C#	Borland Paradox (Borland Database Engine)	Windows XP, Vista, Windows 7	Agroport*	Agroport, K. Gajšek
vnos, obdelava in arhiviranje podatkov – obvezniki	KNJ-FADN	Borland Delphi / .NET C#	Borland Paradox (Borland Database Engine)	Windows XP, Vista, Windows 7	Agroport	Agroport, K. Gajšek
vnos, obdelava in arhiviranje podatkov – vzorčniki	FADN evidenca	.NET platforma / C#	Microsoft SQL Server 2008 R2	neodvisno; pogoj je spletni brskalnik	TrendNET**	TrendNET
vnos, obdelava in arhiviranje podatkov – obvezniki	FADN evidenca	.NET platforma / C#	Microsoft SQL Server 2008 R2	neodvisno; pogoj je spletni brskalnik	TrendNET	TrendNET

Opombi: * Agroport, d. o. o., Bohinj (v nadaljevanju: Agroport).

** TrendNET, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: TrendNET).

Vir: KGZS.

2.1.1 Programska rešitev KNJ-FADN

Prvotna različica programske rešitve KNJ-FADN je bila izdelana že v letu 1993, ko je ministrstvo sklenilo pogodbo za izdelavo programske rešitve z zunanjim izvajalcem Agroport⁶⁸, ki je bil hkrati tudi izvajalec storitve obdelave podatkov. Programsko rešitev KNJ-FADN so v obdobju trajanja pogodbe stalno posodabljali, leta 1996 je bila prilagojena za delovanje na operacijskem sistemu Windows⁶⁹. KNJ-FADN je bila samostojna aplikacija⁷⁰, ki je delovala na uporabniških delovnih postajah in ni bila povezana z okoljem. Namenjena je bila za vnos podatkov večjega števila kmetij (od nekaj sto do tisoč), ne pa za vnos podatkov posamezne kmetije. V letu 2001 je prenehala veljati pogodba z zunanjim izvajalcem Agroport. Po prenehanju veljavnosti pogodbe je bila programska rešitev KNJ-FADN prenesena na ministrstvo. Dokumentacija v zvezi s programsko rešitvijo KNJ-FADN in izvorna koda sta bili predani ministrstvu.

Za obračunsko leto 2004 in kasnejša leta pa je ministrstvo s pravilnikom FADN določilo za izvedbo nalog vnosa in obdelave podatkov KGZS in ji dalo v uporabo programsko rešitev KNJ-FADN iz leta 2001. V okviru KGZS je bilo dogovorjeno, da te naloge opravita KGZ Kranj in KGZ Ptuj. KGZS je programsko

⁶⁸ Pogodba o izdelavi računalniškega programa, vnosu, obdelavi in arhiviranju knjigovodskih podatkov s kmetij, št. 51-1/94 – Agroport, MKGP, 23. 8. 1994; Pogodba o vnosu, obdelavi in arhiviranju knjigovodskih podatkov s kmetij, št. 321-211/2001 – Agroport, MKGP, 8. 11. 2001.

⁶⁹ Prvotna rešitev iz leta 1993 je delovala v operacijskem sistemu DOS.

⁷⁰ Angl.: *stand-alone application*.

rešitev nadgrajevala do leta 2007, na podlagi avtorske pogodbe⁷¹. Programska rešitev KNJ-FADN se je z večkratnimi prekinitvami in vmesnim nedelovanjem na KGZS uporabljala do vključno leta 2011.

Leta 2007 in 2008 se je število obveznikov močno povečalo in takrat se je ministrstvo odločilo, da se tudi kmetom da brezplačno v uporabo programsko rešitev KNJ-FADN. Kratkoročna rešitev je bila nadgradnja obstoječe programske rešitve KNJ-FADN z možnostjo dostopa do interneta. Programska rešitev KNJ-FADN je bila v letu 2008 tako nadgrajena za distribucijo programa in internetno posodabljanje. Programska rešitev KNJ-FADN je lahko delovala samostojno (brez povezave na internet), vendar so bile za delovanje potrebne zadnje verzije sistemskih datotek in osrednji strežnik je avtomatično dodeljeval unikatne številke knjigovodskih listin. Za pravilno delovanje programa KNJ-FADN je bila nujna komunikacija s strežnikom, saj so se program in sistemske datoteke stalno posodabljali. Vsakokratne nadgradnje programske rešitve KNJ-FADN so uporabniki na svoje računalnike prenašali s strežnika, ki je bil zakupljen pri enem od sistemskih ponudnikov storitve zakupa diskovnega prostora⁷². V obdobju, na katero se nanaša revizija, so uporabniki zaznavali težave z delovanjem in dostopom do programske rešitve KNJ-FADN.

Programska rešitev KNJ-FADN je za shranjevanje podatkov uporabljala zbirko podatkov Borland Paradox. Podatkovna zbirka je bila nameščena lokalno na uporabnikovi delovni postaji. Programska rešitev KNJ-FADN je delovala v okolju Microsoft Windows. Storitve nadgradnje programske rešitve do leta 2007 je KGZS redno plačevala. Storitve vzdrževanja programske rešitve od leta 2008 pa pogodbeno niso bile urejene. Po navedbah predstavnikov ministrstva in KGZS so programsko rešitev KNJ-FADN vzdrževali neformalno, da je delovala in da so bile obveznosti računovodskih pisarn in ministrstva do Evropske komisije izpolnjene.

Leta 2008 je ministrstvo izvedlo izobraževanja za uporabo programske rešitve KNJ-FADN in organiziralo tehnično podporo. V letu 2008 so bile tudi javnostim posredovane informacije o težavah, povezanih s pravicami uporabe programske rešitve. Agroport je predlagal ministrstvu podpis Sporazum za brezplačno uporabo KNJ-FADN v letu 2008, ki pa ni bil sklenjen. Očitek ministrstva je bil, da Agroport brezplačno ponuja nekaj, kar je last ministrstva. Sporno je bilo, da bi ministrstvo plačalo vzdrževanje in nujne nadgradnje, vendar bi nadgradnje postale last Agroport.

2.1.2 Programska rešitev FADN evidenca

Ker ministrstvo z dotedanjimi javnimi razpisi še ni uspelo zagotoviti IS FADN, za KNJ-FADN pa ni bilo sklenjenih vzdrževalnih pogodb, sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj v letu 2011 dala razviti zunanjemu izvajalcu TrendNET novo programsko rešitev FADN evidenca, ki naj bi zagotavljala izvajanje funkcionalnosti IS FADN. KGZ Kranj in KGZ Ptuj sta izbrala izvajalca za razvoj IS FADN po postopku zbiranja ponudb. Programska rešitev FADN evidenca je prilagojena vodenju evidenc FADN na KGZ, na računovodskih servisih ali na kmetijah, kar pomeni, da obstajajo tri vrste uporabnikov programske rešitve. Licence za programsko rešitev FADN evidenca KGZ Kranj in KGZ Ptuj uporabnikom letno zaračunavata, in sicer glede na število kmetij. V podatkovni zbirki FADN evidenca je 3.055 različnih

⁷¹ Pogodba o stvaritvi avtorskega dela z dne 15. 2. 2007, s K. Gajšek.

⁷² Ministrstvo pogodbe o sodelovanju s ponudnikom storitve ni sklenilo in je nima.

kmetij⁷³. Programska rešitev FADN evidenca je bila zasnovana avgusta 2011, izdelana in uvedena v produkcijsko okolje pa marca 2012. Pri razvoju so bile uporabljene sodobne tehnološke rešitve.

Programska rešitev FADN evidenca je spletna aplikacija, uporabljena je podatkovna zbirka, ki deluje na podatkovnem strežniku Microsoft SQL Server 2008 R2 ter aplikacijski strežnik Microsoft Windows 2008 R2 z IIS 7.5/ASP.NET 4. Z zunanjim izvajalcem TrendNET je sklenjena tripartitna pogodba o pripravi programske rešitve za FADN evidenco. Zunanji izvajalec TrendNET je odgovoren za administracijo podatkovne zbirke in za zagotavljanje vse potrebne infrastrukture za uporabo FADN evidence, vsa infrastruktura se nahaja na njihovi lokaciji⁷⁴.

2.1.3 Izbira izvajalca za razvoj nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN

Pravilnik FADN v 9. členu določa, da ministrstvo zagotovi računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov. Ministrstvo je junija 2010 objavilo javno naročilo po odprtem postopku za izbiro izvajalca razvoja nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN⁷⁵, na katerem pa ni izbralo nobenega od petih ponudnikov. Ministrstvo je kot razlog navedlo spremembo okoliščin, ki so vezane na predmet javnega naročila. Decembra 2010 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini⁷⁶, s katerim je bil drugi odstavek 47. člena Zakona o dohodnini⁷⁷ (v nadaljevanju: ZDoh-2) spremenjen tako, da določa, da se davčni osnovi od dohodka iz osnovne kmetijske dejavnosti in osnovne gospodarske dejavnosti ugotavljata na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov ali na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov, če skupni dohodek članov kmečkega gospodinjstva iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti preseže 7.500 evrov ali če se člani kmečkega gospodinjstva, za katere se v skladu z 69. členom ZDoh-2 šteje, da opravljajo osnovno kmetijsko in osnovno gozdarsko dejavnost, za to prostovoljno odločijo. Navedena sprememba v 47. členu ZDoh-2 se bo prvič uporabila za odmero dohodnine za leto 2013. Zavezanci za dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti bodo torej morali za ugotavljanje dohodka iz teh dejavnosti voditi ustrezno računovodstvo, iz računovodskih razvidov (evidenc) sestavljati predpisane računovodske izkaze in davčne obračune. Poleg tega je bilo na podlagi PRP 2007–2013 objavljenih več uredb, ki so natančneje vsebinsko opredelile izvajanje posameznih ukrepov. Določbe v uredbah v zvezi s spremljanjem in poročanjem glede gospodarjenja na kmetijah predpisujejo spremljanje gospodarjenja po metodologiji FADN za ukrepe 112, 113, 121 in 123. Glede na določbe uredb imajo kmetijska gospodarstva tudi možnost izpolnitev zahtev po poročanju na podlagi priglašene davčnega knjigovodstva, kot je to opredeljeno v ZDoh-2. Upravičencem torej ni treba spremljati gospodarjenja po metodologiji FADN le, če izpolnjujejo s predpisi določene druge pogoje glede ugotavljanja dejanskega dohodka na kmetijskem gospodarstvu – s knjigovodstvom po dejanskih dohodkih oziroma dejanskih dohodkih in odhodkih.

⁷³ Interni podatki TrendNET na dan 17. 1. 2013.

⁷⁴ Šlandrova cesta 6A, Velenje.

⁷⁵ Javno naročilo št. JN5450/2010 z dne 24. 6. 2010,

[URL: <http://www.enarocanje.si/pregledobjave.asp?IzpObrazec=126642>], oktober 2013.

⁷⁶ ZDoh-2H; Uradni list RS, št. 106/10.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 51/10-UPB6.

Ministrstvo je navedlo, da so se zaradi navedene spremembe ZDoh-2 spremenile okoliščine in potrebe po izdelavi programske opreme, saj bi bilo s tehničnega vidika in z vidika uporabnosti racionalno in gospodarno izdelati programsko opremo, ki bi zajemala vodenje računovodstva po Slovenskih računovodskih standardih (v nadaljevanju: računovodski standardi) in tudi evidentiranje tistih podatkov, ki so nujni za vodenje knjigovodstva po metodologiji FADN in niso zajeti v programu za vodenje računovodstva. Po oceni ministrstva bi bilo s programsko opremo, ki bi bila bolj prirejena vodenju poslovnih knjig za kmetijsko dejavnost, kmetom olajšano vodenje poslovnih knjig in obenem omogočen dostop do programa prek spletne strani ministrstva. Z izdelavo programske opreme, ki bi vključevala tako vodenje računovodstva po slovenskih računovodskih standardih in evidentiranje podatkov, ki so nujni za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN, je ministrstvo želelo doseči cilj, da bi se uporabniki spletne aplikacije – kmetje – izognili dvojnemu vnašanju podatkov (vodenje knjigovodstva po metodologiji FADN in računovodskih standardih), obenem pa bi se podatki zbirali v okviru ene aplikacije, s čimer bi se zagotovila tudi večja preglednost, večja možnost povezovanja in prenosa podatkov z različnimi zbirkami. Tako izdelana programska oprema naj bi po načrtih ministrstva zagotavljala tudi večjo uporabnost tako za uporabnike spletne aplikacije – kmete kot tudi za ministrstvo.

Ministrstvo je kmetijam že v letu 2009 obljubljalo novo brezplačno programsko rešitev⁷⁸. Nova programska rešitev za vodenje knjigovodstva FADN naj bi bila dostopna v drugi polovici leta 2010 in na voljo zainteresirani javnosti pod določenimi pogoji, kar pa se v praksi ni zgodilo. Po tedanjih načrtih naj bi ministrstvo novo programsko rešitev posredovalo računovodskim pisarnam in obveznikom, ki bodo sposobni sami vnašati in obdelovati podatke. V ta namen naj bi ministrstvo organiziralo tudi usposabljanja za vse uporabnike.

Ministrstvo je v letu 2011 začelo pripravljati novi javni razpis, s katerim bi izbralo izvajalca za razvoj nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN in za vodenje knjigovodstva po računovodskih standardih za spremljanje prihodkov in odhodkov s področja kmetijstva in gozdarstva. Za preveritev izhodišč in možnosti razvoja tovrstne aplikacije je ministrstvo objavilo Javni poziv k sodelovanju zainteresiranih o možnih rešitvah na trgu glede informatizacije procesa kmetijskega knjigovodstva⁷⁹. Na objavljeni poziv se je odzvalo sedem izvajalcev, ki so jim junija 2011 predstavili izhodišča za predvideno izgradnjo informatizacije procesa kmetijskega knjigovodstva in jih pozvali k razpravi ter predložitvi pisnih ocen možnosti razvoja tovrstne programske rešitve in ocene morebitnih drugih potrebnih vsebin ter okvirni oceni vrednosti takšnega projekta.

Glede na vse prispele analize, ki so se medsebojno razlikovale tako po ocenah koncepta izvedljivosti kot tudi po finančni oceni izvedbe projekta, je ministrstvo menilo, da je definicija specifikacij zelo kompleksna. Ministrstvo je ocenilo⁸⁰, če bi združevali vse prispele elaborate v eno specifikacijo, na podlagi katere bi definirali razpisno specifikacijo, bi z veliko verjetnostjo naleteli na pritožbe na javno naročilo. Za izvedbo javnega naročila bi bilo treba zagotoviti tudi sredstva v proračunu. Vodstvo ministrstva je potrdilo koncept

⁷⁸ Na spletnem forumu Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: ARSKTRP) in ministrstva, v elektronskih sporočilih predstavnikov ministrstva kmetom in glasilo Kmečki glas.

⁷⁹ Javni poziv z dne 20. 5. 2011, [URL: http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/javne_objave/javni_razpisi/index0033.html?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=967], december 2013.

⁸⁰ Informacija ministru glede aplikacije: Kmetijsko knjigovodstvo (od 1. 1. 2013), uvedba računovodskega standarda in razvoj aplikacije FADN 2011–2012, št. 430-68/2011-3 z dne 25. 7. 2011.

projekta, potrjen je bil tudi prvi predlog za rebalans proračuna za leto 2012, ki je vseboval dodatna sredstva za izvedbo javnega naročila. Po zagotovilih zaposlenih Sektorja za podeželje za ta novi javni razpis tovrstne programske podpore ni bilo mogoče financirati iz sredstev tehnične pomoči PRP 2007–2013, zato so dodatna namenska sredstva za izvedbo javnega naročila vključili v predlog rebalansa proračuna za leto 2012 v okviru proračunske postavke *1474 Sofinanciranje pomembnih nacionalnih projektov kmetijstva*. Zaradi varčevalnih ukrepov pa v sprejetem rebalansu proračuna za leto 2012 sredstva za javni razpis, s katerim bi ministrstvo izbralo izvajalca za razvoj nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN in za vodenje knjigovodstva po računovodskih standardih za spremljanje prihodkov in odhodkov s področja kmetijstva in gozdarstva, niso bila vključena.

Ravno tako v letu 2011 ni bilo zagotovljenih sredstev za temeljni del projekta, pri katerem je ministrstvo želelo z javnim naročilom male vrednosti pridobiti izvajalca projekta za izdelavo navodila za knjiženje poslovnih dogodkov v kmetijski dejavnosti z vzpostavitvijo povezave med zajemom podatkov za FADN in davčnim knjigovodstvom in temu ustrezen kontni načrt. Ministrstvo je tako marca 2012 izvedlo postopek oddaje naročila male vrednosti⁸¹ (v nadaljevanju: izdelava navodila za knjiženje). Po navedbah ministrstva je zaradi specifičnosti računovodstva na področju osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti pred uvedbo obveznega računovodstva v teh dejavnostih treba izdelati natančnejša navodila v okviru sprejetih računovodskih standardov ter jih pripraviti tako, da bo mogoče zagotoviti primerljivost z zbranimi podatki po predpisani metodologiji FADN. Pri izdelavi navodila je treba izvesti najmanj naslednje naloge:

- preveritev in določitev statusnega položaja kmetij in opredeljevanje dejavnosti;
- strokovna pravila za vodenje računovodstva na kmetijah;
- izdelava kontnega načrta za vodenje računovodstva na kmetijah;
- povezovanje kontnega načrta za vodenje računovodstva na kmetijah s kontnim načrtom FADN;
- predstavitev vseh možnih skupin istovrstnih poslovnih dogodkov na kmetiji in njihovo računovodsko razvidovanje (evidentiranje oziroma knjiženje);
- sestavljanje predpisanih računovodskih izkazov za kmetijo za potrebe zunanega poročanja in podrobno računovodsko analiziranje in preračunavanje računovodskih podatkov za potrebe notranjih uporabnikov in potrebe načrtovanja kmetijske politike;
- davčni obračuni (dohodnina, davek od dohodkov, DDV, trošarine na pogonska goriva).

Javno naročilo je bilo v maju 2012 oddano Zvezi računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije. Navodilo je bilo izdelano v roku, in sicer 15. 10. 2012. Po pregledu prejetega navodila je ministrstvo zahtevalo še dopolnitve in redakcijske popravke. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije je končno ter z ministrstvom usklajeno navodilo posredovala novembra 2012. Ministrstvo je avgusta 2013 na svoji spletni strani objavilo Navodilo za knjiženje poslovnih dogodkov v kmetijski dejavnosti z vzpostavitvijo povezave med FADN in davčnim knjigovodstvom⁸², ki je bilo usklajeno z Ministrstvom za finance in Davčno upravo Republike Slovenije kot tudi s strokovnjaki s področja knjigovodstva (Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Slovenski inštitut za revizijo). Objavi sta priložena še

⁸¹ Izdelava navodila za knjiženje poslovnih dogodkov v kmetijski dejavnosti z vzpostavitvijo povezave med FADN in davčnim knjigovodstvom in temu ustrezen kontni načrt, javno naročilo, št. MKO/61/12 z dne 26. 3. 2012, [URL: http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/javne_objave/javna_narocila/index3756.html?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1023], december 2013.

⁸² [URL: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/kmetijstvo/knjigovodstvo_na_kmetijah/], oktober 2013.

Priporočeni enotni kontni načrt in Tabele FADN, ki vsebujejo povezavo med kontnim načrtom za vodenje računovodstva na kmetijah s kontnim načrtom FADN.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 3. 9. 2013 na svoji spletni strani objavilo tudi novico o objavi Navodila za knjiženje poslovnih dogodkov v kmetijski dejavnosti z vzpostavitvijo povezave med FADN in davčnim knjigovodstvom s prilogama.

2.2 Opis postopkov za izpolnitev zahtev države članice o vzpostavitvi mreže FADN

Država članica obvesti Evropsko komisijo o organiziranosti mreže FADN na predpisanem obrazcu, s katerim se sporoča tudi vse kasnejše spremembe v organiziranosti mreže.

2.2.1 Organiziranost mreže FADN v Republiki Sloveniji

2.2.1.1 Organ za zvezo

Naloge organa za zvezo, ki so opredeljene v 7. členu Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009 se izvajajo v SPSNVOŠK. V skladu z 8. členom pravilnika FADN se ta notranja organizacijska enota imenuje NOE FADN.

2.2.1.2 Računovodske pisarne

Naloge računovodske pisarne, kot je to zahtevano v 10. členu Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009, opravlja KGZS⁸³ na dveh računovodskih pisarnah, ki sta organizirani v okviru KGZ Kranj in KGZ Ptuj.

2.2.1.3 Državni odbor za mrežo podatkov

Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009 v 6. členu določa, da mora vsaka država članica ustanoviti državni odbor za mrežo podatkov. V skladu s petim odstavkom 171. člena ZKme-1 je minister ustanovil Komisijo za spremljanje in izvajanje kmetijskega knjigovodstva FADN⁸⁴ (v nadaljevanju: Komisija FADN), ki jo sestavljajo strokovnjaki za kmetijsko svetovanje, državno statistiko, izobraževanje, raziskovanje ter predstavniki KGZS ter Zadružne zveze Slovenije.

Komisija FADN deluje v skladu z 10. členom pravilnika FADN ter v skladu z določili odločbe o imenovanju Komisije FADN. Njena glavna naloga pa je potrditev načrta vzorčenja in potrditev letnega poročila o delovanju mreže FADN, ki ga pripravi organ za zvezo oziroma NOE FADN.

⁸³ Na podlagi tretjega odstavka 25. člena pravilnika FADN do izbora računovodskih pisarn v skladu z 20. členom pravilnika FADN.

⁸⁴ Odločba o imenovanju Komisije za spremljanje in izvajanje kmetijskega knjigovodstva FADN, št. 012-25/2008/2 z dne 7. 10. 2009; Sklep o imenovanju Komisije za spremljanje in izvajanje kmetijskega knjigovodstva FADN, št. 012-25/2008/15 z dne 17. 10. 2011.

2.2.2 Posamezne stopnje za izpolnitev obveznosti po Uredbi sveta (ES) št. 1217/2009

2.2.2.1 Načrt vzorčenja

Načrt vzorčenja podrobno določa razporeditev poročevalskih kmetij po kategorijah kmetijskih gospodarstev. Načrt vzorčenja pripravi organ za zvezo ob upoštevanju zadnjih razpoložljivih statističnih podatkov kmetijskega strukturnega popisa⁸⁵. V skladu s 6. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009 načrt vzorčenja odobri državni odbor za mrežo podatkov, v Republiki Sloveniji je to Komisija FADN, in ga šele nato pošlje Evropski komisiji.

Država članica mora do konca oktobra posredovati Evropski komisiji predlog načrta vzorčenja za naslednje obračunsko leto. Načrte vzorčenja dokončno potrdi Odbor skupnosti za FADN pri Evropski komisiji.

2.2.2.2 Sklenitev pogodbe z računovodsko pisarno

Ministrstvo naj bi v skladu z 10. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009 in 21. členom pravilnika FADN z izbranimi računovodskimi pisarnami sklenilo pogodbe za posamezno obračunsko leto. Z letnimi pogodbami med ministrstvom in KGZS je natančneje opredeljeno izpolnjevanje obveznosti, roki in plačilo za pripravo poročila kmetijskega gospodarstva. Prvi del plačila 50 odstotkov Evropska unija izplača državi članici po potrditvi načrta vzorčenja, drugi del pa po preveritvi prejetih podatkov.

2.2.2.3 Priprava potrebnih obrazcev in navodil za vodenje računovodstva po metodologiji FADN

Obrazci in navodila so namenjeni kmetijskim gospodarstvom, ki vodijo FADN na podlagi prostovoljne odločitve, in tudi vlagateljem, ki imajo v skladu s pogodbo ali na podlagi odločbe ARSKTRP obveznost spremljanja kmetovanja po metodologiji FADN. Obrazci in navodila, ki jih pripravi ministrstvo v sodelovanju z računovodskimi pisarnami za posamezno obračunsko leto, se prilagodijo glede na morebitne potrebe po spremembi zbiranja podatkov in objavijo pred začetkom obračunskega leta oziroma takoj po 1. 1. tekočega leta na spletnih straneh ministrstva in ARSKTRP⁸⁶.

2.2.2.4 Priprava seznama kmetij, povabljenih v vzorec

Pri prvi polnitvi novega načrta ali spremenjenega načrta vzorčenja pripravi SURS na podlagi svojih podatkov o tipu proizvodnje in ekonomskega razreda predlog kmetij, ki bi sodelovale v vzorcu FADN. Tem kmetijam ministrstvo pošlje v podpis izjavo o sodelovanju oziroma pogodbo o sodelovanju v mreži FADN. Odziv kmetij na poziv k prostovoljnemu sodelovanju v FADN vzorcu je po navedbah ministrstva nizek, vendar mora Republika Slovenija zagotoviti poročanje za 908 kmetijskih gospodarstev. Brez sankcije za državo članico je dovoljeno odstopanje do minus 20 odstotkov, kar za Republiko Slovenijo še vedno predstavlja 726 kmetijskih gospodarstev. Zato nadaljnje polnjenje vzorca ministrstvo zagotovi z vključevanjem obveznikov, ki so pripravljeni prostovoljno sodelovati v FADN vzorcu. Pri tem ministrstvo prioriteto vključuje obveznike, ki so v takih tipih proizvodnje in ekonomskih razredih, kjer vzorčnih

⁸⁵ V Republiki Sloveniji načrt vzorčenja pripravi ministrstvo v sodelovanju s SURS.

⁸⁶ [URL: http://www.arsktrp.gov.si/si/e_poslovanje_obrazci_forum/obrazci_in_navodila/obrazci_2012/fadn/], [URL: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/kmetijstvo/fadn/], december 2013.

kmetijskih gospodarstev primanjkuje glede na načrt vzorčenja. Pri tem se ministrstvo zaveda, da se izgublja reprezentativnost vzorca FADN (skladnost posameznih kmetij po tipih proizvodnje in ekonomskih razredih v primerjavi z načrtom vzorčenja), vendar pa tako zagotovijo zadostno število poročevalskih kmetijskih gospodarstev.

O povabljenih kmetijskih gospodarstvih v vzorec FADN, poslanih pogodbah in sklenjenih pogodbah ministrstvo vodi evidence.

V skladu s 24. členom pravilnika FADN izda minister sklep o upravičenosti in višini nadomestila za vodenje FADN knjigovodstva.

2.2.2.5 Sklenitev pogodb s kmetijskimi gospodarstvi, ki so vključena v vzorec

Kmetijskim gospodarstvom, ki so izbrana v vzorec, ministrstvo pošlje v podpis pogodbo, s katero se kmetijska gospodarstva zavežejo k poročanju in vodenju podatkov. Od obračunskega leta 2010 je vsem vključenim kmetijskim gospodarstvom zagotovljena brezplačna obdelava podatkov za FADN, poročevalske kmetije, ki niso prejele nepovratnih sredstev iz programa SAPARD, EPD, PRP 2004–2006 ali PRP 2007–2013, pa prejmejo tudi nadomestilo za sodelovanje v vzorcu FADN v znesku 175 evrov na leto.

2.2.2.6 Spremljanje poslanih poročil poročevalskih kmetijskih gospodarstev

Računovodska pisarna spremlja in poroča ministrstvu o številu poslanih poročil posameznega poročevalskega kmetijskega gospodarstva. Tako ministrstvo lahko spremlja uspešnost polnjenja vzorca oziroma uvede morebitne dodatne ukrepe za zagotovitev zadostnega števila podatkov poročevalskih kmetijskih gospodarstev.

2.2.2.7 Vnos in obdelava zbranih podatkov v IS FADN ter pošiljanje podatkov v sistem Evropske komisije – RICA

Zbrana poročila poročevalskih kmetijskih gospodarstev uslužbenci računovodske pisarne vnašajo v IS FADN. Do vključno leta 2011 se je za vnos in obdelavo podatkov za FADN uporabljala programska rešitev KNJ-FADN. Od leta 2012 se za obdelave podatkov za FADN uporablja nova programska rešitev FADN evidenca. IS FADN omogoča obdelavo podatkov tako, da je končni rezultat obdelave izpis "poročilo s kmetijskega gospodarstva", kot je zahtevano z Uredbo Komisije (ES) št. 868/2008 s spremembami. Podatki, vneseni v IS FADN, se izpišejo v obliki tako imenovanega zbirnega stavka, ki je strukturiran zapis celotnega poročila kmetijskega gospodarstva, ki ga prepozna sistem RICA⁸⁷. Sistem RICA omogoča, po uvozu zbirnih stavkov, testiranje kakovosti teh podatkov. Tako se zaženejo tako imenovani testi, ki so opredeljeni v dokumentu RI/CC 1350. Računovodska pisarna mora za posamezne teste, ki se pri posamezni kmetiji izkažejo kot neuspešni, podatke ponovno pregledati, jih popraviti oziroma pripraviti obrazložitve odstopanj. Obrazložitve se zapišejo v sistem RICA.

Ker je za vsako državo članico določen minimalni prag ekonomske velikosti poročevalskih kmetijskih gospodarstev, letno izpade nekaj kmetij, katerih obdelave Evropska komisija ne povrne, prav tako tudi ne povrne obdelave poročil nad številom zahtevanih poročil. Obdelave poročil teh kmetijskih gospodarstev ministrstvo računovodskim pisarnam plača iz državnega proračuna.

⁸⁷ Revizijski pregled ne obsega pregleda sistema RICA, ki ga je vzpostavila Evropska komisija.

Ministrstvo zagotovi računovodski pisarni v skladu s pogodbo podatke, ki se nanašajo na posamezno kmetijsko gospodarstvo in jih vodi v svojih evidencah. Po zaključku vnosa podatkov v sistem RICA računovodska pisarna obvesti ministrstvo o končanem vnosu. Ministrstvo mora vnesene podatke pregledati in jih potrditi, kar se izvede s potrditvijo spremembe statusa poslanih datotek v sistem RICA, in sicer do 31. 12. tekočega leta za preteklo obračunsko leto.

Za pošiljanje standardnih rezultatov obdelave zbranih podatkov ministrstvo zaprosi Evropsko komisijo za individualne podatke posamezne poročevalske kmetije (RI/CC 882). Kmetijam njihove individualne podatke posreduje ministrstvo v tabelarični obliki s kratkim povzetkom posameznega standardnega rezultata ter primerjavo glede na povprečne rezultate tipa proizvodnje, v katerega sodi kmetijsko gospodarstvo.

2.2.2.8 Preverjanje poslanih podatkov Evropski komisiji

Evropska komisija na podlagi poslanih poročil kmetijskih gospodarstev v sistemu RICA izvede pregled podatkov. Pri tem upošteva in primerja stanje v predhodnih letih ter zahteva pojasnila za podatke, ki izrazito izstopajo iz povprečja. Na zastavljena vprašanja ministrstvo v sodelovanju z računovodsko pisarno pripravi odgovore oziroma popravi podatke, če je to potrebno.

Ko Evropska komisija potrdi obrazložitve in podatke kot dokončne, pošlje predlog zahtevka oziroma obračun za preostali del izplačila sredstev. Po prejemu sredstev Evropske komisije ministrstvo v skladu s pogodbo s KGZS sredstva nakaže KGZS.

2.3 Pogodbeni odnosi med ministrstvom in KGZS ter med KGZS, KGZ Kranj in KGZ Ptuj

Vsebine nalog KGZS v povezavi z vnosom, obdelavo in arhiviranjem knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev po metodologiji FADN so določene z letnimi pogodbami z ministrstvom, ki tudi zagotavlja sredstva za njihovo izvajanje. Naloge računovodskih pisarn, na podlagi tretjega odstavka 25. člena pravilnika FADN, do izbora računovodskih pisarn v skladu z 20. členom pravilnika FADN opravlja KGZS. Naloge kmetijskega svetovanja na področju FADN izvajajo Oddelki za kmetijsko svetovanje pri območnih KGZ. V skladu s pravilnikom o notranji organizaciji KGZS delo kmetijske svetovalne službe usmerja Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo pri KGZS v skladu s sprejetim letnim programom dela KGZS.

Predmet letnih pogodb med ministrstvom in KGZS je:

- priprava letnih poročil kmetijskih gospodarstev za posamezno obračunsko leto v skladu z načrtom vzorčenja za obračunsko leto;
- priprava zbirnega letnega poročila za Republiko Slovenijo v sistem RICA; o zaključku priprave zbirnega letnega poročila KGZS obvesti skrbnika pogodbe ministrstvo;
- posredovanje letnih poročil kmetijskih gospodarstev za obračunsko leto na ministrstvo.

Naloge KGZS po pogodbi za posamezno obračunsko leto zajemajo:

- vnašanje, obdelavo in arhiviranje računovodskih podatkov kmetijskih gospodarstev in pripravo poročila v skladu s predpisi Evropske unije;

- izvajanje vnosa in obdelave knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev obsega:
 - zagotavljanje tiskanja obrazcev in posredovanje obrazcev za poročila s kmetijskih gospodarstev;
 - sprejemanje mesečnih in letnih obrazcev;
 - vodenje evidence prejetih obrazcev;
 - vnos podatkov iz prejetih obrazcev v IS FADN;
 - kontroliranje prejetih podatkov;
 - odpravljanje napak prejetih podatkov;
 - oštevilčeno evidenco vseh sprememb, ki nastanejo v postopku uskladitve med kmetijo in računovodsko pisarno (naziv kmetije, datum spremembe – dopolnitve, vsebina spremembe, podpis);
 - izvajanje logične kontrole vnesenih podatkov in odprave napak;
 - po prevzemu podatkov izvajanje kontrole na kmetijskem gospodarstvu v obsegu 3 odstotkov vzorčnih kmetij in pisno poročanje o tem ministrstvu; poročilo mora vsebovati zapisnik o posamezni kontroli na kraju samem;
 - vnos zbirnega letnega poročila za Republiko Slovenijo v sistem RICA v ustreznem roku;
 - sodelovanje z ministrstvom pri izdelavi letnega poročila za posamezno kmetijsko gospodarstvo;
 - posredovanje letnega poročila kmetijskih gospodarstev, ki so vključena v vzorec ter imajo pravilno izpolnjene vse zahtevane obrazce, vendar niso upravičena do plačila standardnega honorarja iz proračuna Evropske unije po 23. členu pravilnika FADN, na podlagi testov iz navodila EU RI/CC št. 1350, za napako pa ni odgovorna KGZS.

KGZS naloge o vnosu, obdelavi in arhiviranju knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev po metodologiji FADN, ki izhajajo iz letnih pogodb z ministrstvom, odda v izvajanje izvajalcem KGZ Kranj in KGZ Ptuj, s katerima ima sklenjene letne pogodbe. Tako obdelave podatkov FADN knjigovodstva za kmetije v vzorcu po pogodbah s KGZS dejansko izvajata KGZ Kranj in KGZ Ptuj. Predmet pogodb je:

- dopolnitev in korekcija podatkov letnih poročil kmetijskih gospodarstev za pretekla leta;
- priprava letnih poročil kmetijskih gospodarstev za obračunsko leto;
- po načrtu vzorčenja za obračunsko leto je v obdelavo podatkov zajetih 908 kmetijskih gospodarstev;
- vnašanje, obdelava in arhiviranje računovodskih podatkov kmetijskih gospodarstev in priprava poročila v skladu s predpisi Evropske unije;
- izvajanje vnosa in obdelave knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, ki obsega:
 - zagotavljanje tiskanja obrazcev in posredovanje obrazcev za poročila kmetijskim gospodarstvom,
 - pošiljanje obrazcev in pisemskih ovojnica za mesečna poročila (na KGZ),
 - sprejemanje mesečnih in letnih obrazcev,
 - vodenje evidence prejetih obrazcev,
 - vnos podatkov iz prejetih obrazcev v IS FADN,
 - kontroliranje prejetih podatkov,
 - odpravljanje napak prejetih podatkov,
 - razvrščanje posameznih zapisov v podatkovni model – kontiranje,
 - izvajanje logične kontrole vnesenih podatkov in odprave napak,
 - vnos zbirnega letnega poročila za Republiko Slovenijo v sistem RICA Evropske komisije,
 - sodelovanje z KGZS pri izdelavi letnega poročila za posamezno kmetijsko gospodarstvo;
- KGZ Ptuj in KGZ Kranj posredujeta KGZS vse podatke vseh kmetijskih gospodarstev, ki so vključena v vzorec;
- posredovanje letnih poročil kmetijskih gospodarstev za obračunsko leto na ministrstvo;

- posredovanje letnih poročil kmetijskih gospodarstev, ki so vključena v vzorec ter imajo pravilno izpolnjene vse zahtevane obrazce, vendar niso upravičena do standardnega plačila iz proračuna Evropske unije po 23. členu pravilnika FADN⁸⁸, na podlagi testov iz navodila EU RI/CC št. 1350, za napako pa ni bil odgovoren KGZ Ptuj oziroma KGZ Kranj, za posamezno obračunsko leto na ministrstvo.

V okviru računovodskih pisarn v KGZ Kranj in KGZ Ptuj je delo v povezavi s FADN organizirano tako, da ga izvajajo redno zaposleni in občasno najeti delavci.

2.4 Financiranje FADN

2.4.1 Financiranje FADN iz sredstev ministrstva

2.4.1.1 Standardno plačilo Evropske unije

Standardno plačilo iz proračuna Evropske unije prejme država članica za vsako ustrezno izpolnjeno poročilo poročevalskega kmetijskega gospodarstva, ki je poslano v predpisanem roku Evropski komisiji. V skladu z Uredbo Komisije (EGS) št. 1915/83 se standardno plačilo izvede v dveh obrokih:

- predplačilo, ki predstavlja 50 odstotkov plačila, se izplača na začetku vsakega obračunskega leta države članice za število poročevalskih kmetijskih gospodarstev, ki ga je predpisala Evropska komisija;
- preostanek, ki se izračuna tako, da se pomnoži standardno plačilo s številom ustrezno izpolnjenih poročil poročevalskih kmetijskih gospodarstev, poslanih Evropski komisiji (ustrezno izpolnjenih in poslanih v roku). Evropska komisija ga izplača v roku šestih mesecev po prejemu poročil kmetijskih gospodarstev.

Višina standardnega plačila je določena za vsako posamezno obračunsko leto posebej:

- za obračunsko leto 2007 je z Uredbo Komisije⁸⁹ višina standardnega plačila določena v znesku 148 evrov na poročilo s kmetijskega gospodarstva;
- za obračunsko leto 2008 je z Uredbo Komisije⁹⁰ višina standardnega plačila določena v znesku 151 evrov na poročilo s kmetijskega gospodarstva;
- za obračunski leti 2009 in 2010 je z Uredbo Komisije⁹¹ višina standardnega plačila določena v znesku 155 evrov na poročilo s kmetijskega gospodarstva;

⁸⁸ Računovodska pisarna na podlagi pogodbe z ministrstvom prejme standardno plačilo za vsako pravilno izpolnjeno poročilo o dohodku na poročevalski kmetiji, ki je bilo poslano do predpisanega roka, in sicer najkasneje v roku dvanajstih mesecev po zaključku obračunskega leta.

⁸⁹ Uredba Komisije (ES) št. 1859/2006 z dne 15. decembra 2006 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2007 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev.

⁹⁰ Uredba Komisije (ES) št. 1453/2007 z dne 10. decembra 2007 o določitvi standardnega plačila za vsako poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2008 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev.

⁹¹ Uredba Komisije (ES) št. 1264/2008 z dne 16. decembra 2008 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2009 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev.

- za obračunsko leto 2011 je z Uredbo Komisije⁹² višina standardnega plačila določena v znesku 157 evrov na poročilo s kmetijskega gospodarstva;
- za obračunsko leto 2012 je z Izvedbeno uredbo Komisije⁹³ višina standardnega plačila določena v znesku 160 evrov na poročilo kmetijskega gospodarstva.

Standardno plačilo Evropske unije ministrstvo nakaže računovodski pisarni. V skladu s Pravilnikom FADN do izbora računovodskih pisarn opravlja naloge računovodskih pisarn KGZS. KGZS prejme standardno plačilo za vsako pravilno izpolnjeno letno poročilo poročevalskega kmetijskega gospodarstva, ki je poslano v sistem RICA v predpisanem roku in za katerega je ugotovljeno, da je bilo pravilno izpolnjeno.

2.4.1.2 Nadomestilo računovodski pisarni

Ministrstvo nameni za pravilno izpolnjena in v roku posredovana poročila poročevalskih kmetij, ki so bila na podlagi testov iz navodila EU RI/CC 1350 izločena, odgovornost za to pa ni na računovodski pisarni, nadomestilo računovodski pisarni. Nadomestilo računovodski pisarni je enako višini standardnega plačila Evropske unije.

Od vključno obračunskega leta 2010 je višina nadomestila določena s pravilnikom FADN in sklepom ministra⁹⁴ in se spreminja v skladu s spremembo višine standardnega plačila Evropske unije.

Od vključno obračunskega leta 2011 pa se s sklepom ministra⁹⁵ določi tudi nadomestilo v znesku 4 evre za vsako pravilno izpolnjeno in v roku posredovano poročilo poročevalske kmetije za namen zagotavljanja računalniške opreme za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije. Do nadomestila je upravičena računovodska pisarna, ki sodeluje v mreži FADN.

2.4.1.3 Nadomestilo poročevalski kmetiji

V skladu s 24. členom pravilnika FADN poročevalska kmetija, na podlagi sklepov ministra⁹⁶, prejme za sodelovanje v mreži FADN nadomestilo iz sredstev ministrstva. Višino nadomestila določi s sklepom minister in znaša 175 evrov. Nadomestilo ministrstvo nameni poročevalski kmetiji za izvajanje vodenja

⁹² Uredba Komisije (EU) št. 224/2011 z dne 7. marca 2011 o določitvi standardnega plačila za vsako poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2011 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev.

⁹³ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 283/2012 z dne 29. marca 2012 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2012 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev.

⁹⁴ Sklep o določitvi nadomestila računovodski pisarni za vsako pravilno izpolnjeno poročilo poročevalske kmetije, št. 450-12/2011/2 z dne 2. 3. 2011.

⁹⁵ Sklep o določitvi nadomestila računovodski pisarni za vsako pravilno izpolnjeno poročilo poročevalske kmetije, št. 450-12/2011/15 z dne 12. 9. 2011.

⁹⁶ Sklep o določitvi nadomestila poročevalskim kmetijskim gospodarstvom za vodenje evidenc za pripravo letnega poročila o gospodarjenju kmetijskega gospodarstva po metodologiji Mreže knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, FADN, št. 33010-49/2009/1 z dne 23. 2. 2009; Sklep o določitvi nadomestila poročevalskim kmetijam za sodelovanje v mreži za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev (metodologija FADN) od obračunskega leta 2010 dalje, št. 33010-49/2009/2 z dne 7. 5. 2010.

računovodstva po metodologiji FADN za pripravo poročila poročevalske kmetije za posamezno obračunsko leto ter za pripadajoče stroške.

2.4.1.4 Izdelava programa FADN

V okviru tehnične pomoči PRP 2007–2013, so bila za prvo javno naročilo⁹⁷ rezervirana sredstva v proračunu v *Nacionalnem razvojem programu, št. 2311-07-0065 PRP 07-13 Tehnična pomoč* na postavkah 9200 *Program razvoja podeželja – 07-13 – EU* in 9201 *Program razvoja podeželja – 07-13 – slovenska udeležba*, za izdelavo programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN v znesku 140.400 evrov s predvidenim zaključkom projekta leta 2015. Porabljena so bila le sredstva za zunanega svetovalca pri izvedbi javnega naročila Razvoj programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN, in sicer v znesku 2.572,69 evra, od tega 2.058,15 evra v letu 2010 in 514,54 evra v letu 2011. Ker javno naročilo ni bilo realizirano, načrtovana sredstva za javno naročilo niso bila porabljena.

2.4.1.5 Izdelava navodila za knjiženje

Ministrstvo je v okviru zagotavljanja knjigovodstva FADN v znesku 39.580,80 evra financiralo izdelavo navodila za knjiženje.

2.4.1.6 Načrtovani in realizirani zneski v povezavi s FADN v državnem proračunu za obdobje od leta 2009 do leta 2012

Tabela 8 prikazuje skupne načrtovane in realizirane zneske v povezavi s FADN v državnem proračunu za obdobje od leta 2009 do leta 2012.

Tabela 8: Načrtovani in realizirani zneski v povezavi s FADN za obdobje od leta 2009 do leta 2012

v evrih

Leto	Sprejeti proračun	Veljavni proračun	Realizirani proračun
2009	624.608,00	666.248,50	366.100,50
2010	252.023,00	351.079,00	250.137,15
2011	241.170,00	232.548,48	220.384,54
2012	243.102,00	247.851,00	247.850,00
Skupaj	1.360.903,00	1.497.726,98	1.084.436,99

Vir: ministrstvo.

2.4.1.7 Financiranje FADN v okviru JKSS

Skupni del programa oddelkov za kmetijsko svetovanje pri KGZ je opredeljen v okviru letnih programov dela in finančnih načrtov KGZS v okviru 1. naloge Izvajanje tehnoloških ukrepov za dvig konkurenčne

⁹⁷ Javno naročilo št. JN5450/2010 z dne 24. 6. 2010, [URL: <http://www.enarocanje.si/pregledobjave.asp?IzpObrazec=126642>], december 2013.

sposobnosti kmetij 3. podnaloge "Informiranje in pomoč pri izvajanju sistema FADN knjigovodstva za kmetije, vključene v vzorec Evropske unije in med obveznike". Glavne aktivnosti 3. podnaloge so:

- posredovati vsem zainteresiranim kmetijam vse potrebne informacije za vodenje FADN knjigovodstva;
- vsaj na tri mesece stopiti v stik z vsako poročevalsko kmetijo ter poskrbeti, da bodo te pravočasno poslale podatke računovodskim pisarnam;
- poskrbeti za informiranje kmetov o novostih v sistemu FADN;
- pripraviti delavnice s kmeti za predstavitev in analizo FADN rezultatov;
- svetovanje kmetijam pri izpolnjevanju obrazcev in sodelovanje pri izpolnjevanju obrazca Popisni list (svetovalec je sopodpisnik).

Realizirane ure⁹⁸ za 3. podnalogo so razvidne iz letnih poročil posameznih KGZ⁹⁹. Tabela 9 prikazuje ocenjene stroške za izvajanje nalog FADN v okviru JKSS – KGZ za leta 2009, 2010, 2011 in 2012¹⁰⁰.

Tabela 9: Ocenjeni stroški za izvajanje nalog FADN v okviru JKSS – KGZ za leta 2009, 2010, 2011 in 2012

Leto	Prejeta sredstva iz državnega proračuna za izvedbo nalog JKSS v evrih	Število realiziranih ur za izvajanje nalog v okviru JKSS	Ocenjena vrednost ure v evrih	Število realiziranih ur za informiranje in pomoč pri izvajanju sistema FADN knjigovodstva	Ocenjeni stroški za izvajanje nalog FADN v okviru JKSS v evrih
2009	9.668.411,00	667.812	14,48	6.210	89.906,79
2010	9.898.479,00	661.471	14,96	7.004	104.810,26
2011	9.290.586,00	659.863	14,08	13.396	188.609,89
2012	8.197.535,00	648.165	12,65	8.875	112.268,75
Skupaj	37.055.011,00	2.637.311	-	35.485	495.595,69

Vir: KGZS.

Delo v zvezi s koordinacijo in izvajanjem projekta FADN se izvaja tudi v Sektorju za kmetijstvo in gozdarstvo na KGZS v okviru naloge Izvajanje projekta FADN. Tabela 10 prikazuje ocenjene stroške za izvajanje nalog FADN v okviru JKSS – KGZS, Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo za leta 2009, 2010, 2011 in 2012¹⁰¹.

⁹⁸ Opravljene ure JKSS na podlagi letnih programov dela in finančnih načrtov KGZS in KGZ.

⁹⁹ Ovrednoteno realizacijo porabljenih ur na 3. podnalogi so na KGZS izračunali tako, da so prejeta sredstva iz državnega proračuna za izvedbo nalog JKSS delili z realiziranimi urami v okviru JKSS in tako dobili ceno ure, ki so jo v nadaljevanju pomnožili z realiziranimi urami 3. podnaloge.

¹⁰⁰ Podatki, prejeti od KGZS 6. 12. 2012. Število realiziranih ur za informiranje in pomoč pri izvajanju sistema FADN knjigovodstva se nanaša na obdobje januar–oktober 2012.

¹⁰¹ Podatki, prejeti od KGZS 6. 12. 2012. Število realiziranih ur za informiranje in pomoč pri izvajanju sistema FADN knjigovodstva se nanaša na obdobje januar–september 2012.

Tabela 10: Ocenjeni stroški za izvajanje nalog FADN v okviru JKSS – KGZS, Sektor za kmetijstvo in gozdarstvo za leta 2009, 2010, 2011 in 2012

Leto	Prejeta sredstva iz proračuna Republike Slovenije za izvedbo nalog Sektorja za kmetijstvo in gozdarstvo v evrih	Število realiziranih ur za izvajanje nalog v okviru Sektorja za kmetijstvo in gozdarstvo	Ocenjena vrednost ure v evrih	Število realiziranih ur za informiranje in pomoč pri izvajanju sistema FADN knjigovodstva	Ocenjeni stroški za izvajanje nalog FADN v okviru Sektorja za kmetijstvo in gozdarstvo v evrih
2009	845.730,00	38.608	21,91	266	5.826,88
2010	853.036,00	38.760	22,01	268	5.898,18
2011	810.384,00	39.344	20,6	623	12.832,18
2012	731.376,00	39.672	18,44	836	15.412,14
Skupaj	3.240.526,00	156.384	-	1.993	39.969,38

Vir: KGZS.

2.4.2 Financiranje FADN evidence s sredstvi KGZ Kranj in KGZ Ptuj in pridobivanje sredstev

V pogodbi o pripravi programske rešitve za FADN evidenco znaša ocenjena vrednost pogodbe za obe fazi¹⁰² 23.760 evrov z DDV, kar sta financirali KGZ Kranj in KGZ Ptuj.

Med izvajanjem revizije sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj s TrendNET sklenila pogodbo za izvajanje FADN evidence¹⁰³, ki določa parametre in obseg sodelovanja v sklopu izvajanja spletne aplikacije FADN na lokaciji izvajalca. Ponudnik izvajanja FADN evidence skrbi za vse sistemsko pogojene zahteve in opremo. V okviru izvajanja storitev predmeta pogodbe se naročniku storitve zagotovi dostop do uporabe spletne aplikacije FADN evidenca. Storitve se obračunava mesečno v skupnem znesku 1.980 evrov z DDV¹⁰⁴.

KGZ Kranj in KGZ Ptuj sta s TrendNET hkrati sklenila še pogodbo za storitev trženja FADN evidenc¹⁰⁵. S to pogodbo pogodbeni stranke določajo sodelovanje pri prodaji storitve FADN evidenc tretjim osebam, ki so lahko drugi KGZ, ministrstva, podjetja za izvajanje računovodskih in FADN evidenc ali posamezne kmetije. Storitve FADN evidenc se prodajajo izključno prek KGZ Ptuj in KGZ Kranj, dobiček od prodaje pa si delita KGZ Kranj in KGZ Ptuj v razmerju 50 : 50, TrendNET pa plačata za izvajanje FADN evidence 10 evrov letno na kmetijo. Kmetijam, ki izvajajo FADN evidence le zase, se za uporabo programske rešitve FADN evidenca zaračunava 80 evrov brez DDV letno, računovodskim servisom pa zaračunavajo 60 evrov brez DDV letno na kmetijo. Skupno število različnih kmetij v podatkovni zbirki FADN evidenca je 3.055¹⁰⁶.

¹⁰² Faza 1. Kontiranje, obdelava podatkov in izpisi; Faza 2. Vnos in prenos podatkov iz obstoječega sistema.

¹⁰³ Št. pogodbe 515/2012 – TrendNET, KGZ Ptuj, KGZ Kranj, 18. 6. 2012.

¹⁰⁴ Storitve izvajanja FADN evidenc, ki zajema vse potrebne licenčnine za izvajanje, mesečno v znesku 300 evrov brez DDV in storitev izvajanja podpore FADN evidenc mesečno v znesku 1.350 evrov brez DDV.

¹⁰⁵ Št. pogodbe 524/2012 – TrendNET, KGZ Ptuj, KGZ Kranj, 18. 6. 2012.

¹⁰⁶ Podatki FADN evidenca, TrendNET, 17. 1. 2013.

3. UČINKOVITOST DELOVANJA IS FADN

3.1 Procesi načrtovanja in organiziranja IS FADN

Področje ocenjevanja je zajemalo deset procesov, ki so ključni za učinkovito načrtovanje in organiziranost IS. V skladu s COBIT 4.1 so to:

- PO1 Opredeljevanje strateškega načrta za IT,
- PO2 Opredeljevanje informacijske arhitekture,
- PO3 Določanje tehnoloških usmeritev,
- PO4 Opredeljevanje procesov, organizacije in razmerij IT,
- PO5 Upravljanje investicij v IT,
- PO6 Sporočanje ciljev in usmeritev vodstva,
- PO7 Upravljanje človeških virov v sektorju IT,
- PO8 Upravljanje kakovosti,
- PO9 Ocenjevanje in obvladovanje tveganj IT,
- PO10 Upravljanje projektov.

3.1.1 Opis področja načrtovanja in organiziranja IS FADN

Načrtovanje in organizacija IS FADN je povezana z razvojem in potrebami področja FADN in področja kmetijstva kot celote. Tako programska rešitev KNJ-FADN kot tudi FADN evidenca sta bila razviti kot odgovor na sprotne potrebe in zakonodajne zahteve, in sicer skladno s predpisi Evropske unije. Posamezni programski rešitvi sta nastali postopoma, razviti sta bili izven ministrstva, razvili so ju zunanji izvajalci v različnih razvojnih jezikih ter sta uporabljali različni zbirki podatkov (povezava s točko 2. tega poročila).

Ministrstvo je razvilo kontrolni okvir IT ter opredelilo in sporočilo politike. Kakovost se priznava kot pozitivna filozofija, ki jo velja upoštevati, vendar pa je praktično izvajanje prepuščeno odločitvi posameznih vodij. Ker IS FADN ni bil razvit v okviru ministrstva in javna naročila za IS FADN na ministrstvu niso bila izvedena, se teh notranjih politik in postopkov pri IS FADN ne upošteva. Nove usmeritve in zakonske zahteve na področju FADN, povezane z vzpostavitvijo in delovanjem IS FADN, je ministrstvo opredelilo v pravilniku FADN. Pravilnik FADN v 9. členu določa, da bo ministrstvo zagotovilo računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije, ki bo last ministrstva, vendar pa je ministrstvo ni uspelo zagotoviti. Zaradi zadostitve skladnosti z zahtevami Evropske unije in potrebam po pošiljanju podatkov v sistem RICA sta med izvajanjem revizije KGZ Kranj in KGZ Ptuj v sodelovanju z zunanjim izvajalcem razvila novo programsko rešitev FADN evidenca. V uporabi je za vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov tako za vzorčnike in proti plačilu tudi za obveznike od marca 2012 naprej. Aktivnosti sistema za upravljanje kakovosti pri zunanjem izvajalcu so osredotočene na pobude uporabnikov, vendar pa se zadovoljstva uporabnikov sistematično ne meri.

Ministrstvo je v pravilniku FADN podrobneje opredelilo tudi postopke, organizacijo in razmerja ter naloge deležnikov, ki sodelujejo v mreži FADN, merila za določitev kmetij, način izbora računovodskih pisarn, vrste in obseg računovodskih podatkov ter način njihove obdelave za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009. Programska rešitev FADN evidenca je bila razvita pri zunanjem izvajalcu, ki jo tudi upravlja. Zunanji izvajalec skrbi tudi za zaposlovanje in usposabljanje kadrov v Službi za IT.

Kljub uporabi dobrih praks KGZ Kranj in KGZ Ptuj pri načrtovanju in razvoju FADN evidence (povezava s točko 2.1.2 tega poročila) pa bo treba IS FADN v prihodnje še dopolnjevati in ga za pridobitev podatkov povezati z ostalimi registri in IS na ministrstvu. V nadaljevanju navajamo pomembnejša odstopanja od dobrih praks ter priložnosti za izboljšanje v tistih COBIT 4.1 procesih področja načrtovanja in organiziranja IS, ki jih ocenjujemo kot pomembne za informacijsko okolje in FADN področje, na katero se nanaša revizija.

3.1.2 Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje

3.1.2.1 Strateško in taktično načrtovanje IS FADN

Služba za IT je med drugimi dokumenti pripravila tudi Navodilo o organiziranosti informacijske podpore na ministrstvu¹⁰⁷, ki vsebuje temeljne naloge Službe za IT, nekatere strateške usmeritve in način izvrševanja temeljnih nalog Službe za IT. Vendar ministrstvo nima sprejete strategije z ustreznimi metrikami in cilji¹⁰⁸ na ravni ministrstva. Zaposleni na ministrstvu se zavedajo pomembnosti strateškega načrtovanja IT, vendar pa se načrtovanje IT izvede običajno šele kot odziv na spremembo pravnega okolja ali drugo posebno poslovno zahtevo. Usklajevanje poslovnih zahtev, aplikacij in tehnologij poteka kot odziv na dogodke namesto na podlagi celovite strategije. Strateško načrtovanje IT se odvisno od potrebe izvaja skupaj s poslovnim vodstvom¹⁰⁹, ustanovijo se delovne skupine in izvede operativna izvedba, pri čemer Služba za IT v aktivnosti ni vedno vključena. Razvojne prioritete se med letom prilagajajo razvoju dogodkov in nenačrtovanim potrebam uporabnikov. Odločitve se sprejemajo glede na posamezen projekt, ne da bi bile usklajene s strategijo ministrstva, saj strateški IT načrt ne obstaja. Taktični načrt, ki obsega načrt nabave, je del letnega programa dela in finančnega načrta ministrstva. Prav tako ne obstaja strateški načrt za IS FADN, kar otežuje sprejemanje strateških odločitev na tem področju, kar se je pri zagotavljanju IS FADN že izkazalo. Ker bi ministrstvo v skladu s pravilnikom FADN moralo zagotoviti računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov s predpisi Evropske unije, so v SPSNVOŠK pripravljali javna naročila za izbiro izvajalca za razvoj nove programske opreme za spremljanje izvajanja knjigovodstva po metodologiji FADN. Služba za IT je sodelovala le na enem sestanku, kjer so predlagali, na kateri zbirki podatkov mora delovati nova programska rešitev, sicer pa v proces razvoja ni bila vključena, bolj pa je bila v projekt vključena IT služba ARSKTRP. Finančna sredstva za novo programsko rešitev niso bila zagotovljena v okviru sredstev Službe za IT, zato je v procesu načrtovanja nastala težava,

¹⁰⁷ Št. SIT_020500_003 z dne 21. 10. 2010.

¹⁰⁸ V COBIT 4.1 so cilji in metrike opredeljeni na treh ravneh: cilji IT in metrike, ki opredelijo, kaj organizacija pričakuje od IT in kako to meriti; procesni cilji in metrike, ki opredelijo, kaj morajo ustvariti procesi IT za podporo ciljev IT in kako to meriti; cilji aktivnosti in metrike, ki opredelijo, kaj se mora zgoditi znotraj procesa, da se doseže zahtevana storilnost, in kako to meriti.

¹⁰⁹ Poslovno vodstvo pomeni vodstvo organizacijske enote, ki določa cilje in aktivnosti na svojem delovnem področju ter opravlja naloge, s katerimi se zagotavlja izvajanje dejavnosti na tem področju.

v okviru katere proračunske postavke je mogoče zagotoviti sredstva za izvedbo javnega naročila. Ministrstvo nima opredeljenega procesa prepoznavanja tveganj za IS FADN in koristi za uporabnike, ki jih imajo glavne strateške odločitve pri posameznem projektu. Oblikovanje ključnih elementov upravljanja na področju IS FADN na ministrstvu zato ni ustrezno.

Tako ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi ni imelo:

- ustreznega procesa za oblikovanje strategije IT, poleg tega ni obstajal strateški načrt za področje IS FADN;
- napisane in sprejete strategije IT;
- napisanega in sprejetega strateškega načrta IS FADN;
- jasnega poslanstva na področju IS FADN;
- jasne vizije razvoja na področju IT in ni določilo, v katero smer se bo IS FADN razvijal v prihodnosti;
- jasno določenih prioritet v razvoju IS FADN in tudi ne kakovostnih metrik, s katerimi bi lahko merili uspešnost doseganja strateških usmeritev oziroma dolgoročnih ciljev.

Tveganje

Pomanjkljivosti procesa priprave in sprejema strateškega načrta za IT in strateškega načrta IS FADN, ki ju ministrstvo nima, so vodila do nekonsistentnega razvoja in delovanja različnih področij delovanja IS FADN, nepreglednosti in nerazumevanja stroškov in koristi (v organiziranosti in razdelitvi vlog, odnosa do storitev zunanjih izvajalcev, določanja prioritet, spremljanja realizacije, časovne opredelitve in podobno). Tveganja, ki izhajajo iz pomanjkljivosti v tem procesu, so že realizirana, saj ministrstvo ni uspelo zagotoviti IS FADN, kot je bilo to opredeljeno v pravilniku FADN. Namesto, da bi ministrstvo vsem upravičencem zagotavljalo IS FADN, ga zagotavljata KGZ Kranj in KGZ Ptuj, ki skupaj z zasebnim partnerjem IS FADN tudi tržita. Pomanjkljivosti v procesu priprave in sprejema strateškega načrta lahko tudi v prihodnje vodijo k pomanjkanju in/ali podvajanju virov in/ali njihovi neustrezni rabi ter neustreznemu določanju prioritet.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces strateškega načrtovanja IT, ki bo čim prej zagotovil sprejem potrebnih strateških usmeritev na področju IT, predvsem glede njegove vloge, načina dela, razvojnih prioritet v delovanju in časovno opredeljenih ciljev, pri čemer morajo ostati koristi, stroški in tveganja pregledni. IT strategija ne bo kakovostna, če bo nastala samo znotraj Službe za IT brez sodelovanja ostalih organizacijskih enot ministrstva. Kakovostna strategija IT lahko precej pripomore k učinkovitosti procesov ter s tem k boljšemu doseganju strateških ciljev ministrstva.

Ministrstvu tudi priporočamo, naj čim prej opredeli strateški načrt za IS FADN, ki bo povezan s poslovno strategijo na področju FADN. V postopke strateškega načrtovanja IS FADN naj bodo vključeni Služba za IT in organizacijske enote ministrstva, ki izvajajo delo na področju FADN, ter drugi že vključeni deležniki na področju FADN (KGZ Kranj, KGZ Ptuj). Skupaj naj pripravijo strateške usmeritve in predloge za prihodnji razvoj ali dopolnitev IS FADN ter povezavo z drugimi registri in IS na ministrstvu.

Pojasnilo ministrstva

Služba za IT je že začela s pripravo strategije IT.

3.1.2.2 Strategija razvoja slovenskega kmetijstva in celovita analiza podatkov FADN

Ocenjujemo, da bi bila javna sredstva bolj učinkovito porabljena, če namen izvajanja spremljanja računovodenja po metodologiji FADN v Republiki Sloveniji ne bi bil le zagotavljanje skladnosti z zahtevami Evropske unije, temveč da bi tudi kot država pridobili kvalitetne informacije za oblikovanje vizije in strategije razvoja slovenskega kmetijstva.

Krovni dokument na področju kmetijstva je Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 "Zagotovimo.si hrano za jutri"¹¹⁰ (v nadaljevanju: resolucija). Resolucija, ki je bila sprejeta aprila 2011, opredeljuje vizijo in cilje razvoja kmetijstva v Republiki Sloveniji v naslednjem srednjeročnem obdobju do leta 2020. Vsebuje presojo problemov, cilje in strateške usmeritve za vodenje sodobne kmetijske politike na ključnih vprašanih nadaljnega razvoja slovenskega kmetijstva. Opredeljuje jo koncept trajnostnega kmetijstva in široko razumevanje vloge in pomena kmetijstva in podeželja. Njen namen je celovito opredeliti prednostna razvojna vprašanja in koncept interveniranja države z namenom uresničiti strateške cilje in doseči čim bolj učinkovito izkoriščanje javnih sredstev za razvoj kmetijstva.

Resolucija naj bi bila uporabljena pri pripravi vseh nadaljnjih strateških, programskih in izvedbenih dokumentov na področju kmetijske politike. Vsebinski okvir resolucije naj bi se uporabil kot podlaga za pripravo različnih razvojnih in izvedbenih dokumentov kmetijske politike, ki se dotikajo posameznih prednostnih programskih področij. Okvirna ocena proračunskih sredstev za izvedbo resolucije za leti 2011 in 2012 je bila določena s proračunom za leti 2011 in 2012, za leto 2013 pa je določena na podlagi veljavne nacionalne ovojnice za leto 2013 in potrjenega PRP 2007–2013, ki je del kmetijske politike. Ugotavljamo, da se v Republiki Sloveniji za tovrstno strateško načrtovanje ne uporabljajo podatki FADN.

Evropska komisija pri pripravi ciljev in učinkov sprememb skupne kmetijske politike na ravni posamezne države članice uporablja podatke FADN. Agregirani standardni rezultati po posameznih razredih, posameznih letih in za posamezno državo so javno dostopni na spletnih straneh Evropske unije¹¹¹.

Tudi v Republiki Sloveniji so FADN podatki zbir najbolj podrobnih informacij o gospodarjenju z okoli 3.000 kmetijskih gospodarstev (povezava s tabelo 2 tega poročila). FADN naj bi predstavljal splošno stanje na področju kmetijstva v Republiki Sloveniji. Ministrstvo se v dokumentih, ki opredeljujejo ukrepe kmetijske politike, ne sklicuje na vire FADN podatkov (tako standardnih rezultatov posameznih kmetijskih gospodarstev ali agregiranih podatkov po posameznih razredih). Ugotavljamo, da se v Republiki Sloveniji pri pripravi kmetijske politike in drugih programskih dokumentov (na primer resolucija, PRP 2007–2013, Poročilo o napredku v okviru PRP 2007–2013, Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva in podobno) večinoma uporabljajo podatki SURS, Statističnega urada Evropske unije Evrostat, posameznih raziskav, le redko pa podatki FADN. Na podlagi izkazanih podatkov v Poročilu o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2011¹¹² (v nadaljevanju: zeleno poročilo), ki ga je pripravil Kmetijski inštitut Slovenije (v nadaljevanju: KIS), tudi ni ocen o uspešnosti gospodarjenja slovenskega kmetijstva, ki bi temeljile na podatkih FADN, kar bi lahko

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 25/11.

¹¹¹ [URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/report_en.cfm?dwh=SGM], december 2013.

¹¹² [URL: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/ZP_2011_splorno_28.6.12.pdf], december 2013.

omogočalo bolj kvalitetno oblikovanje ključnih ciljev za ohranitev oziroma izboljšanje stanja posamezne panoge na področju kmetijstva. V zelenem poročilu so predstavljeni le osnovni zbirni kazalci gospodarjenja (kot je celotni prihodek, osnovni ekonomski rezultati FADN knjigovodstva in podobno), niso pa vključeni številni drugi kazalci skladno z metodologijo, ki jo omogoča RI/CC 882.

Za spremljanje in vrednotenje PRP 2007–2013 se na kmetijskih gospodarstvih zahteva vodenje knjigovodstva po dejanskih stroških in prihodkih ali po metodologiji FADN. V Republiki Sloveniji je po podatkih ministrstva le približno 300 kmetij, ki vodijo knjigovodstvo po prihodkih in odhodkih od približno 3.000 kmetij, ki so prejele nepovratna sredstva v okviru PRP 2007–2013. Večina kmetij mora voditi knjigovodstvo po metodologiji FADN. Poročila, ki jih morajo obvezniki pošiljati ministrstvu, se zbirajo v SPSNVOŠK, ki jih sredi aprila posreduje Sektorju za podeželje, kjer podatke uporabijo za letno spremljanje in vrednotenje PRP 2007–2013. Obvezniki bi morali do konca marca tekočega leta posredovati poročila ministrstvu, vendar jih večina ne prispe na ministrstvo pravočasno (povezava s točko 3.1.2.5 tega poročila). Ministrstvo pri izračunu kazalnikov za letno spremljanje in vrednotenje PRP 2007–2013 upošteva le tista poročila, ki se zberejo do sredine aprila. V okviru izračuna obveznih kazalnikov spremljanja, ki jih ministrstvo uporablja v okviru letnega poročila o napredku PRP 2007–2013 in ki jih nato pošilja Evropski komisiji, se izmed mnogo širše množice podatkov FADN, ki se zbirajo, uporabita le dva podatka¹¹³. Ostali FADN podatki se ne analizirajo in ne uporabljajo za nadaljnje namene. Vodstvo ministrstva se te problematike zaveda, zato predvideva, da bodo podatke FADN za obračunsko leto 2012, ki bodo prispeli v letu 2013, bolj poglobljeno uporabili za analize in kot izhodišče pri pripravi strategije novega PRP 2014–2020.

Ugotavljamo, da ministrstvo iz zbranih, vnesenih in obdelanih podatkov FADN nima izdelanih analiz, ki bi prikazovale stanje v slovenskem kmetijstvu, trende gospodarjenja kmetij in usmeritve za nadaljnje ukrepanje v slovenskem kmetijstvu.

Tveganje

Premajhna uporaba zbranih podatkov v procesih spremljanja rezultatov in vplivov PRP 2007–2013 predstavlja tveganje neustreznega in nesistemskega načrtovanja ukrepov kmetijske politike¹¹⁴.

Priporočili

Ker se na ravni kmetijskega gospodarstva zelo podrobno zbirajo podatki FADN, ki v precejšnji meri odražajo dejansko stanje v slovenskem kmetijstvu, ministrstvu priporočamo, naj bolje analizira in uporabi zbrane podatke tudi pri načrtovanju ciljev in ukrepov kmetijske politike. Ocenjujemo, da bi bilo mogoče iz analize podatkov FADN ugotoviti trende gospodarjenja in bolj utemeljeno pripraviti usmeritve za nadaljnje načrtovanje ciljev in ukrepov v slovenskem kmetijstvu.

Ministrstvu priporočamo tudi, naj se vsi do sedaj zbrani FADN podatki sistematično analizirajo in uporabljajo v procesih letnega načrtovanja in ocenjevanja doseganja rezultatov in učinkov izvajanja PRP za obdobje 2014–2020.

¹¹³ Polnovredna delovna moč in Bruto dodana vrednost kmetije.

¹¹⁴ Računsko sodišče je na problem opozorilo in podalo priporočilo že v revizijskem poročilu *Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*, št. 1207-1/2008/36 z dne 10. 5. 2010.

3.1.2.3 Poročila o poslovanju kmetijskih gospodarstev, ki vodijo knjigovodstvo po metodologiji FADN

Ministrstvo se v sklenjenih letnih pogodbah o vodenju evidenc za pripravo letnega poročila o gospodarjenju kmetijskega gospodarstva po metodologiji FADN s kmetijskimi gospodarstvi (vzorčniki), z obvezniki, prejemniki sredstev strukturnih skladov, ki morajo voditi knjigovodstvo po FADN metodologiji in so vključeni v vzorec poročevalskih kmetij, zavezuje, da bo posameznemu kmetijskemu gospodarstvu posredovalo letno poročilo o poslovanju za posamezno leto na elektronski naslov kmetijskega gospodarstva ali po pošti. Ko kmetijska gospodarstva oddajo svoje podatke oziroma izdelajo in posredujejo letna poročila, bi moralo ministrstvo letno te podatke obdelati na podlagi RI/CC 882 in kmetijskim gospodarstvom, vsakemu posebej, posredovati letna poročila o poslovanju za posamezno leto z vsemi kazalci gospodarjenja. Ministrstvo je aprila 2013 kmetijskim gospodarstvom, ki so imela z ministrstvom sklenjene pogodbe in podatke vnesene v RICO, poslalo letna poročila o poslovanju oziroma rezultate individualnih obdelav FADN podatkov za obračunsko leto 2011. Marca 2012 je ministrstvo kmetijskim gospodarstvom poslalo individualne podatke letnih FADN poročil za leto 2010. Aprila 2011 so bila poslana letna FADN poročila kmetijskim gospodarstvom za leta 2007, 2008 in 2009. V letih 2009 in 2010 se kmetijskim gospodarstvom poročil ni pošiljalo. Obveznikom, ki vodijo knjigovodstvo po metodologiji FADN, se poročil o poslovanju, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pošiljalo. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da ministrstvo pripravi in objavi tudi skupno letno kumulativno statistično poročilo pregleda področja FADN, rezultate obdelave podatkov iz letnih poročil oziroma pripravi pregled obsega in nekaterih pomembnih značilnosti področja FADN. Kazalci gospodarjenja kmetijskih gospodarstev v Republiki Sloveniji pa bi lahko bili tudi primerna podlaga za načrtovanje razvoja posameznega kmetijskega gospodarstva in podpora odločanju o morebitnih investicijah tudi na posameznem kmetijskem gospodarstvu.

Tveganje

Pomanjkljivosti procesa priprave in pošiljanja poročil o poslovanju kmetijskih gospodarstev, ki vodijo knjigovodstvo po metodologiji FADN, in odsotnost analiz podatkov FADN na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva, kot tudi odsotnost letnega kumulativnega statističnega poročanja na področju FADN, lahko vodi do nepreglednosti in nerazumevanja stroškov in koristi na ravni kmetijskega gospodarstva (stanje na kmetiji, strateško odločanje razvoja kmetije v prihodnje in podobno). To predstavlja tveganje, da posamezna kmetijska gospodarstva nimajo zadostnega vpogleda v rezultate na nacionalni ravni z možnostjo izbire različnih kriterijev (tip kmetovanja, velikost kmetije in podobno), s čimer bi jim bila omogočena primerjava svojega kmetijskega gospodarstva s povprečjem rezultatov drugih kmetijskih gospodarstev.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj kmetijskim gospodarstvom še naprej sprotno posreduje letna poročila o poslovanju oziroma rezultate individualnih rezultatov obdelav FADN podatkov.

Ministrstvu priporočamo tudi, naj pripravi in javno objavi čim več reprezentativnih podatkov o poslovanju na področju FADN (na primer letne kumulativne podatke o poslovanju vzorčnikov), na podlagi katerih bo mogoče primerjati posamezno kmetijsko gospodarstvo s povprečjem kmetijskih gospodarstev v posameznem razredu v Republiki Sloveniji ali v drugih državah članicah. Na podlagi takšne primerjave je mogoče ugotoviti ključne pomanjkljivosti ali prednosti pri gospodarjenju na posameznem kmetijskem gospodarstvu s ciljem izboljšanja poslovanja.

3.1.2.4 Informacijska arhitektura IS FADN

Za programsko rešitev FADN evidenca je informacijsko arhitekturo opredelil zunanji izvajalec, ki je programsko rešitev razvil v sodelovanju s KGZ Kranj in KGZ Ptuj. Arhitekturo programske rešitve, podatkovni model in tok podatkov programske rešitve FADN evidenca pozna le zunanji izvajalec. Dokazov o obstoju tehnične in arhitekturne dokumentacije programske rešitve FADN evidenca med izvajanjem revizije nismo pridobili. FADN evidenca je samostojna spletna aplikacija, ki naj bi jo po navedbah predstavnikov revidiranca še dopolnjevali v skladu s poslovnimi zahtevami, povezali z drugimi registri in IS na ministrstvu oziroma vzpostavili izmenjavo podatkov s povezanim okoljem. Dopolnili naj bi tudi ravni pravic za morebitne uporabnike na ministrstvu in omogočili arhiviranje FADN podatkov.

FADN evidenca nima dokončanega podatkovnega slovarja, ki bi vključeval sintaktična pravila za podatke, ki so v njem vsebovani. Zunanji izvajalci hkrati z novo ali spremenjeno verzijo razvoja programske rešitve ne pripravljajo tehničnih navodil, ki bi vsebovala podatkovni model in podatkovni slovar za posamezno novo oziroma spremenjeno programsko rešitev.

Ministrstvo ni sodelovalo pri razvoju programske rešitve FADN evidenca. Revidiranci, vključno z ministrstvom, se zavedajo, da je ministrstvo upravljavec zbirke podatkov FADN. Vendar ugotavljamo, da FADN evidenca nima formalno določenih lastnikov podatkov, ki podatke ustrezno upravljajo, med drugim tudi, da jih klasificirajo na ravni zaščite, ki temelji na kritičnosti in občutljivosti podatkov za posredovanje v arhivske medije oziroma v uničenje. Shema za klasifikacijo podatkov ni vzpostavljena.

Tveganje

Navedeno predstavlja tveganje neustreznega, neučinkovitega in neracionalnega vzdrževanja in nadaljnega razvoja programskih rešitev IS FADN.

Priporočili

KGZ Kranj in KGZ Ptuj priporočamo, naj v sodelovanju z zunanjim izvajalcem dokumentirata zadnje stanje poslovne in IT arhitekture ter podatkovni model za FADN evidenco. Izdela in redno posodablja naj se tehnična dokumentacija (fizični in logični model, navodila za vzdrževanje, tok podatkov) za programsko rešitev FADN evidenca.

Ministrstvu priporočamo, naj tudi formalno opredeli lastništvo podatkov v skladu s klasifikacijo podatkov in predpiše zahteve glede shranjevanja in uničevanja podatkov FADN.

3.1.2.5 Procesi, organizacija in razmerja na področju FADN na ministrstvu

Organizacija dela na področju FADN in v povezavi z IS FADN je precej razdrobljena, saj je vključenih več deležnikov in se delo predaja v izvajanje na podlagi pogodb o izvajanju nalog iz projekta FADN. Na ministrstvu so naloge na področju FADN delno opredeljene z aktom o notranji organizaciji in v povezavi z vzorčniki s pravilnikom FADN. Ugotavljamo, da niso jasno določeni procesi, organizacija, in medsebojni odnosi med posameznimi deležniki na področju FADN, predvsem za področje obveznikov FADN, saj niso jasno opredeljene vloge, odgovornosti in zadolžitve posameznih deležnikov, ki pokrivajo to področje.

Februarja 2011 so v SPSNVOŠK pripravili predlog Navodila o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za potrebe spremljanja, poročanja in analiz na področju FADN, s katerim bi razmejili in jasno določili naloge vseh vključenih akterjev v zvezi s poročanjem obveznikov FADN. Poročila, ki jih morajo

obvezniki pošiljati ministrstvu, se zbirajo v SPSNVOŠK, ki jih sredi aprila posreduje Sektorju za podeželje, kjer podatke uporabijo za letno spremljanje in vrednotenje PRP 2007–2013. Obvezniki bi morali do konca marca tekočega leta posredovati poročila ministrstvu, vendar jih del ministrstvo ne prejme pravočasno. Eden od razlogov je tudi, da ministrstvo obveznikom ni zagotovilo delujočega IS FADN, s katerim bi lahko pravočasno in zanesljivo izvedli obdelave zbranih podatkov FADN in poročila pripravili. Obveznikom ministrstvo tudi ni dalo jasnih navodil o načinu poročanja in shranjevanju podatkov FADN. Ministrstvo do marca 2012 tudi ni imelo vzpostavljene celovite evidence obveznikov. Celovito evidenco obveznikov FADN pa ministrstvo uporablja kot izhodišče, da lahko vzpostavi evidenco prejetih poročil obveznikov¹¹⁵. Poročila obveznikov naj bi ministrstvo v skladu s predpisi Evropske unije uporabilo pri pripravi obveznih kazalnikov spremljanja pri pripravi ustreznih izračunov, ki jih je treba v okviru letnega poročila o napredku PRP vsako leto posredovati do 30. 6. Evropski komisiji.

Predlog Navodila o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za potrebe spremljanja, poročanja in analiz na področju FADN določa način posredovanja, izmenjave, obliko in vsebino podatkov med ARSKTRP ter organizacijskimi enotami ministrstva pri spremljanju in poročanju rezultatov gospodarjenja na kmetijskih gospodarstvih po evropski metodologiji FADN, ki so potrebni za spremljanje in poročanje v zvezi s PRP 2007–2013. Predlog Navodila o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za potrebe spremljanja, poročanja in analiz na področju FADN je bil usklajen znotraj strokovnih služb ministrstva, ni pa bil usklajen z ARSKTRP.

Tveganje

Nejasna razmejitev odgovornosti med posameznimi deležniki na področju FADN, predvsem za obveznike FADN, med drugim povzroča tveganja zastojev, saj je okolje bolj kompleksno in zato manj pregledno in obvladljivo, ter otežuje spremljanje in nadzor. Če vsi obvezniki FADN do 31. 3. tekočega leta za preteklo obračunsko leto ministrstvu ne posredujejo poročil, obstaja tveganje, da ministrstvo ne bo moglo pravočasno in kvalitetno poročati o stanju kazalnikov za spremljanje in poročanje v zvezi s PRP 2007–2013.

Priporočilo

Ministrstvo naj v sodelovanju z ARSKTRP in ostalimi deležniki na podlagi popisa procesov na področju FADN pristopi k izdelavi in sprejetju navodil o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za potrebe spremljanja, poročanja in analiz na področju FADN, ki bodo formalno opredeljevala in razmejila vloge in zadolžitve, časovne roke, obliko, vsebino in način izmenjave podatkov med ARSKTRP in organizacijskimi enotami ministrstva ter drugimi deležniki na tem področju v zvezi s spremljanjem in poročanjem rezultatov gospodarjenja na kmetijskih gospodarstvih po evropski metodologiji FADN.

Popis procesov na področju FADN še ni bil izveden, zato niso jasno določeni procesi, organizacija in medsebojni odnosi med posameznimi deležniki na področju FADN tudi glede analiz FADN podatkov.

¹¹⁵ Računsko sodišče je v revizijskem poročilu *Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji* ugotovilo, da ministrstvo še ni sprejelo navodil za ravnanje, če prejemniki sredstev ne pošiljajo zahtevanih poročil o doseženih rezultatih, in nima primerne informacijskega orodja, s katerim bi na eni strani vzpostavilo evidenco prejetih poročil in ugotavljalo ustreznost oziroma zanesljivost podatkov, na drugi strani pa analiziralo podatke glede doseganja zastavljenih ciljev.

Organizacija dela v Sektorju za podeželje, ki se navezuje na analitično delo, kot je priprava različnih analiz o izvajanju PRP, in izračune obveznih kazalnikov spremljanja, ki izhajajo iz različnih virov podatkov (podatki iz vlog upravičencev sredstev, standardnih rezultatov FADN, prejetih poročil obveznikov), ni najbolj ustrezna. Opredeljena je v okviru delovanja Skupine za spremljanje in analize Oddelka za podporo programu razvoja podeželja v okviru Sektorja za podeželje. Tovrstno analitično delo je med izvajanjem revizije opravljala le ena oseba, ki pa je odgovorna tudi za druge delovne naloge. Naloge na področju FADN izvajajo tudi v SPSNVOŠK, vendar tudi tam ne izvajajo analiz FADN podatkov.

Tveganje

Brez opredelitve procesov in storitev ni mogoče zagotavljati natančnih vlog, zadolžitve in odgovornosti ter metrik za vrednotenje kakovosti storitev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj dokumentira temeljne procese in storitve na področju FADN in jih redno dopolnjuje ter na podlagi tega zagotovi natančne vloge, zadolžitve in odgovornosti na področju FADN tudi glede analiz FADN podatkov.

3.1.2.6 Procesi, organizacija in razmerja na področju FADN na KGZS in v okviru JKSS

Na KGZS niso jasno določeni procesi, organizacija in medsebojni odnosi med posameznimi deležniki na področju FADN v okviru JKSS, saj niso jasno opredeljene vloge, odgovornosti in zadolžitve posameznih deležnikov, ki delujejo na tem področju. Organizacija je široka, razvejana in hierarhična (povezava s točko 1.4.2 tega poročila). Nekatero naloge KGZS (povezava s točko 1.4.2.3 tega poročila in spletna stran KGZS) se izvajajo na ministrstvu (na primer posredovanje pogodb, zagotavljanje reprezentativnosti vzorca). Tabela 4 prikazuje število vseh svetovalcev in svetovalcev, ki se ukvarjajo s področjem FADN v Republiki Sloveniji. Ocenjujemo, da je teh svetovalcev relativno veliko in da glede na količino in vrsto dela na področju FADN, ki ga opravijo, obstajajo možnosti, da bi njihovo delo lahko bolj usmerili od upravno-administrativnih na vsebinske naloge¹¹⁶.

Spletne strani KGZS so v delu, ki se nanaša na FADN¹¹⁷, zastarele in pomanjkljive (na primer število poročevalskih kmetij se nanaša še na obračunsko leto 2007, programska rešitev FADN evidenca ni niti omenjena). Spletne strani KGZS, ki naj bi natančneje predstavljale področje FADN, dajejo po naši oceni, premalo posodobljenih informacij, kjer bi lahko uporabnik pridobil koristne informacije ali si natisnil gradiva. Ocenjujemo, da bi bilo časovno in stroškovno bolj učinkovito čim več podatkov in informacij objaviti na spletnih straneh, kot pa za uporabnike pripravljati tiskovine in druga papirna gradiva. Na posameznih KGZ se na primer izvajajo tudi različna predavanja in izobraževanja, vendar predstavljena gradiva na spletnih straneh KGZS niso objavljena. Ocenjujemo, da bi lahko KGZS bolje uporabila prednosti, ki jih ponuja raba spletnih tehnologij na področju informiranja in sodelovanja z uporabniki.

¹¹⁶ Računsko sodišče je v revizijskem poročilu *Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji* ministrstvu priporočalo, naj za učinkovitejšo in bolj uspešno delovanje JKSS prouči vzroke zaznanih pomanjkljivosti in slabosti ter prične z aktivnostmi, potrebnimi za spremembe v zakonskem, institucionalnem in konceptualnem smislu, s katerimi naj v večji meri usmerja, spremlja, vrednoti in nadzira delo JKSS, jasno opredeli njene pristojnosti in odgovornosti ter temu ustrezno določi obseg njenih nalog in porazdelitev njenih aktivnosti med ekonomske, socialne in okoljske funkcije ter opredeli pogoje in zahteve, ki jih morajo izpolnjevati kmetijski svetovalci.

¹¹⁷ [URL: <http://www.kgzs.si/gv/razvoj-podezelja/fadn.aspx>], oktober 2013.

Tveganje

Brez opredelitve procesov in storitev ni mogoče zagotavljati natančnih zadolžitev in odgovornosti ter metrik za vrednotenje kakovosti storitev.

Spletne strani KGZS, ki niso posodobljene, in pomanjkanje osnovnih informacij s področja FADN in IS FADN na spletnih straneh KGZS predstavljajo tveganja povezana z nesmotrno rabo sredstev za tiskovine in druga gradiva, hkrati pa tudi več telefonskih klicev, ki jih prejemajo FADN koordinatorji in svetovalci.

Priporočili

KGZS priporočamo, naj dokumentira osnovne procese in storitve na področju FADN v okviru JKSS in jih redno dopolnjuje.

KGZS priporočamo tudi, naj na svojih spletnih straneh dopolni in redno osvežuje podatke in informacije s področja FADN, objavi naj informacije o IS FADN in tudi druga gradiva z izobraževanj in posvetov.

3.1.2.7 Upravljanje investicij na področju FADN

Ministrstvo sprejema odzivne in taktične odločitve o finančnem načrtu, ki pa niso usklajene s strateškimi in poslovnimi načrti za IS FADN, saj ti ne obstajajo. Zato je težko pričakovati, da bodo investicije v IS FADN ustrezno zadovoljevale dejanske strateške in operativne potrebe na področju FADN. Na ministrstvu so uvedene in vzpostavljene prakse za pripravo proračuna in tudi proces upravljanja stroškov.

Ministrstvo je od leta 2009 kmetijskim gospodarstvom obljubljalo brezplačni računalniški program, ki naj bi ga razvilo in naj bi jim ga ponudilo, vendar se to ni zgodilo. KGZ Kranj in KGZ Ptuj sta v sodelovanju z zunanjimi izvajalci v kratkem časovnem obdobju in s sorazmerno nizkimi stroški razvila delujočo programsko rešitev FADN evidenca (ministrstvo je prispevalo 4 evre po kmetijskem gospodarstvu), vendar sedaj zaračunavata ostalim uporabnikom, ki želijo programsko rešitev uporabljati, uporabo programa. Računovodskim pisarnam, KGZ in kmetijskim gospodarstvom namreč zaračunavata letni dostop do programske rešitve FADN evidenca glede na število kmetij, za katere uporabnik izvaja vnos podatkov.

Ker pa je na področju FADN vključenih več deležnikov, ugotavljamo veliko porabo sredstev za namen financiranja FADN v okviru JKSS. Ugotavljamo, da se realizirana sredstva za namen JKSS za področje FADN (povezava s tabelama 9 in 10 tega poročila) iz leta v leto povečujejo, kljub temu da ni bilo novosti ali sprememb na tem področju. Namen povečane porabe sredstev ni jasno opredeljen. KGZS zagotavlja sprotno poročanje oziroma beleženje delovnega časa v aplikacijo, ki je namenjena poročanju o delu JKSS, kar omogoča spremljanje števila realiziranih ur za posamezne naloge. Ugotavljamo, da se organizacija dela ne optimizira dovolj učinkovito (povezava s točko 3.1.2.6 tega poročila).

Tveganje

Pomanjkanje kakovostnega procesa priprave operativnih načrtov IS FADN in celotnega področja FADN, ki predvidevajo tudi vgraditev ustreznih metrik za spremljanje in nadzor izvajanja, je povzročilo, da operativni načrti ne vsebujejo pomembnih elementov, ki bi omogočali doseganje strateških ciljev ministrstva na področju FADN. Ministrstvo in KGZS sta zato izpostavljena tveganjem, kot so:

- neučinkovito upravljanje investicij,
- nesmotrna poraba sredstev za JKSS,
- neustrezne usmeritve v operativno in *ad hoc* ravnanje na področju upravljanja FADN, zato se izvajajo poslovni procesi in *ad hoc* naloge, ne da bi se zaznal premik h korenitim izboljšavam.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v delu, ki se nanaša na JKSS, v sodelovanju s KGZS vzpostavi bolj enostaven, jasen, natančen, kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces letnega – operativnega načrtovanja in poročanja o izvrševanju načrta.

3.1.2.8 IT tveganja povezana z IS FADN

Ministrstvo je pripravilo Register tveganj po posameznih poslovnih področjih, vendar se ga ne spremlja in vzdržuje redno in sproti pripravlja akcijske načrte za odpravljanje tveganj. Novembra 2012 je ministrstvo noveliralo register tveganj iz leta 2007. Pri revizijskem pregledu smo ugotovili, da je ministrstvo za področje FADN izdelalo analizo tveganj in opis obstoječih notranjih kontrol oziroma izvedenih ukrepov za zmanjšanje tveganja, za IS FADN pa analize tveganj programskih rešitev ni. Izdelana analiza tveganj programskih rešitev IS FADN bi lahko dokazovala, da so programske rešitve ustrezne s stališča IT tveganj, kot so varnost, celovitost, razpoložljivost in zaupnost. IT tveganja so pomembna in jih je treba upoštevati, vendar smo ugotovili, da ministrstvo v registru tveganj ni vključevalo analize tveganj IS FADN.

Tveganje

Neustrezno upravljanje IT tveganja v povezavi s programskimi rešitvami IS FADN se lahko odrazijo v nedelovanju, nerazpoložljivosti programske rešitve, neučinkoviti rabi virov, izgubi podatkov, napačnih oziroma zavajajočih podatkih, ki so nujni za načrtovanje in poslovanje, ter nastanku škodnih dogodkov.

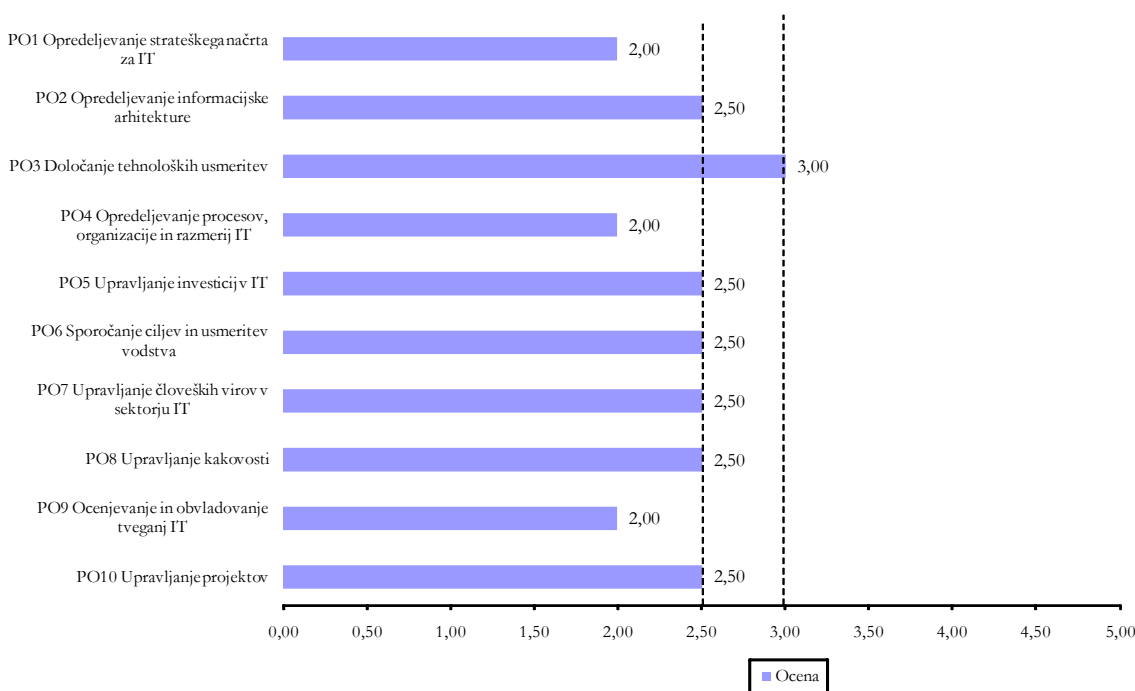
Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj identificira, oceni in upravlja IT tveganja v zvezi z IS FADN, tako da bo zagotavljalo, da so rešitve ustrezne glede varnosti, celovitosti, razpoložljivosti in zaupnosti. IT analiza tveganj naj se sporoči uporabnikom in ostalim deležnikom na področju FADN, da ti ustrezno dopolnijo kontrolni sistem in oceno upoštevajo pri oceni tveganj poslovnega procesa in upravljanju preostalih tveganj.

3.1.3 COBIT ocena področja načrtovanja in organiziranja IS FADN

Na podlagi ocene desetih procesov, ki so ključni za učinkovito načrtovanje in organiziranost IS FADN in so prikazani na sliki 1, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti celotnega sklopa, to je 2,4.

Slika 1: Ocene procesov načrtovanja in organiziranja IS FADN



3.2 Procesi zasnove in vzpostavitve IS FADN

Z oceno sedmih procesov v tem sklopu smo odgovorili na vprašanje, ali postopek pridobivanja in vzpostavljanja komponent IS FADN zagotavlja učinkovito podporo izvajanju dejavnostim področja FADN. V skladu s COBIT 4.1 so to:

- AI1 Določanje avtomatiziranih rešitev,
- AI2 Nabava in vzdrževanje aplikacijskih programov,
- AI3 Nabava in vzdrževanje tehnološke infrastrukture,
- AI4 Omogočanje delovanja in uporabe,
- AI5 Zagotavljanje virov IT,
- AI6 Upravljanje sprememb,
- AI7 Nameščanje in potrjevanje rešitev in sprememb.

3.2.1 Opis področja zasnove in vzpostavitve IS FADN

Ministrstvo ne razvija programskih rešitev interno, ampak v povezavi z zunanjimi izvajalci. Na področju avtomatiziranih rešitev je največ naporov ministrstva usmerjenih v pripravo dokumentacije za izbiro zunanjega izvajalca, ki rešitve samostojno razvija in uvaja. KGZ Kranj in KGZ Ptuj pa sta v tesnem sodelovanju z zunanjim izvajalcem razvila novo programsko rešitev FADN evidenca.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je bilo z vidika razvoja IS FADN raznoliko: ministrstvo kljub več javnim razpisom ni uspelo zagotoviti računalniške programske opreme za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije, ki bo last ministrstva. Nabava in uvedba nove programske opreme je na

ministrstvu potekala od leta 2008, saj je ministrstvo kmetijam zaradi nedelovanja stare programske rešitve KNJ-FADN in umika programske rešitve s svetovnega spleta aprila 2009¹¹⁸ že v letu 2009 obljubljalo novo brezplačno programsko rešitev¹¹⁹. Nova programska rešitev za vodenje knjigovodstva FADN naj bi bila dostopna v drugi polovici leta 2010 in na voljo zainteresirani javnosti pod določenimi pogoji. Ministrstvo je v letu 2010 izvedlo javno naročilo za izbiro izvajalca za izdelavo nove programske opreme, vendar je ministrstvo postopek zaključilo brez izbora katerega od petih ponudnikov. Ker se je v tem času spremenil ZDoh-2 (povezava s točko 2.1.3 tega poročila), se je ministrstvo odločilo, da naroči izdelavo programske opreme, ki bo podpirala tudi nove davčne funkcionalnosti, vendar ta odločitev ni bila realizirana, ker finančna sredstva niso bila zagotovljena. Konec leta 2011 sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj pričeli s postopkom nabave in razvoja programske rešitve FADN evidenca, ki je bila v marcu 2012 tudi uspešno uvedena v produkcijo.

Pri razvoju spletne aplikacije FADN evidenca so uporabljene sodobne tehnološke rešitve, ki izpolnjujejo trenutne in prihodnje poslovne zahteve (povezava s točko 2.1.2 tega poročila in tabelo 7). Zaradi pomanjkljivosti strateškega načrtovanja IS FADN in odsotnosti strateškega načrtovanja človeških virov je bil uspeh projekta odvisen od strokovnega znanja nekaterih ključnih posameznikov in vloženega časa. Za opredelitev poslovnih, funkcionalnih in tehničnih zahtev in določitev tehnoloških rešitev se uporablja jasne in strukturirane pristope. KGZ Kranj in KGZ Ptuj sta v sodelovanju z zunanjim izvajalcem oblikovala delovne skupine, katerih delo je dokumentirano in katerih naloga je priprava poslovnih in tehničnih zahtev, ki so nato obravnavane in ustrezno potrjene. Pri opredelitvi poslovnih zahtev se upošteva zasnova programskih rešitev, ustrezna vključitev aplikacijskih kontrol in varnostnih zahtev ter razvoj in konfiguracija, ki upošteva okolje IS FADN. FADN evidenca uporablja MS SQL podatkovno skladišče (različice 2008 R2). Za vzdrževanje sistema in tehnično podporo za uporabnike skrbi zunanji izvajalec, ki je tudi razvijalec programske rešitve; na njihovi lokaciji se nahajajo tudi strežniki. Uporabniška dokumentacija za FADN evidenco je bila izdelana in je dostopna tudi na spletnih straneh zunanjega izvajalca¹²⁰. Pristop k testiranju in potrjevanju je na KGZ Kranj in KGZ Ptuj usklajen in dobro organiziran. Vse spremembe infrastrukture in aplikacije v produkcijskem okolju, vključno z nujnimi vzdrževanji in popravki, se med uporabniki KGZ Kranj, KGZ Ptuj in zunanjim izvajalcem upravljajo formalno in na nadzorovan način.

Uporabniki ministrstva, ki se ukvarjajo s FADN področjem, še nimajo dostopa do programske rešitve FADN evidenca, zato morajo za podatke, ki so v njej, vsakokrat prositi računovodske pisarne (povezava s točko 3.2.2.1 tega poročila). Programska rešitev FADN evidenca tudi ni neposredno povezana z ostalimi IS in registri ministrstva. V nadaljevanju navajamo pomembnejša odstopanja od dobrih praks ter priložnosti za izboljšanje v tistih COBIT 4.1 procesih področja zasnove in vzpostavitve IS, ki jih ocenjujemo kot pomembne za informacijsko okolje, na katero se nanaša revizija.

¹¹⁸ Zaradi spora glede lastništva programske rešitve med ministrstvom in Agroport.

¹¹⁹ Na spletnem forumu ARSKTRP, v elektronskih sporočilih predstavnikov ministrstva kmetom in glasilu Kmečki glas.

¹²⁰ [URL: <http://www.in-sist.si/sl/navodila/webhelp/index.htm>], december 2013.

3.2.2 Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje

3.2.2.1 Dostop uporabnikov ministrstva do FADN evidence in neposredno vnašanje šifer kmetijskih gospodarstev

Programska rešitev FADN evidenca je razvita in od marca 2012 deluje v produkcijskem okolju. Na ministrstvu še nimajo vpogleda in dostopa do programske rešitve FADN evidenca, tako morajo za podatke, ki so v njej, zaprositi računovodske pisarne. Postopki izmenjave podatkov z računovodskimi pisarnami potekajo ročno, prek elektronske pošte.

Podlaga za vodenje RKG in njegovega povezovanja z drugimi zbirkami podatkov je identifikacijska številka kmetijskega gospodarstva (v nadaljevanju: KMG-MID), ki jo določi ministrstvo ob vpisu kmetijskega gospodarstva v RKG. Uporaba KMG-MID je obvezna v vseh zbirkah podatkov ministrstva v zvezi s kmetijskim gospodarstvom¹²¹. Za vodenje FADN na ministrstvu ročno dodeljujejo FADN šifre kmetij v MS Excel tabeli. Zaradi ročnega dodeljevanja FADN šifer kmetij zunaj programske rešitve FADN evidenca lahko pride do napak pri podeljevanju FADN šifer kmetij (na primer podvajanje enakih FADN šifer na več kmetijah, kmetija z enim KMG-MID dobi več različnih FADN šifer).

Ministrstvo pošilja FADN šifre kmetij na KGZ Kranj in KGZ Ptuj do dvakrat letno oziroma na zahtevo. Če se pri vnosu v programsko rešitev FADN evidenca ugotovijo napake, zaprosijo ministrstvo za popravek FADN šifre kmetije, kar pomeni dodatno delo. Programska rešitev FADN evidenca namreč vsebuje kontrole že pri vnosu podatkov, ki preprečujejo podvajanje FADN šifer kmetij, hkrati pa preprečujejo tudi dodajanje različnih FADN šifer kmetij enemu kmetijskemu gospodarstvu, označenemu z eno oznako KMG-MID. Z neposrednim vnosom FADN šifer na ministrstvu v programsko rešitev FADN evidenca do tovrstnih napak ne bi več prihajalo.

Tveganje

Ročni postopki predstavljajo tveganje za nastanek napak in več dodatnega dela. Zato lahko prihaja tudi do zastojev in zamud.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj se zaposlenim na ministrstvu, ki se ukvarjajo s FADN področjem, omogoči stalni vpogled in dostop do programske rešitve FADN evidenca. Ministrstvo naj neposredno vnaša FADN šifre v programsko rešitev FADN evidenca. Ocenjujemo, da bi bilo izpise iz IS FADN smiselno prilagoditi tudi potrebam uporabnikov ministrstva.

3.2.2.2 Pravočasna pridobitev subvencijskih podatkov za vnos v FADN evidenco

Za popoln vnos podatkov v programsko rešitev FADN evidenca so poleg ostalih podatkov, ki jih poročajo kmetije, potrebni tudi podatki o vrednostih različnih subvencij, ki so bile kmetijam izplačane v obračunskem letu. Te podatke lahko posredujejo kmetije same, vendar zaradi pravilnosti in ustrežnejše kontrole podatkov KGZ Kranj in KGZ Ptuj te podatke pridobivata od ministrstva. Ministrstvo posreduje podatke o izplačanih subvencijah, ki jih pridobi od ARSKTRP, šele konec septembra ali oktobra za

¹²¹ 142. člen ZKme-1.

preteklo leto. Uporabniki, ki izvajajo vnose in obdelave podatkov, pa te podatke potrebujejo do konca avgusta, da lahko pravočasno zaključijo vse obdelave v FADN evidenci in nato vnose v sistem RICA.

Tveganje

Nepravočasno pridobivanje podatkov za izvedbo obdelav predstavlja tveganje napak, več dodatnega dela in morebitne zastoje in zamude.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj računovodskim pisarnam posreduje podatke o subvencijah za preteklo leto vsaj do konca avgusta tekočega leta.

Ministrstvu priporočamo tudi, naj v sodelovanju z ARSKTRP in ostalimi deležniki na področju FADN v navodila o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za spremljanje, poročanje in analize na področju FADN vključi tudi podatke o subvencijah (povezava s prvim priporočilom v točki 3.1.2.5).

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je računovodskim pisarnam 22. 5. 2013 posredovalo splošne podatke iz uradnih evidenc za obračunsko leto 2012, podatke o subvencijah za obračunsko leto 2012 pa 23. 7. 2013. Tak način dela naj bi bil običajen tudi v prihodnje.

3.2.2.3 Povezava programske rešitve FADN evidence z ostalimi registri in IS na ministrstvu in ARSKTRP

FADN evidenca je dokaj nova programska rešitev, ki pa ni neposredno povezana z ostalimi registri in IS na ministrstvu, čeprav bi bilo zaradi pravilnosti vnosa in kontrole podatkov to smiselno. Nekatere ključne podatke o kmetijskih gospodarstvih je namreč treba pridobiti in ročno vnašati iz informatiziranih uradnih evidenc ministrstva (na primer: RKG, Volos¹²²) in ARSKTRP (na primer podatki o odobrenih nepovratnih sredstvih po različnih ukrepih, površina rabe kmetijskih zemljišč v uporabi, znesek enot, ki so podlaga za obračun subvencij).

Podatki o gibanju števila glav živine, ki jih kmetije posredujejo v poročilih, so lahko tudi nepravilni oziroma netočni. Revidiranci se tega zavedajo, zato sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj že v začetku leta 2012 na ministrstvo naslovila prošnjo za pripravo podatkov o gibanju števila govedi na kmetijah iz programske rešitve Volos v takšni obliki, da bi bili lahko uvoženi v programsko rešitev FADN evidenca. V letu 2013 je ministrstvo pripravilo delni izpis iz aplikacije Volos za kmetijska gospodarstva, vključena v vzorec 2012, vendar dokončne realizacije rešitve za uvoz podatkov še ni bilo. Pridobitev teh podatkov za uvoz v programsko rešitev FADN evidenca bi pomenilo hitrejše in bolj natančno delo.

Tveganje

Ročni postopki zbiranja, vnosa in kontrole podatkov, ročno pridobljenih iz drugih uradnih evidenc ministrstva in ARSKTRP, v programsko rešitev FADN evidenco predstavljajo tveganje nastanka zamud in napak.

¹²² Programska rešitev Volos je centralni register živali, ki vsebuje med drugimi tudi Centralni register govedi, ki ga vodi ministrstvo. Volos je spletna aplikacija.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzporedno z razvojem strateškega načrta IS FADN zagotovi avtomatizirano zbiranje ključnih osnovnih podatkov v FADN evidenco tako, da zagotovi povezavo programske rešitve FADN evidenca z ostalimi registri in IS na ministrstvu, prednostno pa naj zagotovi vsaj pripravo podatkov iz programske rešitve Volos za uvoz v FADN evidenco.

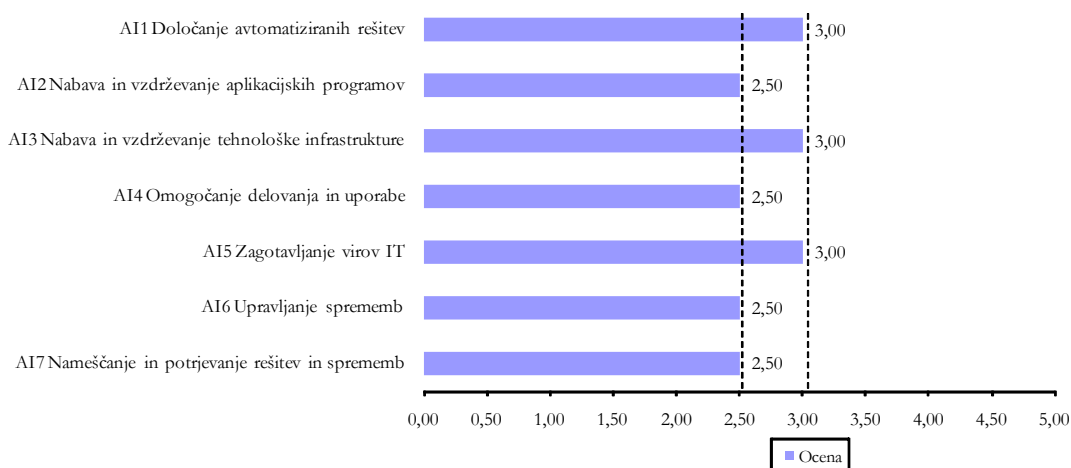
Pojasnilo ministrstva

Možnosti zagotovitve avtomatiziranega zbiranja podatkov FADN so otežene, saj je treba razviti povezovalne module med programsko rešitvijo FADN evidenca in ostalimi registri. Zaradi omejenih sredstev se povezovalni moduli razvijajo le, če ni potreben večji vložek dela oziroma stroškov, in sicer v okviru zagotavljanja rednih posodabljanj registrov.

3.2.3 COBIT ocena področja zasnove in vzpostavitve IS FADN

Iz ocen sedmih procesov zasnove in vzpostavitve IS FADN, prikazanih na sliki 2, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti celotnega sklopa, to je 2,71.

Slika 2: Ocene procesov zasnove in vzpostavitve IS FADN



3.3 Procesi izvajanja in podpore delovanju IS FADN

V tem sklopu smo ocenili 13 informacijskih procesov, ki so pomembni za operativno izvajanje in zagotavljanje rezultatov delovanja IS. V skladu s COBIT 4.1 so to:

- DS1 Opredeljevanje in upravljanje ravni storitev,
- DS2 Upravljanje storitev tretje stranke,
- DS3 Upravljanje delovanja in zmogljivosti,
- DS4 Zagotavljanje neprekinjenosti storitev,
- DS5 Zagotavljanje varnosti sistemov,
- DS6 Ugotavljanje in porazdeljevanje stroškov,
- DS7 Izobraževanje in usposabljanje uporabnikov,
- DS8 Upravljanje službe za pomoč uporabnikom in obvladovanje incidentov,
- DS9 Upravljanje konfiguracije,
- DS10 Upravljanje problemov,

- DS11 Upravljanje podatkov,
- DS12 Upravljanje fizičnega okolja,
- DS13 Upravljanje delovanja.

3.3.1 Opis področja izvajanja in podpore delovanju IS FADN

Ministrstvo je procese izvajanja in podpore delovanju IS FADN za vzorčnike reševalo tako, da je v letu 2004 sklenilo pogodbo s KGZS na podlagi pravilnika FADN. Tako je morala KGZS na podlagi letnih pogodb vnašati, obdelovati in arhivirati podatke FADN za posamezno obračunsko leto po načrtu za izbor FADN poročevalskih kmetij. V skladu z letnimi pogodbami je morala KGZS do leta 2008 tudi zagotavljati IS FADN za vnos in obdelavo podatkov FADN in pripravo poročil v skladu s predpisi Evropske unije kot tudi za dopolnitev tedanjega IS FADN in posodabljanje opreme. Delovanje tedanjega IS FADN je bilo financirano s standardnimi plačili iz sredstev Evropske unije, kar dokazujejo letne pogodbe med ministrstvom in KGZS. Kasneje zagotavljanje delovanja in posodabljanje IS FADN pogodbeno ni bilo več opredeljeno, ministrstvo pa tega tudi ni zagotavljalo. Iz vsakoletnih pogodb med ministrstvom in KGZS je razvidno, da KGZS na podlagi pogodbe naloge oddaja v izvajanje KGZ Kranj in KGZ Ptuj. Problematike zagotavljanja IS FADN za obveznike ministrstvo ni reševalo učinkovito, saj za KNJ-FADN ni bilo sklenjenih vzdrževalnih pogodb, KNJ-FADN pa občasno tudi ni deloval (povezava s točko 2.1.1 tega poročila).

Financiranje FADN iz sredstev ministrstva je opredeljeno in se ustrezno izvaja (povezava s točko 2.4.1 tega poročila). Proces za povezovanje stroškov IT s storitvami, ki se opravljajo za uporabnike, je opredeljen, zagotavlja pregled stroškov in se ustrezno izvaja (povezava s točko 2.4.2 tega poročila).

Programska rešitev FADN evidenca deluje, uporabniki jo lahko uporabljajo produktivno in varno. Pri varovanju informacij je poskrbljeno za zaupnost, celovitost in razpoložljivost. Pravice uporabnikov glede dostopa do IS in podatkov so v skladu z opredeljenimi in dokumentiranimi poslovnimi potrebami. Samo za obveznike je uporaba programa plačljiva v obliki zakupa letne licence. Izobraževanje za delo s programsko rešitvijo FADN evidenca poteka v okviru KGZ Kranj in KGZ Ptuj.

Za programsko rešitev FADN evidenca, ki se izvaja na strežnikih v IT centru v prostorih zunanjega izvajalca, se ustrezno upravlja fizično okolje, zagotovljena je varnost sistemov in ostali varnostni mehanizmi, ki so tudi opredeljeni v pogodbah z zunanjim izvajalcem. IT center je ustrezen glede na potrebe IS. Zunanji izvajalec je pridobil certifikat o skladnosti s standardom ISO 9001, ponudnik pri izvajanju storitve ravna v skladu z ITIL¹²³ priporočili. Zunanji izvajalec je zadolžen tudi za zagotavljanje servisa za izvajanje FADN evidence, zagotavljanje dostopnosti prek javnih internetnih komunikacijskih poti, zagotavljanje varnega shranjevanja podatkov in za začetno izobraževanje uporabe programske rešitve. Zunanji izvajalec izvaja tudi nadzor konfiguracije, s konfiguracijo se uspešno upravlja, kar omogoča razpoložljivost programske rešitve FADN evidenca. Uporabljajo se omejitve fizičnega in logičnega dostopa, pri čemer imajo dostop do računalniških zmogljivosti le pooblaščen osebe. Zunanji izvajalec izvaja dela in storitve skladno z vsebino pogodbe.

¹²³ Angl.: *Information Technology Infrastructure Library*.

3.3.2 Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje

3.3.2.1 Pogodbe za vnos, obdelavo in arhiviranje podatkov z računovodskima pisarnama

Ministrstvo ima v letnih pogodbah z zunanjimi izvajalci dokumentirane postopke za upravljanje storitev zunanjih izvajalcev (povezava s točko 2.3 tega poročila). Določena je zadolžitev za nadzor zunanjih izvajalcev. Pogodbeni predlogi temeljijo na standardnih predlogah. Poslovno tveganje, povezano s storitvami zunanjih izvajalcev, ni ocenjeno. Z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo je vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov s kmetijskih gospodarstev, ki so vključena v mrežo FADN, prevzela KGZS in predala v izvajanje KGZ Kranj in KGZ Ptuj, kjer sta organizirani računovodski pisarni. V KGZ Kranj izvajajo delo od leta 2007, v KGZ Ptuj pa od leta 2005. Ugotavljamo, da so težave z enoletnimi pogodbami med ministrstvom in KGZS in tudi med KGZS in KGZ Kranj in KGZ Ptuj, saj se te sklenijo v tekočem letu izvajanja (sredi pogodbenega obdobja – na primer avgusta 2012 za leto 2012), čeprav bi morale biti pogodbe sklenjene konec leta za prihodnje obračunsko leto. To pomeni, da se del leta delo izvaja brez pravne podlage oziroma brez formalnega naročila naročnika. Vsebina letnih pogodb je leto za letom enaka, delo izvajata ista izvajalca, zato bi bilo smiselno proučiti možnost za sklenitev dveletne ali triletno pogodbe.

Tveganje

Obstaja tveganje, da pogodbeno predvidene naloge za celotno pogodbeno obdobje ni mogoče izvesti v obdobju od sklenitve pogodbe do njenega zaključka. Odprte obveznosti do zunanjih izvajalcev prinašajo tudi pomembno tveganje za vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov v IS FADN. Z enoletnimi pogodbami je oteženo delo, predvsem načrtovanje števila zaposlenih. Zato delo na KGZ Kranj in KGZ Ptuj opravlja več študentov, kar lahko pomeni slabšo kakovost vnosov podatkov v IS FADN in povečan obseg dela s popravki.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti sklenitve dveletne ali triletno pogodbe in pravočasno, pred začetkom pogodbenega obdobja, sklene pogodbe v povezavi z vnosom, obdelavo in arhiviranjem knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev s KGZS in KGZS s KGZ Kranj in KGZ Ptuj.

3.3.2.2 Pravočasno sklepanje pogodb ministrstva s kmetijskimi gospodarstvi in zagotavljanje seznama vzorčnih kmetij najkasneje do konca leta za naslednje obračunsko leto

Uspešen nadzor skladnosti zahteva vzpostavitev procesa pregledovanja, da se zagotovi skladnost z zakoni, predpisi in pogodbenimi zahtevami. Ministrstvo v nekaterih primerih, ki so opisani v nadaljevanju, ne spremlja procesov zagotavljanja skladnosti in upravljanja storitev tretje stranke zadovoljivo.

Ministrstvo naj bi pogodbe s kmetijskimi gospodarstvi sklenilo pred začetkom obračunskega leta, v novembru in decembru. Ugotavljamo, da je v letu 2010 ministrstvo sklenilo pogodbe šele avgusta tekočega leta. V letu 2011 so imeli v decembru sklenjene pogodbe za leto 2012, vendar pa so še tudi sredi leta 2012 sklepali dodatne pogodbe za leto 2011.

Seznam vzorčnih kmetij ministrstvo posreduje na KGZ Kranj in KGZ Ptuj v začetku obračunskega leta, vendar pa se ta seznam med letom še večkrat spreminja. Spremembe seznama ministrstvo pošilja še proti koncu leta, ko se že izvajajo in zaključujejo obdelave (na primer za obračunsko leto 2011 so bile zadnje spremembe poslane oktobra 2012). To povzroča težave kmetijskim gospodarstvom, ker ne vedo, ali so v

vzorcu ali ne. Spremembe seznama pa povzročajo težave tudi računovodskim pisarnam, saj je obdelave za obveznike treba zaključiti do konca marca, medtem ko se obdelave za vzorčne kmetije zaključujejo do konca oktobra. Pri tem je pomembno, da se podatki o prejetih subvencijah pri obveznikih upoštevajo za leto pred obračunskim letom, pri vzorčnih kmetijah pa za obračunsko leto. Če se obveznik prekvalificira v vzorčnika, je treba ponovno kontrolirati vnesene podatke. Poleg tega računovodske pisarne obvezniku, ki so mu izvedle obdelavo, do konca marca že izstavijo račun, medtem ko ima obveznik, ki postane vzorčnik, obdelave zagotovljene brezplačno. Računovodske pisarne tako prekvalificiranim obveznikom že plačane račune stornirajo, KGZ Kranj in KGZ Ptuj pa potem tem računovodskim pisarnam delno povrnejo stroške izvedbe obdelave iz standardnega plačila.

Tveganje

Navedeno predstavlja dodatno ročno delo, povečanje možnosti nastanka napak, dodatne zamude in zaplete tako za kmetijska gospodarstva kot tudi za računovodske pisarne. Obstaja tudi tveganje, da predvidene naloge za celotno pogodbeno obdobje ni mogoče izvesti v obdobju od sklenitve pogodbe do njenega zaključka.

Neupoštevanje zakonskih in pravnih obveznosti ministrstva lahko povzroči finančne izgube, izgubo ugleda oziroma druge škode zaradi nepravočasnega vnosa in obdelave podatkov v IS FADN in pošiljanja podatkov v sistem RICA Evropske unije.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj pogodbe s kmetijskimi gospodarstvi sklene pravočasno in s tem zagotovi pogoje za pravočasno zbiranje in vpisovanje pravih in kakovostnih podatkov. Seznam vzorčnih kmetij naj ministrstvo posreduje na KGZ Kranj in KGZ Ptuj v začetku obračunskega leta in naj ga kasneje čim manj spreminja.

Za bolj učinkovito, preglednejše in lažje delo računovodskih pisarn in kmetijskih gospodarstev priporočamo, naj ministrstvo prouči možnost sklenitve vsaj dveletnih ali triletnih pogodb z vzorčnimi kmetijami. S tem bi se izognili prepogostemu prehajanju kmetij iz obveznikov v vzorčnike in obratno.

3.3.2.3 Pomoč in informiranje končnih uporabnikov

Ministrstvo se zaveda potrebe po službi za pomoč uporabnikom ter po procesu za obvladovanje incidentov. Na voljo je neformalna pomoč z mrežo izobraženih uporabnikov. Ministrstvo ima na svoji spletni strani poglavje FADN¹²⁴, kjer so objavljeni obrazci in navodila za vodenje FADN ter seznam svetovalcev, ki jih lahko kmetijska gospodarstva pokličejo ali jim pošljejo elektronsko sporočilo. Predstavniki ministrstva tudi odgovarjajo na vprašanja v povezavi z različnimi področji dela in tudi s FADN področjem na spletnem forumu ARSKTRP in ministrstva, kjer uporabniki lahko pridobijo splošne odgovore, kar ocenjujemo kot ustrezno. Na spletni strani ministrstva v poglavju FADN pa ni zaslediti strukturiranega in uporabniku prijaznega zapisa informacij, ni omenjenih niti vzorčnikov niti obveznikov, ni opisanih jasnih postopkov, kdaj in kako vstopiti v sistem FADN knjigovodstva, rokov, kdo izvaja obdelave za FADN podatke v Republiki Sloveniji in podobno. Prav tako ni informacij o IS FADN, kje si

¹²⁴ [URL: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/kmetijstvo/fadn/], december 2013.

uporabniki lahko pridobijo dostop, postopkih, kdo nudi vsebinsko in tehnično pomoč, gradivih. Več o FADN je navedeno na spletnih straneh zunanjega izvajalca¹²⁵.

Tveganje

Navedeno predstavlja tveganje nezadovoljstva končnih uporabnikov s ponudbo in ravnmi storitev, pomanjkanje informacij o FADN področju in o IS FADN, neozaveščenost uporabnikov glede tveganj in zadolžitev, povezanih z uporabo IS FADN, neustrezno in nerazpoložljivo uporabo IS FADN in s celotnim področjem FADN.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj kot upravljavec FADN podatkov dopolni svojo spletno stran z vsemi pomembnimi in aktualnimi informacijami o področju FADN in IS FADN.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 25. 3. 2013 objavilo Navodilo o posredovanju podatkov na ministrstvo za prejemnike sredstev po ukrepih PRP 2007–2013, ki vodijo FADN knjigovodstvo¹²⁶. ARSKTRP je v letu 2013 na svojih spletnih straneh objavila obvestilo za poročanje, katerega sestavni del je bilo tudi poročanje o podatkih FADN knjigovodstva¹²⁷, in ministrstvo je zaradi celovitosti informacij povzete objavilo tudi na svojih spletnih straneh.

3.3.2.4 Upravljanje podatkov – podrobna navodila ministrstva za arhiviranje podatkov in dokumentacije

Pristopi k zagotavljanju neprekinjenosti storitev pri izvajalcih so razdrobljeni, saj izvajalci sami skrbijo za varnostno kopiranje podatkov. Uspešno upravljanje podatkov zahteva določitev zahtev po podatkih. Ministrstvo se zaveda potrebe po uspešnem upravljanju FADN podatkov, vendar komunikacijskih postopkov nima formaliziranih. Ministrstvo ne uporablja koncepta lastništva podatkov v smislu določitve osebe, ki bi bila odgovorna za FADN podatke. Lastništvo, klasifikacija in arhiviranje podatkov niso definirani. IS FADN vsebuje vrsto različnih podatkov, med katerimi so tudi osebni podatki.

Ugotavljamo, da se elektronski zapisi FADN podatkov za obračunska leta od 2005 do 2010 nahajajo na računalniških diskih osebnih računalnikov na KGZ Kranj in KGZ Ptuj, za obračunska leta od 2011 dalje pa se nahajajo na strežniku zunanjega izvajalca, ki izvaja tudi varnostno kopiranje.

Papirna dokumentacija (podatki, poročila) se nahajajo v fasciklih (po letih) v arhivih in pisarnah KGZ Kranj in KGZ Ptuj. Arhiv je v zaprtih prostorih. Uporabniki osebnih računalnikov potrebujejo gesla za prijavo, računalniki pa imajo nameščeno protivirusno zaščito. Na obeh KGZ so zaposleni podpisali izjave o varovanju podatkov.

¹²⁵ [URL: <http://www.in-sist.si/sl/index.php/fadn/27-kdaj-in-kako-vstopiti-v-sistem-fadn-knjigovodstva>], oktober 2013.

¹²⁶ [URL: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/Kmetijstvo/FADN/posredovanje_podatkov_FADN_obvezniki_2013.pdf], december 2013.

¹²⁷ [URL: http://www.arsktrp.gov.si/si/e_poslovanje_obrazci_forum/obrazci_in_navodila/obrazci_za_leto_2013/obrazci_prp_za_leto_2013_porocanje/#c17572], december 2013.

Papirno in elektronsko dokumentacijo hranijo tudi kmetijska gospodarstva, saj jim je bilo v obdobju nedelovanja KNJ-FADN tako naročeno. Kasnejših jasnih navodil pa ministrstvo kmetijskim gospodarstvom ni posredovalo.

Pogodbe s kmetijskimi gospodarstvi se hranijo na ministrstvu po posameznih letih.

Po pogodbi sta KGZ Kranj in KGZ Ptuj zavezana tudi za arhiviranje podatkov (podatkov v papirni in elektronski obliki), vendar v pogodbi ni opredeljen način arhiviranja, niti čas hranjenja podatkov. Da bi bilo arhiviranje v skladu s predpisi s področja FADN in zahtevami ministrstva, bi bilo smiselno, da ministrstvo kot upravljevec podatkov pripravi podrobnejša navodila za arhiviranje FADN podatkov v papirni in elektronski obliki (povezava s točko 3.1.2.4 tega poročila).

Tveganje

Pomanjkljive zahteve glede upravljanja shranjevanja podatkov na ministrstvu in drugod predstavljajo tveganje, da se ne vzdržuje popolnost, pravilnost, razpoložljivost in varstvo podatkov ali pa povzroča preveliko kopičenje papirne dokumentacije in elektronskih podatkov, čeprav to ni več potrebno.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj kot upravljevec FADN podatkov pripravi natančnejša in jasna navodila za arhiviranje vseh FADN podatkov in poročil tako v papirni kot tudi elektronski obliki.

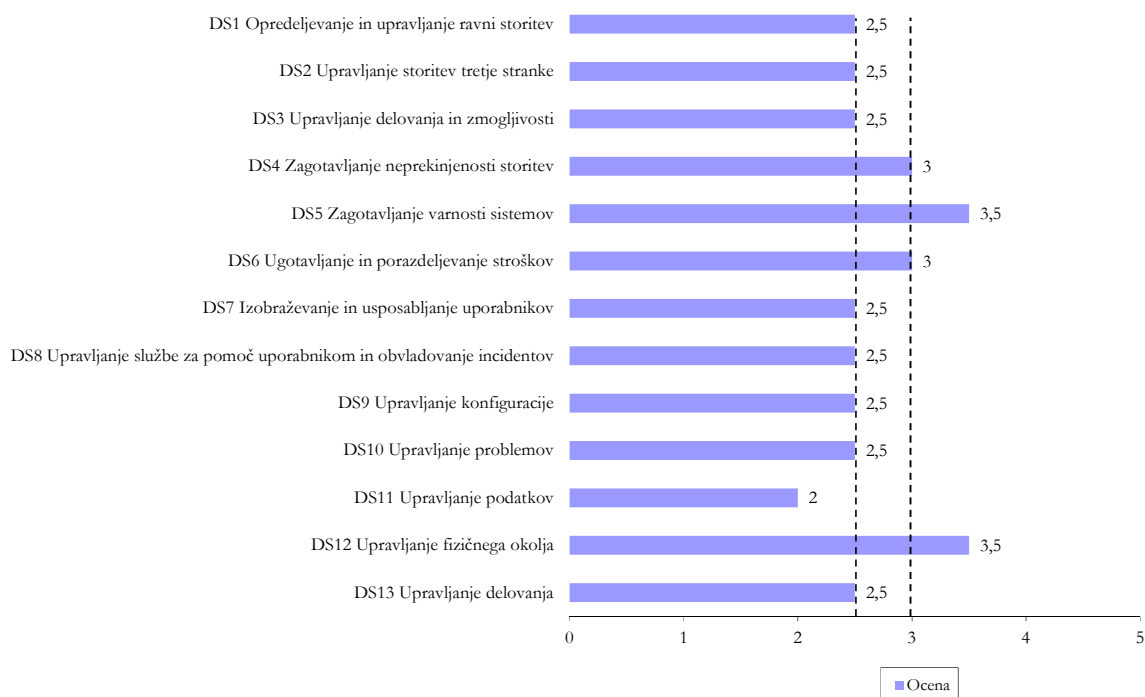
Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v zvezi s postopki hranjenja, arhiviranja in uničenja podatkov FADN v letu 2013 organiziralo dva sestanka, na katerih so sodelovali tudi predstavniki Arhiva Republike Slovenije. Na prvem sestanku je bilo dogovorjeno, da se pregledajo zbrani podatki in vrste dokumentov, ki pri tem nastajajo, in preveri njihova uvrstitev v klasifikacijskem načrtu. Na drugem sestanku je bila pregledana dokumentacija, ki so jo pripravili na ministrstvu, in je bilo ugotovljeno, da dopolnitev klasifikacijskega načrta ministrstva ni potrebna, vendar pa morajo tudi računovodske pisarne pregledati, ali so njihovi klasifikacijski načrti usklajeni s predpisi, ki urejajo arhiviranje. Ministrstvo naj bi pripravilo navodila računovodskim pisarnam glede ravnanja z gradivom, ki bodo povzela relevantne zahteve predpisov s področja ravnanja z osebnimi podatki, hranjenjem in arhiviranjem podatkov.

3.3.3 COBIT ocena področja izvajanja in podpore IS FADN

Ocena učinkovitosti sklopa, ki je izračunana kot povprečje trinajstih ocen procesov izvajanja in podpore delovanju IS FADN, prikazanih na sliki 3, je 2,69.

Slika 3: Ocene procesov izvajanja in podpore delovanju IS FADN



3.4 Procesi spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN

Z oceno štirih procesov v tem sklopu smo odgovorili na vprašanje, ali se IS FADN nadzoruje in vrednoti tako, da zagotavlja učinkovito in pravilno delovanje IS FADN. V skladu s COBIT 4.1 so to:

- ME1 Spremljanje in vrednotenje delovanja IT,
- ME2 Spremljanje in vrednotenje notranjih kontrol,
- ME3 Zagotavljanje skladnosti z zunanjimi zahtevami,
- ME4 Zagotavljanje upravljanja IT.

3.4.1 Opis področja spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Republika Slovenija kot država članica kljub težavam z delovanjem IS FADN izpolnjevala obveznosti skladno z Uredbo sveta (ES) št. 1217/2009 ter vnašala in obdelovala zbrane podatke v IS FADN in pošiljala podatke v sistem Evropske Komisije – sistem RICA (povezava s točkama 2.2.1 in 2.2.2 tega poročila).

Nadzor nad FADN področjem izvaja organizacijska enota SPSNVOŠK. Nadzor nad FADN področjem izvaja tudi komisija FADN, ki je ustanovljena na podlagi z ZKme-1 (povezava s točko 2.2.1.3 tega poročila), ki se enkrat letno sestane, pripravlja in obravnava letna poročila ter jih posreduje ministru. SPSNVOŠK obvešča KGZS in računovodske pisarne o spremembah predpisov. Za spremljanje pravnih podlag (predpisov Evropske unije kot tudi Republike Slovenije) skrbi ministrstvo. Spremljanje notranjih kontrol se ni izvajalo na vseh mestih, kjer je bilo tveganje ugotovljeno (na primer nedelovanje KNJ-FADN, nesklepanje vzdrževalnih pogodb za KNJ-FADN). Služba za IT je bila na FADN področju pri razvoju in nabavi nove rešitve premalo vključena. Procesi spremljanja in vrednotenja delovanja

IS FADN na ministrstvu niso formalizirani (zapisani, metodološko obdelani) in niso sistematični, zato tovrstne aktivnosti potekajo največkrat v obliki različnih sestankov, na katerih se razpravlja o vzrokih za težave in izboljšavah, ki bi te težave odpravile. Spremljanje procesov notranjih kontrol za aktivnosti, povezane z IS FADN, potekajo bolj na KGZ Kranj in KGZ Ptuj, kjer tudi določajo ukrepe za izboljševanje. Ocena notranjih kontrol je odvisna od sposobnosti ključnih posameznikov. Uvedena je komunikacija med posameznimi deležniki ministrstva, KGZS, računovodskima pisarnama ter kmetijskimi gospodarstvi. Po oceni predstavnikov revidirancev se je sodelovanje med posameznimi deležniki po letu 2010 precej izboljšalo.

3.4.2 Odstopanja od dobrih praks in priložnosti za izboljšanje

3.4.2.1 Postopki za zagotavljanje skladnosti z zunanjimi zahtevami

Pri ponavljajočih se zahtevah, kot so finančni predpisi ali predpisi o varovanju osebnih podatkov na ministrstvu, je ministrstvo razvilo posamezne postopke za doseganje skladnosti z zunanjimi zahtevami. Ministrstvo uporablja standardne predloge za pogodbe in pravne procese, da zmanjša tveganja, povezana s pogodbeno odgovornostjo. V pogodbah o izvajanju nalog iz projekta FADN, kjer ministrstvo oddaja naloge v izvajanje, je vključen tudi člen, ki določa, da izvajalec zagotavlja varovanje vseh podatkov sodelujočih kmetijskih gospodarstev v skladu z določili Zakona o varstvu osebnih podatkov¹²⁸ (v nadaljevanju: ZVOP-1). KGZ Kranj in KGZ Ptuj sta le izvajalca na podlagi naročnika oziroma upravljavca podatkov, to je ministrstvo, zato jima zbirke osebnih podatkov FADN ni treba prijavljati Informacijskemu pooblaščenču. ZVOP-1 v 11. členu določa, da lahko upravljavec osebnih podatkov določena opravila v zvezi z obdelavo osebnih podatkov zaupa pogodbenemu obdelovalcu, ki je registriran za opravljanje takšne dejavnosti in zagotavlja ustrezne postopke in ukrepe iz 24. člena ZVOP-1. V primeru prenehanja pogodbenega razmerja se morajo osebni podatki brez nepotrebnega odlašanja vrniti upravljavcu osebnih podatkov, torej ministrstvu. V skladu s 24. členom ZVOP-1 so na KGZ Kranj in KGZ Ptuj sprejeli ukrepe za varovanje osebnih podatkov, ki se tudi izvajajo.

V skladu s 26. členom ZVOP-1 mora upravljavec osebnih podatkov za vsako zbirko osebnih podatkov, ki jo vodi in vzdržuje, zagotoviti katalog zbirke osebnih podatkov. Katalog zbirke osebnih podatkov je opis posamezne zbirke osebnih podatkov, iz katerega so razvidni osnovni podatki o posamezni zbirki, ki vsebuje osebne podatke. Med izvajanjem revizije smo ugotovili, da zbirka FADN podatkov ni imela pripadajočega kataloga zbirke osebnih podatkov, prav tako niso bili razvidni osnovni podatki o zbirki FADN podatkov, kot jih določa 26. člen ZVOP-1.

ZKme-1 na področju kmetijskega knjigovodstva v četrtem odstavku 171. člena določa, da je ministrstvo odgovorno za strokovno in organizacijsko izvajanje kmetijskega knjigovodstva in izvajanje sodelovanja s strokovnimi institucijami in upravnimi organi in tudi, da je podatke, pridobljene z vodenjem kmetijskega knjigovodstva posameznih kmetij, dovoljeno uporabljati v skladu s predpisi o varstvu osebnih podatkov. V skladu z ZKme-1 naj bi ministrstvo predpisalo vrste in obseg knjigovodskih podatkov ter način njihove obdelave¹²⁹, česar pa ministrstvo še ni storilo. Zbirka FADN podatkov ni omenjena v 138. členu ZKme-1, kjer so opredeljene zbirke podatkov, ki jih ministrstvo upravlja in vodi. V 138. členu ZKme-1 so opredeljene evidence, ki vsebujejo osebne podatke, in tudi evidence, ki ne vsebujejo osebnih podatkov.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 94/07-UPB1.

¹²⁹ Sedmi odstavek 171. člena.

Ministrstvo je med izvajanjem revizije začelo s pripravo predloga dopolnitve 138. člena ZKme-1 tudi za zbirko FADN podatkov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je z aktivnostmi začelo novembra 2011, ko je SPSNVOŠK pripravil predlog za spremembo ZKme-1 tudi v delu, ki se nanaša na vključitev zbirke FADN med zbirke podatkov ministrstva. Tako predlog sprememb in dopolnitev ZKme-1 iz julija 2013¹³⁰, ki je po podatkih portala e-demokracija¹³¹ v pripravi na ministrstvu, vključuje zbirko FADN med zbirke podatkov, ki vsebujejo osebne podatke.

Informacijski pooblaščenec na podlagi ZVOP-1 vodi in vzdržuje register zbirk osebnih podatkov in skrbi, da je register posodobljen ter javno dostopen prek svetovnega spleta¹³². Upravljavec osebnih podatkov mora v skladu s 27. členom ZVOP-1 podatke o podatkovni zbirki posredovati Informacijskemu pooblaščenču najmanj 15 dni pred vzpostavitvijo zbirke osebnih podatkov ali pred vnosom nove vrste osebnih podatkov. Prav tako mu mora posredovati spremembe teh podatkov najkasneje v osmih dneh od dneva spremembe. Na spletni strani Informacijskega pooblaščenca smo preverili Register zbirk osebnih podatkov ministrstva, prijavljen pri Informacijskem pooblaščenču¹³³. Ministrstvo ima kot zavezanec oziroma upravljavec podatkovnih zbirk pri Informacijskem pooblaščenču prijavljenih 42 zbirk osebnih podatkov, ki pa so navedene še kot zbirke MKGP, vendar zbirke FADN podatkov med njimi ni bilo navedene.

Ministrstvo obveznosti v zvezi s poročanjem o katalogu zbirk osebnih podatkov iz 26. in 27. člena ZVOP-1 v delu, ki se nanaša na zbirko FADN podatkov, do 24. 4. 2013 ni izpolnjevalo. Pregled skladnosti in ocene pomembnosti zbirke FADN podatkov, ki so se ali se še vodijo v IS FADN, je v tabeli 11.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 26. 4. 2013 pri Informacijskem pooblaščenču prijavilo zbirko osebnih podatkov z nazivom Zbirka računovodskih podatkov po metodologiji FADN. Zbirka je objavljena na spletni strani Informacijskega pooblaščenca kot zbirka ministrstva¹³⁴.

¹³⁰ [URL: http://e-uprava.gov.si/e-uprava/pridobiDatoteko.euprava?datoteka_id=133715], december 2013.

¹³¹ [URL: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/zakonodajaiskanje.euprava?naziv=&min=12516&vrsta=2&podrocje=&status=&leto=>], december 2013.

¹³² Register zbirk osebnih podatkov – PREGLED, [URL: <https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/register-zbirk/>], december 2013.

¹³³ Register zbirk osebnih podatkov - PREGLED - [URL: [https://www.ip-rs.si/index.php?id=159&tx_register_pi1\[mode\]=1&tx_register_pi1\[pointer\]=&tx_register_pi1\[sifra\]=wie2a3l7p14vo0cawwojxr07ocmuglnd&tx_register_pi1\[letter\]=&tx_register_pi1\[sword\]=ministrstvo za kmetijstvo](https://www.ip-rs.si/index.php?id=159&tx_register_pi1[mode]=1&tx_register_pi1[pointer]=&tx_register_pi1[sifra]=wie2a3l7p14vo0cawwojxr07ocmuglnd&tx_register_pi1[letter]=&tx_register_pi1[sword]=ministrstvo%20za%20kmetijstvo)], december 2013.

¹³⁴ Register zbirk osebnih podatkov – PREGLED, [URL: [https://www.ip-rs.si/index.php?id=159&tx_register_pi1\[mode\]=1&tx_register_pi1\[pointer\]=&tx_register_pi1\[sifra\]=160gsbbajf6hl7vbu3osjg6x4ug72h&tx_register_pi1\[letter\]=&tx_register_pi1\[sword\]=ministrstvo%20za%20kmetijstvo%20in%20okolje](https://www.ip-rs.si/index.php?id=159&tx_register_pi1[mode]=1&tx_register_pi1[pointer]=&tx_register_pi1[sifra]=160gsbbajf6hl7vbu3osjg6x4ug72h&tx_register_pi1[letter]=&tx_register_pi1[sword]=ministrstvo%20za%20kmetijstvo%20in%20okolje)], december 2013.

Tabela 11: Opis skladnosti vodenja zbirke podatkov z določili ZKme-1 in ZVOP-1 ter ocena pomembnosti zbirk (po oceni ministrstva in KGZS)

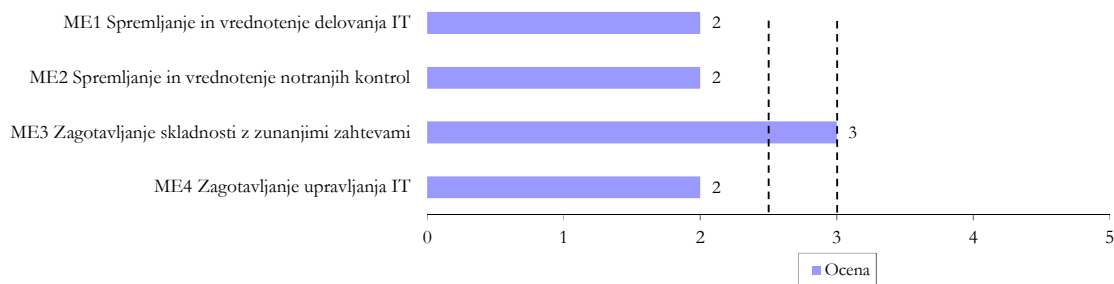
Naziv zbirke podatkov	Ali je evidenca navedena v ZKme-1 kot ena izmed evidenc, ki vsebuje osebne podatke	Ali je evidenca vodena v skladu z ZVOP-1	Ocena pomembnosti zbirke za ministrstvo	Ocena pomembnosti zbirke za KGZS	Ocena pomembnosti zbirke za poročevalske kmetije	Ocena pomembnosti zbirke za druge uporabnike
Zbirka FADN podatkov	NE	DA	4 – Zelo pomembna	4 – Zelo pomembna	3 – Srednje pomembna	3 – Srednje pomembna

Vira: ministrstvo in KGZS.

3.4.3 COBIT ocena področja spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN

Na podlagi ocene štirih procesov področja spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN, ki so prikazani na sliki 4, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti procesov sklopa, to je 2,25.

Slika 4: Ocene procesov spremljanja in vrednotenja delovanja IS FADN



4. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost delovanja informacijskega sistema za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v obdobju od 1. 1. 2009 do izdaje osnutka revizijskega poročila, to je 29. 8. 2013. Za revidiranca so bili določeni Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki od 3. 2. 2013 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Kmetijska gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Kranj in Kmetijsko gozdarski zavod Ptuj.

Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o delovanju štiriintridesetih informacijskih procesov. Učinkovitost procesov smo ocenjevali na podlagi odgovorov o načinu in kakovosti delovanja vsakega od štiriintridesetih informacijskih procesov (v štirih tematskih sklopih), kot jih za ocenjevanje kateregakoli informacijskega okolja opredeljuje metodologija COBIT 4.1.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Republika Slovenija kot država članica Evropske unije kljub težavam z delovanjem informacijskega sistema FADN izpolnjevala obveznosti skladno z Uredbo Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009 o vzpostavitvi mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v Evropski skupnosti ter vnašala in obdelovala zbrane podatke v informacijski sistem za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev in pošljala podatke v sistem Evropske komisije – RICA. Ocenjujemo, da je od leta 2010 opazen organizacijski napredek in izboljšanje sodelovanja vseh vključenih deležnikov na področju FADN, od leta 2012 pa je z razvojem nove programske rešitve FADN evidenca viden tudi tehnološki napredek.

Na področju *procesov načrtovanja in organiziranja* informacijskega sistema FADN Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo ustreznega procesa strateškega in operativnega načrtovanja informacijskega sistema FADN, ki bi omogočal jasno vizijo, v katero smer se bo informacijski sistem FADN razvijal v prihodnosti, jasno določenih prioritet v razvoju in kakovostnih metrik, s katerimi bi lahko merili uspešnost doseganja strateških usmeritev oziroma dolgoročnih ciljev. Služba za informacijsko tehnologijo Ministrstva za kmetijstvo in okolje je bila premalo vključena v procese načrtovanja in organiziranja informacijskih sistemov. Nove usmeritve in zakonske zahteve na področju FADN, povezane z vzpostavitvijo in delovanjem informacijskega sistema FADN, je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje opredelilo v Pravilniku o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev in v posameznih javnih naročilih. Skladno s tem pravilnikom je določeno, da bo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje zagotovilo računalniško programsko opremo za obdelavo podatkov v skladu s predpisi Evropske unije, ki bo last Ministrstva za kmetijstvo in okolje, vendar tega, v obdobju na katerega se nanaša revizija, ni uspelo zagotoviti. Načrtovanje in nabava nove programske opreme na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje je potekalo od leta 2008. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je kmetijam, zaradi nevdrževanja, občasnega nedelovanja stare programske rešitve KNJ-FADN in nato umika programske rešitve s svetovnega spleta aprila 2009 ter zaradi spora glede

lastništva med Ministrstvom za kmetijstvo in okolje in zunanjim izvajalcem, ki je izdelal programsko rešitev, že v letu 2009 obljubljal novo brezplačno programsko rešitev. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje bi lahko v preteklosti bolj učinkovito reševalo problematiko zagotavljanja delovanja informacijskega sistema FADN za obveznike, saj za programsko rešitev KNJ-FADN ni bilo sklenjenih vzdrževalnih pogodb, občasno pa tudi ni delovala. Nova programska rešitev za vodenje knjigovodstva FADN naj bi bila po prvotnih načrtih dostopna v drugi polovici leta 2010 in na voljo zainteresiranim javnostim, vendar se to ni zgodilo. Zaradi zadostitve zakonodajnim zahtevam Evropske unije in potrebam po pošiljanju podatkov v sistem RICA sta med izvajanjem revizije Kmetijsko gozdarski zavod Kranj in Kmetijsko gozdarski zavod Ptuj v sodelovanju z zunanjim izvajalcem v kratkem času v letu 2012 razvila novo programsko rešitev FADN evidenca. Programska rešitev se uporablja za vnos, obdelavo in arhiviranje FADN podatkov tako za vzorčnike in proti plačilu tudi za obveznike od marca 2012. Za postavitev arhitekture spletne programske rešitve FADN evidenca, ki je ustrezno zasnovana, so bile uporabljene dobre prakse.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v Pravilniku o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev podrobneje opredelilo postopke, organizacijo in razmerja ter naloge deležnikov, ki se nanašajo na vzorčnike. Niso pa jasno določeni procesi, organizacija in medsebojni odnosi med posameznimi deležniki na področju FADN za obveznike.

Menimo, da ima Republika Slovenija, glede na natančno letno zbiranje podatkov posameznih kmetijskih gospodarstev in obdelavo teh podatkov, premalo koristi od projekta FADN. Vanj je vložena veliko truda in sredstev, ni pa zaslediti dokazov o izvedenih natančnejših letnih analizah podatkov FADN. Menimo, da bi bili s tem bolj vidni trendi gospodarjenja kmetijskih gospodarstev in bolj utemeljene usmeritve za nadaljnje ukrepanje v slovenskem kmetijstvu. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje bi rezultate analiz podatkov FADN lahko uporabilo tudi pri načrtovanju ciljev in ukrepov kmetijske politike ter za podrobnejše načrtovanje ter ocene rezultatov ukrepov in spremljanja učinkov izvajanja prihodnjega Programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020. Menimo, da bi se lahko na podlagi letnih analiz uspešnosti gospodarjenja slovenskega kmetijstva, ki temelji na podatkih FADN, na podlagi letnih poročil kmetijskih gospodarstev tako vzorčnikov kot tudi obveznikov in analiz uspešnosti posameznih razpisov izvedla tudi primerjava med posameznimi leti in primerljivo tudi po najpomembnejših kazalcih gospodarjenja z državami v Evropski uniji, kar bi omogočilo bolj kakovostno oblikovanje ključnih ciljev za ohranitev oziroma izboljšanje stanja posamezne panoge na področju kmetijstva.

Na področju *procesov zasnove in vzpostavitve* informacijskega sistema FADN so organizirani ustrezni procesi programske rešitve FADN evidenca. Pri razvoju spletne aplikacije FADN evidenca so uporabljene sodobne tehnološke rešitve, ki izpolnjujejo trenutne in prihodnje poslovne zahteve. Za opredelitev poslovnih, funkcionalnih in tehničnih zahtev in določitev tehnoloških rešitev se uporablja jasne in strukturirane pristope. FADN evidenca je dokaj nova programska rešitev, ki pa ni neposredno povezana z ostalimi registri in informacijskimi sistemi na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, čeprav bi bilo zaradi pravilnosti vnosa in kontrole podatkov to smiselno. Nekatere ključne podatke o kmetijskih gospodarstvih je namreč treba pridobiti in ročno vnašati iz informatiziranih uradnih evidenc na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje in Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Uporabniki na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, ki se ukvarjajo s FADN področjem, še nimajo dostopa do programske rešitve FADN evidence, zato morajo določene postopke preverjati in izvajati ročno.

Na področju *procesov izvajanja in podpore delovanju* informacijskega sistema FADN so organizirani ustrezni procesi. Menimo, da je pomanjkljivost, da Ministrstvo za kmetijstvo in okolje kot upravljavec FADN podatkov in Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije na svojih spletnih straneh nimata vseh posodobljenih, pomembnih in aktualnih informacij o FADN področju, poročanju in informacijskem sistemu FADN, ki bi omogočali uspešno in učinkovito uporabo informacijskega sistema z zagotavljanjem rešitev in vprašanj končnih uporabnikov, kot tudi zagotavljanja skladnosti uporabnika z jasnimi postopki in praksami na tem področju. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ne sklepa pravočasno letnih pogodb s kmetijskimi gospodarstvi in Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije, prav tako pa tudi ne Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije s Kmetijsko gozdarskim zavodom Kranj in Kmetijsko gozdarskim zavodom Ptuj.

Na področju *procesov spremljanja in vrednotenja delovanja* informacijskega sistema FADN Ministrstvo za kmetijstvo in okolje še nima formaliziranih postopkov ter meril spremljanja in vrednotenja delovanja informacijskega sistema FADN v skladu z ocenjenimi tveganji. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje še ni formalno opredelilo lastništva podatkov v skladu s klasifikacijo podatkov in ni predpisalo zahtev glede shranjevanja in uničevanja podatkov FADN, v obdobju, na katero se nanaša revizija, je zagotovilo katalog zbirke osebnih podatkov. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je 26. 4. 2013 podatke o zbirki FADN podatki posredovalo državnemu nadzornemu organu za varstvo osebnih podatkov – Informacijskemu pooblaščenču.

Povprečna ocena vseh ocenjevanih procesov je *pod mejo*, ki smo jo pred izvajanjem revizije določili kot mejo učinkovitega delovanja, in *nad mejo*, ki smo jo pred revizijo določili kot mejo neučinkovitega delovanja, zato menimo, da Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Kranj in Kmetijsko gozdarski zavod Ptuj *zagotavljajo delno učinkovitost* delovanja informacijskega sistema FADN.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj:

- vzpostavi kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces strateškega načrtovanja informacijske tehnologije;
- čim prej opredeli strateški načrt za informacijski sistem FADN, ki bo povezan s poslovno strategijo na področju FADN;
- izvede natančne letne analize podatkov FADN in rezultate analiz uporabi tudi pri načrtovanju ciljev in ukrepov kmetijske politike;
- kmetijskim gospodarstvom še naprej sprotno posreduje letna poročila o poslovanju oziroma rezultate individualnih rezultatov obdelav FADN podatkov;
- pripravi in javno objavi čim več reprezentativnih podatkov o poslovanju na področju FADN;
- tudi formalno opredeli lastništvo podatkov v skladu s klasifikacijo podatkov in predpiše zahteve glede shranjevanja in uničevanja podatkov FADN;
- začne z izdelavo in sprejetjem navodil o posredovanju in izmenjavi podatkov FADN za spremljanje, poročanje in analize na področju FADN;
- dokumentira temeljne procese in storitve na področju FADN in jih redno dopolnjuje;
- vzpostavi bolj enostaven, jasen, natančen, kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces letnega – operativnega načrtovanja;
- identificira, oceni in upravlja IT tveganja v zvezi z informacijskim sistemom FADN tako, da bo zagotovljeno, da so rešitve ustrezne glede varnosti, celovitosti, razpoložljivosti in zaupnosti;
- zaposlenim na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, ki se ukvarjajo s FADN področjem, omogoči stalni vpogled in dostop do programske rešitve FADN evidenca; Ministrstvo za kmetijstvo in okolje naj neposredno vnaša FADN šifre v programsko rešitev FADN evidenca, prav tako naj smiselno prilagodi izpise iz informacijskega sistema FADN za poslovne potrebe uporabnikov na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje;
- posreduje računovodskim pisarnam podatke o subvencijah za preteklo leto vsaj do konca avgusta tekočega leta;
- zagotovi avtomatizirano zbiranje ključnih osnovnih podatkov v FADN evidenco in zagotovi povezavo programske rešitve FADN evidenca z ostalimi registri in informacijskim sistemom na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje;
- prouči možnosti sklenitve dveletne ali triletna pogodbe in pravočasno, pred začetkom pogodbenega obdobja, sklene pogodbe v povezavi z vnosom, obdelavo in arhiviranjem knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev;
- pogodbe s kmetijskimi gospodarstvi sklene pravočasno; seznam vzorčnih kmetij naj posreduje Kmetijsko gozdarskemu zavodu Kranj in Kmetijsko gozdarskemu zavodu Ptuj v začetku obračunskega leta in naj ga kasneje čim manj spreminja;
- sklene vsaj dveletne ali triletna pogodbe z vzorčnimi kmetijami;

- dopolni spletno stran z vsemi pomembnimi in aktualnimi informacijami o področju FADN in informacijskem sistemu FADN;
- pripravi natančnejša in jasna navodila za arhiviranje vseh FADN podatkov in poročil tako v papirni kot tudi elektronski obliki.

Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije priporočamo, naj:

- dokumentira osnovne procese in storitve na področju FADN v okviru javne kmetijske svetovalne službe in jih redno dopolnjuje;
- na svojih spletnih straneh dopolni in redno osvežuje podatke in informacije s področja FADN, objavi naj informacije o informacijskem sistemu FADN kot tudi druga gradiva z izobraževanj in posvetov.

Kmetijsko gozdarskemu zavodu Kranj in *Kmetijsko gozdarskemu zavodu Ptuj* priporočamo, naj:

- v sodelovanju z zunanjim izvajalcem dokumentirata zadnje stanje poslovne in IT arhitekture ter podatkovni model za FADN evidenco;
- izdelata in redno posodabljata tehnično dokumentacijo za programsko rešitev FADN evidenca.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
2. Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije, priporočeno;
3. Kmetijsko gozdarskemu zavodu Kranj, priporočeno;
4. Kmetijsko gozdarskemu zavodu Ptuj, priporočeno;
5. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
6. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
7. Francu Bogoviču, priporočeno;
8. Cirilu Smrkolju, priporočeno;
9. Igorju Hrovatiču, priporočeno;
10. Slavku Janžekoviču, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu, tu.

*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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija
tel.: +386 (0) 2 250 58 80
fax: +386 (0) 2 250 58 96