

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Informacijski sistem na področju  
institucionalnega varstva starejših

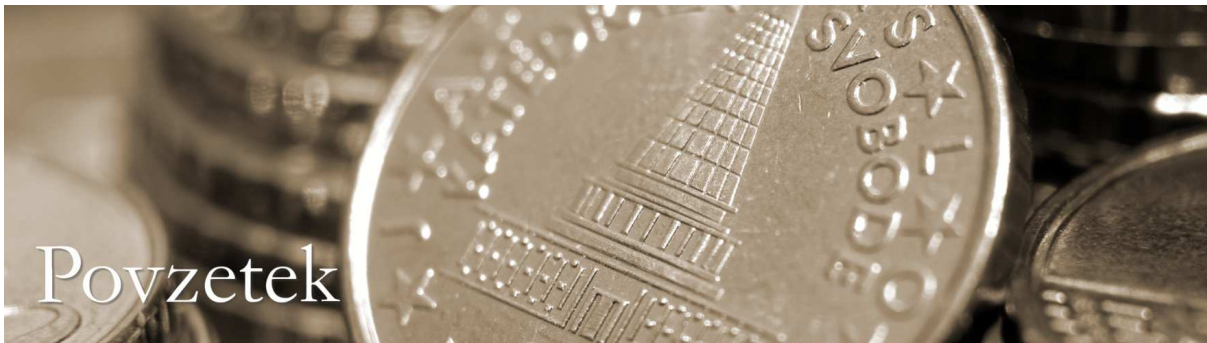
## ***Poslanstvo***

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

# Revizijsko poročilo

Informacijski sistem na področju  
institucionalnega varstva starejših





**R**ačunsko sodišče je revidiralo učinkovitost delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo (v nadaljevanju: enotnega IS) v obdobju od 1. 1. 2007 do 16. 2. 2012.

Enotni IS je namenjen podpori poslovanja različnih institucij, ki delujejo na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva, ki ga izvajajo domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle. Upravljevec enotnega IS, ki še ne obstaja v celoti, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ), čeprav bi ga v skladu z Zakonom o socialnem varstvu v okviru izvajanja javnih pooblastil morala vzpostaviti in voditi Skupnost socialnih zavodov Slovenije (v nadaljevanju: SSZS), MDDSZ pa naj bi zagotavljalo sredstva za njegovo vzpostavitev in delovanje. SSZS je bila z letnimi pogodbami prepuščena v upravljanje le Modul Prošnje in razvoj in vzpostavitev nove programske rešitve Centralni sistem prošenj, ki je povezana v enotni IS, ter zasnova Centralnega sistema. Enotni IS ni povezan v enotni IS socialnega varstva, kot to opredeljuje Zakon o socialnem varstvu, saj enotni IS socialnega varstva še ne obstaja.

Da bi podalo mnenje o učinkovitosti delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo, je računsko sodišče ocenilo kakovost delovanja glavnih informacijskih procesov upravljanja enotnega IS. 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 MDDSZ in SSZS ne zagotavljata učinkovitega delovanja enotnega IS.

V reviziji smo ugotovili predvsem pomanjkljivosti pri postopkih načrtovanja enotnega IS, saj MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo ustreznega procesa strateškega in operativnega načrtovanja enotnega IS, ki bi omogočal jasno vizijo, kako se bo enotni IS razvijal v prihodnosti, kot tudi, da se uredi in uporablja enoten sistem evidentiranja ter zagotovi avtomatizirano, tekoče, racionalno in transparentno poročanje vseh izvajalcev v enotni IS. S tem bi bilo omogočeno centralno zbiranje, ažurno spremljanje, analiziranje in upravljanje podatkov za potrebe MDDSZ in SSZS. Do avgusta 2011 tudi ni bilo ustreznega informiranja javnosti o ponudbi socialnovarstvenih storitev oziroma ustreznih javno dostopnih evidenc, ki bi izkazovale pravilne, popolne in ažurne podatke iz enotnega IS na področju institucionalnega varstva starejših in posebnih skupin odraslega prebivalstva, ki bi bile javnosti dostopne na spletu na enem mestu in bi izkazovale dejanske podatke glede stanja sprejema v institucionalno varstvo, čakalnih vrst in števila izvajalcev institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih in zasedenih mest posameznih izvajalcev institucionalnega varstva ter tudi pregled števila čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo.

Da bi se povečala učinkovitost delovanja enotnega IS, je računsko sodišče podalo vrsto *priporočil za izboljšave* na področjih strateškega in letnega načrtovanja, ureditve sistema poročanja, informiranja javnosti, opustitve ročno vodenih zbirk s področja dejavnosti skupnosti ter spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS, njegove varnosti ter prepoznavanja procesov in storitev.

Da bi se odpravile razkrite nepravilnosti v poslovanju MDDSZ, je računsko sodišče podalo *zahtevo za predložitev odzivnega poročila*. V odzivnem poročilu, ki mora biti predloženo v roku 90 dni, mora MDDSZ navesti ukrepe in predložiti dokaze, s katerimi bo izkazalo pripravo načrta aktivnosti z roki in odgovornimi nosilci nalog za zagotovitev izpolnjevanja določil Zakona o socialnem varstvu.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>7</b>
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE .....	7
1.2 CILJ REVIZIJE .....	8
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP .....	8
1.4 REVIDIRANCA IN IZVAJALCI INSTITUCIONALNEGA VARSTVA .....	10
1.4.1 MDDSZ .....	11
1.4.2 Skupnost socialnih zavodov Slovenije .....	13
1.4.3 Izvajalci institucionalnega varstva .....	14
1.5 ODGOVORNE OSEBE REVIDIRANCEV .....	15
<b>2. ENOTNI IS</b>	<b>17</b>
2.1 RAZVOJ, OBSEG IN SESTAVA ENOTNEGA IS .....	18
2.2 FINANCIRANJE DOMIS .....	23
2.3 POGODBENI ODNOSI MED MDDSZ IN SSZS .....	25
2.4 FINANCIRANJE JAVNIH POOBLASTIL SSZS .....	26
<b>3. UČINKOVITOST DELOVANJA ENOTNEGA IS</b>	<b>29</b>
3.1 PROCESI NAČRTOVANJA IN ORGANIZIRANJA ENOTNEGA IS .....	29
3.2 PROCESI ZASNOVE IN VZPOSTAVITVE ENOTNEGA IS .....	41
3.3 PROCESI IZVAJANJA IN PODPORE DELOVANJU ENOTNEGA IS .....	45
3.4 PROCESI SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA DELOVANJA ENOTNEGA IS .....	50
<b>4. MNENJE</b>	<b>53</b>
<b>5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>55</b>
<b>6. PRIPOROČILA</b>	<b>56</b>

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije učinkovitosti delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in posebnih skupin odraslega prebivalstva predstavljata Zakon o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 13. 10. 2010<sup>3</sup>.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2007 do 16. 2. 2012, pri tem pa smo v reviziji pri posameznih vprašanjih poročali tudi o razvoju dogodkov, ki so privedli do sedanjega stanja.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o učinkovitosti na podlagi revizije. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Za presojo specifičnih področij informacijske tehnologije (v nadaljevanju: IT) smo smiselno uporabili okvir dobrih praks upravljanja IT COBIT 4.1<sup>5</sup>. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

## 1.1 Opredelitev revizije

Revidirali smo skladnost delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo s sodili učinkovitosti, kot so podana v dobri praksi delovanja informacijskih sistemov (v nadaljevanju: IS).

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-15/2010/4.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>5</sup> 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.

Delovanje enotnega IS je predpisano v pravnih podlagah, ki pokrivata tudi področje institucionalnega varstva starejših in področje varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva, ki ga izvajajo domovi za starejše in posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle (v nadaljevanju: področje dejavnosti skupnosti<sup>6</sup>):

- Zakon o socialnem varstvu<sup>7</sup> (v nadaljevanju: ZSV), 68.b člen;
- Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva<sup>8</sup> (v nadaljevanju: pravilnik).

## 1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izreči mnenje *o učinkovitosti delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo*. Ocena učinkovitosti, 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 enotni informacijski sistem učinkovito podpira dejavnosti na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo?*

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 enotnega IS, smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja. Uporabili smo naslednje metode pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag, ki opredeljujejo področje dejavnosti skupnosti s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo ter informacijsko podporo področju;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije o enotnem IS;
- priprava matrike za pridobitev in analizo razpoložljivih zbranih podatkov o upravljanju enotnega IS;
- pregled finančnih podatkov o preteklih in načrtovanih investicijah v enotni IS;
- razgovori s pristojnimi predstavniki revidirancev (poslovodstva, informatikov in uporabnikov);
- vpogled v dnevne aktivnosti, ki se izvajajo v okviru enotnega IS;
- obiski lokacij, kjer se izvajajo aktivnosti, povezane z delovanjem enotnega IS;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

Naše aktivnosti smo še posebej usmerili v pridobitev informacij, ki so omogočile poglobljeno:

- razumevanje ustroja okolja, v katerem deluje enotni IS, vključno:
  - s programskimi rešitvami, ki se nanašajo na izpolnjevanje zahtev in določil ZSV;

---

<sup>6</sup> Skupnost je Skupnost socialnih zavodov Slovenije, kot izhaja iz 68.b člena Zakona o socialnem varstvu.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 3/07-UPB2 (23/07-popr., 41/07-popr.)

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 38/04, 23/06, 42/07.



- s strojno računalniško opremo;
  - z vsakodnevnim delovanjem upravljavcev enotnega IS;
  - s pogodbenimi sporazumi s ključnimi zunanji izvajalci in med izvajalci enotnega IS;
  - s ključnimi kontrolami, na katere se zanaša upravljavec enotnega IS pri zagotavljanju zanesljivosti svojega sistema;
- razumevanje ključnih vsakodnevnih dejavnosti, vključno:
    - z varovanjem enotnega IS (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 kakršnimi koli 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, procese informacijske funkcije deli v štiri tematske sklope:

- Procesni načrtovanja in organiziranja (PO),
- Procesni zasnove in vzpostavitve (AI),
- Procesni izvajanja in podpore delovanju (DS),
- Procesni spremljanja in vrednotenja delovanja (ME)<sup>9</sup>.

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)<sup>10</sup>. Iz povprečja vseh 34 ocen posameznih procesov smo oblikovali skupno oceno učinkovitosti delovanja enotnega IS. Ob zasnovi revizijskega pregleda je bilo določeno:

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

<sup>9</sup> PO, AI, DS in ME so angleške oznake za Plan and Organise, Acquire and Implement, Deliver and Support ter Monitor and Evaluate.

<sup>10</sup> 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.

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 poglavju 3. Učinkovitost delovanja enotnega IS.

## 1.4 Revidiranca in izvajalci institucionalnega varstva

Za revidiranca smo določili Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Skupnost socialnih zavodov Slovenije.

MDDSZ je v skladu z 28. členom Zakona o državni upravi<sup>11</sup> resorni organ za opravljanje nalog na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč.

Vsebine nalog SSZS, ki izhajajo iz javnih pooblastil, so določene z letnimi pogodbami z MDDSZ, ki tudi zagotavlja sredstva za njihovo izvajanje. SSZS na področju dejavnosti skupnosti, v skladu z 68.b členom ZSV opravlja naslednje naloge kot javna pooblastila, ki se nanašajo na enotni IS:

- vzpostavi in vodi enotni IS na področju dejavnosti skupnosti in zagotavlja njegovo povezavo v enotni informacijski sistem socialnega varstva (v nadaljevanju: enotni IS socialnega varstva);
- vzpostavi, vodi, vzdržuje in nadzoruje centralno zbirko podatkov s področja dejavnosti skupnosti in je upravljavec centralne zbirke osebnih podatkov na tem področju.

Enotni IS je namenjen podpori poslovanja različnih institucij, ki delujejo na področju dejavnosti skupnosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so naloge na tem področju poleg MDDSZ in SSZS opravljali še:

- Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo (v nadaljevanju: IRSSV), ki opravlja informacijske, analitične, strokovno-dokumentacijske in programske dejavnosti za področje socialnega varstva ter izvajanje temeljnega, aplikativnega in razvojno-raziskovalnega dela na tem področju<sup>12</sup>; IRSSV je zadolžen, da vodi in vzdržuje zbirke podatkov iz 110. člena ZSV<sup>13</sup> ter opravlja analize, znanstveno-raziskovalne naloge in statistične preglede<sup>14</sup>; IRRSV je bil ustanovljen tudi, da vzpostavi enotni IS socialnega varstva<sup>15</sup>;
- javni domovi za starejše, ki opravljajo institucionalno varstvo starejših po prvem odstavku 16. člena ZSV ter pomoč posamezniku in družini na domu<sup>16</sup>;
- zasebni domovi s koncesijo (v nadaljevanju: koncesionarji), ki opravljajo institucionalno varstvo v skladu s koncesijo, ki jo podeli MDDSZ;

---

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

<sup>12</sup> 7. člen ZSV.

<sup>13</sup> 112. člen ZSV.

<sup>14</sup> 113.a člen ZSV.

<sup>15</sup> Spletna stran IRRSV, [URL: <http://www.irssv.si/intitut/ustanovitev-in-naloge-irssv/index.html>], februar 2012.

<sup>16</sup> 50. člen ZSV.

- posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle, ki opravljajo posebne oblike institucionalnega varstva za odrasle duševno in telesno prizadete osebe po prvem odstavku 16. člena ZSV<sup>17</sup>.

#### 1.4.1 MDDSZ

Kot izhaja iz Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji) in aktih o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve<sup>18</sup> (v nadaljevanju: akti o spremembah in dopolnitvah), se je delo na področju socialnih zadev in v povezavi z enotnim IS do decembra 2011 organiziralo v različnih organizacijskih enotah, in sicer v Direktoratu za socialne zadeve in v Službi za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva. Organizacijski enoti sta sicer ločeni, opravljata pa vsebinsko povezane naloge. V aktih o spremembah in dopolnitvah na MDDSZ niso bile jasno razvidne ločnice med nalogami in odgovornostmi obeh omenjenih organizacijskih enot.

Direktorat za socialne zadeve je bil razdeljen na tri sektorje:

- Sektor za storitve in programe socialnega varstva;
- Sektor za analize in razvoj;
- Sektor za upravno pravne zadeve.

Služba za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva je bila razdeljena v dva oddelka:

- Oddelek za sistem financiranja javnih zavodov in ostalih izvajalcev;
- Oddelek za investicije.

Služba za informatiko, ki organizacijsko spada v Sekretariat, je zadolžena za načrtovanje, usklajevanje in vodenje postopkov za vzpostavitev, razvoj in vzdrževanje informacijske podpore s področja dela MDDSZ.

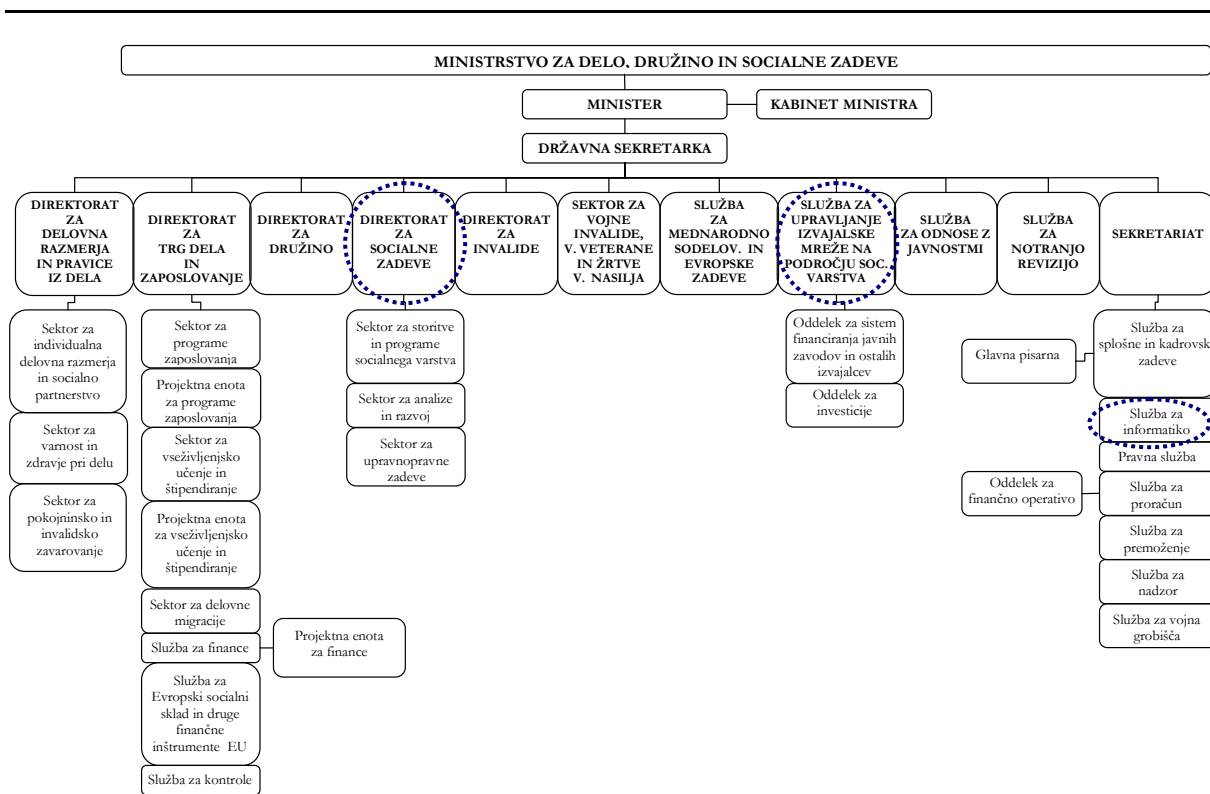
Slika 1 prikazuje organizacijsko strukturo MDDSZ.

---

<sup>17</sup> 51. člen ZSV.

<sup>18</sup> MDDSZ, št. 0070-85/07, čistopis z dne 1. 4. 2004; št. 01701-3/2004/160 z dne 20. 3. 2009; št. 01701-3/2004/159 z dne 23. 4. 2009.

Slika 1: Organizacijska struktura MDDSZ do decembra 2011



Vir: MDDSZ<sup>19</sup>.

Na MDDSZ je bilo 10. 8. 2011 v rednem delovnem razmerju 283 zaposlenih. Skupaj je bilo v okviru Službe za informatiko zaposlenih deset javnih uslužbencev, v okviru Službe za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva 16 zaposlenih ter v okviru Direktorata za socialne zadeve v Sektorju za analize in razvoj, ki vsebinsko pokriva omenjeno področje, osem zaposlenih.

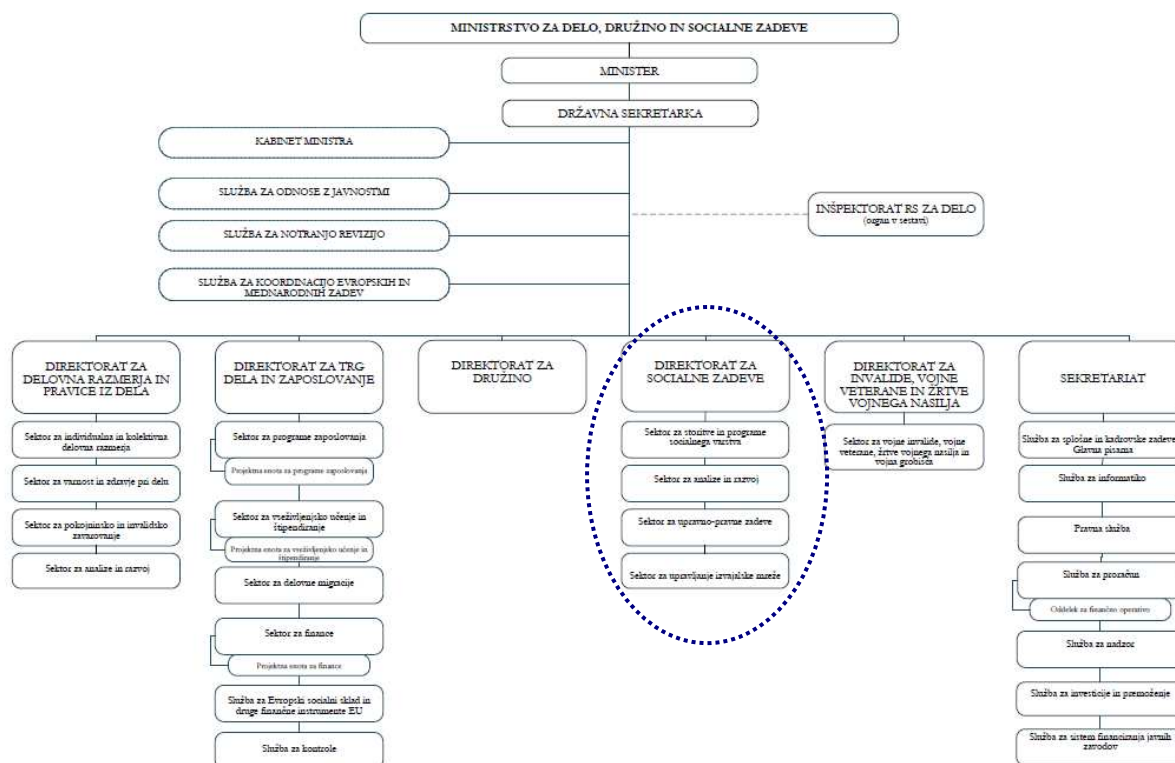
#### Ukrepi revidiranja

MDDSZ je decembra 2011 pristopilo k bolj centraliziranemu načinu upravljanja področja socialnega varstva in reorganizaciji v skladu s priporočili računskega sodišča. Služba za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva se je preimenovala v Sektor za upravljanje izvajalske mreže in je organizacijsko umeščena v Direktorata za socialne zadeve<sup>20</sup>. Spremenjena organizacijska struktura je prikazana na sliki 2.

<sup>19</sup> Spletna stran MDDSZ, [URL: [http://www.mdsz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/](http://www.mdsz.gov.si/si/o_ministrstvu/)], november 2011.

<sup>20</sup> Akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, MDDSZ, št. 01701-3/2004/219 z dne 5. 12. 2011.

Slika 2: Organizacijska struktura MDDSZ od decembra 2011



Vir: MDDSZ<sup>21</sup>.

### 1.4.2 Skupnost socialnih zavodov Slovenije

Statut Skupnosti socialnih zavodov Slovenije<sup>22</sup> (v nadaljevanju: statut SSZS) določa, da se v SSZS za opravljanje skupnih zadev in uresničevanje skupnih interesov in zaradi izvajanja javnih pooblastil, navedenih v 68.b členu ZSV, lahko povezujejo vsi izvajalci institucionalnega varstva za starejše in posebnih skupin odraslih oseb, ki delujejo na območju Republike Slovenije, tako javni zavodi kot koncesionariji ter druge pravne in fizične osebe (v nadaljevanju: člani). Na dan 1. 8. 2011 je imela SSZS skupaj 81 članov<sup>23</sup>. Seznam domov članov SSZS, urejen po območnih enotah, je objavljen na spletnem mestu SSZS<sup>24</sup>.

V skladu z določili statuta SSZS se dejavnost SSZS financira iz članarine članov in drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom.

<sup>21</sup> Spletna stran MDDSZ, [URL: [http://www.mddsz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/](http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/)], marec 2012.

<sup>22</sup> Statut SSZS, Portorož, november 2006, [URL: <http://www.ssz-slo.si/apl/doc/032B3CFF.pdf>], februar 2012.

<sup>23</sup> Interni podatki SSZS, 15. 3. 2011.

<sup>24</sup> Spletna stran SSZS, [URL: <http://www.ssz-slo.si/slo/main.asp?id=3329E1FF>], februar 2012.

SSZS ima naslednje organe:

- skupščino;
- upravni odbor;
- predsednika upravnega odbora;
- nadzorni odbor.

V okviru nalog, opredeljenih kot javna pooblastila, med katerimi je tudi vodenje in vzpostavitev enotnega IS, lahko SSZS od vseh izvajalcev na področju dejavnosti skupnosti:

- zahteva podatke, potrebne za izvajanje javnih pooblastil;
- daje obvezna navodila v okviru javnih pooblastil;
- določa podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in kriterije za določitev vrst oskrbe.

Obvezna navodila in podzakonske akte sprejema upravni odbor SSZS in jih posreduje izvajalcem na področju dejavnosti skupnosti. Podzakonske akte iz tretje alineje prejšnjega odstavka SSZS objavi v Uradnem listu RS.

V Pogodbi o ustanovitvi SSZS<sup>25</sup> je poleg dejavnosti, nalog in ciljev delovanja SSZS opredeljeno tudi, da se javna pooblastila in s tem povezane naloge nanašajo na vse izvajalce dejavnosti skupnosti, ne glede na članstvo v SSZS, vendar se ne smejo izvajati na račun in v škodo članic.

Na SSZS so bili 1. 6. 2011 v rednem delovnem razmerju za polni delovni čas štirje zaposleni in ena zaposlena za določen, polovični delovni čas.

### 1.4.3 Izvajalci institucionalnega varstva

Poleg SSZS in MDDSZ spadajo v skupino uporabnikov enotnega IS tudi izvajalci institucionalnega varstva (v nadaljevanju: izvajalci), ki opravljajo storitve v okviru mreže javne službe na področju dejavnosti skupnosti. Izvajalci so:

- javni domovi za starejše;
- koncesionarji;
- posebni socialnovarstveni zavodi za odrasle.

Institucionalno varstvo po 16. členu ZSV obsega vse oblike pomoči v zavodu, drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti bivanje, organizirana prehrana, varstvo ter zdravstveno varstvo. Izvajalci institucionalnega varstva opravljajo naslednje storitve:

- celodnevno institucionalno varstvo;
- dnevno varstvo<sup>26</sup>;

---

<sup>25</sup> Pogodba o ustanovitvi SSZS, 22. 11. 2006, [URL: <http://www.ssz-slo.si/apl/doc/0F85E17F.pdf>], februar 2012.

<sup>26</sup> Celodnevno institucionalno varstvo in dnevno varstvo se izvajata v okviru javne službe na področju socialnega varstva.



- oskrba v oskrbovanem stanovanju;
- pomoč na domu;
- pomoč na daljavo<sup>27</sup>.

Sprejem, premestitev in odpust prosilca pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva se izvaja na podlagi pravilnika. Postopek za sprejem v zavod se začne z vložitvijo prošnje za sprejem ali premestitev v institucionalno varstvo, ki ga prosilec vloži pri želenem izvajalcu.

Na podlagi internih podatkov SSZS je bilo na dan 31. 12. 2011 v Sloveniji na voljo 19.576 mest za varstvo starejših in odraslih s posebnimi potrebami pri 96 izvajalcih na 116 lokacijah<sup>28</sup>. Od tega:

- za varstvo starejših je bilo skupaj na voljo 17.197 mest pri 91 izvajalcih na 107 lokacijah:
  - 12.983 mest pri 56 javnih domovih za starejše na 71 lokacijah in
  - 4.214 mest pri 36 koncesionarijih na 36 lokacijah;
- za varstvo odraslih s posebnimi potrebami je bilo na voljo skupaj 2.379 mest na 16 lokacijah:
  - 1.546 mest pri petih posebnih socialnovarstvenih zavodih za odrasle na sedmih lokacijah in
  - 833 mest pri devetih javnih domovih za starejše na devetih lokacijah.

V revizijskem poročilu Skrb za tiste, ki potrebujejo varstvo in nego drugih<sup>29</sup>, so po podatkih ministrstva<sup>30</sup> v Sloveniji v juliju 2007 javni zavodi in koncesionariji skupaj nudili namestitev 14.242<sup>31</sup> uporabnikom. Ocenimo torej lahko, da se je število mest za varstvo starejših v štirih letih povečalo za 20,7 odstotka.

## 1.5 Odgovorne osebe revidirancev

V tabeli 1 so naštetje odgovorne osebe MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Tabela 1: Odgovorne osebe MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
• Marjeta Cotman, ministrica	od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008
• dr. Ivan Svetlik, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
• mag. Andrej Vizjak, minister	od 10. 2. 2012

Vir: MDDSZ.

<sup>27</sup> Pomoč na domu in pomoč na daljavo lahko izvajajo izvajalci in sta del dolgotrajne oskrbe.

<sup>28</sup> Interni podatki SSZS, 7. 3. 2012.

<sup>29</sup> Št. 1214-4/2007-17 z dne 15. 4. 2008.

<sup>30</sup> Podatki ministrstva s 17. 7. 2007. Podatki ne vsebujejo števila oskrbnih domov z dovoljenjem za delo, oskrbovanih stanovanj ter kapacitet institucionalnega varstva v drugi družini.

<sup>31</sup> Stanje julij 2007. Pri izračunu smo upoštevali zgolj število uporabnikov, ki koristijo storitev institucionalnega varstva starejših, in ne skupine odraslih s posebnimi potrebami pri kombiniranih domovih za starejše.

Odgovorna oseba SSZS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med revizijo je bil Boris Koprivnikar, predsednik Upravnega odbora SSZS od 17. 6. 2004.

## 2. ENOTNI IS

Enotni IS je sklop programskih rešitev, ki so vsebinsko namenjene izvajanju nalog na področju dejavnosti skupnosti, kot na primer izvajanju postopkov pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva, postopkom sprejema v institucionalno varstvo ter tudi spremljanju poslovanja in poročanja izvajalcev. Enotni IS pomeni tudi avtomatizirano enotno zbiranje in centralizacijo podatkov na enem mestu za namene spremljanja, analiziranja, poročanja in upravljanja podatkov s področja dejavnosti skupnosti. Zagotavljal naj bi kakovostno podporo poslovanju izvajalcem, SSZS in MDDSZ ter tudi informiral javnost o ponudbi socialnovarstvenih storitev. Javno dostopne evidence, ki naj bi informirale javnost, naj bi ažurno izkazovale dejansko stanje glede stanja sprejema v institucionalno varstvo, čakalne vrste in število izvajalcev institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih in zasedenih mest posameznih izvajalcev institucionalnega varstva ter tudi pregled števila čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo.

Izvajalci trenutno uporabljajo tri različne IS različnih zunanjih izvajalcev<sup>32</sup>, od teh enotni IS, ki ga vzpostavljata MDDSZ in SSZS, uporablja le 17 izvajalcev. MDDSZ glede na načrtovane finančne vire predvideva, da bi letno izvedlo implementacijo enotnega IS na treh dodatnih lokacijah oziroma pri treh izvajalcih, če pa bodo razpoložljive finančne vire porabili za razvoj dodatnih funkcionalnosti obstoječega enotnega IS, bo implementacij enotnega IS še manj.

Različni IS, ki jih izvajalci uporabljajo, med seboj niso povezani tako, da bi se vsi podatki iz IS posameznih izvajalcev zbirali na enem mestu. Za pripravo letnih in zbirnih poročil je od sredine leta 2010 omogočeno avtomatizirano centralno zbiranje podatkov le za enotni IS, ki ga uvajata MDDSZ in SSZS. Enotni IS ne zagotavlja povezave v enotni IS socialnega varstva, saj ta ne obstaja. Enotni IS socialnega varstva naj bi vzpostavil IRSSV, ki je v letu 2000 tudi pripravil dokument Enotni IS socialnega varstva v Republiki Sloveniji<sup>33</sup>.

Postopki sprejema v institucionalno varstvo in s tem vodenje prošenj za sprejem ali premestitev v institucionalno varstvo potekajo pri posameznem izvajalcu, h kateremu je prošnja prispela, kjer uporabnik na lokaciji izvajalca vnese podatke v njihov IS. Spletna programska rešitev Modul Prošnje je bila uvedena, da bi se zbrani podatki o prošnjah za sprejem ali premestitev v institucionalno varstvo vodili na enem mestu, ker pa Modul Prošnje ni povezan z ostalimi IS in tudi ne z enotnim IS, pomeni to za uporabnike na lokacijah izvajalcev dvojno evidentiranje prispelih prošenj, ki se, po navedbah predstavnikov SSZS, v praksi ni obneslo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili podatki o pregledu števila čakajočih v

---

<sup>32</sup> Od skupaj 96 izvajalcev jih 37 uporablja IS zunanjega izvajalca SOFTIc, d. o. o., 42 izvajalcev uporablja IS zunanjega izvajalca Pro-bit programska oprema, d. o. o. in 17 izvajalcev uporablja, oziroma še uvaja, enotni IS.

<sup>33</sup> Enotni informacijski sistem socialnega varstva v Republiki Sloveniji, Inštitut za socialno varstvo, marec 2000.

institucionalno varstvo iz Modula Prošnje na voljo širši javnosti na spletnem portalu<sup>34</sup>, vendar podatki niso bili pravilni, popolni in zanesljivi. Med izvajanjem revizije v letu 2011 je bil Modul Prošnje ukinjen.

SSZS je s pomočjo zunanjih izvajalcev od sredine septembra 2010 uvajala novo programsko rešitev Centralni sistem prošelj (v nadaljevanju: CSP), ki je v avgustu 2011 nadomestila Modul Prošnje. SSZS je prenesla podatke iz stare rešitve v novo, izvedla serijo izobraževanj za uporabnike na delujoči programski rešitvi in javno objavila podatke iz CSP<sup>35</sup>. CSP omogoča samodejni ali ročni prenos dogovorjenih podatkov o prošnjah iz vseh različnih IS, ki jih uporabljajo izvajalci na posameznih lokacijah v CSP, ki je lociran na strežnikih SSZS. Namen vzpostavitve CSP je bil odprava dvojnih vnosov podatkov ob sprejemih in premestitvah v institucionalno varstvo, pridobitev bolj relevantnih podatkov o potrebnih kapacitetah v javni mreži in o prostih mestih. S programsko rešitvijo CSP je bil uveden tudi nov atribut aktualnosti prošnje, s katerim lahko pooblaščen oseba pri izvajalcu opredeli prošnjo kot aktualno ali "na zalogo", dodana je bila tudi možnost vpisa prostih mest pri izvajalcih.

#### *Pojasnilo SSZS*

*Podatki v CSP<sup>36</sup> prikazujejo 25.389 evidentiranih popolnih prošelj 17.254 prosilcev (zaradi podvojenosti), vendar je aktualnih le 4.161 prosilcev. Število prosilcev se še vedno zmanjšuje, povečuje pa se tudi število prostih mest – trenutno 27. Na SSZS menijo, da jim je s spremembo sistema uspelo racionalizirati delo pri izvajalcih, zagotoviti večjo ažurnost in informativnost podatkov in dati uporabnikom boljšo informacijo ob iskanju storitev.*

## **2.1 Razvoj, obseg in sestava enotnega IS**

Programske rešitve, vključene v enotni IS, nastajajo že od leta 2004. V letu 2004 so na SSZS vzpostavili spletno programsko rešitev Modul Prošnje, namenjeno za podporo izvajanju postopkov pri uveljavljanju pravice institucionalnega varstva in za centralno zbiranje podatkov o vseh, ki so oddali prošnjo za sprejem oziroma premestitve v dom. Osnovni namen Modula Prošnje je bil, da MDDSZ pridobi pregled nad dejanskim številom čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo. Po navedbah SSZS je bila vzpostavitev Modula Prošnje zamišljena kot prvi korak podpore vseh poslovnih procesov pri izvajalcih, ki naj bi se nadaljeval s podporo kadrovske, finančno-računovodske in storitvene funkcije v obliki spletnih programskih rešitev, ki bi skupaj predstavljale enotni IS. Vendar za enotni IS, ki bi temeljil na spletnih programskih rešitvah tedaj ni bilo zagotovljenih finančnih virov za strežniško infrastrukturo, za izgradnjo programskih rešitev in za kadre, ki bi vodili razvoj in implementacijo enotnega IS. Da se vzpostavi enotni IS za podporo poslovnim procesom izvajalcev in avtomatski sistem poročanja za potrebe SSZS in MDDSZ, je SSZS v sodelovanju z zunanjim izvajalcem že v letih 2004 in 2005 pripravila izhodišča in tehnično zasnovo za enotni IS<sup>37</sup>. Izhajala je iz dejstva, da pri izvajalcih na lokacijah že obstajajo ponudniki programskih rešitev na področju institucionalnega varstva in da je med njimi treba izbrati najboljšega in zagotoviti zbiranje ter centralizacijo podatkov za namen poročanja in analiz. SSZS je tehnično zasnovo za enotni IS pripravila, da jo uporabi kot podlago za izvedbo razpisa, saj je SSZS v skladu z 68.b členom ZSV

<sup>34</sup> Spletna stran SSZS, [URL: [http://prosnje.ssz-slo.si/SSZShtmlPregledi/pregled\\_cakajocih.aspx](http://prosnje.ssz-slo.si/SSZShtmlPregledi/pregled_cakajocih.aspx)], oktober 2011.

<sup>35</sup> Spletna stran SSZS, [URL: <http://www.ssz-slo.si/slo/main.asp?id=1436617F>], marec 2012.

<sup>36</sup> Vir: Interni podatki SSZS, 7. 3. 2012.

<sup>37</sup> Informacijski sistem SSZS, Načrt, verzija 1.2 z dne 5. 7. 2005, Izdelava strateškega načrta celovite informatizacije poslovanja SSZS, vzpostavitveni dokument projekta, verzija končna 1.0, maj 2004, Tehnične specifikacije, Funkcionalna specifikacija.

zadolžena za vzpostavitev enotnega IS, in je pričakovala, da jim MDDSZ naroči izvedbo razpisa. Vendar se je MDDSZ odločilo, da razpis izvede samo. SSZS je zato kasneje celotno pripravljeno dokumentacijo izročila MDDSZ, ki jo je delno uporabilo pri pripravi podlag za razpis. V letu 2007 je MDDSZ objavilo javni razpis<sup>38</sup> za vzpostavitev in vzdrževanje IS SSZS DomIS (v nadaljevanju: DomIS). Z razpisom, ki ga je izvedlo MDDSZ, je bila predvidena implementacija DomIS pri 15 izvajalcih na njihovih lokacijah ter vzpostavitev modula za centralni sistem poročanja DomIS (v nadaljevanju: Centralni sistem) na strežnikih SSZS in vzpostavitev sistema avtomatske izmenjave podatkov.

MDDSZ se je pri objavi razpisa odločilo, da bo samo prevzelo nalogo nosilca projekta in upravljavca enotnega IS, zato je v letu 2008 z izbranim zunanjim izvajalcem sklenilo pogodbo o izvedbi del za projekt DomIS. Kljub drugačnim pričakovanjem se je na razpis prijavil samo eden od obstoječih ponudnikov celovite informacijske podpore poslovanju izvajalcev, vendar je bila njegova programska rešitev po mnenju naročnika tehnološko zastarela. Pogodba je bila zato sklenjena z zunanjim izvajalcem ART, d. o. o., ki je zastopal konzorcij ponudnikov, vendar pa ti do tedaj še niso imeli razvite celovite podpore za poslovanje izvajalcev. Člani konzorcija, s katerimi je bila sklenjena pogodba, so sicer imeli posamezne reference pri izvajalcih, vendar so bile njihove programske rešitve nepovezane, pokrivalo so le posamezne dele poslovnih procesov. SSZS je zato že ob začetku izvajanja projekta opozarjala, da bi bilo potrebnih veliko sprememb, prilagoditev in usklajevanja z uporabniki programskih rešitev, da bi sploh dosegli raven programskih rešitev, ki so jo drugi ponudniki že zagotavljali. Omenjeno tveganje se je kasneje potrdilo, saj so bile že v začetni fazi glavne naloge projekta povezane z dodatnim razvojem oziroma prilagoditvijo programskih rešitev konkretnim zahtevam izvajalcev, ki pa jih MDDSZ ni poznalo oziroma ni natančno definiralo, saj jih ni vključilo v prvotni projekt. Kasneje je zato zaradi predčasne porabe sprva načrtovanih finančnih virov sklenilo z zunanjim izvajalcem še aneks št. 2 k pogodbi, za dodatna razvojna dela<sup>39</sup> in širitev funkcionalnosti<sup>40</sup>, ki niso bila vključena v prvotni projekt.

Zaradi nepovezanosti Modula Prošnje z ostalimi programskimi rešitvami na lokacijah izvajalcev in s tem dvojnega vnosa podatkov v programske rešitve, je bilo treba spremeniti tudi način zbiranja podatkov o prošnjah. SSZS je v drugi polovici leta 2010 s pomočjo zunanjega izvajalca iz konzorcija, ki izvaja projekt DomIS, pripravila novo programsko rešitev CSP, ki je nadomestila Modul Prošnje. Programska rešitev CSP je bila v januarju 2011 dana v produkcijsko okolje, združljiva je z DomIS in že omogoča avtomatiziran prenos podatkov iz vseh IS, ki jih uporabljajo izvajalci. CSP ima vgrajene tudi ključne kontrole, ki omogočajo pregled nad statusom prošnje, ali je prošnja le aktivna<sup>41</sup> ali tudi aktualna<sup>42</sup>, preverjanje podatkov o umrlih iz Centralnega registra prebivalstva ter preverjanje podatkov o stanovalcih izvajalcev, ki so bili že sprejeti k enemu od izvajalcev v javni mreži. Tako je samo za spremljanje prošenj omogočeno standardizirano poročanje v CSP z lokacij izvajalcev, ki imajo programske rešitve različnih zunanjih izvajalcev.

<sup>38</sup> Javno naročilo št. MDDSZ/66305-32/2007 z dne 5. 10. 2007, [URL: [http://www.mddsz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/javne\\_objave/javni\\_razpisi\\_in\\_javna\\_narocila/?tx\\_t3javnirazpis\\_pi1%5Bshow\\_single%5D=795](http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=795)], februar 2012.

<sup>39</sup> Izdelki skupine »S« S001 Funkcionalne specifikacije dodatnih razvojnih del z dne 4. 8. 2008.

<sup>40</sup> Izdelki skupine »S« S002, S004, S005, S006 Funkcionalne specifikacije dodatnih del z dne 27. 7. 2008.

<sup>41</sup> Vse popolne sprejete prošnje za katere izvajalec vodi postopek po veljavnem Pravilniku.

<sup>42</sup> Prošnje, za katere odgovorna oseba oziroma komisija pri izvajalcu ve, da prosilec dejansko želi čimprejšnjo namestitvev.

Centralni sistem omogoča avtomatiziran prenos podatkov za namen poročanja z lokacij izvajalcev, ki so vključeni v DomIS. V Centralnem sistemu se bodo enkrat letno zbirala letna poročila, različna zbirna poročila ter SOC-DOM<sup>43</sup> in SOC-POS<sup>44</sup> obrazci vseh izvajalcev. Centralni sistem je bil dan v produkcijsko okolje konec septembra 2010. Zaenkrat ima možnost avtomatiziranega pošiljanja podatkov v Centralni sistem 16 izvajalcev, vključenih v DomIS, za ostale izvajalce pa je pošiljanje podatkov omogočeno z ročnim polnjenjem tabel v XML<sup>45</sup> obliki, ki jih izvajalci lahko dobijo na spletnem naslovu<sup>46</sup>, kar pa je uporabnikom precej neprijazno in zamudno opravilo. Za namene poročanja in analiz MDDSZ sedaj pridobiva podatke od izvajalcev letno v elektronskih preglednicah v obliki zapisa Microsoft Excel in še v papirni obliki. Excelove preglednice predpripravi MDDSZ in jih posreduje v izpolnjevanje izvajalcem, SURS pa svoje podatke še vedno pridobiva na papirnih obrazcih SOC-DOM in SOC-POS. Že v preteklih letih je SSZS za pripravo letnega Kumulativnega statističnega poročila o izvajalcih – Pregled področja institucionalnega varstva starejših in odraslih s posebnimi potrebami uporabljala podatke, ki so jih izvajalci dolžni poročati na MDDSZ in SURS. Če bi bil Centralni sistem napolnjen s celovitimi in ažurnimi podatki vseh izvajalcev, bi zbrane podatke na neposreden način lahko dobivali MDDSZ, SSZS in druge zunanje organizacije (SURS, IRSSV, Davčna uprava Republike Slovenije, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve in drugi).

Vseh 15 izvajalcev, ki so bili vključeni v pilotski projekt DomIS, in 16. izvajalec, ki je bil vključen kasneje, programske rešitve DomIS tudi dejansko uporablja. V samo trajanje projekta je vključeno triletno vzdrževanje, zato projekt DomIS še poteka. Pilotski projekt se je zaključil z vključitvijo 15. izvajalca februarja 2010. Prvotni terminski načrt je predvideval vključitev 15. izvajalca do 30. 4. 2009 in zaključek projekta uvedbe 20. 5. 2009. Zaradi različnih okoliščin, kot so nezainteresiranost in odpovedi izvajalcev, se je pilotski projekt zavlekel do februarja 2010. V drugi fazi projekta, ki se je začela v letu 2010, so bile programskim rešitvam DomIS dodane nove funkcionalnosti, kot na primer oskrbovana stanovanja, pomoč na domu, dnevno varstvo, dopolnjene pa so bile tudi že obstoječe funkcionalnosti. Razvit je bil tudi Centralni sistem, kjer se zbirajo podatki, ki so jih izvajalci dolžni poročati v predpisanih tabelah. Na sestanku projektne sveta v maju 2010 je bilo predvideno, da se Centralni sistem še nadalje nadgradi z možnostjo analiz zbranih podatkov, ki jih potrebuje MDDSZ pri svojem delu, ter da se implementira DomIS pri dodatnih izvajalcih v skladu z razpoložljivimi finančnimi viri. Na tem sestanku projektne sveta je bila sprejeta tudi odločitev, da se izvajalce obvesti, da lahko sami izberejo način poročanja (avtomatizacija, Excel datoteke, vključitev v DomIS), kar pa je pomenilo, da s tem več ni zagotovljeno zbiranje vseh predvidenih podatkov vseh izvajalcev v Centralnem sistemu. Ker je v Centralni sistem na predvideni način poročal le en izvajalec, je projektne svet v juliju 2011 sprejel odločitev, da morajo vsi izvajalci poročati v Centralni sistem in da MDDSZ podrobnosti vsebine in načina poročanja opredeli v pravilniku.

---

<sup>43</sup> Obrazec Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS), Letni vprašalnik o domovih za starejše.

<sup>44</sup> Obrazec SURS, Letni vprašalnik o samostojnih posebnih socialno-varstvenih zavodih in o enotah za posebne oblike varstva odraslih v okviru domov za starejše (znotraj teh domov ali v njihovih dislociranih enotah).

<sup>45</sup> Angl. *Extensible Markup Language*.

<sup>46</sup> [URL: <https://93.103.17.122/CSNalaganje.aspx>], februar 2012.



Sklop programskih rešitev DomIS, ki je nameščen na lokacijah v projekt vključenih izvajalcev, sestavlja več podsistemov:

- Kadrovski podsistem z moduli:
  - Kadrovska evidenca;
  - Obračun plač.
- Finančno-računovodski podsistem z moduli:
  - Finance in računovodstvo;
  - Materialno poslovanje;
  - Poslovanje gostinskih obratov (v nadaljevanju: Gastro);
  - Osnovna sredstva.
- Storitveni podsistem z moduli:
  - Sociala;
  - Zdravstvo;
  - Obračun storitev;
- Modul dokumentacijskega sistema Doksis (v nadaljevanju: Doksis).

Programske rešitve v sklopu DomIS, ki so nameščene na strežniški infrastrukturi SSZS:

- Centralni sistem;
- Podporne programske rešitve za analitiko in povezavo s Centralnim sistemom, z naslednjimi funkcionalnimi moduli (v nadaljevanju: CS komunikacija):
  - Programska rešitev za komunikacijo z drugimi sistemi in podatkovnimi zbirkami (le odjemalec spletne storitve<sup>47</sup> je na lokacijah izvajalcev);
  - Programska rešitev za pošiljanje podatkov v zunanje sisteme;
  - Programska rešitev za prenos podatkov iz zunanjih sistemov v Centralni sistem;
  - Programska rešitev za administracijo Centralnega sistema.

Programske rešitve enotnega IS (Modul Prošnje, CSP in Centralni sistem) s pripadajočimi podatki so na najetih strežniških kapacitetah zunanjega izvajalca, s katerim ima SSZS sklenjeno pogodbo o vzdrževanju in gostovanju spletnega mesta [www.ssz-slo.si](http://www.ssz-slo.si) (in zakupu strežniških kapacitet). Zunanji izvajalec zagotavlja SSZS virtualna strežnika SSZ-SLO in SSZ-SLO\_DOMIS ter 500 poštnih predalov na njegovem poštnem strežniku. Način prenosa podatkov iz programskih rešitev na lokacijah izvajalcev do programskih rešitev na strežnikih SSZS poteka v paketih, sestavljenih iz datotek v XML obliki zapisa.

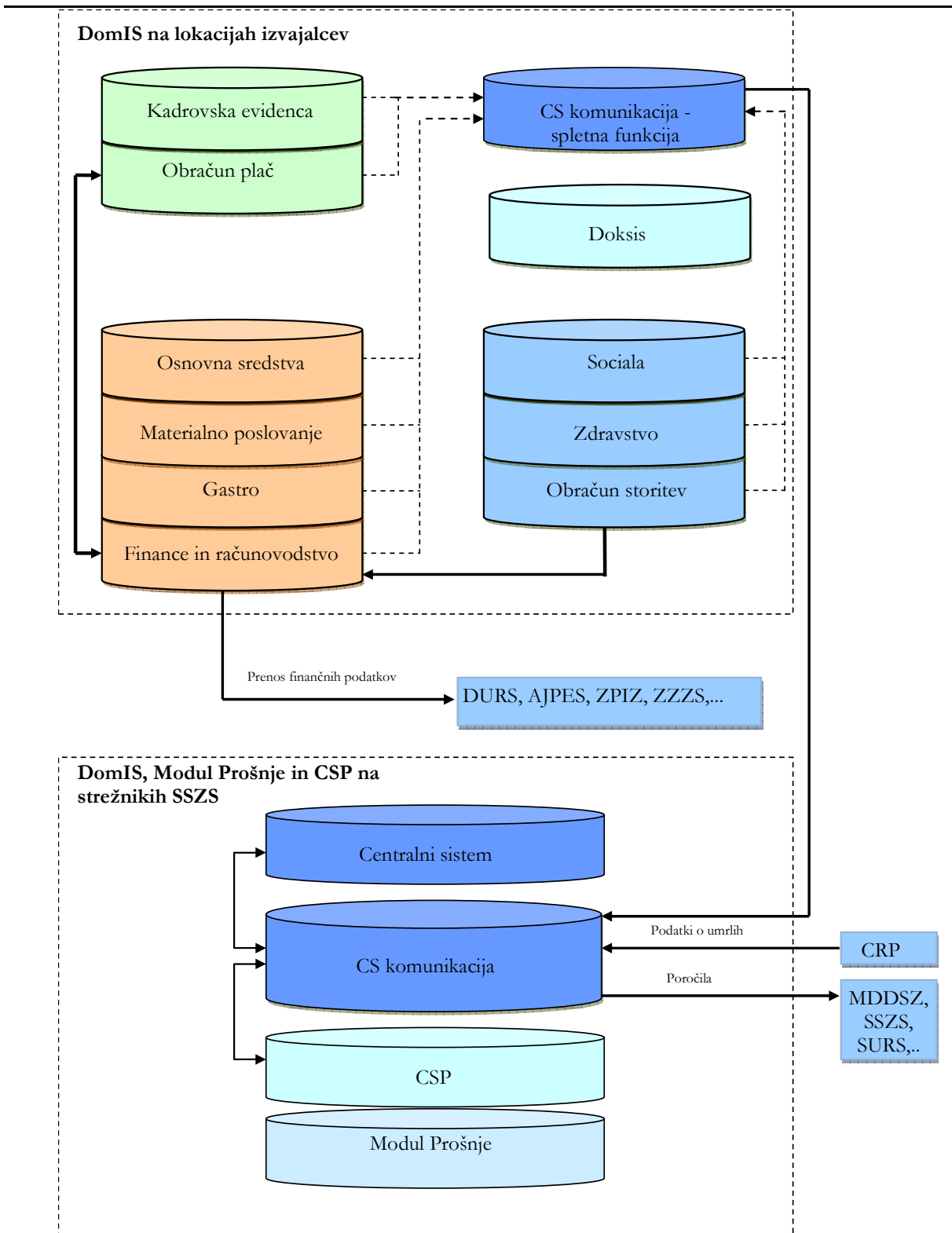
Programski rešitvi Centralni sistem in CSP delujeta na strežnikih Microsoft Windows Server 2008 in uporabljata podatkovni zbirki Microsoft SQL Server 2008. Izdelani sta z orodji Visual studio 2010 in DevExpress DXperience 2010. Storitveni podsistem se razlikuje le v tem, da uporablja starejšo različico podatkovne zbirke Microsoft SQL Server 2005. Finančno-računovodski podsistem in kadrovski podsistem delujeta na strežnikih Microsoft Windows Server 2008 in uporabljata podatkovni zbirki Microsoft SQL Server 2005, razvita sta s programskim jezikom C++.

---

<sup>47</sup> Angl. *Web service*.

Slika 3 prikazuje logično postavitev enotnega IS in povezave med posameznimi programskimi rešitvami.

Slika 3: Logična postavitev enotnega IS in povezave med posameznimi programskimi rešitvami



Vir: povzeto po podatkih SSZS in MDDSZ.

## 2.2 Financiranje DomIS

V letu 2007 je MDDSZ z javnim razpisom za DomIS izbralo zunanjega izvajalca ART, d. o. o. Skupna vrednost pogodbe št. 66305-32/2007/8 (v nadaljevanju: osnovna pogodba), ki je bila sklenjena na podlagi razpisa, je znašala 414 tisoč evrov. Pogodba je predvidevala analizo stanja in izdelavo končne specifikacije DomIS v sodelovanju s SSZS, implementacijo DomIS v 15 domovih in triletno vzdrževanje za celoten prevzeti DomIS. V letu 2008 je bil k osnovni pogodbi sklenjen še aneks št. 2 zaradi dodatnih razvojnih del in širitev funkcionalnosti DomIS, ki niso bile vključene v prvotni projekt.

Tabela 2 prikazuje načrtovane in realizirane zneske v evrih po osnovni pogodbi in aneksu št. 2 v povezavi z DomIS za leta 2008, 2009 in 2010.

Tabela 2: Izvajanje osnovne pogodbe in aneksa št. 2 v povezavi z DomIS

Osnovna pogodba	Načrtovano	v evrih			Skupaj realizirano
		Realizirano 2008	Realizirano 2009	Realizirano 2010	
Investicije	270.000,00	62.000,00	206.250,00	3.500,00	271.750,00
Vzdrževanje	144.000,00	0,00	16.250,00	3.500,00	19.750,00
<b>Aneks št. 2</b>					
Investicije	48.192,00	48.192,00	0,00		48.192,00
Čitalci	23.166,00	0,00	21.621,60		21.621,60
<b>Skupaj</b>	<b>485.358,00</b>	<b>110.192,00</b>	<b>244.121,60</b>	<b>7.000,00</b>	<b>361.313,60</b>

Vir: MDDSZ.

Po pogodbi št. 2611-09-050015, sklenjeni med MDDSZ in SSZS v letu 2009 in veljavni samo za leto 2009, katere namen je bil zagotovitev sredstev za dograditev oziroma zamenjavo infrastrukture izvajalcev za uvedbo projekta DomIS, je bilo izplačano 132.220,88 evra, kar je prikazano v tabeli 3.

Tabela 3: Izvajanje pogodbe št. 2611-09-050015 v povezavi z DomIS

Pogodba 2611-09-050015	v evrih	
	Načrtovano	Realizirano 2009
Investicije	142.000,00	
Strojna oprema		66.950,78
Programska oprema		65.270,10
<b>Skupaj</b>	<b>142.000,00</b>	<b>132.220,88</b>

Vir: MDDSZ.

V letu 2010 je MDDSZ z zunanjim izvajalcem Comland, d. o. o. sklenilo okvirni sporazum št. 2611-10-010015, veljaven do 31. 12. 2012, ki je nadomestil osnovno pogodbo. Osnovna pogodba je namreč predvidevala premalo sredstev, saj se je pri praktični uporabi izkazalo, da je treba izvesti še precej sprememb oziroma dodelav. Načrtovana in realizirana sredstva so prikazana v tabeli 4.

Tabela 4: Izvajanje okvirnega sporazuma št. 2611-10-010015 v povezavi z DomIS

v evrih

Okvirni sporazum 2611-10-010015	Načrtovano	Realizirano 2010	Načrtovano 2011	Realizirano do 30. 6. 2011	Načrtovano 2012	Skupaj predvidena realizacija
Investicije	629.794,20	343.298,99	111.487,00	33.900,00	160.205,21	614.991,20
Vzdrževanje	247.788,00	82.045,36	99.115,20	49.557,60	66.627,44	247.788,00
Delavnice			10.283,00	7015,73		10.283,00
Usposabljanje			4.520,00	3.593,40		4.520,00
<b>Skupaj</b>	<b>877.582,20</b>	<b>425.344,35</b>	<b>225.405,20</b>	<b>94.066,73</b>	<b>226.832,65</b>	<b>877.582,20</b>

Vir: MDDSZ.

V letu 2010 so bila z zunanjim izvajalcem Astec, d. o. o. na podlagi naročilnice porabljena sredstva za najem učilnice v skupnem znesku 1.005,60 evra.

V tabeli 5 so prikazani prvotni načrtovani stroški DomIS, in sicer 414.000,00 evrov, in skupna vrednost projekta v obdobju od 13. 3. 2008 do zaključka financiranja konec leta 2012 v znesku 1.372.122,28 evra.

Tabela 5: Prvotni načrtovani stroški DomIS in skupna vrednost projekta v obdobju od 2008 do zaključka projekta

v evrih

Prvotna načrtovana vrednost projekta	Realizacija 2008	Realizacija 2009	Realizacija 2010	Načrtovano 2011	Realizacija do 30. 6. 2011	Načrtovano 2012	Skupaj obdobje
414.000,00	110.192,00	376.342,48	433.349,95	225.405,20	94.066,73	226.832,65	<b>1.372.122,28</b>

Vir: MDDSZ.

Ugotavljamo, da so realizirani odhodki projekta do konca leta 2010 že več kot dvakrat presegli prvotno načrtovano vrednost projekta. Projekt, ki je konec leta 2011 vključeval le 16 od več kot 90 izvajalcev, pa bo po zadnjih načrtih več kot trikrat presegel prvotno načrtovano vrednost.

## 2.3 Pogodbeni odnosi med MDDSZ in SSZS

MDDSZ z letnimi pogodbami o financiranju javnih pooblastil SSZS podrobneje opredeli vsebino nalog, ki izhajajo iz javnih pooblastil, ter zagotavlja sredstva za njihovo izvajanje. Pogodbe o financiranju javnih pooblastil SSZS z MDDSZ se sklepajo za obdobje od 1. 12. tekočega leta do 30. 11. naslednje leto (v nadaljevanju: pogodbe). V pogodbah za leta 2007, 2008 in 2009 je v okviru nalog iz prve točke 68.b člena ZSV opredeljeno, da SSZS:

- zagotovi stabilno delovanje strežnika z zadostnimi zmogljivostmi in kvalitetnimi povezavami za zbiranje, hranjenje, varovanje in obdelavo podatkov o izvajalcih, uporabnikih in storitvah v okviru javne službe na področju svoje dejavnosti;
- zagotavlja delovanje programske rešitve uveljavljanja pravice do institucionalnega varstva (Modul Prošnje) v obstoječem obsegu, njegovo vzdrževanje in pomoč uporabnikom sistema;
- z objavo na spletni strani SSZS zagotavlja samostojen vpogled v kumulativne podatke o številu čakajočih na sprejem v institucionalno varstvo;
- na podlagi sklenjene vzdrževalne pogodbe zagotavlja evidentiranje, obveščanje skrbnika programske rešitve<sup>48</sup> in spremljanje odpravljanja napak pri delovanju programske rešitve.

V okviru nalog, ki izhajajo iz druge točke določil 68.b člena, pa je opredeljeno, da SSZS:

- vodi ažuren pregled izvajalcev dejavnosti institucionalnega varstva starejših in posebnih skupin odraslih ter pripravi pregled z vidika obsega dejavnosti, značilnosti uporabnikov storitev, financiranja in kadrov;
- z organizacijami na "krovnem nivoju" uskladi podatkovne potrebe s področja institucionalnega varstva starejših, ti podatki pa naj bi bili podlaga za zbiranje in analizo podatkov iz enotnega IS v Centralni sistem;
- opredeli predlog krovnega podatkovnega modela za zagotavljanje podatkov o izvajalcih in uporabnikih storitev institucionalnega varstva starejših, ki jih je mogoče zagotoviti iz podatkov, ki jih pri svojem delu spremljajo izvajalci.

V okviru Programa izvajanja javnih pooblastil in nalog SSZS za leto 2010, ki je priloga k pogodbi za leto 2010 (v nadaljevanju: priloga k pogodbi), je bila k nalogam po prvi točki 68.b člena ZSV dodana še naslednja naloga:

- na podlagi predpisanih podatkov, ki jih letno posredujejo izvajalci o poslovanju, strukturi storitev in uporabnikih storitev, SSZS izdelava operativne kazalce učinkovitosti posameznih izvajalcev v obliki analitičnega orodja, ki naj bi omogočalo individualno in sistemsko vrednotenje posameznih kazalnikov uspešnosti; orodje naj bi omogočalo izpis celotnega pregleda kazalnikov uspešnosti za vsakega izvajalca posebej ter primerjavo individualnih kazalnikov s povprečnimi; tako definirani kazalniki naj bi bili tudi podlaga za izgradnjo mehanizmov v Centralnem sistemu.

---

<sup>48</sup> Zunanji izvajalec Comland, d. o. o.

V okviru Programa izvajanja javnih pooblastil in nalog SSZS za leto 2010, ki je del priloge k pogodbi za leto 2010, so bile k nalogam po drugi točki 68.b člena dodane še naslednje naloge SSZS:

- na podlagi ugotovljenih podatkovnih potreb krovnih organizacij (MDDSZ, SURS, IRSSV, Fakulteta za socialno delo) zagotavlja podporo izgradnji Centralnega sistema, ki bo omogočal zbiranje in analizo opredeljenega nabora podatkov;
- izdelava predlog načina spremljanja in spreminjanja kapacitet izvajalcev institucionalnega varstva starejših, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, ter izdelava veljavni register kapacitet po posameznih izvajalcih;
- s pomočjo zunanjih izvajalcev zagotovi delovanje nove programske rešitve, ki bo nadomestila obstoječi Modul Prošnje; funkcionalne specifikacije spremenjene programske rešitve so bile izdelane že v letu 2009 v okviru javnih pooblastil SSZS; bistvene spremembe pa so:
  - spremenjena logika delovanja programske rešitve, ki uporabnika ne vodi skozi predpisan postopek sprejema, ampak omogoča izvajanje predpisanih funkcionalnosti na njegovo zahtevo;
  - poleg evidence formalnega števila prošenj podpira programska rešitev tudi evidentiranje dejanskih potreb po namestitvi, ki jih opredelijo pristojne službe izvajalcev;
  - programska rešitev naj bi bila povezana z DomIS, ki ga uvaja MDDSZ, tako da ne bi prihajalo do podvajanja operacij in podatkov.

## 2.4 Financiranje javnih pooblastil SSZS

Pogodbe o financiranju javnih pooblastil SSZS z MDDSZ za leta 2007, 2008 in 2009 so sestavljene iz fiksnega dela pogodbe in dodatno dogovorjenih nalog, ki so neposredno povezane z izvajanjem nalog v okviru javnih pooblastil in jih pisno naroči MDDSZ. Za fiksni del pogodbe so že v pogodbi določena sredstva MDDSZ za izvajanje nalog, kar pomeni za:

- delež stroškov za osebne dohodke;
- delež stroškov najemnine poslovnih prostorov;
- stroški najema centralnega strežnika in komunikacijsko-informacijske opreme ter stroški vzdrževalnih pogodb za programsko opremo (tedaj še le Modul Prošnje).

Za dodatno dogovorjene naloge so bila sredstva pri vsaki pogodbi vrednostno določena, k sami izvedbi teh pa je SSZS pristopila, ko je od MDDSZ dobila naročilo. Za dodatno dogovorjene naloge so bila poročanja o izvedbi opravljena sproti, po izvedbi nalog, enkrat letno do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto pa je SSZS izdelala poročilo o poslovanju SSZS, vezano na posamezno pogodbo.

V letu 2010 je bil sprejet<sup>49</sup> nov način vrednotenja nalog, ki jih mora SSZS izvajati na podlagi javnih pooblastil. K osnovni pogodbi je bila priložena priloga, kjer je določen program izvajanja javnih pooblastil in opredelitev posameznih nalog SSZS. SSZS je pripravila delno poročilo za opravljene naloge do konca septembra 2010 in končno poročilo do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto.

Pogodba med MDDSZ in SSZS za leto 2011 je bila podpisana šele konec julija 2011.

---

<sup>49</sup> Na podlagi dogovora med MDDSZ in SSZS.



Tabela 6 prikazuje finančne podatke na osnovi pogodb in aneksa sklenjenih med MDDSZ in SSZS za leta 2007, 2008, 2009 in 2010.

Tabela 6: Izvajanje pogodb med MDDSZ in SSZS prikazano po letih v evrih

Leto	Fiksni del pogodb		Dodatno dogovorjene naloge		Skupaj		Neporabljen sredstva
	Vrednost po pogodbi	Realizirano	Vrednost po pogodbi	Realizirano	Vrednost po pogodbi	Realizirano	
2007	69.429,21	69.429,21	90.216,79	55.272,67	159.646,00	124.701,88	34.944,12
2008	63.912,26	63.912,27	58.963,74	27.029,73	122.876,00	90.942,00	31.934,00
2009	68.586,09	68.586,12	39.361,91	28.561,96	107.948,00	97.148,08	10.799,92
2010					92.294,88	91.645,68	649,20
<b>Skupaj</b>					<b>482.764,88</b>	<b>404.437,64</b>	<b>78.327,24</b>

Vir: SSZS.

Tabela 7 prikazuje podatke o deležu finančnih sredstev, prejetih od MDDSZ, v primerjavi s celotnimi prihodki SSZS za leta 2007, 2008, 2009 in 2010. Iz tabele je razvidno, da je delež financiranja MDDSZ v obdobju od leta 2007 do leta 2010 predstavljal povprečno 19,8 odstotka celotnih prihodkov SSZS.

Tabela 7: Delež finančnih sredstev MDDSZ v primerjavi s celotnimi prihodki SSZS

v evrih

Leto	Celotni prihodki SSZS	Financiranje MDDSZ	Delež financiranja MDDSZ v prihodkih SSZS v odstotkih
2007	470.228,52	124.701,86	26,5
2008	456.259,11	90.941,84	19,9
2009	571.123,76	91.695,51	16,1
2010	510.747,12	89.645,68	17,6
<b>Skupaj</b>	<b>2.008.358,51</b>	<b>396.984,89</b>	<b>19,8</b>

Vir: SSZS.

Tabela 8 prikazuje podatke o deležu finančnih sredstev MDDSZ, namenjenih SSZS, v primerjavi s celotnimi odhodki MDDSZ za leta 2007, 2008, 2009 in 2010. Iz tabele je razvidno, da je delež financiranja SSZS, ki ga je izvedlo MDDSZ, v obdobju od leta 2007 do leta 2010 predstavljal povprečno 0,007 odstotka celotnih odhodkov MDDSZ.

Tabela 8: Delež finančnih sredstev MDDSZ, namenjenih SSZS, v primerjavi s celotnimi odhodki MDDSZ

v evrih

Leto	Celotni odhodki MDDSZ	Financiranje SSZS	Delež financiranja SSZS v odhodkih MDDSZ v odstotkih
2007	1.156.453.600,73	124.701,86	0,011
2008	1.242.158.047,09	90.941,84	0,007
2009	1.515.164.961,30	91.695,51	0,006
2010	1.640.194.221,15	89.645,68	0,005
<b>Skupaj</b>	<b>5.553.970.830,27</b>	<b>396.984,89</b>	<b>0,007</b>

Vir: MDDSZ.

## 3. UČINKOVITOST DELOVANJA ENOTNEGA IS

### 3.1 Procesi načrtovanja in organiziranja enotnega IS

Področje ocenjevanja je zajemalo deset procesov, ki so ključni za učinkovito načrtovanje in organiziranost enotnega 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.a Krovni dokument na področju socialnega varstva, je Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010<sup>50</sup> (v nadaljevanju: nacionalni program). Nacionalni program opredeljuje cilje in strategije tudi na področju izvajanja storitev in programov za izvajanje socialnega varstva starejših. Nacionalni program se je leta 2010 iztekel, novi nacionalni program, ki ga pripravlja MDDSZ in se bo nanašal na obdobje od leta 2011 do leta 2020, naj bi bil dokončan že do začetka leta 2011, a je še v pripravi. MDDSZ načrtuje, da bo končni cilj novega nacionalnega programa zagotoviti več storitev, ki bi omogočale starejšim osebam ostati v domačem okolju, tako da bi se razmerje vključenih v institucionalno varstvo in v storitve na domu povečalo v prid storitvam na domu. Cilji iz nacionalnega programa so povzeti tudi v Strategiji varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva<sup>51</sup> (v nadaljevanju: strategija varstva starejših), ki se je prav tako iztekla leta 2010. Delno "Poročilo o izvajanju nalog iz Strategije varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva" skupaj z dokumentom "Akcijski načrt za izvedbo nalog iz Strategije varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva" je bilo

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 39/06.

<sup>51</sup> Strategija varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva, MDDSZ, Ljubljana, september 2006, [URL: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti/_pdf/strategija-SI-starejsi.pdf)  
\_pdf/strategija-SI-starejsi.pdf], februar 2012.

posredovano Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) po dveh letih izvajanja strategije varstva starejših in sprejeto na vladi aprila 2009. V oktobru 2011 je MDDSZ posredovalo vladi končno poročilo o izvedbi Strategije varstva starejših 2006–2010, ki bi morale biti posredovane do februarja 2011. Ocenjena je bila realizacija izvedbe ciljev in na tej osnovi bodo predlagani cilji novega nacionalnega programa. Na področju razvoja socialnovarstvenih storitev za starejše je v celoti realiziran le strateški cilj na področju širitev kapacitet domskega varstva za stare ljudi (cilj: vključiti vsaj 5 odstotkov starejših od 65 let), ostale storitve pa se niso razvijale v skladu s pričakovani nacionalnega programa in strategije varstva starejših. Strateške usmeritve dolgotrajne oskrbe, zapisane v strategiji varstva starejših, ki naj bi se izvedle s spremembami v zakonodaji<sup>52</sup> in praksi, se še niso izvedle. Ena izmed strateških usmeritev je bila tudi, da bi v Republiki Sloveniji povezali izvajalce dolgotrajne oskrbe v funkcionalno celovit, racionalen in učinkovit sistem, kar pa se v praksi ni zgodilo.

Nova strategija varstva starejših za obdobje od leta 2011 do leta 2020, ki bi bila lahko podlaga za oblikovanje strateškega načrta enotnega IS, v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bila dokončana.

#### *Pojasnilo revidiranca*

*Republika Slovenija naj bi na podlagi priporočil Evropske unije in demografskih napovedi morala pripraviti nekoliko širši dokument od Strategije varstva starejših, ki se je iztekla konec leta 2010. Glede na formalna, vsebinska izhodišča, ki zajemajo tudi področje priprave na staranje in področje aktivnega in zdravega staranja prebivalstva ter na podlagi izkušenj prejšnje strategije varstva starejših, se je MDDSZ odločilo, da poleg ciljev na področju socialnega varstva nova strategija varstva starejših<sup>53</sup> določi cilje in ključne strategije za doseganje ciljev, ne le s področja dela MDDSZ, ampak tudi s področja dela ostalih vladnih resorjev. Njihove naloge bodo podrobneje opredeljene v akcijskem načrtu, ki ga bo vlada sprejemala predvidoma vsaki dve leti glede na hitrost sprememb v povezavi s spreminjajočo se demografsko sliko in možnostjo financiranja predvidenih nalog. Nova strategija varstva starejših je v pripravi, v zvezi z njeno vsebino sta bila izvedena že široka javna razprava in medresorsko usklajevanje ciljev.*

Cilji nacionalnega programa in nove strategije varstva starejših, ki se pripravljajo z zamudo, ne temeljijo na ažurnih, verodostojnih in natančnih internih podatkih MDDSZ, ki bi jih pridobivali iz enotnega IS in bi lahko bili v pomoč pri kreiranju in spremljanju nacionalnega programa ter strategije varstva starejših, ampak se cilje oblikuje glede na podatke SURS in Eurostat iz leta 2008. MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo enotnih evidenc o številu izvajalcev, z natančnim številom čakajočih na institucionalno varstvo in ni vedelo, kakšne so dejanske potrebe po pokritosti oziroma širitvi kapacitet institucionalnega varstva. V obdobju, na katero se nanaša revizija, MDDSZ tudi ni imelo aktualnih podatkov o številu uporabnikov, ki potrebujejo pomoč na domu<sup>54</sup>, dnevno varstvo, ažurnih podatkov o številu oskrbovanih stanovanj, in tudi ne podatkov o mreži izvajalcev sistema pomoči na daljavo po posameznih regijah oziroma območjih Slovenije. Ker še ni v celoti vzpostavljeno centralizirano in avtomatizirano zbiranje podatkov iz različnih IS na področju dejavnosti skupnosti, še ni zagotovljene podpore zbiranju in spremljanju podatkov, ki so ključni za merjenje doseganja ciljev strategij.

V skladu s predpisi je SSZS dobila nalogo kot javno pooblastilo, da vzpostavi in vodi enotni IS na področju dejavnosti skupnosti, vendar je upravljavec enotnega IS še vedno MDDSZ.

<sup>52</sup> Predvsem s še ne sprejetim Zakonom o dolgotrajni oskrbi.

<sup>53</sup> Delovni naslov je: "Strategija za kakovost in staranje solidarnosti in sožitje generacij v Sloveniji 2011–2020".

<sup>54</sup> V določeni meri MDDSZ pridobi podatke o pomoči na domu letno od Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo.

MDDSZ med izvajanjem revizije ni imelo ustreznega procesa strateškega načrtovanja enotnega IS na področju dejavnosti skupnosti. Iz razgovorov z odgovornimi na MDDSZ in SSZS smo ugotovili, da se zavedajo potrebe po strateškem načrtovanju, vendar proces načrtovanja in organiziranja enotnega IS ni formalno opredeljen ali dokumentiran, ampak se načrtovanje enotnega IS izvede le kot odziv na posebno poslovno zahtevo. O strateškem načrtovanju enotnega IS se občasno razpravlja na sestankih Službe za informatiko na MDDSZ, odvisno od potrebe pa se izvaja skupaj s poslovnim vodstvom na sestankih projektne sveta DomIS. Usklajevanje poslovnih zahtev poteka kot odziv na dogodke namesto na podlagi celovitega strateškega načrta. Razvojne prioritete se med letom prilagajajo razvoju dogodkov in nenačrtovanim potrebam uporabnikov. Strateške odločitve potekajo glede na posamezen projekt, ne da bi bile usklajene s celovito strategijo varstva starejših, ki ob sprejemanju odločitev in v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bila sprejeta. Tudi strateški načrt enotnega IS ne obstaja, kar otežuje sprejemanje strateških odločitev. MDDSZ nima opredeljenega procesa prepoznavanja tveganj in koristi za uporabnike, ki imajo glavne strateške odločitve pri posameznem projektu.

Taktični načrt enotnega IS ni vezan na strateški načrt enotnega IS, saj ta ne obstaja. Del taktičnega načrta, ki obsega načrt nabave za enotni IS, je del predloga za časovno razporeditev stroškov na projektu DomIS in je vezan na okvirni sporazum, sklenjen z zunanjim izvajalcem. Drugi del taktičnega načrta pa je del pogodb o financiranju javnih pooblastil, sklenjenih s SSZS, ki se delno nanaša na Centralni sistem v DomIS, na Modul Prošnje in CSP. Aktivnosti med SSZS in MDDSZ se letno usklajujejo z usmeritvami MDDSZ in poslovnimi potrebami članov SSZS, kar je tudi podlaga za nadaljnji razvoj enotnega IS. Kljub obstoju posameznih taktičnih načrtov pa upravljanje portfelja investicijskih programov z IT komponento poteka *ad hoc*, saj taktični načrti nastajajo parcialno in ne izhajajo iz strateškega načrta enotnega IS, ker ta ne obstaja. Za enotni IS na področju dejavnosti skupnosti in zagotovitvi njegove povezave v enotni IS socialnega varstva, ki še ne obstaja, ni zapisane jasne vizije. Oblikovanje ključnih elementov upravljanja na področju IT na MDDSZ zato ni ustrezno.

Tako MDDSZ med izvajanjem revizije ni imel:

- ustreznega procesa za oblikovanje strateškega načrta enotnega IS;
- dokončanega in sprejetega strateškega načrta enotnega IS;
- jasnega poslanstva na področju enotnega IS;
- jasne vizije, v katero smer se bo enotni IS razvijal v prihodnosti;
- jasno določenih prioritete v razvoju enotnega IS in tudi ne kakovostnih metrik, s katerimi bi lahko merili uspešnost doseganja strateških usmeritev oziroma dolgoročnih ciljev.

## Tveganje

Pomanjkljivosti procesa priprave in sprejema strateških opredelitev razvoja na področju enotnega IS in strateškega načrta enotnega IS lahko vodijo do nekonsistentnega razvoja in delovanja različnih področij delovanja enotnega IS (v notranji organiziranosti in razmejitvi vlog, osnovnih tehnoloških podlagah, odnosih do storitev zunanjih izvajalcev, določanju prioritete, načrtovanju virov ipd.).

### *Pojasnilo revidiranja*

*MDDSZ je pojasnilo, da so s pripravo Nacionalnega programa socialnega varstva za obdobje 2011–2020 v delovni skupini, ki jo je imenoval minister za delo, družino in socialne zadeve, začeli konec leta 2010. Osnutek dokumenta je bil pripravljen do poletja 2011 in je bil v javni razpravi do septembra 2011. Zaradi padca vlade (ki je opravljala le tekoče*

posle) osnutek ni bil poslan v proceduro sprejemanja. Ker je dokument pripravljen in ga je treba na nekaterih mestih le nekoliko posodobiti, MDDSZ pričakuje, da bo sprejet do konca leta 2012.

#### *Ukrep revidiranja*

MDDSZ je v okviru dokumentov *Strategija razvoja informatike MDDSZ do leta 2015*<sup>55</sup> in *Akcijski načrt strategije razvoja informatike MDDSZ do leta 2015*<sup>56</sup>, ki sta bila sprejeta septembra 2011, oblikovalo tudi cilj "Izvedba področnih IT strategij in njihova realizacija", v okviru katerega je predvidena tudi izvedba IT strategije na področju delovanja enotnega IS.

---

### **Priporočilo**

MDDSZ naj v sodelovanju s SSZS čimprej izdela jasen strateški načrt enotnega IS, ki bo povezan s strategijo varstva starejših.

Strateški načrt enotnega IS mora biti dovolj podroben, da bo omogočal opredelitev operativnih načrtov in načrtovanje investicij za notni IS.

V skladu z 68.b členom ZSV naj se vodstvo MDDSZ in SSZS čimprej dogovorita o realizaciji operativnega načrta ter zagotovitvi potrebnih kadrovskih in finančnih pogojev. S tem v zvezi MDDSZ priporočamo tudi, naj pri pripravi strateškega načrta enotnega IS in pri pripravi operativnih načrtov upošteva tudi že obstoječe IS pri izvajalcih in izkušnje SSZS pri njihovem povezovanju.

---

3.1.1.b Za izboljšanje uspešnosti in kontrole izmenjave podatkov v posameznih modulih in entitetah ter za povečanje odgovornosti za celovitost in varnost podatkov morajo biti IT arhitektura, logični in fizični podatkovni modeli programskih rešitev kot podpora poslovnemu procesu opredeljeni. Kot del razpisne dokumentacije za DomIS je bila v letu 2007 pripravljena izhodiščna specifikacija z naslovom "Tehnično-arhitekturna specifikacija DomIS", v letu 2008 pa je bila pripravljena "Specifikacija integracijskih shem sistema DomIS". Kasneje se tehnične in arhitekturne dokumentacije ni več pripravljalo ali osveževalo, zato dokumenti ne odražajo več v celoti sedanjega stanja postavljene informacijske arhitekture. DomIS je porazdeljeni sistem, ki zahteva vzpostavitev lokalnih sistemov. Ti temeljijo na enotnem podatkovnem modelu in imajo centralizirano upravljanje vseh nastavitvev. Centralizirano je tudi zbiranje podatkov v Centralnem sistemu. V letu 2011 se je za zbiranje podatkov o prosilcih za sprejem v institucionalno varstvo prenehal uporabljati Modul Prošnje in uvedel CSP, ki podatke črpa neposredno iz IS pri izvajalcih na različnih lokacijah. Komunikacija z izvajalci sedaj poteka s pomočjo spletnih storitev, ki so nameščene na centralnem strežniku, v XML obliki zapisa podatkov. Določena je dvo-nivojska arhitektura strežnik – odjemalec, programske rešitve delujejo na strežnikih MS Windows Server 2008, na podatkovni zbirki SQL Server 2005, izdelane so z orodji Visual studio 2010 in DevExpress DXperience 2010.

Enotni IS nima dokončanega podatkovnega slovarja, ki bi vključeval sintaktična pravila za podatke, ki so v njem. Zunanji izvajalci hkrati z novo ali spremenjeno verzijo razvoja posameznih programskih rešitev ne pripravljajo tehničnih navodil, ki bi vsebovala podatkovni model in podatkovni slovar za posamezno novo oziroma spremenjeno programsko rešitev. Entitetni model je bil pripravljen v letu 2009 le za Centralni

---

<sup>55</sup> Strategija razvoja informatike MDDSZ do leta 2015, Ljubljana, september 2011.

<sup>56</sup> Akcijski načrt strategije razvoja informatike MDDSZ do leta 2015, Ljubljana, september 2011.



sistem, zato ocenjujemo, da za enotni IS proces opredelitve informacijske arhitekture ni opredeljen v celoti ter da vzpostavitev in vzdrževanje informacijske arhitekture sloni na posameznikih, ki uporabljajo podobne postopke, ki pa niso formalizirani. Zaposleni pridobivajo svoje sposobnosti na področju gradnje informacijske arhitekture s praktičnimi izkušnjami in s ponavljajočo se uporabo tehnik. Enotni IS nima 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.

## Tveganje

Navedeno ravnanje predstavlja tveganje, da bo vzdrževanje in nadaljnji razvoj programskih rešitev enotnega IS neustrezno, neučinkovito in neracionalno.

---

## Priporočilo

MDDSZ naj v sodelovanju s SSZS podrobno dokumentira zadnje stanje poslovne in IT arhitekture ter podatkovni model za vse programske rešitve enotnega IS. Izdela in ažurira naj se tehnična dokumentacija (fizični in logični model, navodila za vzdrževanje, tok podatkov) za posamezne programske rešitve v okviru enotnega IS. Opredeli naj lastništvo podatkov v skladu s klasifikacijo podatkov in IS.

---

### *Ukrepi revidiranja*

*Iz predloženih dokumentov MDDSZ je razvidno, da je MDDSZ s pripravo tehnične dokumentacije za posamezne programske rešitve v okviru enotnega IS že pričelo izvajati priporočila računskega sodišča.*

3.1.1.c MDDSZ ali SSZS nimata oblikovanega načrta tehnološke infrastrukture, ki bi bil usklajen s strateškim načrtom za enotni IS. Iz razgovorov z odgovornimi na MDDSZ in SSZS smo ugotovili, da se zavedajo potrebe po načrtovanju tehnološke usmeritve in njene pomembnosti, vendar proces določanja tehnoloških usmeritev ni formalno opredeljen ali dokumentiran. Ne uporablja se strateško usmerjeni pristop k načrtovanju infrastrukture enotnega IS, ampak se le odziva na trenutne potrebe in se usmerja v posamezne produkte. Načrtovanje je taktično in usmerjeno na ustvarjanje rešitev tehničnih problemov, namesto k uporabi tehnologije za izpolnjevanje poslovnih potreb. Vrednotenje tehnoloških sprememb izvajajo različni posamezniki, ki sodelujejo na projektu, vendar pa ti za vrednotenje nimajo v naprej določenih ali predpisanih enotnih pristopov. Posamezniki pridobivajo svoje sposobnosti na področju načrtovanja tehnologije s praktičnim učenjem in večkratno uporabo tehnik. Pojavljajo se skupne tehnike in standardi<sup>57</sup> za razvoj komponent infrastrukture enotnega IS.

3.1.1.d MDDSZ sicer razume potrebo po organizaciji enotnega IS, zato uvaja splošne tehnike<sup>58</sup> za upravljanje organizacije enotnega IS in razmerij z dobavitelji. Služba za informatiko od jeseni 2010 nima formalnega vodje. Vloge in zadolžitve zaposlenih na MDDSZ v povezavi z enotnim IS niso formalizirane

---

<sup>57</sup> Kot je npr. XML oblika zapisa podatkov, uporaba podatkovnih zbirk Microsoft SQL Server in podobno. Kot primer glej tudi opis programskih rešitev enotnega IS na strani 21.

<sup>58</sup> Med splošne tehnike, ki jih MDDSZ uporablja, lahko uvrstimo formalizirana, pogodbeno razmerja z zunanjimi izvajalci in vključevanje zaposlenih iz različnih delov MDDSZ kot tudi uporabnikov enotnega IS (tako SSZS kot izvajalcev) v procese upravljanja organizacije enotnega IS.

in uveljavljene. Odločitve o organizaciji enotnega IS so zato odvisne od znanja in sposobnosti ključnih posameznikov. Procesi in storitve na MDDSZ niso definirani v skladu z zahtevami CobIT, saj ni opredeljen procesni okvir za IT in ne obstaja enoten seznam procesov na MDDSZ. Poleg tega MDDSZ za podporo enotnemu IS ni opredelilo funkcij, ki jih izvaja osebje IT, in funkcij, ki jih izvajajo uporabniki. Ugotavljamo tudi, da niso jasno določeni procesi, organizacija in medsebojni odnosi med njimi. Vsebinsko se je delo do decembra 2011 na področju socialnih zadev in v povezavi z enotnim IS organiziralo v različnih organizacijskih enotah, in sicer v Direktoratu za socialne zadeve in Službi za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva, ki je bila na drugi lokaciji, organizacijsko samostojna in ni spadala pod Direktorat za socialne zadeve. Obe organizacijski enoti sta sodelovali s SSZS. Organizacijski enoti sta bili ločeni, opravljali pa sta vsebinsko zelo povezane naloge. Kot je izhajalo tudi iz aktov o spremembah in dopolnitvah<sup>59</sup>, na MDDSZ niso bile jasno razvidne ločnice med nalogami in odgovornostmi obeh omenjenih organizacijskih enot. Tudi intervjuvani predstavniki obeh revidirancev so ocenili, da je z ustanovitvijo Službe za upravljanje izvajalske mreže marca 2009 v praksi na področju socialnega varstva prihajalo do velikih zamud pri delu, nejasnih odgovornosti, potrebnih je bilo več usklajevanj med službami, slabša pa je bila tudi odzivnost na prejete dokumente.

## **Tveganje**

Decentraliziran pristop organizacijskih enot in opisana postavitve organizacije na področju socialnega varstva povzročata tudi:

- zastoje pri razvoju in uporabi enotnega IS (predvsem Centralnega sistema, Modula Prošnje);
- večje stroške vzpostavitve in nadgradenj;
- več tveganja zastojev, saj je okolje bolj kompleksno in zato manj pregledno in obvladljivo;
- nepotrebno podvajanje virov in nalog;
- nejasne razmejitve odgovornosti;
- oteženo spremljanje in nadzor.

Brez definicije procesov in storitev ni mogoče zagotavljati natančnih zadolžitvev in odgovornosti tako Službe za informatiko kot tudi Direktorata za socialne zadeve in Službe za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva, ki pokrivata vsebinski del, v povezavi z enotnim IS ter metrik za vrednotenje kakovosti posameznih organizacijskih enot.

---

## **Priporočilo**

MDDSZ naj dokumentira osnovne procese in storitve na področju upravljanja IT kot tudi organizacijskih enot v okviru Direktorata za socialne zadeve in Službe za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva, ki pokrivajo vsebinski del v povezavi z enotnim IS, ter jih redno dopolnjuje. MDDSZ naj formalno bolje opredeli in razmeji vloge in zadolžitve na teh področjih.

MDDSZ naj na podlagi popisa procesov na področju socialnega varstva določi temelje za organizacijske spremembe k bolj centraliziranemu načinu upravljanja področja socialnega varstva.

MDDSZ naj v skladu s strateškimi načrti tudi prouči možnosti za dodatne optimizacije in združevanja ljudi z ustreznimi kompetencami na področju socialnega varstva v okviru ene organizacijske enote.

---

<sup>59</sup> Opisano v poglavju 1.4.1.

### *Ukrep revidiranja*

*Iz predloženih dokumentov MDDSZ je razvidno, da je MDDSZ upoštevalo zadnji dve priporočili, in sicer je MDDSZ decembra 2011 izvedlo reorganizacijo in Službo za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva preimenovalo v Sektor za upravljanje izvajalske mreže in jo organizacijsko umestilo v Direktorat za socialne zadeve.*

Za učinkovito delovanje posameznega poslovnega procesa morajo biti naloge in odgovornosti za računalniško podprte poslovne funkcije enotnega IS ter pripadajoče podatke jasno določene. Interna metodologija na tem področju ni določena. Skrbniki so le neformalno določeni, razen za Modul Prošnje. Med izvajanjem revizije je MDDSZ določal tehnične in vsebinske skrbnike za posamezne dele enotnega IS, ki prej te vloge niso imeli predpisane oziroma s svojo vlogo niso bili seznanjeni. Zasnova enotnega IS je decentralizirana kot tudi posamezne programske rešitve. Za posamezne dele programskih rešitev so ne povsem jasno zadolženi SSZS, MDDSZ, izvajalci in zunanji izvajalci. Ugotavljamo, da odgovornosti in naloge za programske rešitve v sklopu enotnega IS ter za pripadajoče podatke niso jasno in formalno opredeljene (vse programske rešitve enotnega IS, vključno s Centralnim sistemom in CSP), prav tako tudi ni ustreznega vsebinskega nadzora nad podatki.

### **Tveganje**

Neurejeno skrbništvo predstavlja tveganje nepravočasnega posredovanja oziroma ravnanja, če bi prišlo težav.

---

### **Priporočilo**

MDDSZ naj pripravi interno metodologijo in navodila, ki bodo opredeljevala opis, postopek in način dodeljevanja skrbništva programskih rešitev in pripadajočih podatkov.

Za podporo enotnemu IS naj se na SSZS in MDDSZ formalno določi skrbnike in nadomestne skrbnike programskih rešitev in pripadajočih podatkov (vsebinske in tehnične) v skladu z interno metodologijo ter opredeli vloge in zadolžitve. Uvede naj se vsebinski nadzor nad podatki v programskih rešitvah.

---

3.1.1.e Iz razgovorov z zaposlenimi na MDDSZ izhaja, da razumejo potrebo po izboru investicij v enotni IS in po določitvi finančnih sredstev. MDDSZ sprejema le odzivne in taktične odločitve o finančnem načrtu, ki pa niso usklajene s strateškimi in poslovnimi načrti za enotni IS, saj ti ne obstajajo, zato je težko pričakovati, da bodo investicije v enotni IS ustrezno zadovoljevale dejanske strateške in operativne potrebe na področju dejavnosti skupnosti. Realizirana sredstva MDDSZ za namen vzpostavitve DomIS so bila precej večja od prvotno načrtovanih (prikazano v tabeli 5), pa kljub temu zaradi napačnih taktičnih odločitev (tudi neupoštevanje možnosti razvoja, ki bi temeljil na spletnih rešitvah, neupoštevanje že obstoječih rešitev pri izvajalcih, pozne odločitve za prehod na avtomatizirano centralno poročanje, in zaradi drugih odločitev, opisanih v poglavju 2.1) še niso dosegla prvotnega namena in ciljev oblikovanja enotnega IS.

### **Tveganje**

Pomanjkanje kakovostnega procesa priprave operativnih načrtov enotnega IS, ki predvidevajo tudi vgraditev ustreznih metrik za spremljanje in nadzor izvajanja, lahko povzroči, da operativni načrti ne vsebujejo pomembnih elementov, ki bi omogočali doseganje strateških ciljev MDDSZ, SSZS na področju

dejavnosti skupnosti in strateških ciljev na področju enotnega IS. MDDSZ je zato izpostavljeno tveganjem, kot so:

- odmiki pri doseganju strateških usmeritev, poslanstva in vizije MDDSZ in SSZS na področju dejavnosti skupnosti;
- neučinkovito upravljanje investicij;
- nesmotrna poraba sredstev za IT opremo;
- neustrezne usmeritve v operativno in *ad hoc* ravnanje na področju upravljanja enotnega IS ter kot posledica tega samo izvajanje poslovnih procesov in *ad hoc* nalog, ne da bi se zaznal premik h korenitim izboljšavam;
- oteženo ali celo nemogoče notranje in zunanje spremljanje ter nadzor nad učinkovitostjo vpeljave projekta in sprememb enotnega IS.

---

### Priporočilo

MDDSZ naj v sodelovanju s SSZS vzpostavi kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces letnega – operativnega načrtovanja enotnega IS in poročanja o izvrševanju načrta. Ta proces naj zagotovi sprejem operativnih nalog na področju enotnega IS, opremljenih z vsemi elementi, ki omogočajo oziroma zagotavljajo:

- upoštevanje nacionalnega programa in zakonskih zahtev;
  - usklajenost s strateškimi in poslovnimi načrti za enotni IS, da bo enotni IS dosegel svoj namen, ter določanje prednostnih nalog;
  - vključenost potreb in zahtev uporabnikov na področju dejavnosti skupnosti ter SSZS in drugih uporabnikov na MDDSZ;
  - natančno dodeljevanje in razmejevanje pristojnosti in odgovornosti;
  - transparentno spremljanje in poročanje o delovanju enotnega IS.
- 

3.1.1.f Od novembra 2010 Služba za informatiko MDDSZ uradno ni imela vodje službe, vodenje sta neformalno začasno prevzela generalna sekretarka in njen namestnik, eden izmed njiju za projekte in drugi za podporni del. Ta odsotnost formalnega vodstva se je odražala tudi v odsotnosti ciljev in usmeritev vodstva in zagotavljanju pravih, razumljivih in odobrenih politik, postopkov, smernic in druge dokumentacije udeležencem, ki naj bi bile sicer prisotne v kontrolnem okviru IT.

3.1.1.g V projekt DomIS so vključeni vsi relevantni zaposleni, tako z MDDSZ kot tudi s SSZS, s Fakultete za socialno delo, z IRSSV, tri vodje aktivov (za zdravstvo, za socialo, za finance), v ekspertno skupino so bile vključene tudi uporabniške predstavnice, zadolžene za vsako področje, ter predstavniki zunanjih izvajalcev za razvoj in vzdrževanje enotnega IS. MDDSZ in SSZS uporabljata taktičen pristop k upravljanju osebja, ki podpirajo enotni IS, temelji pa predvsem na potrebah posameznega projekta. Strateškega načrtovanja človeških virov ni, saj ni pripravljenega strateškega načrta za enotni IS.

V prvotnem projektu ni bil vzpostavljen sistem za upravljanje kakovosti. MDDSZ je že v letu 2008 z javnim naročilom z izbranim zunanjim izvajalcem sklenilo pogodbo o izvedbi del za projekt DomIS, čeprav tedaj izbrani zunanji izvajalci še niso imeli razvite celovite podpore za poslovanje izvajalcev.

3.1.1.h Programske rešitve so bile nepovezane, potrebnih je bilo veliko sprememb in prilagoditev in usklajevanja z uporabniki, da je bila šele v letu 2010 in 2011 dosežena primerljiva raven programskih rešitev, kot so jo ostali ponudniki IS pri izvajalcih že zagotavljali. Uporabniki, vključeni v uvajanje enotnega IS, so bili zato zelo nezadovoljni s kakovostjo DomIS. Veliko nezadovoljstva uporabnikov je povzročal tudi dolgotrajen zastoj pri integraciji DomIS in Modula Prošnje. V skladu z dobro prakso se je kasneje enkrat do dvakrat letno organiziralo vsebinske delavnice za vse uporabnike DomIS, kjer uporabniki lahko podajo svoje želje in pripombe, se seznanjajo z novostmi in dodatnimi izobraževanji o uporabi programskih rešitev. Šele v letu 2010 je MDDSZ skupaj z zunanjim izvajalcem med uporabniki DomIS prvič izvedlo tudi raziskavo zadovoljstva s kakovostjo programskih rešitev DomIS in storitev podpore zunanjih izvajalcev. Uporabniki so bili zelo nezadovoljni tudi z Modulom Prošnje, zato ga tudi niso dosledno uporabljali oziroma vnašali podatke o prošnjah na centralni ravni, saj ni bilo ustreznega nadzora nad standardi razvoja, pridobivanja in vnosi podatkov. Programska rešitev Modul Prošnje:

- ni omogočala enostavne uporabe, vsebovala je zapletene postopke vnosa podatkov in izvedbo postopka sprejema v skladu s pravilnikom;
- ni bila integrirana oziroma povezana z DomIS, zahtevala ponovni ročni vnos podatkov, ki so ga uporabniki za sprejem prošenj že prej izvedli v svoj IS;
- ni vsebovala celovitih, pravih in ažurnih podatkov.

MDDSZ in SSZS nista razvila sistema za upravljanje kakovosti, ki bi vključeval preizkušene procese in standarde razvoja in pridobivanja IT rešitev, s čimer bi zagotavljala stalno in merljivo izboljševanje kakovosti opravljenih IT storitev. Preizkušen proces in standardi razvoja<sup>60</sup> so se upoštevali pri programski rešitvi CSP. Vodstvo sprejema neformalne odločitve glede kakovosti. Aktivnosti sistema za upravljanje kakovosti, ki se pojavljajo, so osredotočene na pobude, usmerjene na posamezen projekt in proces in ne na procese po celotnem MDDSZ in SSZS, ki bi vključevali IT in vodstvo končnih uporabnikov. Na MDDSZ ni opredeljenih postopkov in politik, ki bi določale aktivnosti na področju IT in bi vsebovale metrike, s pomočjo katerih bi se kakovost in doseganje ravni storitev (ki prav tako niso definirane) lahko merile in spremljale.

## Tveganje

Navedena dejstva predstavljajo tveganje, da programske rešitve ne ustrezajo vsaj minimalnim splošno uveljavljenim standardom kakovosti razvoja in izvajanja obdelav postavljenih v enotnem IS in da dosežena kakovost ni v skladu s pričakovanji uporabnikov in širše javnosti (za programske rešitve, ki naj bi bile namenjene širšim javnostim).

---

## Priporočilo

MDDSZ naj vzpostavi predpis, ki bo določal aktivnosti na področju IT in bo vseboval metrike, s pomočjo katerih se bodo kakovost in doseganje ravni storitev merile in spremljale.

MDDSZ in SSZS tudi priporočamo, naj se:

- redno meri zadovoljstvo uporabnikov s kakovostjo programskih rešitev enotnega IS;
- ugotovitve pregledov kakovosti zadovoljstva uporabnikov upoštevajo;

---

<sup>60</sup> Življenjski cikel razvoja programske opreme.

- pripravi načrt ukrepov;
  - redno spremlja realizacija ukrepov.
- 

3.1.1.i Izdelana analiza tveganj programskih rešitev enotnega IS bi lahko dokazovala, da so programske rešitve ustrezne z varnostnega vidika (celovitost, razpoložljivost, zaupnost). Ocena IT tveganj naj bi se redno ali ob spremembah ponovno presojala. Ocena tveganj enotnega IS naj bi bila pred predajo v uporabo v skladu z internimi usmeritvami oziroma ustrezno sporočena vodstvu Službe za informatiko in uporabnikom. MDDSZ obravnava tveganja IT *ad hoc*. Predvidena tveganja projekta DomIS so opisana v vzpostavitvenem dokumentu projekta, vendar se le redko dodelijo posameznim vodjem. Posebna tveganja, povezana z IT, kot so varovanje, razpoložljivost, zaupnost in celovitost, se občasno obravnavajo. Obvladovanje tveganj navadno poteka le kot odziv na probleme. IT tveganja so pomembna in jih je treba upoštevati, vendar smo ugotovili, da MDDSZ in SSZS še nista izdelala analize tveganj za programske rešitve enotnega IS. MDDSZ je sicer pripravilo Register tveganj po posameznih poslovnih področjih, vendar ta register ni ustrezno operativno orodje za obvladovanje tveganj na področju IT. Register tveganj namreč ne vsebuje kakovostnih opisov ukrepov z roki in izdelki, saj so navedeni ukrepi za obvladovanje tveganj zelo splošni in niso merljivi.

## Tveganje

Neustrezno upravljana IT tveganja v povezavi s programskimi rešitvami enotnega IS se lahko odrazijo v neučinkoviti porabi virov, izgubi podatkov, napačnih oziroma zavajajočih podatkih, ki so nujni za načrtovanje in poslovanje, ter v nastanku škodnih dogodkov.

---

## Priporočilo

MDDSZ naj identificira, oceni in upravlja IT tveganja v zvezi s programskimi rešitvami enotnega IS, na takšen način, ki bo zagotavljal, da so rešitve ustrezne z varnostnega vidika (celovitost, razpoložljivost, zaupnost). IT analiza tveganj naj se sporoči uporabnikom, da ti ustrezno dopolnijo kontrolni sistem in oceno upoštevajo pri oceni tveganj poslovnega procesa in upravljanju preostalih tveganj.

---

3.1.1.j Kot smernica za upravljanje projektov na MDDSZ se uporablja splošni priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi<sup>61</sup> iz leta 2001, vendar je uporaba priročnika prepuščena presoji posameznih vodij projekta. Projekt DomIS je opredeljen z ustreznimi namenskimi in objektnimi cilji projekta. Uporaba smernic za upravljanje projekta je prepuščena presoji projektnega vodje in zunanjim izvajalcem. V okviru projekta DomIS so bile ustanovljene različne skupine, izvedena so bila tudi imenovanja oseb na projektu (projektne svet, projektne skupine, ekspertna skupina, zunanji izvajalci), pri čemer so opredeljene začetne vloge in zadolžitve. Projekt DomIS se spremlja na sestankih projektnega sveta DomIS enkrat oziroma dvakrat letno s poročili in zapisniki projektnega sveta, opredeljeni so mejniki, ki se posodablajo, merijo se doseganje rokov, poraba proračuna in izvedba.

---

<sup>61</sup> Metodologija vodenja projektov v državni upravi – Projekti informacijske tehnologije, CVI, FRI, IPMIT, maj 2001.

Vzpostavitev in vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje poslovanja in poročanja dejavnosti socialnih zavodov<sup>62</sup>, ki so ga aprila 2008 pripravili zunanji izvajalci v sodelovanju z MDDSZ, opredeljuje tudi namenski cilj projekta, ki ga uresničuje MDDSZ kot naročnik projekta. Opredeljeni namenski cilj projekta je bil vzpostaviti enotni IS za podporo poslovnim procesom posameznih izvajalcev in avtomatskega sistema poročanja za potrebe SSZS in MDDSZ s poudarkom na:

- poenotenju informacijske infrastrukture članov SSZS;
- urejanju enovitega sistema evidentiranja in poročanja ter zagotavljanju nemotene, tekočega, racionalnega in transparentnega poročanja;
- omogočanju kakovostnejše podpore poslovanju članov SSZS in uporabnikov – podatkov zunaj sistema SSZS.

Objektni cilji, opredeljeni v vzpostavitev dokumentu projekta DomIS, ki so jih uresničevali zunanji izvajalci, so:

- analiza stanja in zahtev naročnika ter izdelava končne specifikacije in izvedbenega načrta rešitve;
- namestitve in izvedba prilagoditev, določenih v fazi analize in zasnovi rešitve za obstoječo programsko opremo sistema DomIS na SSZS ter pri izvajalcih (15 izbranih izvajalcev kot pilotska skupina), sodelovanje pri umeščanju rešitev v obstoječe informacijsko okolje na lokacijah in SSZS ter izvedba aplikativnih nastavitvev sistema;
- razvoj novih funkcionalnih dodatkov sistema DomIS v skladu z dogovorjeno vsebino glede na končne specifikacije, opisane v tem dokumentu, ali o katerih se bo mogoče dogovoriti v fazi analize in zasnove rešitve;
- tehnična izvedba prenosa podatkov (migracija) v nov IS glede na podatkovne standarde novega sistema;
- implementacija internega dostopa prek enotnega uporabniškega vmesnika za sistem DomIS;
- pomoč pri testiranju sistema DomIS na SSZS ter po domovih (15 izbranih izvajalcev);
- usposabljanje uporabnikov za uporabo sistema DomIS na SSZS in pri izvajalcih (15 izbranih izvajalcev).

Predvideni datum zaključka projekta je bil 20. 5. 2009, dejansko pa je bila rešitev razvita šele v letu 2011. Kljub temu da je Centralni sistem za namene poročanja že v produkcijskem okolju, ga vsi izvajalci še ne uporabljajo, saj vanj niso zavezani poročati. Interni akti, ki bi izvajalce obvezovali za avtomatizirano poročanje v programske rešitve enotnega IS, ne obstajajo. Projekt DomIS je torej trajal precej dlje, kot je bilo načrtovano. Med izvajanjem projekta je nastalo veliko zapletov, potrebnih je bilo veliko različnih usklajevanj ter veliko sestankov projektne skupine. Cilj projekta je bil najprej opremiti 15 izvajalcev z DomIS, kasneje pa priključiti še ostale izvajalce. Predvideno je sicer bilo, da bi se letno v DomIS dodatno vključilo še enega do tri izvajalce, v skladu s finančnimi zmožnostmi. Ugotavljamo, da namenski cilji projekta DomIS niso v celoti doseženi, saj zaradi nadgrajenja DomIS ni finančnih sredstev za vključitev novih izvajalcev. Projekt DomIS ni dosegel svojega namena in cilja, saj ni zagotovljen enovit sistem evidentiranja ter ni zagotovljeno avtomatizirano, nemoteno, tekoče, racionalno in transparentno poročanje vseh izvajalcev.

---

<sup>62</sup> Vzpostavitev in vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje poslovanja in poročanja dejavnosti socialnih zavodov – MDDSZ, ART, d. o. o., Comland, d. o. o., IN IN, d. o. o., april 2008.

## **Tveganje**

Opisani način upravljanja projektov predstavlja tveganje, da rezultati projekta ne izpolnjujejo poslovnih in uporabniških zahtev, projekt pa zato ne bo dosegel načrtovanih rezultatov in koristi, saj namen in cilj projekta DomIS ne bosta dosežena.

---

## **Priporočilo**

Uredi naj se enoten sistem evidentiranja in poročanja ter zagotovi avtomatizirano, tekoče, racionalno in transparentno poročanje vseh izvajalcev na področju dejavnosti skupnosti, kot je sedaj zagotovljeno za centralno spremljanje prošenj, in s tem doseže uresničitev ciljev projekta DomIS. Cilji projekta DomIS pa naj temeljijo na strateškem načrtu enotnega IS, da bo projekt sploh lahko dosegel svoj namen in cilj. Opredelijo naj se kazalniki za spremljanje doseganja ciljev projekta.

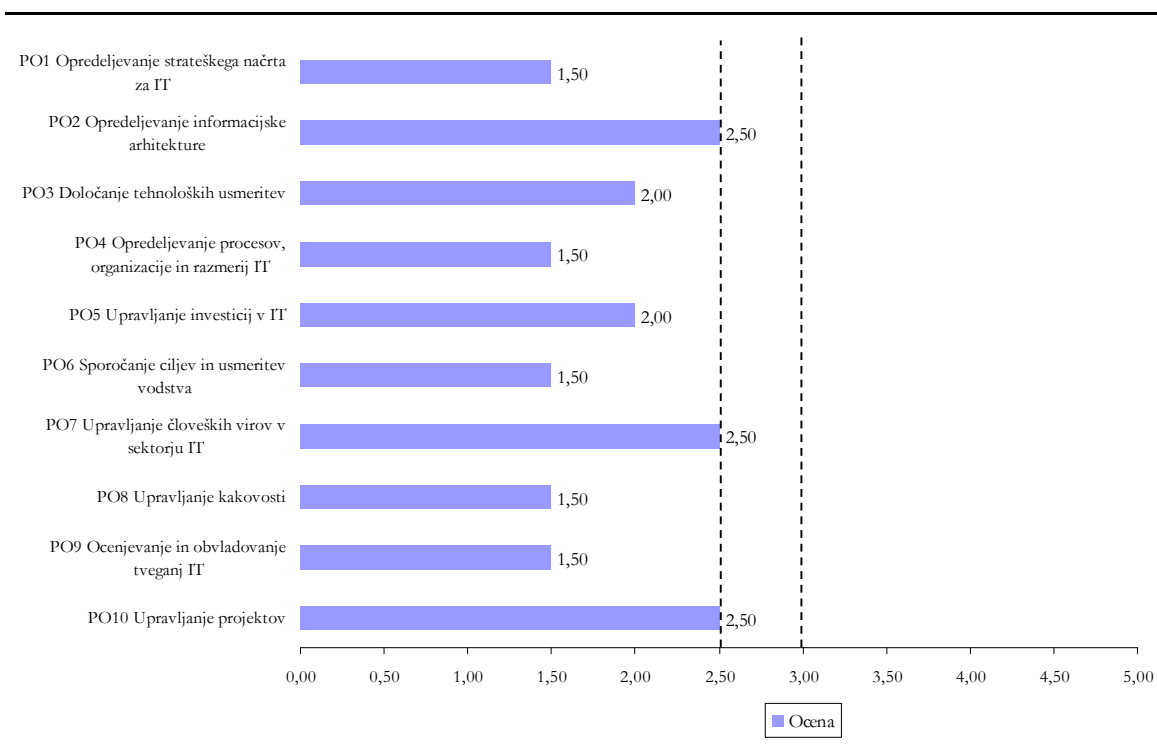
---

Modul Prošnje, katerega namen je bil podpora centraliziranemu spremljanju števila čakajočih prosilcev na področju dejavnosti skupnosti, ni bil integriran v DomIS. Na pobudo SSZS se je v septembru 2010 pričela razvijati nova rešitev CSP, ki omogoča integracijo z ostalimi IS drugih izvajalcev za namen spremljanja prošenj čakajočih prosilcev. CSP črpa podatke neposredno iz IS pri izvajalcih, uporabnikom pri izvajalcih pa ponuja dodatne informacije o prošnjah, za katere vodijo postopke sprejema (status prošnje, status prosilca iz CRP, sprejemi k drugim izvajalcem). Uporabnikom s pooblastilom za vpogled v podatke o prošnjah vseh izvajalcev je omogočena vrsta dinamičnih pregledov evidentiranih prošenj po različnih kriterijih.

Na podlagi ocene desetih procesov, ki so ključni za učinkovito načrtovanje in organiziranost enotnega IS in so prikazani na sliki 4, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti celotnega sklopa 1,9.



Slika 4: Ocene procesov načrtovanja in organiziranja enotnega IS



## 3.2 Procesi zasnove in vzpostavitve enotnega IS

Z oceno sedmih procesov v tem sklopu smo odgovorili na vprašanje, ali postopek pridobivanja in vzpostavljanja komponent enotnega IS zagotavlja učinkovito podporo izvajanju dejavnostim na področju dejavnosti skupnosti. 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.a SSZS in MDDSZ ne razvijata programskih rešitev interno, ampak v povezavi z zunanjimi izvajalci. Na področju avtomatiziranih rešitev je glavnina naporov SSZS in MDDSZ usmerjena v pripravo dokumentacije za izbiro zunanjega izvajalca, ki rešitve razvija in uvaja. Pri uvedbi programskih rešitev CSP in Centralnega sistema na projektu sodeluje tudi SSZS, v projekt uvajanja DomIS pri izvajalcih pa sta vključena tudi MDDSZ in projektna skupina DomIS. Dejavniki, ki vplivajo na proces določanja avtomatiziranih rešitev, so različni, saj so odvisni od zahtev izvajalcev, od odločitev, ki jih sprejmejo udeleženci projekta, časa, ki ga temu nameni poslovno vodstvo, velikosti in prednosti poslovne zahteve. Zunanji izvajalci uporabljajo med seboj različne pristope za opredelitev zahtev in določitev tehnoloških

rešitev enotnega IS. Zaradi pomanjkljivosti strateškega načrtovanja enotnega IS, neurejenega skrbništva posameznih programskih rešitev in odsotnosti strateškega načrtovanja človeških virov je uspeh projekta odvisen od strokovnega znanja nekaterih ključnih posameznikov. Kakovost dokumentacije in odločanja se zelo spreminja. Za opredelitev poslovnih funkcionalnih in tehničnih zahtev in določitev tehnoloških rešitev se ponekod že uporablja jasne in strukturirane pristope, tako da vodstvo odobri in podpiše poslovne funkcijske in tehnične zahteve. Študij izvedljivosti, ki bi bile določene v razvojnih standardih, se ne pripravlja.

Enotni IS za enovit sistem evidentiranja in zagotavljanja nemotenega, tekočega, racionalnega in transparentnega poročanja, ki bi na enoten način podpiral potrebe SSZS in posameznih organizacijskih enot MDDSZ, še ne obstaja. Modul Prošnje je bil v marcu 2011 ukinjen, saj podatki niso bili pravilni, popolni in zanesljivi. SSZS je v sodelovanju z zunanjimi razvijalci razvijala centralizirano zbiranje prošenj vseh izvajalcev v novonastajajoči programski rešitvi CSP, kamor se prenašajo podatki izvajalcev, ki uporabljajo DomIS, in tudi podatki ostalih izvajalcev. Do avgusta 2011 se celovitih in natančnih podatkov o čakajočih prosilcih na sprejem v institucionalno varstvo, še ni vodilo. Centraliziranega zbiranja, ažurnega spremljanja, analiziranja in upravljanja podatkov ni bilo, zato tudi ni bilo ustreznega informiranja javnosti o ponudbi socialnovarstvenih storitev, saj ni bilo javno dostopnih evidenc. Te naj bi ažurno izkazovale dejansko stanje glede stanja sprejema v institucionalno varstvo, čakalne vrste in število izvajalcev institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih ter zasedenih mest posameznih izvajalcev institucionalnega varstva in tudi pregled števila čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo. SSZS za potrebe MDDSZ ključne podatke s področja dejavnosti skupnosti iz 2. točke 68.b člena ZSV še vedno pridobiva ročno, kar je precej zahtevno in zamudno, saj bi lahko zahtevane podatke drugače pridobivali iz enotnega IS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo enotnega in transparentnega poročanja vseh izvajalcev v Centralni sistem. Cilj povezljivosti enotnega IS v enotni IS socialnega varstva<sup>63</sup> ni dosežen, saj enotnega IS socialnega varstva še ni.

## Tveganje

Pomanjkljiv proces opredeljenih potreb, obravnave alternativnih virov, pregleda tehnološke in ekonomske izvedljivosti, analize stroškov in koristi ter sprejetje končne odločitve za izdelavo ali dograditev rešitve predstavlja tveganja, da:

- cilj o vzpostavitvi enotnega IS na področju dejavnosti skupnosti, ne bo dosežen, saj DomIS, ki naj bi opravljal vlogo enotnega IS na področju dejavnosti skupnosti, uporablja le manjši delež izvajalcev, hkrati pa se postavlja vprašanje, ali so podatki, pridobljeni iz IS izvajalcev, ki ne uporabljajo DomIS, zadostni za doseg cilja;
- ni pravih, popolnih, ažurnih in zanesljivih podatkov o pregledu števila čakajočih prosilcev za sprejem v institucionalno varstvo in podatkov o izvajalcih, ki bi bili objavljeni na spletu in bi temeljili na enotnem IS; posledica tega pa je, da so informacije na področju dejavnosti skupnosti pomanjkljive in neustrezne;
- ne obstaja javno dostopna evidenca, ki bi izkazovala dejansko stanje števila izvajalcev institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih ter zasedenih mest in čakalne vrste posameznih izvajalcev institucionalnega varstva;
- se izvaja veliko ročnih postopkov in da zaradi tega prihaja do zastojev in zamud;

<sup>63</sup> Prva točka 68.b člena ZSV.

- prihaja do nepotrebnega podvajanja virov;
- je oteženo spremljanje in nadzor.

---

## Priporočilo

Upravljavec enotnega IS naj vzporedno z razvojem poslovne strategije in strateškega načrta enotnega IS opusti ročno vodene zbirke s področja dejavnosti skupnosti, ki jih pripravlja SSZS v skladu z 2. točko 68.b člena ZSV ter ob tem zagotovi avtomatizirano zbiranje podatkov v enotni IS o:

- izvajalcih;
- storitvah;
- čakajočih prosilcih;
- stanovalcih;
- zaposlenih;
- poslovanju izvajalcev.

Upravljavcu enotnega IS priporočamo, naj bodo pravilni, popolni, ažurni in uporabnikom prilagojeni podatki iz enotnega IS javnosti dostopni na spletu na enem mestu, saj bo šele s tem informiranje javnosti ustrezno in učinkovito.

Pri obsegu podatkov, ki so javno dostopni na spletu, naj se sproti obvešča javnost, objavijo naj se podatki o izvajalcih institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih ter zasedenih mest posameznih izvajalcev in tudi pregled števila čakajočih prosilcev za sprejem v institucionalno varstvo.

---

3.2.1.b SSZS pri opredelitvi poslovnih zahtev upošteva zasnovo programskih rešitev, ustrezno vključitev aplikacijskih kontrol in varnostnih zahtev ter razvoj in konfiguracijo, ki upošteva okolje enotnega IS. Pri zasnovi Centralnega sistema in CSP je s tem zagotovila pravočasen in stroškovno učinkovit razvojni proces. MDDSZ ima jasen, opredeljen in splošno razumljen proces za nabavo in vzdrževanje enotnega IS, ki je deloma del predloga za časovno razporeditev stroškov na projektu DomIS in je vezan na okvirni sporazum, sklenjen z zunanjim izvajalcem; drugi del pa je zapisan v pogodbah o financiranju javnih pooblastil, sklenjenih s SSZS, vendar pa proces za nabavo in vzdrževanje enotnega IS ni usklajen s strateškim načrtom enotnega IS in strategijo varstva starejših. Stopnja uspešnosti posamezne programske rešitve je v veliki meri odvisna od notranjih sposobnosti in izkušenj posameznikov SSZS in MDDSZ ter izkušenj zunanjih izvajalcev, ker formalna metodologija, ki bi vključevala proces zasnove, specifikacije, merila za nabavo, proces za testiranje in zahteve glede dokumentacije na MDDSZ, ni pripravljena in sprejeta.

3.2.1.c Obstaja jasen, opredeljen in splošno razumljen proces za nabavo in vzdrževanje infrastrukture IT, vendar ni usklajen s strateškim načrtom enotnega IS in strategijo varstva starejših, saj ne obstajata. Vzdrževanje je načrtovano. Za nekatera okolja obstaja ločeno testno okolje.

3.2.1.d MDDSZ nima predpisanega standarda za pripravo uporabniške in tehnične dokumentacije ter strukture urejenosti hranjenja e-dokumentacije po mapah. Uporablja se podobne pristope za pripravo postopkov in dokumentacije, vendar ne temeljijo na strukturiranem pristopu ali okviru. Gradivo za usposabljanje pripravljajo zunanji izvajalci, kakovost pa je odvisna od sodelujočih posameznikov, MDDSZ in SSZS dodatno ne pregledujeta in potrđita ustreznosti posameznega dokumenta. Tehnična

dokumentacija enotnega IS ne obstaja. Usposabljanje vodstva in uporabnikov je zagotovljeno v okviru uvajanja programskih rešitev, vendar ni splošnega načrta za vpeljavo ali izvajanje usposabljanja.

3.2.1.e Osnovne politike in postopki za zagotavljanje virov IT niso ločeno opredeljeni le za zagotavljanje virov IT, delno pa so združeni s splošnim procesom nabave MDDSZ. Z zunanjimi izvajalci so sklenjeni okvirni in pogodbeni sporazumi. SSZS in MDDSZ imata medsebojne odnose urejene z letnimi pogodbami. Zadolžitve in odgovornosti za nabavo IT in upravljanje pogodb niso predpisane, ampak so odvisne od izkušenj skrbnika posamezne pogodbe. Načrt za nabavo IT virov se ne navezuje na strateški načrt enotnega IS, saj ta ne obstaja.

3.2.1.f V okviru enotnega IS je proces izvedbe sprememb v poteku avtomatizacije procesov opredeljen tako, da se za spremembe v okviru enotnega IS soglasno dogovorijo vsi izvajalci, vključeni v DomIS. MDDSZ nekajkrat na leto organizira skupne delavnice glede na področje dela v sklopu posameznih modulov, kamor so povabljeni predstavniki izvajalcev. Če funkcionalnost ni splošno sprejeta, jo lahko posamezni izvajalec naroči na lastne stroške. Načrtovane spremembe so odobrene v okviru organov projekta (ekspertna skupina, projektni svet). S spremenjenim Protokolom o naročanju sprememb informacijskega sistema DomIS<sup>64</sup> je opredeljen tudi spremenjeni postopek za nujne spremembe, za katere se sedaj lahko odloči projektni vodja brez odobritve ekspertne skupine in projektne sveta.

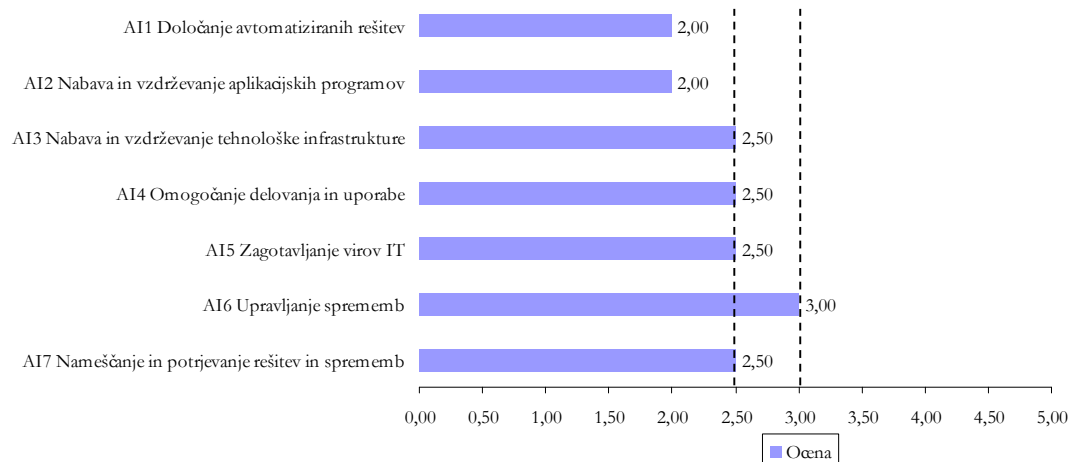
3.2.1.g Pristop k testiranju in pristop k potrjevanju računalniških rešitev in sprememb sta do neke mere usklajena, vendar ne temeljita na kakšni metodologiji. Vodja projekta DomIS izbere posamezne testne izvajalce. Spremembe testirajo uporabniki pri posameznem izbranem izvajalcu in neformalni skrbniki programskih rešitev, ki tudi potrdijo ustreznost novih ali spremenjenih računalniških rešitev s pripravo zapisnikov o namestitvi in testiranju nadgradenj DomIS. Zapisniki za testiranje, nameščanje nadgradenj DomIS in izvedba pregledov po vpeljavi v produkcijo se pripravljajo v enem dokumentu, čeprav gre za različne procese.

Iz ocen sedmih procesov zasnove in vzpostavitve enotnega IS, prikazanih na sliki 5, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti celotnega sklopa 2,43.

---

<sup>64</sup> Protokol o naročanju sprememb informacijskega sistema DomIS – MDDSZ, ART, d. o. o., IN IN, d. o. o., Comland, d. o. o., april 2010.

Slika 5: Ocene procesov zasnove in vzpostavitve enotnega IS



### 3.3 Procesi izvajanja in podpore delovanju enotnega IS

V tem sklopu smo ocenili 13 informacijskih procesov, ki so pomembni za operativno izvajanje in zagotavljanje rezultatov delovanja enotnega 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.a MDDSZ nima opredeljenega postopka za razvoj sporazuma o ravni storitev<sup>65</sup> ter kontrolne točke za ponovno ocenjevanje ravni storitev in zadovoljstva uporabnikov. Za enotni IS so storitve in ravni storitev opredeljene, dokumentirane in dogovorjene z uporabo standardnih postopkov v okviru pogodb in okvirnega sporazuma z zunanjimi izvajalci. Koordinator ravni storitev ni imenovan.

<sup>65</sup> Sporazum o ravni storitve naj bi obsegal obveznosti stranke, zahteve po podpori storitev, kvantitativno in kvalitativno metriko za merjenje storitev, ki jih podpišejo udeleženci, plačilne in komercialne dogovore, če je treba, ter vloge in zadolžitve, vključno z nadzorom sporazuma o ravni storitev.

3.3.1.b MDDSZ in SSZS imata v pogodbah z zunanjimi izvajalci dokumentirane postopke za upravljanje storitev zunanjih izvajalcev. Določena je zadolžitev za nadzor zunanjih izvajalcev. Pogodbeni predlogi temeljijo na standardnih predlogah. Poslovno tveganje, povezano s storitvami zunanjih izvajalcev, ni ocenjeno.

3.3.1.c Izvajalci sami skrbijo za svojo infrastrukturo. Na MDDSZ ni splošne ocene delovanja in zmogljivosti enotnega IS, prav tako se ne obravnavajo konice in najslabši možni primeri obremenitve. Sistematično merjenje delovanja enotnega IS ne obstaja in prav tako ne poročanje. Potrebe po delovanju so navadno izpolnjene na podlagi ocen posameznih zaposlenih ter znanja podpornih in projektnih ekip. SSZS skrbi za delovanje svojih strežnikov, urejeno ima s pogodbo z zunanjim izvajalcem.

3.3.1.d Za delovanje in zmogljivost sistemov, ki so na najetih strežnikih SSZS, kot tudi za zagotavljanje neprekinjenosti storitev je zadolžena SSZS ali zunanji izvajalec, s katerim ima SSZS sklenjeno pogodbo o vzdrževanju in gostovanju spletnega mesta. Pristopi k zagotavljanju neprekinjenosti storitev pri izvajalcih so razdrobljeni, saj izvajalci sami skrbijo za varnostno kopiranje podatkov. MDDSZ nima dokumentiranega načrta za neprekinjenost delovanja IT, čeprav se je zavezalo k neprekinjeni razpoložljivosti storitev in so njegova načela znana.

3.3.1.e Varnostne politike na MDDSZ so v razvoju. Čeprav sistemi ustvarjajo informacije, ki se nanašajo na varnost, se jih ne analizira. MDDSZ kot upravljavec enotnega IS je uvedel nekatere varnostne mehanizme za operativne namene, kot na primer operativno navodilo in pooblastilo za oddaljen dostop zunanjih izvajalcev do enotnega IS pri izvajalcih. Ministrstvo za javno upravo je izdalo dokument *Priporočila informacijske varnostne politike javne uprave*<sup>66</sup>, ki izraža politiko, s katero želi javna uprava zaščititi informacijsko premoženje, ki ga upravlja. Priporočila informacijske varnostne politike javne uprave naj bi upoštevali vodstvo, zaposleni, predstavniki pogodbenih izvajalcev in vsi, ki imajo dostop do tega premoženja. MDDSZ ni pripravilo lastne celovite varnostne politike enotnega IS, ki bi vse uporabnike zavezovala k upoštevanju temeljnih načel informacijske varnosti, zato obstaja tveganje, da je ozaveščenost zaposlenih glede potrebe po varovanju razdrobljena in nezadostna. Poročanje o varnosti IT je nepopolno. Analize tveganj in analize vpliva varnosti IT za enotni IS niso bile izvedene.

Po testiranju obstoja in delovanja nekaterih kontrol na področju informacijske varnosti, ki vplivajo na varnost informacij enotnega IS, ugotavljamo<sup>67</sup>:

- izvajalcem je prepuščeno, da sami skrbijo za varnost IT, saj MDDSZ za izvajalce nima predpisane varnostne politike in postopkov; SSZS ima z zunanjim izvajalcem sklenjeno pogodbo o vzdrževanju in gostovanju spletnih aplikacij s pripadajočimi podatki na strežnikih zunanjega izvajalca, fizično varovanje je urejeno;
- postopek in politika upravljanja pravic dostopov do posameznih programskih rešitev enotnega IS nista formalno opredeljena in dokumentirana;
- dostop do enotnega IS je omejen s sistemom uporabniških gesel, vendar pa pravice dostopov do posameznih programskih rešitev niso ustrezno urejene in nadzorovane: uporabniki, na primer, gesel

---

<sup>66</sup> Priporočila informacijske varnostne politike javne uprave, Ministrstvo za javno upravo, 28. 10. 2010, [URL: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/PDF/IVPJU.doc.pdf>], februar 2012.

<sup>67</sup> Fizičnega varovanja podatkov pri izvajalcih nismo preverjali.

niso dolžni menjati, uporabniki uporabljajo enako uporabniško ime in geslo za uporabo Centralnega sistema; pravice dostopov do Modula Prošnje in CSP ureja SSZS v skladu s svojimi formalnimi zadolžitvami; izvajalcem dodeljujejo gesla za enotni IS zunanji izvajalci, na MDDSZ pa formalno ni določena oseba, ki bi bila zadolžena za dodeljevanje pravic dostopov do programskih rešitev enotnega IS;

- obstaja veliko število administratorskih pooblastil zunanjih izvajalcev do vseh programskih rešitev enotnega IS, ki pa niso ustrezno nadzorovana;
- zunanji izvajalci imajo dostopne pravice do produkcijskega okolja; dostopi zunanjih izvajalcev do produkcijskega okolja niso ustrezno nadzorovani in tudi za zunanje izvajalce ni nujno določeno, da poročajo o posegih na produkcijskih strežnikih;
- testno okolje pri izvajalcih ni vzpostavljeno;
- revizijska sled o vnosu podatkov in izvedbi obdelav na podatkih v enotnem IS ni vgrajena;
- sistematična ocena tveganj na področju varnosti enotnega IS ni bila izvedena;
- okvirni sporazumi in pogodbe, sklenjeni z zunanjimi izvajalci, vsebujejo poglavje o poslovni skrivnosti; ne podpisuje se izjav o varovanju in zaščiti osebnih podatkov s posamezniki zunanjega izvajalca, ki dostopajo do produkcijskega okolja;
- MDDSZ formalno nima določene osebe, zadolžene za izvajanje aktivnosti in nadzor nad informacijsko varnostjo, ki bi poročala vodstvu MDDSZ in skrbela za politike, standarde in postopke za varovanje IT.

## Tveganje

Brez sistematičnega pristopa k upravljanju z informacijsko varnostjo je upravljavec enotnega IS izpostavljen tveganjem, kot so:

- izguba ugleda;
- izguba podatkov;
- odliv osebnih podatkov v javnost;
- zastoji v procesih;
- možnost napačnih podatkov.

---

## Priporočilo

MDDSZ naj v skladu s Priporočili informacijske varnostne politike javne uprave pripravi kot celovito varnostno politiko enotnega IS, ki bo vse izvajalce zavezovala k upoštevanju temeljnih načel informacijske varnosti.

MDDSZ naj formalno opredeli in dokumentira postopek in politiko upravljanja pravic dostopov do posameznih programskih rešitev enotnega IS. Sistematično naj uvede ustrezne kontrole logičnega dostopa na podlagi izdelane ocene tveganj enotnega IS ter v skladu s posodobljeno strategijo varstva starejših in strateškim načrtom enotnega IS.

MDDSZ naj zmanjša število oziroma omeji administratorska pooblastila in naj redno izvaja nadzor nad dostopi z največjimi pooblastili. Dostopi zunanjih izvajalcev do produkcijskega okolja naj se izvajajo le na podlagi zahtevkov in kasnejših poročil o posegih na produkcijskih strežnikih.

---

3.3.1.f SSZS in MDDSZ imata finančna sredstva za informacijske storitve, ki povezujejo stroške IT s storitvami, ki se opravijo za uporabnike, vnaprej določena s pogodbami. Za SSZS so finančna sredstva opredeljena v pogodbi o izvajanju javnih pooblastil. Za DomIS je še vedno upravljavec MDDSZ, zato je ta del ločen. Za DomIS je iz predloga za časovno razporeditev stroškov na projektu DomIS razviden namen porabe, prednost se daje dograditvam programskih rešitev pred vključitvami novih izvajalcev. Zadolžitve in odgovornosti za upravljanje stroškov informacijskih storitev so opredeljene.

3.3.1.g Program za usposabljanje uporabnikov za delo z enotnim IS in izobraževanje je pripravljen in sporočen, zaposleni in vodje prepoznajo in dokumentirajo potrebe po usposabljanju. Usposabljanja in predstavitve novosti v povezavi z enotnim IS se organizirajo v sejni sobi SSZS ali najeti računalniški učilnici. Določajo se finančna sredstva, zmogljivosti in predavatelji za podporo programu usposabljanja in izobraževanja. Večina postopkov usposabljanja in izobraževanja se spremlja, analiza problemov usposabljanja in izobraževanja se izvaja le občasno.

3.3.1.h MDDSZ in SSZS zagotavljata službo za pomoč uporabnikom in proces za obvladovanje incidentov. Na voljo je pomoč posameznikom pri zunanjih izvajalcih. Zunanji izvajalci imajo na voljo nekatera skupna orodja za pomoč pri reševanju incidentov, kot na primer programsko rešitev Footprints, kjer so na spletni strani objavljena obvestila, nova ali spremenjena uporabniška navodila, uporabniki pa lahko prijavljajo tudi napake. Poročila o napakah so tudi priloga računom, ki jih izdajajo zunanji izvajalci MDDSZ za DomIS. Nekateri priročniki in navodila za uporabo ne vsebujejo verzije programske rešitve, datuma izdelave oziroma potrditve veljave.

3.3.1.i Zagotavljanje celovitosti konfiguracije strojne in programske opreme zahteva vzpostavitev in vzdrževanje točne in popolne zbirke konfiguracij, ki pa je MDDSZ pri enotnem IS ni vzpostavilo. MDDSZ je pred implementacijo DomIS izvajalcem posredovalo ključne zahteve in pričakovanja o ustrezni strojni in programski opremi. Pridobilo je tudi tri ponudbe o možni uporabljeni infrastrukturi za izvajalce, ti pa so si lahko sami izbrali za njih najbolj ugodno različico. Izvajalci si infrastrukturo sicer zagotavljajo sami. MDDSZ se pri nadzoru konfiguracije posameznih rešitev enotnega IS in zagotavljanju točnih in popolnih informacij o konfiguraciji zanaša na znanje in izkušnje tehničnega osebja izvajalcev in zunanjih izvajalcev, vendar pa posamezni postopki in delovne prakse niso določeni in dokumentirani.

3.3.1.j Uspešno upravljanje problemov zahteva prepoznavanje in razvrščanje problemov, analizo osnovnih vzrokov in reševanje težav. Proces je razvit do točke, ko je nekaj ključnih posameznikov zunanjih izvajalcev zadolženih za prepoznavanje in reševanje problemov. Zunanji izvajalci imajo na voljo nekatera skupna orodja za pomoč pri beleženju, sledenju in reševanju produkcijskih problemov, kot je na primer programska rešitev Footprints. Različno se obravnava probleme in napake za Modul Prošnje, CSP, Centralni sistem in DomIS. Trendov prijavljenih problemov se ne analizira, kot tudi niso jasne in določene zadolžitve in lastništvo nad problemi, saj skrbniki posameznih rešitev enotnega IS niso določeni.

3.3.1.k Uspešno upravljanje podatkov pomaga zagotoviti kakovost, pravočasnost in razpoložljivost poslovnih podatkov. MDDSZ uporablja *ad hoc* pristop za določitev varnostnih zahtev za upravljanje podatkov, saj MDDSZ nima določenega nobenega formalnega komunikacijskega postopka. Proces upravljanja podatkov je prepuščen izvajalcem. Upravljavec enotnega IS ne izvaja nobenega posebnega usposabljanja v zvezi z upravljanjem podatkov. Enotni IS nima določenih lastnikov podatkov, saj lastništvo nad podatki ni formalno opredeljeno in dodeljeno odgovornim osebam, ki bi nadzorovale



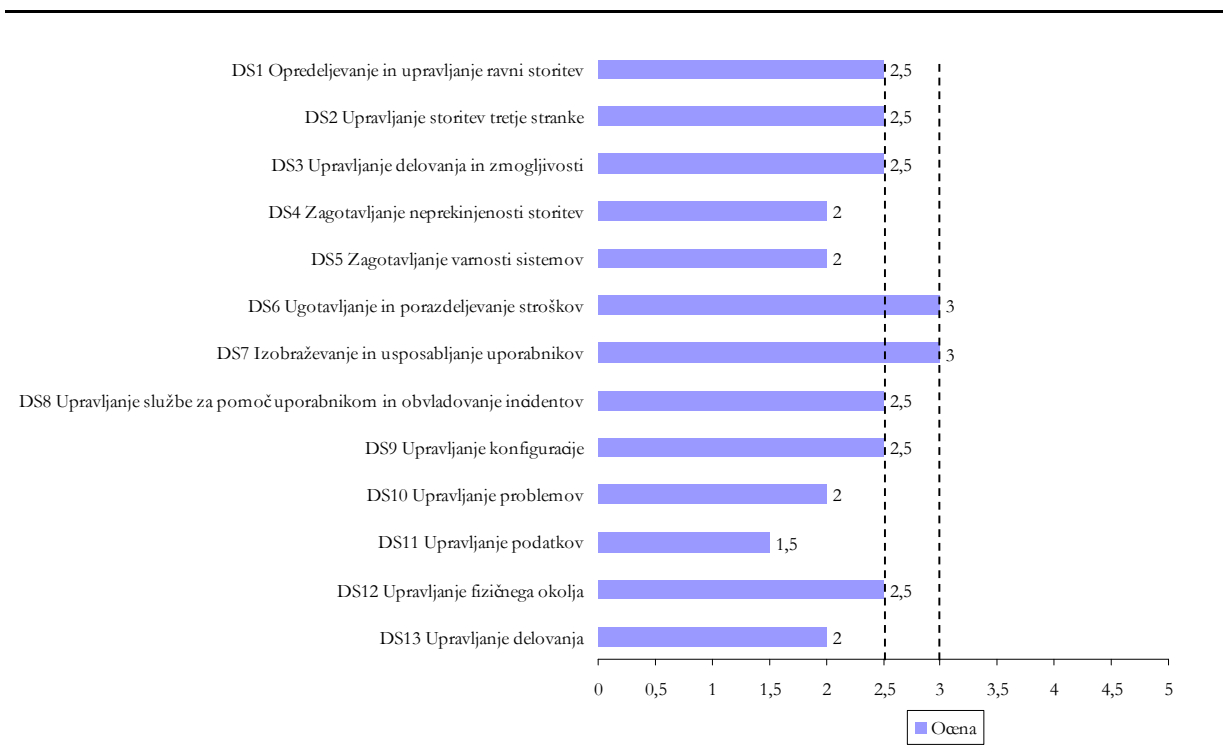
njihovo celovitost in varnost. Varnostne zahteve za upravljanje podatkov dokumentirajo posamezniki pri izvajalcih.

3.3.1.1 Izvajalci sami skrbijo za upravljanje fizičnega okolja. Za strežnike SSZS so kontrole okolja vpeljane, spremlja jih zunanji izvajalec oziroma osebje, ki skrbi za delovanje. Fizična varnost je neformalen proces, usmerja ga majhna skupina zaposlenih, ki skrbijo za zavarovanje fizičnih zmogljivosti. Postopki za vzdrževanje zmogljivosti niso dobro dokumentirani in se zanašajo na dobre prakse posameznikov. Uporabljajo se omejitve dostopa, pri čemer ima dostop do računalniških zmogljivosti le odobreno osebje.

3.3.1.m Popolna in pravilna obdelava podatkov zahteva uspešno upravljanje postopkov za obdelavo podatkov in skrbno vzdrževanje strojne opreme. Uspešno upravljanje delovanja pomaga vzdrževati celovitost podatkov in zmanjšuje poslovne zamude in stroške delovanja IT. Upravitelj enotnega IS se zaveda ključne vloge, ki jo imajo produkcijske dejavnosti IT pri zagotavljanju podpornih funkcij IT, in zagotavlja, da enotni IS deluje. Sredstva se dodeljujejo za posamezen primer, saj produkcijske politike in postopki niso opredeljeni razen osnovnih določil o ravni storitev v pogodbah z zunanjimi izvajalci. Podporne produkcijske dejavnosti IT so neformalne, zato je organizacija na tem področju odvisna od posameznikov pri izvajalcih. Navodila, ki vključujejo, kaj storiti, kdaj in v kakšnem vrstnem redu, niso dokumentirana.

Ocena učinkovitosti sklopa, prikazanega na sliki 6, je izračunana kot povprečje trinajstih ocen procesov izvajanja in podpore delovanju enotnega IS in je 2,35.

Slika 6: Ocene procesov izvajanja in podpore delovanju enotnega IS



### 3.4 Procesi spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS

Z oceno štirih procesov v tem sklopu smo odgovorili na vprašanje, ali upravljavec enotnega IS le-tega spremlja in vrednoti na način, ki zagotavlja učinkovito in pravilno delovanje enotnega IS. 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.a Upravljavec enotnega IS zagotavlja spremljanje in vrednotenje delovanja enotnega IS s poročili za projektni svet, ki jih pripravi zunanji izvajalec, ter s sestanki in zapisniki projektnega sveta DomIS, ki jih skliče MDDSZ. Sestanki projektnega sveta DomIS se skličejo po potrebi oziroma enkrat do večkrat letno. Udeleženci sestankov projektnega sveta DomIS so predstavniki MDDSZ, SSZS in zunanjih izvajalcev. Osnovna merila, ki jih je treba spremljati, so določena. Razlaga rezultatov spremljanja temelji na strokovnem znanju ključnih posameznikov. Iz dokumentacije je razvidno, da se nekateri sklepi realizirajo prepočasi, nekateri sklepi ostajajo neizvedeni, brez jasnih odločitev vodstva projektnega sveta. Ugotovljamo, da glede na zastavljene cilje ni vpeljanih potrebnih popravljalnih ukrepov vodstva, da ni sprejetih ustreznih in učinkovitih odločitev in ukrepov za izboljšanje delovanja, ki bi bili v skladu s postavljenimi usmeritvami in politikami. Področje spremljanja in vrednotenja IT na MDDSZ ni opredeljeno z internimi akti in politikami.

3.4.1.b Upravljavec enotnega IS uporablja neformalna poročila o kontrolah za sprožitev pobud za popravljalne ukrepe. Posamezniki na SSZS in MDDSZ se zavedajo pomembnosti spremljanja notranjih kontrol, vendar se spremljanje ne izvaja na vseh mestih, kjer je tveganje ugotovljeno. Metodologije in orodja za spremljanje in vrednotenje notranjih kontrol še niso izbrane in uvedene. MDDSZ ne zagotavlja posebnega sistema notranjih kontrol, ki bi bil vključen v enotni IS, zato tudi ne spremlja ali poroča o uspešnostih teh kontrol ali izjemah pri njihovem delovanju, ki bi s poročanjem vodstvu lahko izvedlo morebitne popravljalne ukrepe. Zaradi težav pri uvedbi DomIS, ker so bile programske rešitve še nedodelane in niso delovale tako, da bi lahko uporabniki z njim nemoteno delali, in so bili potrebni pogosti popravki in dodelave, je bilo veliko pripomb uporabnikov na lokacijah izvajalcev. Izvajalci so za podporo poročanju pred uvedbo DomIS imeli programske rešitve, ki so bile bolj dodelane in uporabniku prijaznejše, čeprav so nekatere delovale v okolju DOS. Zaradi težav in nedelovanja programskih rešitev DomIS je Dom Tisje naročil zunanjo revizijo, ker je želel, kljub dodatnim stroškom, prekiniti pogodbo z MDDSZ za implementacijo DomIS. Kasneje je bil dosežen konsenz med MDDSZ, zunanjim izvajalcem in Domom Tisje, da se programske rešitve dodelajo in naredi enotni IS uporabniško prijaznejši.

#### Tveganje

Če se delovanje enotnega IS ne spremlja z vseh zornih kotov in ni takojšnjega ukrepanja ob odstopanjih in ni sprejetih ustreznih ukrepov, obstaja tudi tveganje, da IT s svojimi rešitvami:

- ne deluje optimalno in zavira poslovne procese MDDSZ, SSZS in izvajalcev;
- ni več primerna za podporo ciljem in ne izpolnjuje poslovnih pričakovanja in potreb;
- ni stroškovno učinkovita;

- ne zagotavlja ustrezne varnosti;
- ne omogoča delovanja v skladu z zakonodajo in internimi akti organizacije.

---

## Priporočilo

Upravljavec enotnega IS naj po pripravi strateških in taktičnih načrtov razvoja enotnega IS uvede vsaj osnovne postopke spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS. Na podlagi strateških in taktičnih ciljev in v skladu z ocenjenimi tveganji naj opredeli merila za spremljanje njihovega doseganja.

---

3.4.1.c Uspešen nadzor skladnosti zahteva vzpostavitev procesa pregledovanja, da se zagotovi skladnost z zakoni, predpisi in pogodbenimi zahtevami. MDDSZ se zaveda pomena skladnosti, ki vplivajo na organizacijo, vendar v nekaterih primerih, opisanih v nadaljevanju, ne spremlja procesov zagotavljanja skladnosti zadovoljivo. MDDSZ za vzdrževanje skladnosti izvaja neformalne procese, vendar le, ko je to treba pri novih projektih ali kot odziv na revizije, presoje ali preglede. Pri ponavljajočih se zahtevah, kot so finančni, zdravstveni in socialni predpisi, varovanje osebnih podatkov, so razviti posamezni postopki za skladnost, ki se izvajajo na letni podlagi, vendar pa ni standardnega pristopa. MDDSZ se zelo zanaša na znanje in odgovornosti posameznikov, zato so napake verjetne. Ni zagotovljeno, da bi se vsi zaposleni zavedali svojih obveznosti v zvezi s skladnostjo z zunanjimi zahtevami. Zadolžitve niso jasne, ne obstaja razumevanje za lastništvo procesov. Upravljavec enotnega IS, ki še ne obstaja v celoti, je MDDSZ, čeprav bi ga v skladu z 68.b členom morala vzpostaviti in voditi SSZS. SSZS je bil po pogodbi prepuščen v upravljanje le Modul Prošnje in razvoj in vzpostavitev nove programske rešitve CSP, ki je povezana v enotni IS, ter zasnova Centralnega sistema. Enotni IS ni povezan v enotni IS socialnega varstva, saj ta ne obstaja. Ugotavljamo, da ni zagotovljene skladnosti z 68.b členom ZSV. Na SSZS in MDDSZ v preteklosti še ni bila izvedena neodvisna IT revizija in tudi ne presoja IT varnosti. MDDSZ ima s SSZS sklenjene letne pogodbe o financiranju javnih pooblastil SSZS, ki naj bi bile usklajene in podpisane, preden se dejansko prične pogodbeno obdobje. Ugotavljamo, da so bile omenjene pogodbe podpisane šele sredi pogodbenega obdobja, torej s precejšnjo zamudo. Da bi SSZS zagotovila kontinuiteto nalog, ki se v okviru javnih pooblastil izvajajo daljše obdobje, te naloge financira iz lastnih virov, saj bi s prekinitvijo izvajanja nastali za naročnika precej večji stroški. Tako so zunanji izvajalci vrsto nujnih nalog za integracijo različnih delov IS dejansko izvedli, da bi lahko zagotovili delovanje CSP, vendar obveznosti do izvajalcev še niso poravnane, saj SSZS zato nima niti formalne pogodbene niti finančne podlage. MDDSZ s tem ne zagotavlja pravnih in zakonskih zahtev.

## Tveganje

Neupoštevanje zakonskih in pravnih obveznosti MDDSZ lahko povzroči finančne izgube, izgubo ugleda oziroma druge škode zaradi nevzpostavljenega enotnega IS socialnega varstva kot tudi prekinitev zagotavljanja in delovanja enotnega IS in storitev.

Obstaja tudi tveganje, da predvidene naloge za celotno pogodbeno obdobje ni mogoče izvesti v obdobju od dejanskega podpisa pogodbe do njenega zaključka. Odprte obveznosti do zunanjih izvajalcev prinašajo tudi pomembno tveganje za delovanje vzpostavljenih programskih rešitev enotnega IS, saj zunanji izvajalci opozarjajo, da niso dolžni izvajati nalog, za katere nimajo zagotovljenih plačil po dejanski izvedbi.

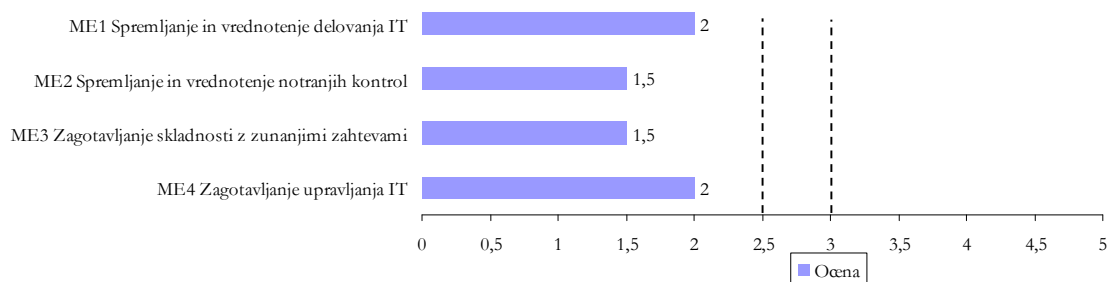
## Priporočilo

Notranja revizija MDDSZ naj redno preverja pravočasnost sklenitve pogodb o financiranju javnih pooblastil SSZS in njihove skladnosti z 68.b členom ZSV.

3.4.1.d Ugotavljamo, da ni vzpostavljen okvir za upravljanje enotnega IS, ki bi temeljil na primernem modelu procesov in kontrol enotnega IS ter ob tem zagotovil nedvoumno odgovornost, hkrati pa zagotavljal skladnost z zakoni in predpisi ter bil usklajen s cilji in strategijami ter potrjeval, če so cilji že doseženi. Od novembra 2010 Služba za informatiko MDDSZ uradno ni imela vodje službe, vodenje sta neformalno začasno prevzela generalna sekretarka in njen namestnik, eden izmed njiju za projekte in drugi za podporni del. Uporabljajo se *ad hoc* pristopi, saj se obvladovanje tveganj uporablja le v posameznih primerih. Ocenjujemo, da bi poslovni deli MDDSZ, ki niso neposredno vključeni v delovanje enotnega IS (npr. Direktorat za socialne zadeve in Služba za upravljanje izvajalske mreže), lahko za potrebe analiz in načrtovanja iz enotnega IS avtomatizirano in sproti pridobivali dragocene podatke za svoje delo, saj enotni IS ni namenjen le izvajalcem. Dejavnosti upravljanja enotnega IS in kazalniki delovanja, ki vključujejo načrtovanje enotnega IS, izvajanje in spremljanje, še niso razviti. Izbor procesov, ki jih upravljavec enotnega IS želi izboljšati, temelji na odločitvah posameznikov. Na pobudo SSZS se je za spremljanje prošelj na centralni ravni ustrezno in učinkovito zasnovalo in povežalo obstoječe IS pri izvajalcih v enotno spremljanje prošelj v CSP. Sporočanje o standardih in zadolžitvah za upravljanje je prepuščeno posameznikom. Procese upravljanja vodijo posamezniki v okviru projekta in procesov enotnega IS. Proces, orodja in metrike za merjenje enotnega IS so omejeni in jih ni mogoče v celoti uporabljati zaradi pomanjkanja strokovnega znanja glede njihovega delovanja. Vodstvo IT ni določilo jasnih osnovnih meril za upravljanje enotnega IS ter metod in tehnik za ocenjevanje. SSZS uporablja bolj celovit pristop upravljanja enotnega IS, vendar ji v obdobju, na katero se nanaša revizija, enotni IS ni bil prepuščen v upravljanje.

Na podlagi ocene štirih procesov področja spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS, prikazanih na sliki 7, je izračunana povprečna ocena učinkovitosti procesov sklopa 1,75.

Slika 7: Ocene procesov spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS



## 4. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost delovanja enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in na področju varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva s poudarkom na postopkih sprejema v institucionalno varstvo v obdobju od 1. 1. 2007 do 16. 2. 2012. 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 katerega koli informacijskega okolja opredeljuje metodologija COBIT 4.1.

Upravljaivec enotnega informacijskega sistema, ki še ne obstaja v celoti, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, čeprav bi ga v skladu z 68.b členom Zakona o socialnem varstvu z nalogami javnih pooblastil morala vzpostaviti in voditi Skupnost socialnih zavodov Slovenije, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa naj bi zagotavljalo sredstva za njegovo vzpostavitev in delovanje. Skupnosti socialnih zavodov Slovenije je bil z letnimi pogodbami prepuščen v upravljanje le Modul Prošnje ter razvoj in vzpostavitev nove programske rešitve Centralni sistem prošenj, ki je bila ob revizijskem pregledu povezana v enotni informacijski sistem, ter zasnova Centralnega sistema. Enotni informacijski sistem se razvija v okviru projekta DomIS, pri katerem so vključeni tako predstavniki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Skupnosti socialnih zavodov Slovenije kakor tudi zunanjih izvajalcev in izvajalcev na področju institucionalnega varstva. Povezave v enotni informacijski sistem socialnega varstva, ki ga predvideva Zakon o socialnem varstvu, niso vzpostavljene, saj enotni informacijski sistem socialnega varstva še ne obstaja.

Na področju *procesov načrtovanja in organiziranja* enotnega informacijskega sistema Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo ustreznega procesa strateškega in operativnega načrtovanja enotnega informacijskega sistema, ki bi omogočal jasno vizijo, v katero smer se bo enotni informacijski sistem razvijal v prihodnosti, ter jasno določenih prioritet v razvoju in kakovostnih metrik, s katerimi bi lahko merili uspešnost doseganja strateških usmeritev oziroma dolgoročnih ciljev. Načrtovani razvoj enotnega informacijskega sistema ni usklajen s Strategijo varstva starejših na področju dejavnosti skupnosti, hkrati pa tudi ciljev enotnega informacijskega sistema vsi akterji ne razumejo v celoti. Za postavitev arhitekture enotnega informacijskega sistema, ki je ustrezno zasnovana, so bile uporabljene dobre prakse. Proces in storitve, ki bi zagotavljali natančne vloge, zadolžitve in odgovornosti v organizaciji, niso definirani. Na področju socialnih zadev in v povezavi z enotnim informacijskim sistemom se je delo na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve organiziralo v različnih organizacijskih enotah, kar je povzročalo dodatne zaostanke pri delu. Proces upravljanja projekta še ne zagotavlja uresničitve ciljev projekta DomIS, ki bi temeljili na strateškem načrtu enotnega IS, ti cilji pa so, da se uredi in uporablja enoten sistem evidentiranja in zagotovi avtomatizirano, tekoče, racionalno in transparentno poročanje. S tem bi bilo omogočeno centralno zbiranje, ažurno spremljanje, analiziranje in upravljanje podatkov za potrebe Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

in Skupnosti socialnih zavodov Slovenije. Posledica tega je tudi, da do avgusta 2011 ni bilo ustreznega informiranja javnosti o ponudbi socialnovarstvenih storitev oziroma ustreznih javno dostopnih evidenc, ki bi izkazovale pravilne, popolne in ažurne podatke iz enotnega informacijskega sistema na področju institucionalnega varstva starejših in posebnih skupin odraslega prebivalstva in ki bi bile javnosti dostopne na spletu na enem mestu ter izkazovale dejanske podatke glede stanja sprejema v institucionalno varstvo, čakalnih vrst in števila izvajalcev institucionalnega varstva z navedbo kapacitet, stanja razpoložljivih in zasedenih mest posameznih izvajalcev institucionalnega varstva ter tudi pregled števila čakajočih za sprejem v institucionalno varstvo. V avgustu 2011 je Skupnost socialnih zavodov Slovenije vzpostavila novo programsko rešitev Centralni sistem prošenj, katere podatki so javno dostopni.

Na področju *procesov zasnove in vzpostavitve* enotnega informacijskega sistema so organizirani ustrezni procesi sprememb in vzdrževanja obstoječih programskih rešitev enotnega informacijskega sistema. Še vedno pa se ročno pridobiva, vodi in vzdržuje zbirke s področja dejavnosti skupnosti, ki jih za Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pripravlja Skupnost socialnih zavodov Slovenije v skladu z 68.b členom Zakona o socialnem varstvu. Menimo, da bi bilo bolj učinkovito, da se vzporedno z razvojem strategije varstva starejših in strateškega načrta enotnega informacijskega sistema opusti ročno vodene zbirke s področja dejavnosti skupnosti ter ob tem zagotovi avtomatizirano zbiranje podatkov v enotni informacijski sistem in pridobivanje vseh podatkov iz enotnega informacijskega sistema.

Na področju *procesov izvajanja in podpore delovanju* enotnega informacijskega sistema so organizirani ustrezni procesi, ni pa še zaznati ustrezne ozaveščenosti in sistematičnega pristopa k upravljanju z informacijsko varnostjo, saj je odvisna od posameznikov. Prav tako tudi ni opredeljena celovita varnostna politika enotnega informacijskega sistema, ki bi izvajalce zavezovala k upoštevanju temeljnih načel informacijske varnosti.

Na področju *procesov spremljanja in vrednotenja delovanja* enotnega informacijskega sistema še niso uvedeni ustrezni postopki ter merila spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega informacijskega sistema v skladu z ocenjenimi tveganji. Menimo, da zagotavljanje skladnosti z zakoni, predpisi in pogodbenimi zahtevami ni ustrezno, saj ni popolnoma v skladu z 68.b členom Zakona o socialnem varstvu. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve tudi sklepa letne pogodbe o financiranju nalog kot javna pooblastila Skupnosti socialnih zavodov Slovenije s precejšnjo zamudo, šele sredi pogodbenega obdobja.

Povprečna ocena vseh ocenjevanih procesov je *pod mejo*, ki smo jo pred izvajanjem revizije določili kot mejo učinkovitega delovanja, zato menimo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Skupnost socialnih zavodov Slovenije *ne zagotavljata učinkovitega* delovanja enotnega informacijskega sistema.

## 5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve mora v odzivnem poročilu navesti ukrepe in predložiti dokaze, s katerimi bo izkazalo:

- pripravo načrta aktivnosti z roki in odgovornimi nosilci nalog za zagotovitev izpolnjevanja določil 68.b člena Zakona o socialnem varstvu.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>68</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>68</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

## 6. PRIPOROČILA

*Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve* priporočamo, naj v sodelovanju s *Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije*:

- izdela jasen strateški načrt enotnega IS, ki bo povezan s strategijo varstva starejših;
- vzpostavi kakovosten in v ustreznih notranjih aktih opredeljen proces letnega – operativnega načrtovanja enotnega IS in poročanja o izvrševanju načrta;
- za doseganje skladnosti z 68.b členom ZSV se vodstvi MDDSZ in SSZS čimprej dogovorita o realizaciji operativnega načrta ter zagotovitvi potrebnih kadrovskih in finančnih pogojev;
- podrobno dokumentira zadnje stanje poslovne in IT arhitekture in podatkovni model za vse programske rešitve enotnega IS; izdela in ažurira naj se tehnična dokumentacija za posamezne programske rešitve v okviru enotnega IS; opredeli naj se lastništvo podatkov v skladu s klasifikacijo podatkov in IS;
- pripravi interno metodologijo in navodila, ki bodo opredeljevala opis, postopek in način dodeljevanja skrbništva programskih rešitev; formalno naj določi in usposobi skrbnike in nadomestne skrbnike programskih rešitev in pripadajočih podatkov; uvede naj se vsebinski nadzor nad podatki v programskih rešitvah;
- identificira, oceni in upravlja IT tveganja v zvezi s programskimi rešitvami enotnega IS, na način, ki bo zagotavljal, da so te ustrezne z varnostnega vidika (celovitost, razpoložljivost, zaupnost);
- uredi enoten sistem evidentiranja in poročanja ter zagotovi avtomatizirano, tekoče, racionalno in transparentno poročanje vseh izvajalcev na področju dejavnosti skupnosti; cilji projekta DomIS naj temeljijo na strateškem načrtu enotnega IS;
- vzporedno z razvojem strategije varstva starejših in strateškega načrta enotnega IS opusti ročno vodene zbirke s področja dejavnosti skupnosti, ki jih pripravlja SSZS v skladu z 2. točko 68.b člena ZSV, ter ob tem zagotovi avtomatizirano zbiranje podatkov v enotni IS o izvajalcih, storitvah, čakajočih prosilcih, stanovalcih, zaposlenih in poslovanju;
- zagotovi, da bodo pravilni, popolni in ažurni podatki iz enotnega IS javnosti dostopni na spletu na enem mestu, saj bo šele s tem informiranje javnosti ustrezno in učinkovito;
- po pripravi strateških in taktičnih načrtov razvoja enotnega IS uvede vsaj osnovne postopke spremljanja in vrednotenja delovanja enotnega IS ter opredeli merila za spremljanje njihovega doseganja;
- zagotovi, da bo notranja revizija MDDSZ redno preverja pravočasnost sklenitve pogodb o financiranju javnih pooblastil SSZS in njihovo skladnost z 68.b členom ZSV.

*Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve* priporočamo naj:

- dokumentira osnovne procese in storitve na področju upravljanja IT ter jih redno dopolnjuje;
- glede na to, da je med izvajanjem revizije na področju socialnega varstva že izvedlo organizacijske spremembe k bolj centraliziranemu načinu upravljanja področja socialnega varstva in združilo ljudi z



ustreznimi kompetencami na področju socialnega varstva v okviru ene organizacijske enote, naj v čim krajšem času prične dosegati cilje, ki si jih je zastavilo na tem področju;

- vzpostavi predpis, ki bo določal aktivnosti na področju IT in vseboval metrike, s pomočjo katerih se bodo kakovost in doseganje raven storitev merile in spremljale;
- v skladu s Priporočili informacijske varnostne politike javne uprave pripravi celovito varnostno politiko enotnega IS, ki bo vse izvajalce zavezovala k upoštevanju temeljnih načel informacijske varnosti;
- formalno opredeli in dokumentira postopek in politiko upravljanja pravic dostopov do posameznih programskih rešitev enotnega IS;
- sistematično uvede ustrezne kontrole logičnega dostopa na podlagi izdelane ocene tveganj enotnega IS;
- zmanjša oziroma omeji administratorska pooblastila in redno izvaja nadzor nad dostopi z največjimi pooblastili, dostopi zunanjih izvajalcev do produkcijskega okolja pa naj se izvajajo le na podlagi zahtevkov in kasnejših poročil o posegih na produkcijskih strežnikih.

### **Pravni pouk**

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

Številka: 320-15/2010/82

Ljubljana, 25. maja 2012

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
2. Skupnosti socialnih zavodov Slovenije, priporočeno;
3. Marjeti Cotman, priporočeno;
4. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. 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