

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Informacijski sistem Službe Vlade
Republike Slovenije za lokalno samoupravo
in regionalno politiko

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 Službe Vlade
Republike Slovenije za lokalno samoupravo
in regionalno politiko



Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost in pravilnost poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR) v delu, ki se nanaša na informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (v nadaljevanju: ISARR) v obdobju od začetka leta 2009 do 11. 4. 2011.

Mnenje, da SVLR ne zagotavlja učinkovitega delovanja informacijskega sistema ISARR, je računsko sodišče izreklo na podlagi odgovorov na podvprašanja, ki si jih je zastavilo v reviziji.

- Pri proučevanju *uskladenosti investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji* je računsko sodišče ugotovilo, da SVLR ni izvajala vseh potrebnih aktivnosti za zagotovitev usklajenosti investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji. SVLR nima sprejete strategije za informacijski sistem ISARR, v pripravljene študiji izvedbe investicije za informacijski sistem ISARR pa so bile zapisane aktivnosti in predvideni izdelki le okvirno. Vodstvo SVLR je spremljalo stanje na projektu ISARR, ni pa upoštevalo priporočil zunanjega izvajalca za učinkovitejši razvoj in delovanje ISARR. SVLR je glede problematike črpanja sredstev evropske kohezijske politike v letu 2009 pripravila poročilo o stanju na projektu za Vlado Republike Slovenije. Na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije je izvedla naloge v zvezi s postavitvijo skupnega projekta z Ministrstvom za finance, vendar se projekt s tako določeno postavitvijo ni izvajal.
- Na področju *zasnove in vzpostavitve informacijskega sistema ISARR* je računsko sodišče ugotovilo, da SVLR ni zasnovala in vzpostavila informacijskega sistema ISARR tako, da bi bilo njegovo delovanje učinkovito. SVLR ni določila metodologije za razvoj informacijskega sistema ISARR, nima pa tudi podatkovnega slovarja. V vseh modulih, ki jih je pridobila, uporablja neustrezen tip zapisa *float*. SVLR ni pripravila načrta nabave tehnološke infrastrukture in potreb opreme za informacijski sistem ISARR. Pri pripravi podatkov za prenos v informacijski sistem Ministrstva za finance so se vrednosti polj v ISARR ponovno izračunavale, namesto da bi se prenesle že izračunane vrednosti zneskov pri pripravi zahtevkov za povračilo. Zaradi teh razlik v izračunih so se zavračali zahtevki za povračilo. V produkcijsko okolje je rešitve nameščal zunanji izvajalec, kar je v nasprotju z načelom dobre prakse razmejitev nalog.
- Na področju *storitev za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema ISARR* je računsko sodišče ugotovilo, da te niso bile dobro opravljene. Med izvajanjem pogodbe o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v letu 2010 je dela izvajalo le šest sodelavcev od dvanajstih, ki so bili navedeni v ponudbi izvajalca z ustreznimi referencami. Za ostale sodelavce izvajalca SVLR ni preverjala ustreznosti glede predpisanih sposobnosti in izkušenj. Dela se niso izvajala v skladu s pogodbo o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR. V okviru nalog nadgradenj in vzdrževanja se po navedbah SVLR 42 odstotkov opravljenih del nanaša na neopredeljene nadgradnje in aktivnosti, čeprav je bil njihov delež v okviru sklenjene pogodbe o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR le 21,2-odstoten. V pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega

sistema ISARR je SVLR zapisala zahtevo o uporabi naprednih tehnologij in metod, izvajalec pa je kljub tej zahtevi še konec leta 2008 razvil novo funkcionalnost v tehnologiji *MS Access*. SVLR še vedno nima ustrezne tehnične dokumentacije informacijskega sistema ISARR. Večina razvojnih nalog je opredeljena kot preprosta, za katere ni potrebno testiranje naročnika. Razvojne naloge v specifikacijah, ki jih pripravlja zunanji izvajalec, niso bile podrobneje opredeljene, vsebina predvidenih nadgradenj in popravkov v programski opremi ni bila natančno določena in opisana. SVLR nima sprejete politike o varovanju in zaščiti podatkov. SVLR ni imela predpisanega postopka za prenehanje uporabniških računov. V okviru podatkovne zbirke *Microsoft SQL Server 2000* je prihajalo do odstopanj od načel dobre prakse upravljanja varnosti.

- Pri proučevanju *koristi zaradi delovanja informacijskega sistema ISARR* je računsko sodišče ugotovilo, da je SVLR pripravila dokumente, ki so zahtevani z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, vendar so pričakovani rezultati zastavljeni tako, da jih ni mogoče objektivno ovrednotiti in ugotoviti, kakšne so dejanske koristi SVLR zaradi izvedbe te investicije.
- Pri proučevanju *delovanja aplikativnih kontrol v informacijskem sistemu ISARR* je računsko sodišče ugotovilo, da te ne delujejo. Matični podatki se spreminjajo tudi, ko v informacijskem sistemu ISARR obstajajo pripadajoči zapisi o pogodbah. V informacijski sistem ISARR niso bile vgrajene ustrezne kontrole, ki bi preverjale pravilnost izračunanih zneskov za izpis zahtevka za povračilo. Programska oprema za pripravo seznama plačanih/preverjenih računov ni delovala zanesljivo. SVLR ni posebej določila načina zaokrožanja zneskov izračuna javno upravičenih izdatkov, prispevka Evropske unije za povračilo in nacionalnega javnega financiranja. V informacijskem sistemu ISARR so zneski prisilno zaokroženi navzdol, uporabniki pa s tem niso bili seznanjeni. Po podatkih organa za potrjevanje zavrneni zahtevki za povračilo predstavljajo 41,1 odstotka vseh zahtevkov, obdelanih do 1. 10. 2010, na organu za potrjevanje. Na podlagi podatkov v informacijskem sistemu ISARR ni mogoče strukturirano in sistematično spremljati vzrokov zavrnitve. Računsko sodišče je ugotovilo, da v 35,8 odstotka zavrnenih zahtevkov niso bile upoštevane osnovne kontrole glede razmerij med javno upravičenimi stroški, prispevkom Evropske unije in nacionalnega javnega financiranja.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja* SVLR v delu, ki se nanaša na informacijski sistem ISARR, izreklo *negativno mnenje*. V informacijski sistem vneseni podatki nimajo vedno podlage v listinah, ki bi bile v skladu s poslovnim dogodkom, ki ga izkazujejo. Zaradi napačne izbire tipa zapisa podatka zapisi vrednosti v podatkovni zbirki niso vedno enaki zneskom, ki so zapisani na listinah. Uporabniki, ki niso bili seznanjeni z uporabljenimi metodologijami izračuna zneskov v ISARR, so v informacijski sistem ISARR zapisovali neverodostojne dodatne zneske upravičenih stroškov v znesku en cent brez podlage v listini, da bi dobili enak znesek, kot je bil zapisan na odredbi za izplačilo iz državnega proračuna. V informacijski sistem ISARR se tudi niso zapisovali vsi zahtevani podatki iz Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.

Računsko sodišče je SVLR naložilo, da v 90 dneh predloži *odzivno poročilo*. V njem mora izkazati izvedbo popravljalnih ukrepov ter predložiti načrt aktivnosti za zapisovanje točnih zneskov z listin v informacijski sistem ISARR ter zapisovanje vseh zahtevanih podatkov iz Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006. SVLR mora predložiti tudi navodilo o pravilih zaokrožanja zneskov pri izvajanju kohezijske politike, ki bo usklajeno z organom potrjevanja, ter predložiti načrt za konsistentno uporabo teh pravil v ISARR.

Računsko sodišče je SVLR podalo tudi več *priporočil* za učinkovitejše delovanje informacijskega sistema ISARR.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 CILJ REVIZIJE	8
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	9
1.3 ODGOVORNE OSEBE SVLR	9
2. PREDSTAVITEV PODROČJA KOHEZIJSKE POLITIKE	10
2.1 IZVAJANJE POSTOPKOV PRI PORABI SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	12
3. PREDSTAVITEV SVLR	17
3.1 UMEŠČENOST SVLR V IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE	19
3.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA SVLR	20
4. INFORMACIJSKI SISTEM ISARR	22
4.1 RAZVOJ ISARR	23
4.2 OPIS SISTEMA ISARR.....	25
4.3 FINANČNA SREDSTVA ZA RAZVOJ IN VZDRŽEVANJE ISARR	28
5. UČINKOVITOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR	30
5.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	30
5.2 USKLAJENOST INVESTICIJ V INFORMACIJSKI SISTEM ISARR S STRATEŠKIMI IN DRUGIMI RELEVANTNIMI CILJI	31
5.3 ZASNOVA IN VZPOSTAVITEV INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR.....	35
5.4 STORITVE ZA DOBAVO IN ZAGOTAVLJANJE DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR.....	40
5.5 KORISTI ZARADI DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR	48
5.6 DELOVANJE APLIKATIVNIH KONTROL V INFORMACIJSKEM SISTEMU ISARR.....	49
6. PRAVILNOST POSLOVANJA SVLR	55
6.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	55
6.2 UGOTOVITVE.....	55
7. MNENJE	59

7.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI	59
7.2	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA	61
8.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	63
9.	PRIPOROČILA	65
10.	PRILOGE	66

1. UVOD

Pravno podlago za izvedbo revizije učinkovitosti in pravilnosti poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politikov delu, ki se nanaša na informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov¹, predstavljata Zakon o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 9. 9. 2009.

Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2009 do 11. 4. 2011, pri posameznih vprašanjih pa poročamo tudi o preteklih dogodkih na obravnavanem področju.

Revizija je opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in Napotilom za izvajanje revizij⁵, ki ga je izdal predsednik računskega sodišča ter Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁶. Učinkovitost delovanja informacijskega sistema smo presojali glede na okvira dobre prakse COBIT⁷ in Val IT⁸.

1.1 Cilj revizije

Cilja revizije sta bila izrek mnenj o učinkovitosti in pravilnosti poslovanja SVLR v delu, ki se nanaša na informacijski sistem ISARR. ISARR podpira postopek načrtovanja in izvajanja kohezijske politike, ki ga predstavljamo v poglavju 2. Mnenje o učinkovitosti smo izrekli na podlagi ocene učinkovitosti, ki je temeljila na okvirih dobre prakse upravljanja informacijske tehnologije COBIT in Val IT, mnenje o

¹ Vir sofinanciranja operativnih programov so skladi kohezijske politike.

² Uradni list RS, št. 11/01.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 1210-3/2009-2.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

⁶ Računsko sodišče, november 2006.

⁷ COBIT QuickStart 2nd edition, Control Objectives for Information and related Technology, IT Governance Institute, 2007 (v nadaljevanju: COBIT). Po COBIT smo povzeli strokovne izraze.

⁸ Enterprise Value: Governance of IT Investments, The Val IT Framework 2.0, IT Governance Institute, 2008 (v nadaljevanju: Val IT).

pravilnosti pa temelji na presoji izpolnjevanja zahtev Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006⁹ in Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006¹⁰, ki opredeljuje pravila za izvajanje Uredbe 1083/2006.

1.2 Revizijski pristop

Na glavno vprašanje revizije, *ali SVLR zagotavlja učinkovito delovanje informacijskega sistema ISARR*, smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje pravnih ter drugih podlag, ki opredeljujejo področje kohezijske politike in informacijskega sistema ISARR;
- zbiranje, pregled in presajo dostopne dokumentacije SVLR o upravljanju z informacijskim sistemom ISARR;
- analiziranje podatkov, pridobljenih neposredno iz informacijskega sistema ISARR in preverjanje dobljenih rezultatov z informacijami v poročilih iz ISARR;
- intervjuje pri revidirancu in drugih, ki so neposredno vključeni kot uporabniki v ISARR;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

Za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja smo preverili skladnost poslovanja SVLR glede izpolnjevanja zahtev Uredbe 1083/2006 in Uredbe 1828/2006.

1.3 Odgovorne osebe SVLR

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so SVLR vodili:

- ministrica brez resorja mag. Zlata Ploštajner do 19. 10. 2009 do 22. 10. 2009,
- minister brez resorja dr. Henrik Gjerkeš od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011,
- ministrica brez resorja Duša Trobec Bučan od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011,
- minister brez resorja dr. Boštjan Žekš, odgovoren za Slovence v zamejstvu in po svetu, od 21. 4. 2011 do 14. 7. 2011,
- državni sekretar mag. Bojan Suvorov od 14. 7. 2011.

⁹ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006, zadnjič spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu glede poenostavitve nekaterih zahtev in glede nekaterih določb, povezanih s finančnim poslovanjem, UL L, št. 158 z dne 24. 6. 2010 (v nadaljevanju: Uredba 1083/2006).

¹⁰ Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1828/2006).

2. PREDSTAVITEV PODROČJA KOHEZIJSKE POLITIKE

V novi finančni perspektivi¹¹ od leta 2007 do leta 2013¹² so določeni trije cilji kohezijske politike¹³, in sicer:

- konvergenca,
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter
- evropsko teritorialno sodelovanje.

Vsaka država članica Evropske unije je za izvajanje kohezijske politike v obdobju od leta 2007 do leta 2013 morala pripraviti programske dokumente na dveh ravneh¹⁴, in sicer Nacionalni strateški referenčni okvir¹⁵ kot dokument razvojnega načrtovanja na prvi ravni in operativne programe kot izvedbene programske dokumente Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja na drugi ravni.

V okviru evropske kohezijske politike so določeni naslednji operativni programi:

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR),
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV) in
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI).

V skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike) notranja organizacijska enota SVLR opravlja vlogo organa upravljanja za operativne programe, notranja organizacijska enota Ministrstva za finance pa vlogo organa za potrjevanje.

¹¹ Finančna perspektiva je dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov Evropske unije za večletna obdobja. Določa temeljni okvir za evropske politike v naslednjih letih.

¹² Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju, 17. 5. 2006, [URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/c_139/c_13920060614sl00010017.pdf], maj 2011.

¹³ Členi 17, 18 in 19, Uredba 1083/2006.

¹⁴ Uredba 1083/2006, člen 27.

¹⁵ Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, SVLR, 2008, [URL: <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/NSRO2007-2013.pdf>], april 2011.

¹⁶ Uradni list RS, št. 41/07, 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10.

Poleg navedenih operativnih programov so določeni še operativni programi čezmejnega in medregionalnega sodelovanja ter operativni programi transnacionalnega sodelovanja. Zanje ureja postopke pri porabi sredstev Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013¹⁷. SVLR je organ upravljanja za naslednje čezmejne programe:

- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija–Avstrija 2007–2013,
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija–Madžarska 2007–2013,
- Operativni program čezmejnega sodelovanja IPA Slovenija–Hrvaška 2007–2013.

Organ za potrjevanje teh programov je Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

V novi finančni perspektivi so za Slovenijo odobrene pravice za prevzem obveznosti po posameznih operativnih programih navedene v tabeli 1.

Tabela 1: Odobrene pravice za prevzem obveznosti za sredstva Evropske unije in plačila Evropske komisije do 30. 9. 2010

Operativni program	Sklad	Sredstva EU	Plačila Komisije	Delež
		v evrih	1. 1. 2007–30. 9. 2010 v evrih	realizacije v odstotkih
OP RR	ESRR*	1.709.749.522	300.597.003	17,6
OP RČV	ESS**	755.699.370	128.665.009	17,0
OP ROPI	KS***	1.411.569.858	264.735.765	18,8
	ESRR	224.029.886	26.444.341	11,8
Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESRR	96.941.042	-	-
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278	-	-
Skupaj OP RR, OP RČV in OP ROPI		4.101.048.636	720.442.118	17,6
Skupaj		4.205.304.956		

* Evropski sklad za regionalni razvoj.

** Evropski socialni sklad.

*** Kohezijski sklad.

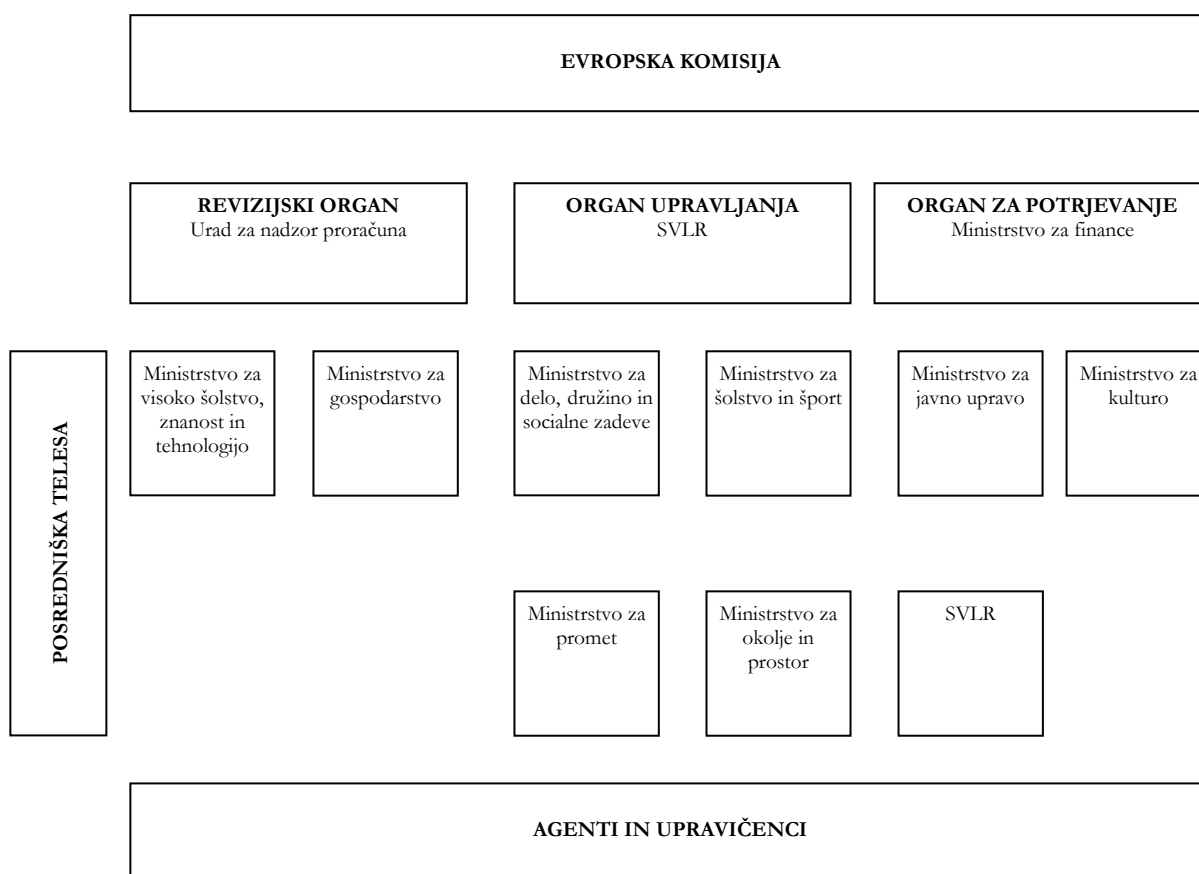
Vir: Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, SVLR.

¹⁷ Uradni list RS, št. 110/07, 45/10.

2.1 Izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike

Pri izvajanju kohezijske politike se izvajajo naslednji procesi: načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja operativnih programov. Udeleženci v postopkih izvajanja kohezijske politike so organ upravljanja, organ za potrjevanje, posredniška telesa in revizijski organ, kot je predstavljeno na sliki 1.

Slika 1: Razmejitev nalog pri izvajanju evropske kohezijske politike v novi finančni perspektivi

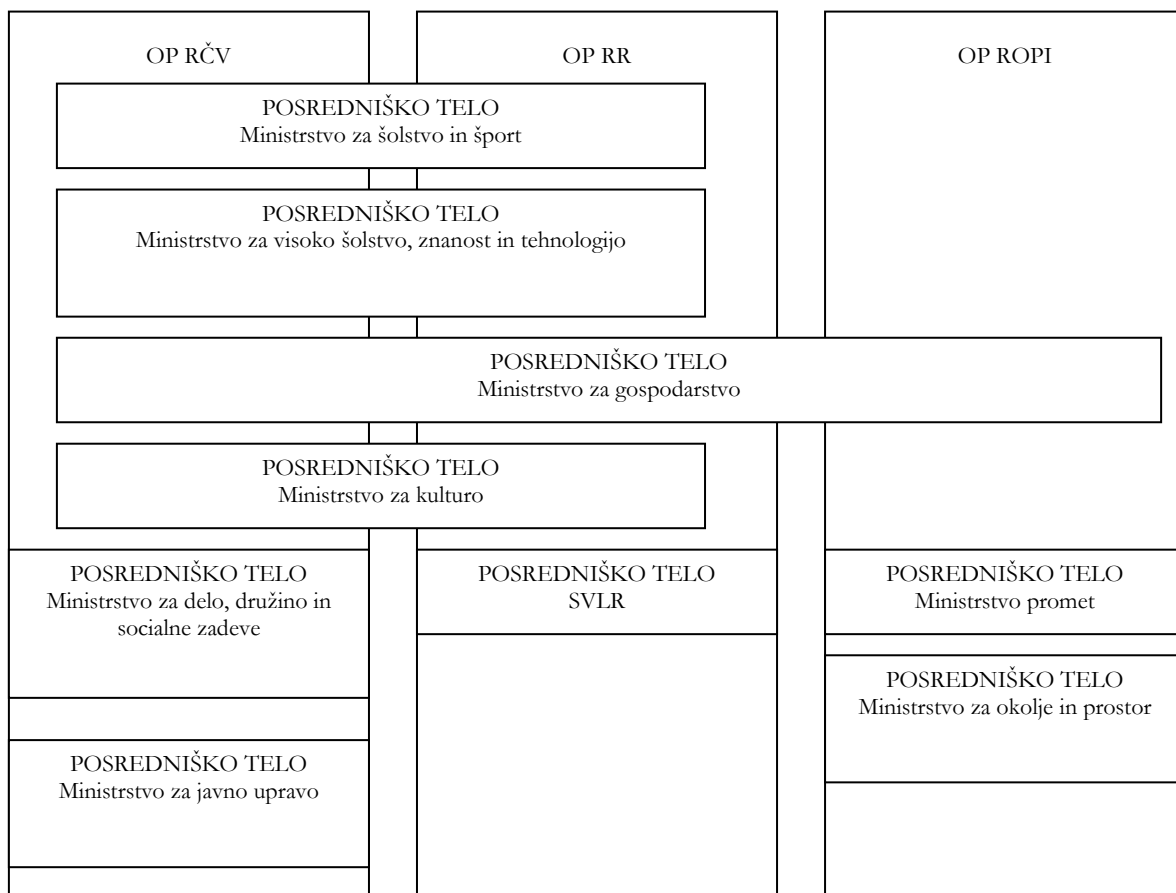


Vir: spletno mesto o strukturnih skladih Evropske unije v Sloveniji¹⁸ s popravki, ki izhajajo iz uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike.

Neposredni proračunski uporabniki (v nadaljevanju: NPU), ki so določeni v uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike kot posredniška telesa za posamezne operativne programe, so predstavljeni na sliki 2.

¹⁸ [URL: <http://www.euskлади.si/predstavitev/struktura/>], april 2011.

Slika 2: Posredniška telesa po opisih sistemov upravljanja in nadzora v obdobju od leta 2007 do leta 2013



Vir: dokumentacija SVLR¹⁹ s popravki, ki izhajajo iz uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike.

Cilje posameznega operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij. Operacija je potrjen projekt ali skupina projektov, ki jo izvaja en ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete²⁰. Pri izvajanju projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev kohezijske politike, je treba dosledno upoštevati pravila v zvezi z javnim naročanjem. Postopek izbora in potrjevanja operacij je predpisan z uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike in se izvaja na dva načina:

- z instrumentom²¹ javni razpis za izbor operacij ali
- z instrumentom neposredna potrditev operacij.

¹⁹ Opis sistema upravljanja in nadzora za OP ROPI za obdobje 2007–2013, SVLR, 2007, Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RČV za obdobje 2007–2013, SVLR, 2007, Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RR za obdobje 2007–2013, SVLR, 2007. Ministrstvo za gospodarstvo je vključeno v OP ROPI kot posredniško telo od leta 2009.

²⁰ Razvojna prioriteta je prednostna os ali prednostna naloga v operativnem programu, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ki ima posebne merljive cilje.

²¹ Instrument je način izbora operacij.

Instrument javni razpis za izbor operacij lahko izvajata NPU v vlogi posredniškega telesa²² ali agent²³. Na podlagi pozitivno ocenjenih projektih predlogov NPU ali agent sklene z upravičencem²⁴ pogodbo o sofinanciranju. Upravičenec je odgovoren za izvedbo operacije. Poročati mora o napredku projekta in primerjati načrtovane in dosežene aktivnosti, cilje in kazalnike. Sproti mora zbirati vsebinske in finančne podatke in skrbeti za vzdrževanje revizijske sledi.

Z instrumentom neposredno potrjevanje operacij se izbirajo projekti oziroma skupine projektov in program, ki ga izvaja upravičenec. V takem primeru operacijo potrди organ upravljanja.

Izvajanje kohezijske politike temelji tudi na načelu povračila upravičenih stroškov in izdatkov²⁵. Stroški na ravni operacije se delijo na neupravičene in upravičene stroške, upravičeni stroški pa še na upravičene stroške do sofinanciranja in presežno upravičene stroške operacije. Upravičeni stroški predstavljajo tisti del oziroma vrsto stroškov celotne operacije, ki jih organ upravljanja ali posredniško telo potrди v pogodbi o sofinanciranju. Izdatki so dejansko realizirani stroški, ki morajo biti podprti z dokazili, da so res nastali. Izdatki na ravni operacije se delijo na:

- neupravičene izdatke operacije in
- upravičene izdatke operacije, ki pa se delijo še na:
 - javno upravičene izdatke operacije, ki predstavljajo osnovo za izračun prispevka Evropske unije in
 - presežno upravičene izdatke operacije.

Če so stroški in izdatki upravičeni, se sredstva izplačajo iz državnega proračuna za kohezijsko politiko, iz sredstev občinskega proračuna in ostalih javnih virov. Dvojno uveljavljanje stroškov in izdatkov, ki so že bili povrnjeni iz kakšnega drugega vira, ni dovoljeno.

Na podlagi pogodbe o sofinanciranju upravičenec predloži zahtevek za izplačilo²⁶, nato pa posredniško telo začne postopke preverjanja, usklajevanja in kontroliranja zahtevka. Po izplačilu sredstev iz državnega proračuna na podlagi podatkov, ki jih posredujejo upravičenci, NPU pripravi zahtevek za povračilo in ga predloži organu za potrjevanje²⁷. Ta po opravljenem preverjanju izvede povračilo v državni proračun iz sredstev kohezijske politike.

²² Posredniško telo je NPU, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge.

²³ Agent je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu NPU v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta. Sprememba uredbe o izvajanju postopkov pri porabi evropske kohezijske politike z dne 15. 4. 2010 pa agenta izrecno ne opredeljuje več.

²⁴ Upravičenec je oseba zasebnega ali javnega prava, ki je odgovorna za izvedbo operacije.

²⁵ Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, SVLR, december 2009, [URL: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/21122009_pdf_Navodila_upraviceni_stroski_cistopis.pdf], maj 2011.

²⁶ Zahtevek za izplačilo je instrument, na podlagi katerega se izvrši plačilo upravičencu. Postopek posredovanja zahtevka za izplačilo se razlikuje glede na posamezen postopek izvajanja.

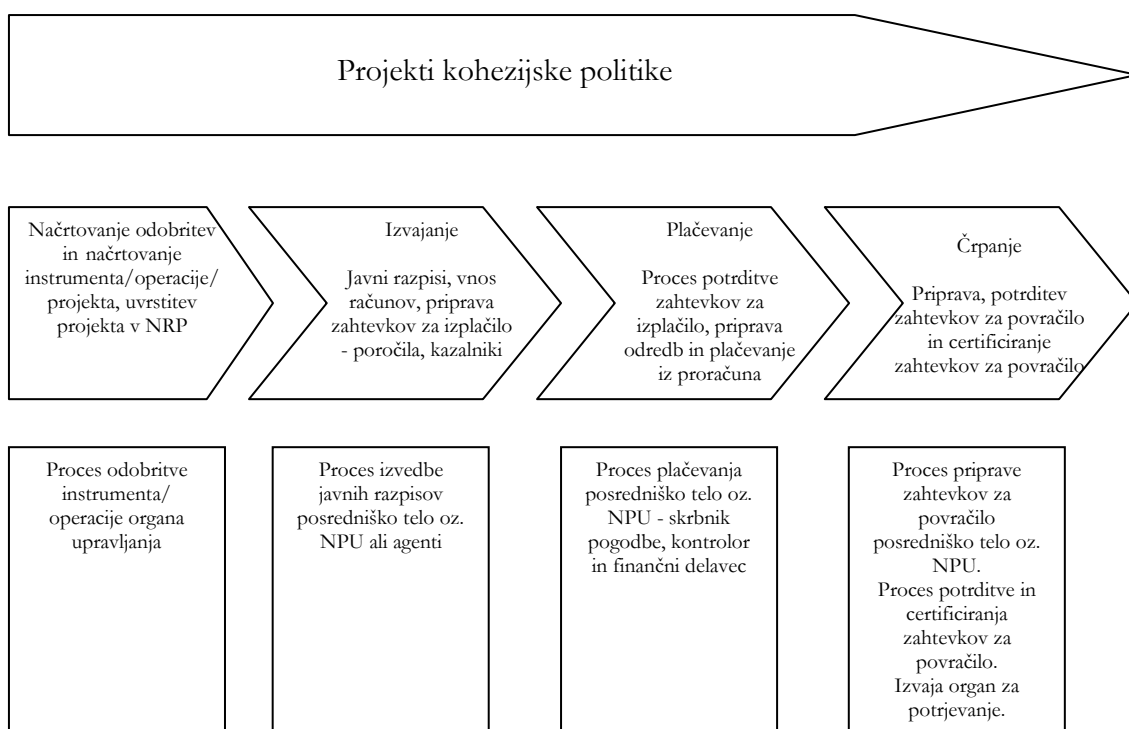
²⁷ Organ za potrjevanje opravlja naloge, opredeljene v 61. členu Uredbe 1083/2006, in je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance.

V skladu z uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike so izdatki javno upravičeni²⁸, če:

- so dejansko nastali za dela, ki so bila opravljena, za blago, ki je bilo dobavljeno, oziroma za storitve, ki so bile izvršene;
- so v skladu s cilji operacij;
- se jih dokazuje z računovodskimi listinami oziroma listinami enake dokazne vrednosti;
- so v skladu z veljavnimi pravili Evropske unije²⁹ in nacionalnimi pravili.

Poenostavljen prikaz življenjskega cikla izvajanja projektov kohezijske politike je prikazan na sliki 3.

Slika 3: Poenostavljeni prikaz življenjskega cikla izvajanja projektov kohezijske politike



Vir: SVLR³⁰.

V novi finančni perspektivi v obdobju do 1. 10. 2010 predstavljajo zavrjeni zahtevki za povračilo 41,1 odstotka vseh obdelanih zahtevkov na organu za potrjevanje. V tabeli 2 je predstavljeno stanje prejetih, odobrenih in zavrjenih zahtevkov za povračilo v novi finančni perspektivi do 1. 10. 2010.

²⁸ 20. točka prvega odstavka 3. člena.

²⁹ Lizbonska pogodba, UL C 306 z dne 17. 12. 2007, kjer je v drugi 2. točki 1. člena zapisano, da Evropska unija nadomesti Evropsko skupnost in je njena naslednica.

³⁰ Informacija o stanju in predlogih nadaljnjih ukrepov za izboljšanje upravljanja kohezijske politike, SVRL, 16. 4. 2009, priloga poročila s seje Vlade Republike Slovenije št. 54402-3/2009/3.

V prilogi 1 je predstavljeno stanje prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevkov za povračilo v novi finančni perspektivi do 3. 5. 2011. V tem daljšem obdobju predstavljajo zavrnjeni zahtevki še vedno 30 odstotkov vseh obdelanih zahtevkov na organu za potrjevanje.

Tabela 2: Število prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevkov za povračilo v novi finančni perspektivi do 1. 10. 2010

Predlagatelj	Zahtevki za povračilo					
	Prejeti		Odobreni		Zavrnjeni	
	Prispevek Evropske unije	Število	Prispevek Evropske unije	Število	Prispevek Evropske unije	Število
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	55.974.215	43	44.743.133	35	10.828.665	5
Ministrstvo za gospodarstvo	343.517.261	1.129	161.183.874	617	167.157.598	434
Ministrstvo za javno upravo	10.950.899	198	10.548.449	182	281.054	11
Ministrstvo za kulturo	10.276.494	71	2.933.002	36	4.210.986	19
Ministrstvo za okolje in prostor	23.699.587	13	17.768.093	9	3.883.485	3
Ministrstvo za pravosodje	1.201.863	3	1.201.863	3	0	0
Ministrstvo za promet	150.401.889	43	139.663.513	32	2.735.875	4
Ministrstvo za šolstvo in šport	45.941.893	385	21.380.996	143	12.230.857	140
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	24.597.808	69	3.182.916	29	10.740.649	25
Ministrstvo za zdravje	2.181.381	11	891.784	7	1.027.386	3
SVLR	197.765.158	461	88.543.584	197	107.784.339	256
SKUPAJ	866.508.448	2.426	492.041.207	1.290	320.880.894	900

Vir: podatki organa za potrjevanje iz IS-PA2007³¹.

³¹ IS-PA2007 je informacijski sistem organa za potrjevanje.

3. PREDSTAVITEV SVLR

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je konec leta 2002 ustanovila Službo Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj³². Eno izmed njenih delovnih področij je obsegalo koordinacijo aktivnosti za izvajanje evropske strukturne in kohezijske politike. Delovati je prenehala januarja 2005, ko je bila ustanovljena SVLR³³. Na podlagi Odloka o ustanovitvi so z dnem ustanovitve SVLR vse naloge in pooblastila Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj ter Direktorata za lokalno samoupravo Ministrstva za notranje zadeve prešle na novoustanovljeno SVLR.

V okviru Ministrstva za gospodarstvo je do 1. 7. 2003 kot organ v sestavi delovala Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: Agencija za regionalni razvoj). V letu 2003 je vlada ustanovila Javno agencijo Republike Slovenije za regionalni razvoj³⁴ (v nadaljevanju: JARR), ki je od Agencije za regionalni razvoj prevzela vse zaposlene ter materialna in finančna sredstva, vključno z obstoječimi obveznostmi³⁵. Ena od nalog JARR je bila priprava in vzdrževanje krovnega informacijskega sistema za izvajanje in spremljanje državnega razvojnega programa, regionalnih razvojnih programov ter izvedbenih dokumentov strukturnih skladov (Enotni programski dokument, Pobude skupnosti), v skladu s standardi in potrebami, izhajajočimi iz mednarodnih pogodb z Evropsko unijo³⁶. JARR je bila ukinjena v začetku leta 2006³⁷. Vse njene naloge so prešle na SVLR.

SVLR deluje v Ljubljani na dveh lokacijah (Dunajska cesta 56, Slovenska cesta 54), v Mariboru in v Štanjelu. Konec septembra 2010 je bilo na SVLR 218 zaposlenih.

Tabela 3 prikazuje realizirane zneske odhodkov za leto 2009. Ugotovimo lahko, da večino odhodkov SVLR (več kot 90 odstotkov) predstavljajo transferi.

³² Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, Uradni list RS, št. 115/02.

³³ Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Uradni list RS, št. 7/05, 122/05 (v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi).

³⁴ Uredba o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj, Uradni list RS, št. 62/03.

³⁵ 4. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list RS, št. 56/03.

³⁶ 10. člen Uredbe o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj.

³⁷ 77. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list RS, št. 93/05.

Tabela 3: Podatki o odhodkih SVLR za leto 2009 in veljavni proračun za leto 2010

Vrsta odhodka	Realizirani proračun za leto 2009		Proračun za leto 2010 ³⁸	
	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Znesek v evrih	Delež v odstotkih
Plače in prispevki delodajalcev za socialno varnost	6.864.370	4,2	8.646.161	4,0
Drugi tekoči in investicijski odhodki	5.447.337	3,4	7.962.883	3,7
Tekoči in investicijski transferi	150.266.079	92,4	198.726.685	92,3
Skupaj	162.577.786	100,0	215.335.729	100,0

Vira: podatki glavne knjige SVLR za leto 2009 in podatki SVLR.

SVLR ima naslednja delovna področja³⁹:

- področje lokalne samouprave,
- področje regionalnega razvoja,
- področje evropske kohezijske politike.

Naloge, za izvajanje katerih je tudi zadolžena SVLR, navajamo v nadaljevanju.

- V skladu z Odlokom o ustanovitvi opravlja naloge splošnega upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ki izhajajo iz veljavnega pravnega reda Evropske unije s področja kohezijske politike, ter usklajuje, določa, spremlja in vrednoti delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, o tem poroča vladi ter opravlja druge naloge s področja evropske kohezijske politike.
- V skladu z Enotnim programskim dokumentom Republike Slovenije 2004–2006⁴⁰ (v nadaljevanju: EPD) in Uredbo o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji⁴¹ je v finančni perspektivi od leta 2004 do leta 2006 opravljala naloge organa upravljanja. V skladu s 34. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999⁴² je bila odgovorna za učinkovitost in pravilnost upravljanja in

³⁸ Upoštewane so naslednje spremembe veljavnega proračuna: 2.041.000 evrov – nakazana dodatna sredstva zaradi Zakon o financiranju občin, 134.241 evrov – refundacije iz pravic do nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela ipd., 1.074.079 evrov – sredstva Tehnične pomoči, nakazana ostalim ministrstvom.

³⁹ 2. člen Odloka o ustanovitvi.

⁴⁰ Vlada, december 2003, potrjen z Odločbo Komisije o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti v okviru cilja 1 v Sloveniji CCI 2003 SI 16 1 do 001; spremenjen decembra 2005. Spremembe, potrjene z Odločbo Komisije z dne 08/VIII/2006 o spremembi Odločbe Komisije o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč Skupnosti v okviru cilja 1 v Sloveniji CCI 2003 SI 16 1 do 001 z oznako K(2006) 3673, [URL: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf], maj 2011.

⁴¹ Uradni list RS, št. 7/06.

⁴² Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih, UL L, št. 161 z dne 26. 6. 1999.

izvajanja EPD. Tudi v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 ima SVLR v sistemu izvajanja vlogo organa upravljanja in opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov.

- V skladu s 4. točko 5. člena uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike je zadolžena za zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje, kar obsega:
 - vzpostavitev in vzdrževanje sistema ISARR;
 - zagotavljanje vpogleda in vnosov podatkov v ISARR, ki so potrebni za opravljanje nalog udeležencev, kot jih določajo ta uredba in navodila organa upravljanja;
 - zagotavljanje pravilnega in rednega zbiranja ter vnosa podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje;
 - shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki.

Prednostne programske naloge in cilji v letu 2010⁴³ s področja evropske kohezijske politike, ki so jim na SVLR namenili posebno pozornost, so bile:

- uspešen zaključek programskega obdobja od leta 2004 do leta 2006;
- finančno in vsebinsko spremljanje izvajanja vseh treh operativnih programov⁴⁴ za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013;
- spremljanje vsebinskih ukrepov in izboljšav, ki jih bodo uvajali neposredno v izvajanje, načrtovanje in spremljanje operativnih programov za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013;
- ukrepi, ki izboljšujejo pogoje dostopa do kohezijskih sredstev za upravičence in bistveno poenostavljajo postopke znotraj državne uprave;
- aktivno in transparentno informiranje ter obveščanje javnosti o možnostih koriščenja sredstev kohezijske politike;
- čim boljše sodelovanje vseh institucij, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

3.1 Umeščeno SVLR v izvajanje kohezijske politike

Urad za kohezijsko politiko, ki je notranja organizacijska enota SVLR, opravlja vlogo organa upravljanja. V skladu s 60. členom Uredbe 1083/2006 je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

- zagotavljanje, da so operacije, izbrane za financiranje, v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Evropske unije in nacionalna pravila;
- preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev;
- zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje;

⁴³ [URL: http://www.svlr.gov.si/si/o_sluzbi/naloge_in_cilji/], maj 2011.

⁴⁴ OP RR, OP RČV in OP ROPI.

- zagotavljanje, da upravičenci in drugi organi, ki so udeleženi v izvajanju projektov, vodijo ločeno računovodstvo ali ustrezno računovodsko kodo za vse transakcije v zvezi s projekti, ne glede na nacionalna računovodska pravila;
- zagotavljanje, da se vrednotenja operativnih programov ustrezno izvedejo;
- vzpostavitev postopkov, da se vsi dokumenti glede izdatkov in kontrol, ki so potrebni za zagotovitev ustrezne revizijske sledi, ustrezno hranijo;
- zagotavljanje, da organ za potrjevanje prejme vse potrebne podatke o postopkih in nadzoru, ki se izvaja glede izdatkov, za izdajo potrdil;
- usmerjanje dela nadzornega odbora in zagotavljanje dokumentov, potrebnih za spremljanje kakovosti izvajanja operativnega programa;
- izdelavo in, po potrditvi nadzornega odbora, predložitve letnih in končnih poročil o izvajanju Evropski komisiji;
- zagotavljanje upoštevanja zahtev po informacijah in javnem obveščanju;
- zagotavljanje podatkov Evropski komisiji, da ji je omogočeno ocenjevanje velikih projektov.

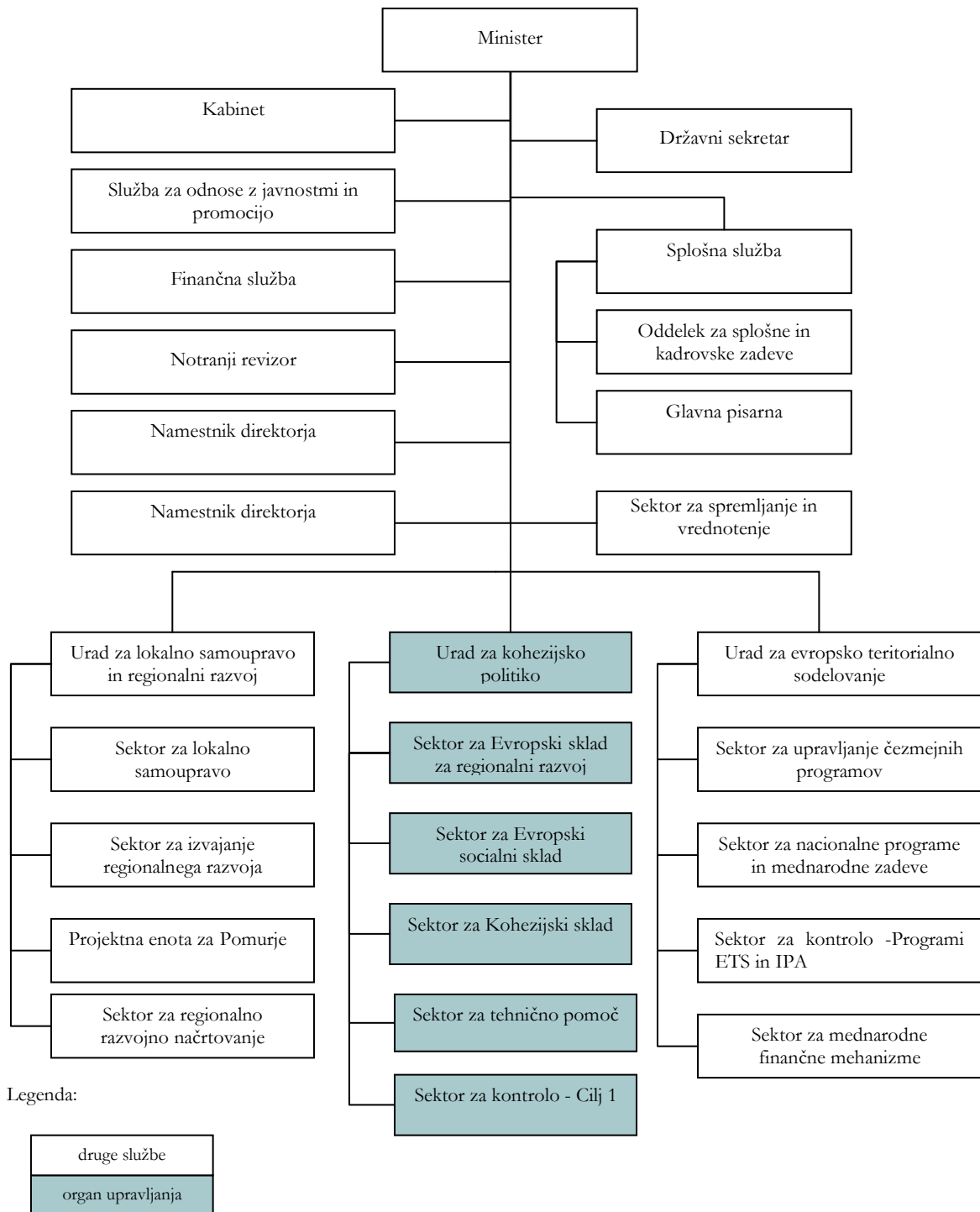
3.2 Organizacijska struktura SVLR

V Sektorju za spremljanje in vrednotenje je zaposlenih pet javnih uslužbencev, ki so zadolženi za upravljanje z informacijskim sistemom ISARR. Do leta 2009 je bil Sektor za spremljanje in vrednotenje organizacijsko uvrščen v Urad za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, s spremembo sistemizacije⁴⁵ na začetku leta 2010 pa je bil prestavljen v Urad za kohezijsko politiko. Od marca 2011⁴⁶ je Sektor za spremljanje in vrednotenje z novo reorganizacijo neposredno odgovoren ministru. Organizacijska shema organa upravljanja za EPD in operativne programe ter drugih služb in sektorjev SVLR, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike, je prikazana na sliki 4.

⁴⁵ Akt o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, št. 017-1/2006/177 z dne 23. 12. 2009, ki je začel veljati 1. 1. 2010.

⁴⁶ Akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, št. 017-1/2006-216 z dne 7. 3. 2011.

Slika 4: Organizacijska shema organa upravljanja ter drugih služb in sektorjev SVLR, vključenih v izvajanje kohezijske politike



Vir: SVLR⁴⁷.

⁴⁷ Spletna stran SVLR, [URL: http://www.svlr.gov.si/si/o_sluzbi/organiziranost/], maj 2011.

4. INFORMACIJSKI SISTEM ISARR

V smernicah Evropske komisije⁴⁸ je priporočeno, da organ upravljanja in organ za potrjevanje uporabljata skupni informacijski sistem. Če organa nimata skupnega informacijskega sistema, bi organ za potrjevanje moral predpisati vsebino in obliko podatkov, ki bi morali biti pripravljeni za prenos v informacijski sistem organa za potrjevanje. Vse podatke bi organ upravljanja moral pripraviti v medsebojno dogovorjenih časovnih rokih in obliki zapisa. Informacijski sistem za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja projektov kohezijske politike v Republiki Sloveniji ni enoten, ampak je sestavljen iz treh informacijskih rešitev⁴⁹, in sicer iz:

- ISARR na SVLR kot organu upravljanja,
- MFERAC na Ministrstvu za finance in
- IS-PA2007⁵⁰ na Ministrstvu za finance kot organu za potrjevanje.

V uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike⁵¹ je določeno, da:

- Ministrstvo za finance omogoči vpogled v MFERAC nacionalnemu koordinatorju lizbonske strategije, organu upravljanja, organu za potrjevanje, revizijskemu organu in posredniškemu telesom za opravljanje nalog, ki jih določajo uredba in navodila, izdana na njeni podlagi;
- organ upravljanja zagotovi vpogled, omogoči udeležencem vnos podatkov v ISARR ter poročanje za opravljanje nalog, kot jih določajo uredba in navodila organa upravljanja;
- organ upravljanja zagotovi, da ISARR izpolnjuje zahteve Uredbe 1083/2006 in Uredbe 1828/2006 ter organa za potrjevanje.

Zahteve organa za potrjevanje so zapisane v Smernicah za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013⁵² (v nadaljevanju: smernice za izvajanje povračil).

⁴⁸ Guidance document on the functions of the certifying authority for the 2007–2013 programming period, COCOF 08/0014/02-EN, 25. 7. 2008.

⁴⁹ Sklep vlade št. 54402-3/2009/3 z dne 16. 4. 2009.

⁵⁰ Informacijski sistem organa za potrjevanje. Z njim preverja podatke v predloženih zahtevkih za povračilo in vzdržuje računovodske evidence izdatkov, predloženih Evropski komisiji.

⁵¹ 32. člen.

⁵² Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, Verzija 02/2009, Verzija 03/2010, Verzija 04/2010, [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/financni_instrumenti_eu/sredstva_kohezijske_politike/programsko_obdobje_2007_2013/organ_za_potrjevanje/], maj 2011.

4.1 Razvoj ISARR

Razvoj informacijskega sistema ISARR se je začel v letu 2001 v Agenciji za regionalni razvoj z vpeljavo pilotnega projekta. Deset ciljev, ki so bili takrat zastavljeni v Agenciji za regionalni razvoj, lahko združimo v nekaj ključnih točk:

- podpreti pripravo in izvajanje razvojnih programov (Državnega razvojnega programa, Regionalnega razvojnega programa, strukturni in Kohezijski sklad ipd.) in strategij (npr. Strategije regionalnega razvoja Slovenije);
- podpreti sprotno izvajanje procesov in z uporabo informacijskega sistema povečati učinkovitost uporabnikov pri izvajanju nalog;
- omogočiti spremljanje in poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov;
- vzpostaviti elektronski prenos podatkov med sodelujočimi sistemi, vključno s prenosom podatkov Evropski komisiji.

V okviru pilotnega projekta je bilo podprto spremljanje razvojnih programov. Informacijski sistem ISARR je v pilotni fazi vseboval podatkovno skladišče, modul za prenos podatkov, modul za vnos osnovnih podatkov o strukturi programa in modul za sprotno analitično obdelavo podatkov.

Nadaljnji razvoj informacijskega sistema ISARR je potekal tako:

- nadgradnja informacijskega sistema ISARR za projektno raven⁵³ za projekta ekonomske in socialne kohezije ter projekt povezave ISARR z drugimi sistemi v državi;
- nadgradnja podatkovnih struktur obstoječega informacijskega sistema za potrebe strukturnih skladov, ter neposredna povezava s sistemom MFERAC v letu 2003.

Ministrstvo za informacijsko družbo je pridobilo modul za javne razpise v letu 2002. V razpisni dokumentaciji je bil predmet naročila opredeljen kot nadgradnja in razširitev funkcionalnosti aplikacije E-razpisi, subvencije in naročila, podrobneje pa zahtevani izdelki niso bili zapisani. Podpisana je bila pogodba⁵⁴ z zunanjim izvajalcem v vrednosti 7.478.919,17 tolarja (31.209 evrov⁵⁵). Ker je Agencija za regionalni razvoj pridobila informacijo od Ministrstva za informacijsko družbo o obstoju aplikacije, so si jo predstavniki JARR ogledali in presodili, da bi lahko predstavljala ustrezno podporo znotraj ISARR. V skladu s pismom o nameri⁵⁶ je Ministrstvo za informacijsko družbo predalo JARR osnovno verzijo aplikacije URANUS 1.0 in nadgrajeno verzijo aplikacije URANUS 2.2, ki je bila v letu 2004 tudi integrirana v ISARR.

Ker SVLR ni sprejela odločitve o nadaljnjem razvoju ISARR, je s sporazumom o nadgradnji modula za podporo izvajanju javnih razpisov (v nadaljevanju: MJR)⁵⁷ modul nadgradilo Ministrstvo za šolstvo in

⁵³ Omogočen je bil vnos projektov.

⁵⁴ Pogodba št. 2811-02-000034 z IPMIT, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT, d. o. o.) z dne 3. 7. 2002.

⁵⁵ Kadar so vrednosti izražene v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja..

⁵⁶ Podpisala sta ga JARR in Ministrstvo za informacijsko družbo 17. 2. 2004.

⁵⁷ Sporazum o nadgradnji modula MJR v okviru informacijskega sistema ISARR z dne 23. 6. 2007, SVLR, št. 63-1/2004-20.

šport. V sporazumu je navedeno, da je SVLR odgovorna za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR, da pa Ministrstvo za šolstvo in šport v okviru ESS in ESRR želi nadgraditi MJR. Vrednost nove programske opreme, ki je bila zapisana v sporazumu, je bil 53.580 evrov. Specifikacije zahtev za nadgradnjo modula MJR⁵⁸ je pripravil zunanji izvajalec, s katerim je bila sklenjena tudi pogodba o zagotavljanju tehnične pomoči⁵⁹. Z istim zunanjim izvajalcem je Ministrstvo za šolstvo in šport na podlagi izvedenega javnega naročila⁶⁰ sklenilo pogodbo⁶¹ za podporne storitve za proces koriščenja sredstev strukturnih skladov v znesku 116.258.000 tolarjev (485.136 evrov). V okviru izvajanja nalog sta pogodbeni stranki v pogodbi določili naslednje projekte zunanjega izvajalca:

- upravljanje in izvajanje programa podporne storitve,
- upravljanje in izvajanje programa – usposabljanje,
- računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje – razvoj in programiranje aplikacije in
- računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje – usposabljanje.

S sporazumom o prenosu modula za vnos podatkov v okvir informacijskega sistema ISARR je bilo dogovorjeno, da stroške v zvezi z namestitvijo modula za vnos podatkov (v nadaljevanju: MVP) krije Ministrstvo za šolstvo in šport. Ministrstvo za šolstvo in šport je preneslo na SVLR materialne avtorske pravice, izvorno kodo, vso razpoložljivo dokumentacijo, uporabljene računalniške postopke, izvedene rešitve, pripomočke in druge informacijske vire, ki so bili potrebni za izdelavo modula. Vrednost MVP, ki je bila zapisana v sporazumu, je 79.872 evrov.

Nekaj časa je zunanji izvajalec⁶² izvajal postopke vzdrževanja ISARR, ne da bi bila z njim podpisana pogodba. V začetku leta 2008 je SVLR objavila javno naročilo⁶³ z nazivom Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju (v nadaljevanju: javno naročilo za ISARR). Na podlagi tega je bila podpisana pogodba⁶⁴ (v nadaljevanju: pogodba o razvoju in vzdrževanju ISARR), s katero je SVLR zagotovila nadaljnji razvoj in vzdrževanje ISARR.

Na sliki 5 smo grafično predstavili pomembnejše mejnike v časovnem poteku razvoja ISARR.

⁵⁸ Specifikacije zahtev nadgradnje modula MJR za potrebe MŠŠ, IPMIT, d. o. o., 7. 5. 2007.

⁵⁹ Pogodba št. 3311-07-969002 med Ministrstvom za šolstvo in šport in IPMIT, d. o. o. v vrednosti 46.632 evrov.

⁶⁰ Javni razpis za Tehnično pomoč MŠŠ (Ministrstvo za šolstvo in šport) 2006 – Upravljanje in izvajanje programa (EPD06.4.2.03.001, NRP 2611-05-0403) in računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje (EPD06.4.2.04.001, NRP 2611-05-0404) z oznako javnega naročila 4300-330/2006.

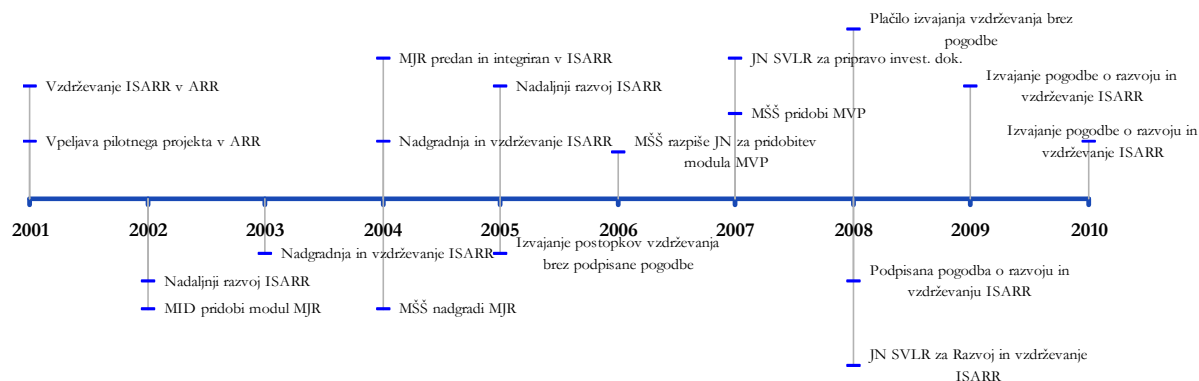
⁶¹ Pogodba za zagotavljanje tehnične pomoči št. 3311-06-969008 med Ministrstvom za šolstvo in šport in IPMIT, d. o. o. z dne 30. 11. 2006, v kateri je zapisano, da naj bi trajala do 31. 8. 2008. Podpisana sta bila dva aneksa, z drugim so skupno pogodbeno vrednost spremenili na 458.146 evrov.

⁶² Janez Berce, s. p.

⁶³ Javno naročilo št. JN277/2008, Uradni list EU, št. 2008/S 12-014409.

⁶⁴ Pogodba o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju št. 1536-08R100022 z dne 23. 4. 2008, podpisana z izvajalcem IPMIT, d. o. o., aneks št. 1 k pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju, št. C 1536-08R100022 z dne 27. 5. 2008.

Slika 5: Časovni potek razvoja ISARR



Legenda: MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport, MID – Ministrstvo za informacijsko družbo, ARR – Agencija za regionalni razvoj.

Vir: podatki SVLR.

4.2 Opis sistema ISARR

ISARR je centralni referenčni informacijski sistem organa upravljanja za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Z njim organ upravljanja zbira podatke, pomembne za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

V letu 2008 je pričel delovati Center za pomoč uporabnikom.

Rešitve znotraj ISARR so tehnološko raznovrstne. Programski moduli, ki sestavljajo informacijski sistem ISARR, so navedeni v tabeli 4.

Tabela 4: Moduli informacijskega sistema ISARR

Ime	Opis	Platforma
Modul za vzdrževanje referenčnega sistema (v nadaljevanju: MRS)	Administrativni modul je namenjen vzdrževanju in nastavitvam sistema. Služi za vzdrževanje šifrantov, vnos podatkov o razvojnih programih in nastavitve uporabniških pravic, strukture programov, kazalnikov, procesov izvajanja ipd. v centralnem podatkovnem skladišču. Prehodno služi tudi za vnos podatkov na ravni projektov in podprojektov. V okviru modula so bile dodane dodatne funkcionalnosti, ki so poimenovane kot MRS črpanje sredstev (v nadaljevanju: MČS). Uporabnikom je omogočena priprava zahtevka za izplačilo, zahtevka za povračilo in zahtevkov za izplačilo avansa.	MS SQL (informacijski sistem za upravljanje zbirk podatkov), tudi za vse module v nadaljevanju MS Access (vmesnik)
MJR	Uporabniški modul je namenjen izvajanju in spremljanju javnih razpisov.	.NET
Modul za prenose podatkov (v nadaljevanju: MPP)	Administrativni modul je namenjen transformaciji podatkov za izmenjavo z drugimi informacijskimi sistemi znotraj državne uprave in izven nje.	DTS procedure v povezavi z MS SQL
Modul za analize podatkov (v nadaljevanju: MAP)	Uporabniški modul je namenjen analizam podatkov na ravni razvojnih programov, z možnostjo enostavnega poizvedovanja v globino (projekti oziroma operacije in podprojekti oziroma faze, ...) ter po različnih dimenzijah (teritorialne enote, obdobja, statusi, viri ipd.).	ProClarity Analytics
Modul za statusno poročanje (v nadaljevanju: MSP)	Uporabniški modul, namenjen poročanju o razvojnih programih z vnaprej pripravljenimi statusnimi poročili in izpisu dokumentov (zahtevki za povračilo).	ASP IIS
MVP	Uporabniški modul je namenjen podpori procesa vnosa podatkov, potrebnih za spremljanje napredka na operativnih ravneh (operacije, projekt, faze) in izpisom pripadajočih dokumentov (obrazcev) v procesu (zahtevki za izplačilo s prilogami). Za potrebe evropskega socialnega sklada podpira tudi vnos podatkov na ravni posameznika.	.NET

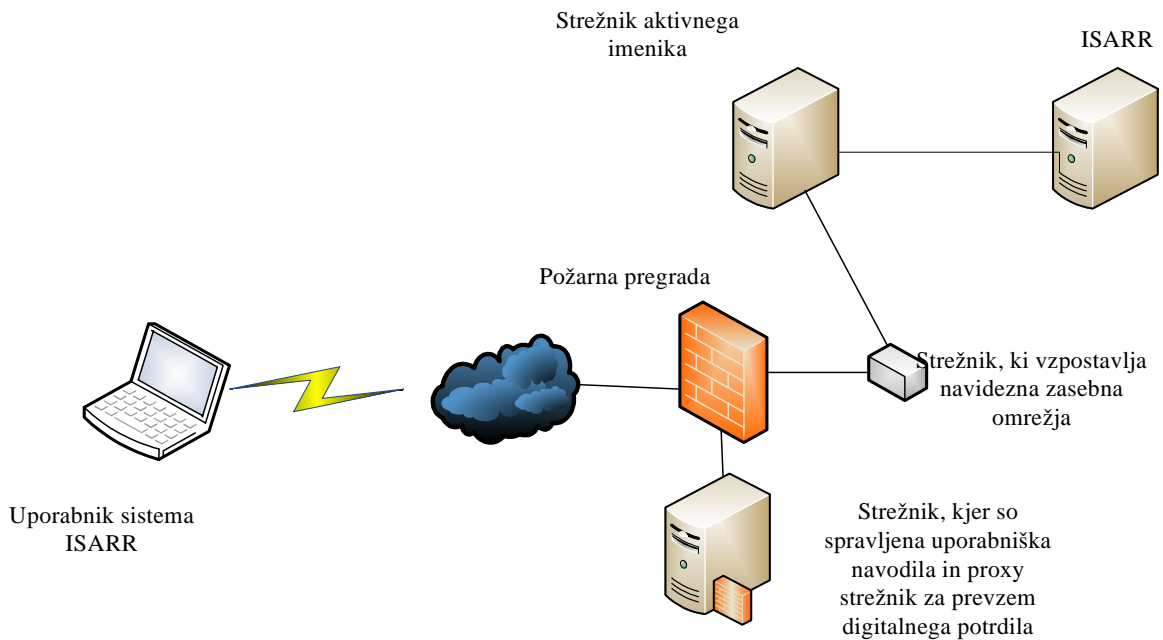
Vir: SVLR⁶⁵.

⁶⁵ Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v obdobju 2007–2010, Dokument identifikacije investicijskega projekta, št. 404-12/2007-24 z dne 25. 5. 2007, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za računalništvo in informatiko, potrjen na SVLR julij 2007.

4.2.1 Opis arhitekture za delovanje ISARR

Za delovanje ISARR se uporabljata dve gruči strežnikov. Prvo gručo tvorita dva VMware ESX strežnika. Na njej je nameščen Microsoft SQL Server 2000 z vsemi podatkovnimi zbirkami ISARR. Tudi drugo gručo tvorita dva VMware ESX strežnika. Tu je nameščen Microsoft SQL Server 2000 za ProClarity Analytics Server, na istem strežniku pa so tudi kopije podatkovnih zbirk ISARR. V uporabi sta še dva strežnika s Citrix Secure Access za dostop do lokalnega omrežja ter dva strežnika s Citrix MetaFrame Presentation Server. Na ločenem aplikativnem strežniku je nameščen Internet Information Server 6.0, na katerem deluje spletni del aplikacije ISARR. Na ločenem strežniku je nameščen ProClarity Analytics Server. Poleg navedenega so na dodatnih treh strežnikih nameščene še aplikacija za kreiranje certifikatov, za prevzem digitalnih potrdil in aplikacija e-prijava za prijave na razpise. Uporabljena infrastruktura je poenostavljeno predstavljena na sliki 6.

Slika 6: Poenostavljena logična postavitev ISARR



Vir: SVRL.

Vsi strežniki delujejo v enotni domeni SVLR na lokaciji Dunajska cesta 56, Ljubljana.

4.3 Finančna sredstva za razvoj in vzdrževanje ISARR

V obdobju od leta 2001 do leta 2005 je bilo za razvoj in vzdrževanje ISARR porabljenih 340.356 evrov⁶⁶. Za storitve vzdrževanja ISARR v letu 2005, ko SVLR ni imela sklenjene pogodbe, je bila z zunanjim izvajalcem sklenjena izvensodna poravnava⁶⁷, na podlagi katere je bilo v letu 2008 zunanjemu izvajalcu izplačano 121.038 evrov.

Ministrstvo za informacijsko družbo je za aplikacijo URANUS, ki jo je predalo JARR v 2004, porabilo 31.209 evrov. Ministrstvo za šolstvo in šport pa je v okviru ESS in ESRR dodatno vložilo v nadgradnjo MJR 53.580 evrov in v vzpostavitev MVP 458.146 evrov.

Pogodba o razvoju in vzdrževanju ISARR v vrednosti do 3.698.528 evrov je bila sklenjena na podlagi javnega naročila za ISARR, ki ga je SVLR objavila v začetku leta 2008. Po podatkih iz glavne knjige SVLR je bilo do konca leta 2010 po tej pogodbi izplačano 2.577.138 evrov ali 69,7 odstotka pogodbene vrednosti.

V tabeli 5 so prikazani izplačani zneski do konca leta 2010 po letih, grafično pa je dinamika porabe sredstev za razvoj in vzdrževanje ISARR predstavljena na sliki 7.

⁶⁶ Podrobnejši podatki o pogodbah, izvajalcih in izplačilih v obdobju do leta 2005 so navedeni v prilogi 1.

⁶⁷ Poravnava med SVLR in Berce Janez, s. p. Celje z dne 30. 5. 2008, izdalo Državno pravobranilstvo, št. dokumenta P-A11-57/2007-24-TU.

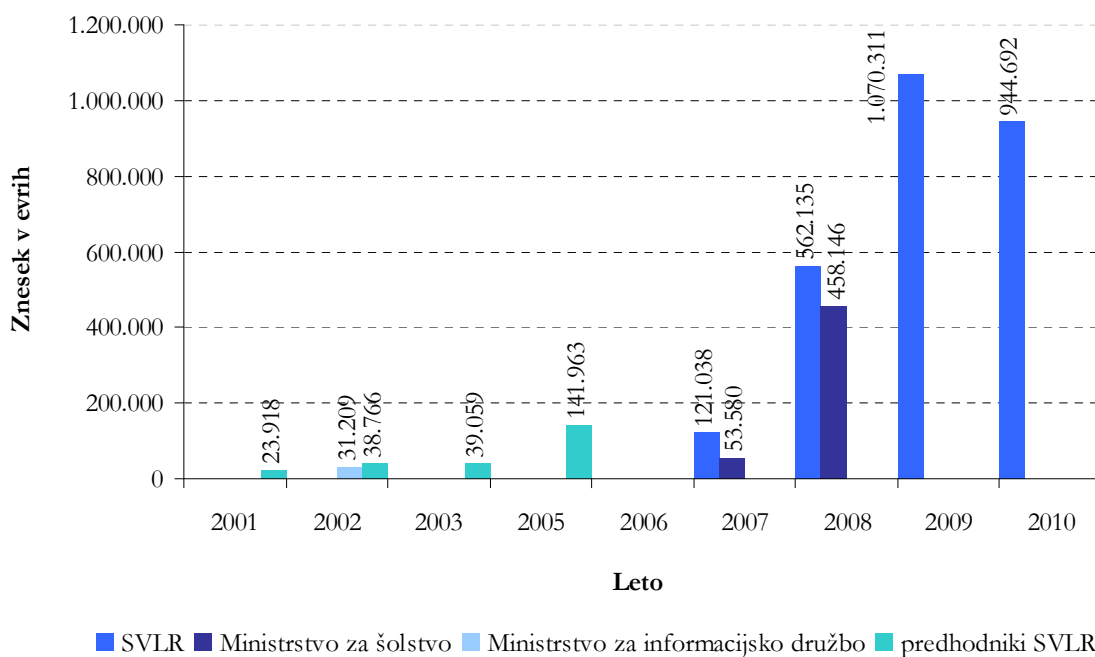
Tabela 5: Izplačani zneski po pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR v letih 2008, 2009 in 2010

v evrih

Šifra postavke	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010
1592	109.679	150.000	23.878
1596	339.342		
1606	113.114		
6940		206.162	238.497
6964		36.382	42.088
7607		206.162	238.497
7609		36.382	42.088
9417		369.939	238.496
9430		65.284	42.088
9189			57.977
9190			21.083
Skupaj:	562.135	1.070.311	944.692

Viri: podatki glavne knjige SVLR za leta 2008, 2009 in 2010.

Slika 7: Dinamika porabe sredstev za razvoj in vzdrževanje ISARR



Vir: podatki SVLR.

5. UČINKOVITOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR

5.1 Obrazložitev revizije

Učinkovitost delovanja informacijskega sistema SVLR smo ugotavljali z iskanjem odgovorov na vprašanje:

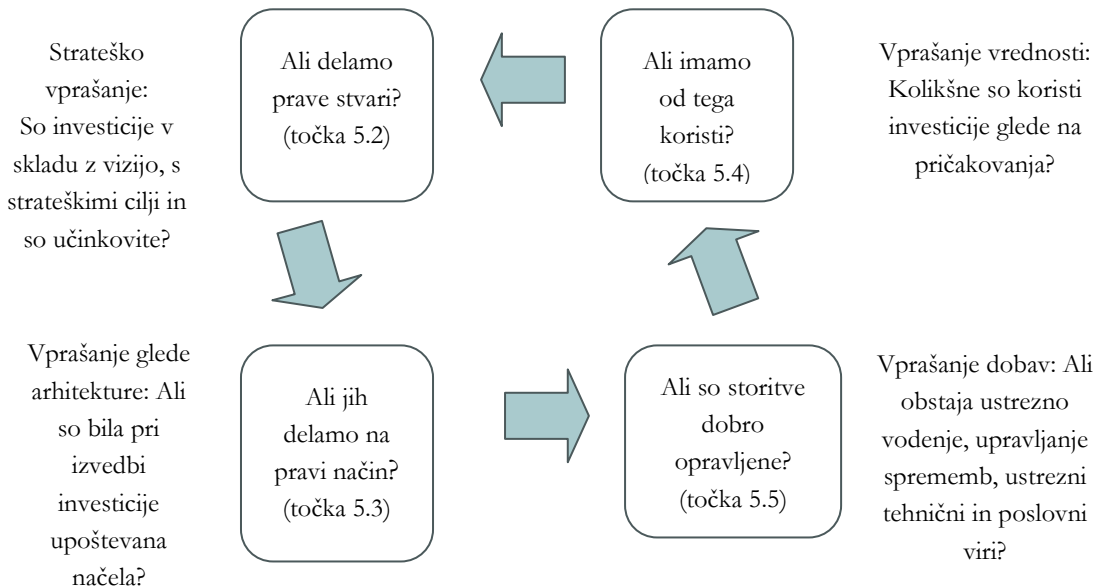
- ali SVLR zagotavlja učinkovito delovanje informacijskega sistema ISARR?

Na vprašanje smo odgovorili tako, da smo poiskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- ali SVLR izvaja prave stvari za učinkovito delovanje informacijskega sistema ISARR;
- ali SVLR zagotavlja delovanje informacijskega sistema ISARR na pravi način;
- ali so storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema ISARR dobro opravljene;
- ali ima SVLR pričakovane koristi zaradi delovanja informacijskega sistema ISARR;
- ali aplikativne kontrole v informacijskem sistemu ISARR delujejo?

Pri ocenjevanju smo upoštevali okvira dobre prakse COBIT (pri drugem, tretjem in zadnjem vprašanju) in Val IT (pri prvem in četrtem vprašanju). COBIT predstavlja vse procese, ki jih običajno najdemo v okolju informacijske tehnologije. Osredotočen je na zahteve za ustrezno vodenje in postavitve ustreznih kontrol za informacijsko tehnologijo. Val IT pa je komplementaren okviru COBIT v poslovnem in finančnem vidiku. Postavlja dobro prakso za merjenje, nadzor in izboljšanje uresničitve učinkov investicij v informacijsko tehnologijo. Uporabljena vprašanja iz obeh okvirov so predstavljena na sliki 8.

Slika 8: Štiri temeljna vprašanja upravljanja z informacijsko tehnologijo



Vir: Val IT.

5.2 Usklajenost investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali SVLR izvaja prave stvari za učinkovito delovanje informacijskega sistema ISARR, smo uporabili kriterije, ki so v okvirih dobre prakse Val IT zapisani v točki Upravljanje vrednosti⁶⁸.

5.2.a SVLR je januarja 2007 pripravila predlog dolgoročnega načrta razvoja informacijskega sistema ISARR in dodatek k dolgoročnemu načrtu razvoja informacijskega sistema ISARR. V predlogu dolgoročnega načrta razvoja informacijskega sistema ISARR je zapisano, da naj bi ISARR na enem mestu povezoval vse državne, javne, lokalne, zasebne in tuje informacijske sisteme, ki so kakor koli vključeni v razvojno politiko države, in naj bi zagotavljal podporo tistim procesom izvajanja razvojnih programov, ki predstavljajo uresničevanje državnih razvojnih programov in smiselno sodijo v delovno področje ISARR. Arhitektura informacijskega sistema ISARR naj bi bila taka, "da bi sledila najbližjemu možnemu viru vnosa podatkov, kar pogojuje prehod na spletno tehnologijo". V dokumentu je še zapisano, da naj bi se vzpostavila povratna povezava s sistemom MFERAC, s katero bi bilo mogoče preprečiti izplačilo odredbe iz proračuna, če zahtevke za izplačilo ne bi bil potrjen v ISARR. Poleg tega pa naj bi vzpostavili tesnejšo in boljše povezavo z IS-PA2007 s podporo procesu, z vmesnimi kontrolami in s povratnim prenosom podatkov v sistem ISARR. Predviden je bil prehod na novejšo tehnologije, in sicer na Microsoft SQL

⁶⁸ Vrednost je definirana kot končni poslovni učinek, kot je pričakovan iz investicij, ki temeljijo na uporabi informacijske tehnologije. Lahko je finančni, nefinančni ali pa kombinacija obeh.

Server 2005 in na .NET tehnologijo za modula MVP in MSP. Predlogu, ki ga je SVLR poslala⁶⁹ v medresorsko usklajevanje ministrstvom in ki naj bi ga SVLR posredovala na vlado, je bil dodan finančni načrt, sredstva, potrebna za izvedbo predlaganih novih funkcionalnosti, pa so bila ocenjena v vrednosti 1.494.000 evrov. Pripravljeni predlog na vlado ni bil posredovan. Tako SVLR nima sprejete strategije za ISARR.

5.2.b SVLR je za izvedbo javnega naročila za ISARR, v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁷⁰ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), izvedla javno naročilo za izbiro izvajalca za izdelavo investicijske dokumentacije za projekt z vrednostjo do 2.500.000 evrov. Zunanji izvajalec naj bi izdelal dokument identifikacije investicijskega projekta, investicijski program in študijo izvedbe nameravane investicije. Izbrani zunanji izvajalec naj bi pripravil dokumentacijo v roku 11,8 tedna⁷¹. Pri pripravi dokumentacije je zunanji izvajalec ocenil zunanje stroške investicije na 3.798.275 evrov, kar je več od prvotno načrtovane vrednosti investicije. Glede na določila uredbe o enotni metodologiji je za investicijo, katere vrednost presega 2.500.000 evrov, treba izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijsko zasnovo in investicijski program. Z zunanjim izvajalcem je SVLR zato podpisala še pogodbo za izdelavo manjkajoče predinvesticijske zasnove⁷².

V pripravljenem dokumentu identifikacije investicijskega projekta⁷³ je zapisano, da naj bi bile v okviru investicije v celoti podprte procesne in poročevalske zahteve Evropske unije, izboljšana učinkovitost izvajanja razvojnih politik in programov ter zagotovljena trajna zanesljivost in varnost uporabe ISARR. Navedeni so bili naslednji cilji investicije:

- podpora spremljanju izvajanja projektov,
- podpora specifikam nove finančne perspektive in izboljšanje uporabnosti ISARR,
- odpravljanje podvajanja vnosa podatkov v različnih sistemih in razširitev nabora podatkov v ISARR,
- podpora izvajanju domačih, sektorskih razvojnih programov in projektov,
- usposabljanje uporabnikov,
- zagotavljanje skrbništva sistema,
- zagotavljanje podpore uporabnikom,
- organizacija vzdrževanja sistema in izvajanje vzdrževanja v triletnem obdobju.

V izdelani predinvesticijski zasnovi⁷⁴ je zapisano, da je izmed možnih variant izvedbe investicije optimalna tista, ki vsebuje notranjo implementacijo statusnih poročil, saj zagotavlja doseganje vseh zastavljenih ciljev investicije ob upoštevanju načela ekonomičnosti in manjših tveganjih. Ocena celotnih stroškov za

⁶⁹ Medresorsko usklajevanje Dolgoročnega načrta razvoja informacijskega sistema ISARR, št. 63-1/07-1 z dne 9. 1. 2007.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

⁷¹ Pogodba med SVLR in Fakulteto za računalništvo in informatiko št. C1536-07R100018 z dne 26. 3. 2007 v vrednosti 46.800 evrov.

⁷² Pogodba med SVLR in Fakulteto za računalništvo in informatiko št. C1536-07R100039 z dne 14. 6. 2007 v vrednosti 7.956 evrov.

⁷³ Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v obdobju 2007–2010, Dokument identifikacije investicijskega projekta, Fakulteta za računalništvo in informatiko, Ljubljana, julij 2007.

⁷⁴ Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v obdobju 2007–2010, Predinvesticijska zasnova, Fakulteta za računalništvo in informatiko, Ljubljana, julij 2007.

investicijo v stalnih cenah, zapisana v dokumentu identifikacije investicijskega projekta, je 4.000.000 evrov z vključenim DDV. Kot je zapisano v dokumentu identifikacije investicijskega projekta, je bila ocena podana na podlagi strokovne ocene investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in zunanjih svetovalcev na področju razvoja informacijskih sistemov.

V investicijskem programu⁷⁵ je zapisana analiza stanja s prikazom predvidenih sprememb v obstoječih modulih. V modul MVP, ki je bil spletna aplikacija, naj bi se prenesle določene funkcionalnosti modula MRS. Modul MRS naj bi ohranil le vlogo administrativnega modula sistema. V MSP naj bi izdelali standardna statusna poročila. V investicijskem programu je zapisano tudi tveganje zaradi neažurne tehnične dokumentacije, kar je oteževalo usposabljanje novih strokovnjakov. Kot ukrep za zmanjšanje tveganja je navedeno, da naj bi se izvedla sistematična prenova in sprotno ažuriranje tehnične dokumentacije, sprotna izgradnja zbirke znanja o ISARR v okviru Centra za pomoč uporabnikov in razpršitev znanja med večjo skupino strokovnjakov.

V študiji izvedbe investicije⁷⁶ so bile zapisane aktivnosti in predvideni izdelki, ki naj bi nastali na podlagi investicije, tako okvirno, da ni mogoče ugotoviti, kaj naj bi bilo narejeno in od kod izvirajo ocene za potreben napor v merski enoti človek dan⁷⁷.

Pojasnilo SVLR

Med pripravo investicijske dokumentacije še niso bila sprejeta ključna navodila (Navodila organa upravljanja, Smernice organa za potrjevanje, opisi sistema upravljanja in nadzora za operativne programe) in niso bili definirani usklajeni procesi, ki bi lahko bili podlaga za potrebno analizo informacijskih zahtev in podrobno oceno napora. Ključne vsebinske zahteve so opredelili na podlagi izkušenj pretekelega finančnega obdobja. Ocena potrebnega napora pa je temeljila na izkušnjah pretekelega obdobja in poznavanja obstoječe verzije ISARR ter drugih sistemov v okolici.

5.2.c Vodstvo SVLR je bilo seznanjeno z izvajanjem projekta in težavami, ki so se pri tem pojavljale. SVLR je naročila⁷⁸ "izdelavo posnetka stanja na projektu ISARR s pripravo in izvedbo ukrepov za pospešeno reševanje problemov v delovanju informacijske rešitve". Zunanji izvajalec je izdelal posnetek stanja ter pripravil izhodiščno in končno poročilo za obravnavo na seji vlade. Sodeloval je pri reševanju vsebinskih vprašanj, pa tudi pri reševanju tehničnih in organizacijskih problemov projekta⁷⁹. V končnem poročilu je zunanji izvajalec zapisal, da je bila presenetljiva odločitev vodje razvoja na strani izvajalca in vodje projekta na strani naročnika glede razvoja novega modula MČS v okviru MRS, saj se MČS procesno navezuje na MVP in bi ga bilo mogoče razviti v sklopu tega modula. Zapisal je še, da je bilo tako odločeno, da se novi modul razvija "v zastarelem in s tehnološkega vidika dokaj neprimernem razvojnem okolju za aplikativno programsko opremo razširjenega kroga uporabnikov". Prav tako je opozoril "na izredno nizko razvojno hitrost 30 človek dni na mesec". Priporočil je, da bi bilo treba vzpostaviti še eno razvojno skupino. Priporočil je tudi pripravo operativnih načrtov, ki bi bili usklajeni s poslovnimi cilji SVLR oziroma s cilji upravljanja sistema kohezijske politike.

⁷⁵ Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v obdobju 2007–2010, Investicijski program, Fakulteta za računalništvo in informatiko, Ljubljana, julij 2007.

⁷⁶ Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v obdobju 2007–2010, Študija izvedbe investicije, Fakulteta za računalništvo in informatiko, Ljubljana, julij 2007.

⁷⁷ Vrednost za človek dan v študiji izvedbene investicije je 551,04 evra ne glede na vrsto aktivnosti.

⁷⁸ Naročilnica št. 16-SVLR-09 z dne 19. 2. 2009 za Libertin, d. o. o., Vrhnika.

⁷⁹ Tedenska poročila in končno poročilo o delu so bila predana v aprilu 2009.

SVLR je nato pričela postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb⁸⁰ za podporo učinkovitejšemu razvoju in delovanju ISARR s predvidenim obsegom storitev desetih svetovalnih dni na mesec za obdobje šestih mesecev. SVLR je opredelila "specifične cilje" javnega naročila, med katerimi je bilo tudi spremljanje uresničevanja doseganja strateških ciljev naročnika glede razvojnih prioritet sistema ISARR in ukrepov za povečanje njegove učinkovitosti ob rednem sodelovanju na operativnih sestankih projekta ISARR. Z izbranim izvajalcem je bila podpisana pogodba⁸¹, na podlagi katere je zunanji izvajalec v začetku junija 2009 pripravil povzetek priporočil za vodstvo, nato pa je bila pogodba sporazumno prekinjena. V povzetku priporočil za vodstvo je zunanji izvajalec podal tudi priporočila za razvoj, kjer je tudi zapisal, naj se kar najhitreje decentralizira del vnosa matičnih podatkov, razvoj pa naj se ne izvaja več v tehnologiji Microsoft Access. Razvoj in vzdrževanje naj bi se po njegovem priporočilu osredotočila na module MVP, MČS, MPP, MRS in na povezovanje ISARR z ostalimi informacijskimi sistemi. Za modula MJR in MAP pa naj bi se razporedilo kar najmanj virov.

5.2.d S stanjem na projektu ISARR⁸² se je zaradi problematike črpanja sredstev evropske kohezijske politike v letu 2009 ukvarjala tudi vlada⁸³. Ugotovila je⁸⁴, da informacijski sistem še ni v celoti operativen in da ne podpira celovito procesa izvajanja kohezijske politike. Ministrstvu za finance in SVLR je naložila, da preoblikujeta projekt ISARR v skupni projekt za podporo kohezijske politike v skladu z opredeljenimi vlogami v izvajanju kohezijske politike. SVLR je nato oblikovala sklep o imenovanju projektnega sveta in delovnih teles⁸⁵, v katerem pa ni imenovala vodje projekta pri naročniku, ta tudi ni bil imenovan kasneje. Z datumom veljave tega sklepa je prenehal veljati sklep št. 3850-1/2008-27. Projektna organizacija, določena z omenjenim sklepom, ni nikoli dejansko zaživela. Namesto tega so na SVLR vzpostavili delovne skupine, ne da bi upoštevali dotedanje pristojnosti in procese na projektu. Septembra 2010 je bila ustanovljena delovna skupina za usklajevanje informacijskih rešitev v sistemih ISARR in IS-PA2007⁸⁶.

V Informaciji o stanju in predlogih nadaljnjih ukrepov za izboljšanje upravljanja kohezijske politike, s katero se je seznanila vlada, je SVLR med ključne vsebinske razloge za zavračanje zahtevkov za povračilo zapisala nerazrešena vsebinska vprašanja, neustrezno pripravljene zahtevke, neusklajenost podatkov na

⁸⁰ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb, št. 430-20/2009-1 z dne 30. 3. 2009.

⁸¹ Pogodba o izvajanju podpore za učinkovitejši razvoj in delovanje referenčnega informacijskega sistema za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (ISARR) med SVLR in Libertin, d. o. o., Vrhnika, št. C1536-09M810345, 16. 4. 2009, v vrednosti 28.800 evrov.

⁸² Sklep o imenovanju vodje projektnega sveta in drugih članov za projekt Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju, št. 3850-1/2008-27 z dne 5. 6. 2008 (v nadaljevanju: sklep št. 3850-1/2008-27).

⁸³ Poročilo o stanju na projektu ISARR s predlogi ukrepov za učinkovito črpanje sredstev evropske kohezijske politike in Informacija o stanju in predlogih nadaljnjih ukrepov za izboljšanje upravljanja kohezijske politike, 16. 4. 2009,

[URL: http://www.vlada.si/si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article//1917/3bf9de6f7e/], april 2011.

⁸⁴ Sklep vlade št. 54402-3/2009/3 z dne 16. 4. 2009.

⁸⁵ Sklep o imenovanju projektnega sveta in delovnih teles ter njihovih nalog pri projektu Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR, št. 3850-1/2008-79 z dne 17. 9. 2009.

⁸⁶ Sklep o ustanovitvi, delovanju in imenovanju članov Skupne delovne skupine za usklajevanje informacijskih rešitev v sistemih ISARR in IS-PA2007 z dne 3. 9. 2010.

listinah in podatkov, vnesenih ali izračunanih v ISARR, in sicer zaradi različnega zaokroževanja, izračunavanja stopnje sofinanciranja in podobno. Med vprašanja, ki so jih že razreševali, je SVLR zapisala:

- določitev višine upravičenih stroškov, ki so osnova za izračun prispevka Evropske unije, ki imajo prihodke;
- "centovska razhajanja", ki izhajajo iz neskladja med izplačanim zneskom (odredba) in zneskom v sistemu ISARR, ki je posledica naknadnega vnosa listin, iz katerih se pripravi zahtevek za izplačilo;
- ustrezno odločitev glede spremljanja/obravnave shem državnih pomoči.

5.2.1 Povzetek

SVLR nima sprejete strategije za ISARR. Zunanji izvajalec je izdelal dokument identifikacije investicijskega projekta, investicijski program, študijo izvedbe in predinvesticijsko zasnovo nameravane investicije. V investicijskem programu je zapisana analiza stanja s prikazom predvidenih sprememb v obstoječih modulih. V študiji izvedbe investicije pa so bile zapisane aktivnosti in predvideni izdelki tako okvirno, da ni mogoče ugotoviti, kaj naj bi bilo narejeno in od kod izvirajo ocene za potrebni napor. Vodstvo SVLR je spremljalo stanje na projektu, saj je naročilo izdelavo posnetka stanja na projektu ISARR ter pripravo in izvedbo ukrepov za pospešeno reševanje problemov v delovanju informacijske rešitve. Zunanji izvajalec, ki je nalogo opravil, je podal tudi priporočila za razvoj ISARR. SVLR je pripravila poročilo za vlado in na podlagi sklepa vlade izvedla naloge, ki ji jih je naložila vlada v zvezi s postavitvijo skupnega projekta, saj je imenovala projektni svet in delovna telesa. SVLR pa ni imenovala vodje projekta pri naročniku. Projekt se s projektno organizacijo, ki je bila določena v skladu s sklepom vlade, od septembra 2009 ni izvajal. Namesto tega so na SVLR vzpostavili delovne skupine, ne da bi se upoštevale dotedanje pristojnosti in procesi na projektu. Naloge vodenja je opravljal skrbnik pogodbe naročnika. Septembra leta 2010 je bila ustanovljena delovna skupina za usklajevanje informacijskih rešitev v sistemih ISARR in IS-PA2007.

Priporočila zunanjega izvajalca, ki so bila dana v okviru izvajanja podpore učinkovitejšemu razvoju in delovanju ISARR, niso bila upoštevana. Ocenjujemo, da SVLR ni izvajala vseh potrebnih aktivnosti za zagotovitev usklajenosti investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji.

5.3 Zasnova in vzpostavitev informacijskega sistema ISARR

Preverjali smo, ali je SVLR zasnovala in pridobivala informacijski sistem tako, da zagotavlja njegovo učinkovito delovanje. Pri ocenjevanju smo uporabili kriterije, ki so zapisani v okvirih dobre prakse COBIT v točki Nabava in vpeljava.

5.3.a SVLR ni določila metodologije za razvoj informacijskega sistema, čeprav je že poleti 2006 dobila priporočilo⁸⁷ Urada za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP), naj jo formalno uvede ter uvede tudi metodologijo upravljanja s spremembami aplikativne programske opreme. Prav tako pred pripravo javnega naročila za ISARR v letu 2007 ni pripravila in potrdila sistemskih specifikacij, ki bi poslovne zahteve pretvorile v specifikacijo sistema. Opis funkcionalnosti sistema je bil zapisan le okvirno in ni vseboval podrobnih zahtev. Podobna ugotovitev je bila zapisana tudi v pismu poslovodstvu. V njem je

⁸⁷ Pismo poslovodstvu o opravljenem pregledu projekta razvoja in uvedbe informacijskega sistema ISARR, Urad za nadzor proračuna, junij 2006 (v nadaljevanju: pismo poslovodstvu).

bilo zapisano tudi priporočilo UNP, naj SVLR v okviru priprave dokumentacije javnega naročila za ISARR zagotovi pripravo podrobne projektne dokumentacije⁸⁸, ki pa ga SVLR ni upoštevala, saj je bil v razpisni dokumentaciji javnega naročila za ISARR nato naveden le grob opis informacijskega sistema.

5.3.b SVLR nima podatkovnega slovarja, čeprav je bilo že v analizi sistema ISARR zapisano priporočilo, da bi bilo treba dopolniti opise meta podatkov in jih enolično uskladiti. Podatkovni slovar bi poslovnim uporabnikom omogočal razumevanje vsebine podatkov v podatkovni zbirki, olajšal izmenjavo podatkov med različnimi aplikacijami in preprečil redundantnost podatkov in uporabo nekompatibilnih tipov zapisov podatkov. Pri izbiri tipa zapisa podatkov v podatkovni zbirki SVLR ne upošteva⁸⁹ smernic za izvajanje povračil, ki v točki Določitev virov financiranja operacije določa, da mora biti podatek o načrtovanih virih financiranja⁹⁰ zapisan na dve decimalni mesti natančno. Za zapis vseh zneskov v podatkovni zbirki ISARR SVLR uporablja tip zapisa *float*, ki podatkov v podatkovno zbirko ne zapiše natančno. Izjemo predstavlja podatkovna zbirka modula MVP, ki ga je pridobilo in predalo SVLR Ministrstvo za šolstvo in šport, kjer so za zapis zneskov v podatkovni zbirki izbrali tip zapisa *money*, ki zapiše podatke natančno na dve decimalni mesti. SVLR uporablja kot informacijski sistem za upravljanje zbirk podatkov Microsoft SQL Server 2000. V navodilih proizvajalca je zapisano, da se pri tipih zapisa podatkov *float* podatki v podatkovno zbirko ne zapišejo natančno tako, kot jih je vpisal uporabnik, in ga zato razvršča v tip zapisa podatka s približkom števila⁹¹. Tak tip zapisa zato ni primeren za uporabo v programskih rešitvah na računovodskem področju, še posebej pa ne v operacijah, ki vključujejo zaokroževanje ali primerjavo enakosti zneskov. Med tipe zapisov, ki zapisujejo števila točno, sodijo v Microsoft SQL Server npr. tipi zapisa *money*, *decimal in numeric*. V različnih modulih sistema ISARR in pripadajočih podatkovnih zbirkah SVLR uporablja različne tipe zapisa podatkov za enako vsebino, zato prihaja do nekonsistentnih vrednosti zapisov istih podatkov v različnih tabelah v uporabljenih podatkovnih zbirkah. Kot posledica različnosti zapisov v podatkovni zbirki so nekonsistentni tudi prikazi in izpisi vrednosti podatkov, ki so hkrati lahko tudi rezultat različno izvedenih preračunov vsote zneskov v različnih modulih ISARR. Zaradi tako zapisanih zneskov v podatkovni zbirki in različno izvedenih preračunov se napaka pri zapisu števila lahko preseli na drugo decimalno mesto. Rezultati seštevanja števil v ISARR so lahko drugačni od rezultatov, ki jih uporabniki dobijo pri ročnem seštevanju ali seštevanju istih zneskov v Excel preglednici.

⁸⁸ Ta naj obsega grobi opis informacijskega sistema, podrobni opis informacijskega sistema in zahteve, ki vključuje definicijo uporabniških vmesnikov, podatkovnih vmesnikov, podatkovnih struktur, specifikacije programskih modulov, zahteve po vgrajenih kontrolah, seznam varnostnih zahtev, opredeljene izhode, postopke spreminjanja zahtev, testne napore podatkov oziroma transakcij, načrt razvoja, testiranja in nameščanja programske opreme, eskalacijski postopki ipd.

⁸⁹ Kot je opredeljeno v poglavju 4.

⁹⁰ Upravičeni stroški, znižani za prihodke, delež javnih virov financiranja, znesek javnih virov financiranja, delež prispevka Evropske unije, znesek prispevka Evropske unije, znesek posameznega nacionalnega javnega vira financiranja, znesek zasebnih virov financiranja.

⁹¹ Namesto prave (vnesene ali izračunane) vrednosti se v podatkovno polje vpiše le zelo dober približek prave vrednosti.

Primer uporabe različnih tipov zapisov podatkov za isto vsebino v različnih modulih sistema ISARR

Primer zapisa vrednosti: V modulu MVP, ki ga je pridobilo Ministrstvo za šolstvo in šport, so zneski v pripadajoči podatkovni zbirki definirani kot tip zapisa podatka *money*, v katerem se zapiše znesek na dve decimalni mesti natančno. V ostalih modulih, ki jih je pridobila SVLR, pa se za zapis zneskov uporablja tip zapisa podatka *float*, ki zneskov ne prikazuje vedno točno in ni primeren za uporabo tam, kjer morajo biti števila zapisana točno po vrednosti in na določeno število decimalnih mest natančno. Vnesen ali izračunan podatek je tako zapisan z mantiso in eksponentom števila 2, npr.: namesto vnesenega števila 48,15 se v podatkovno polje v zbirki zapiše število 48,14999999.

Primeri zapisov zneskov v podatkovni zbirki sta še na primer 8740,00526030142 in 1691500,02087421.

5.3.c Podatke, ki bi jih moral zagotavljati organ upravljanja v informacijskem sistemu v elektronski obliki, je v smernicah za izvajanje povračil definirali organ za potrjevanje⁹², česar pa SVLR ne upošteva v celoti. SVLR v podatkovno zbirko ne zapisuje vseh potrebnih podatkov, ki bi zagotavljali revizijsko sled za zahtevek za povračilo. Med podatki, ki morajo⁹³ biti zapisani v skladu s smernicami za izvajanje povračil na zahtevku za povračilo, so znesek javno upravičenih izdatkov, znesek prispevka Evropske unije za povračilo in znesek nacionalnega javnega financiranja tekočega in predhodnega zahtevka za povračilo. Ti podatki so zapisani na obrazcu, ki ga NPU izpiše iz ISARR in pošlje organu za potrjevanje, v podatkovno zbirko ISARR pa se na obrazcu navedeni podatki ne zapišejo. To pomeni, da v informacijskem sistemu niso shranjeni verodostojni podatki o zahtevku za povračilo. Zaradi sprememb v programski opremi so se spreminjali algoritmi za izračun posameznih polj, kar povzroča, da v informacijskem sistemu niti s ponovitvijo postopka priprave zahtevka za povračilo ni mogoče zanesljivo dobiti enakih podatkov z zahtevka za povračilo, ki je bil že poslan organu za potrjevanje in certificiran⁹⁴.

Ko SVLR pripravlja podatke za prenos v informacijski sistem IS-PA2007, se vrednosti polj v ISARR ponovno izračunajo. Pri tem prihaja do razlik v podatkih, poslanih organu za potrjevanje, in podatkih na posredovanih zahtevkih za povračilo, kar je razlog za zavrnitev zahtevka za povračilo. Zavrnitev zahtevka pomeni, da se izdatkov ne upošteva v evidencah organa za potrjevanje. NPU lahko upravičene izdatke sicer znova vključi v naslednji zahtevek za povračilo, vendar pa to pomeni dodatno delo NPU za pripravo novega zahtevka in kasnejši priliv sredstev v državni proračun.

Ukrep SVLR

SVLR je predložila dokument Strnjena specifikacija in načrt rešitve ponovljivega izpisa zahtevka za povračilo, konsistentnega z izvozom podatkov IS-PA2007 z dne 22. 12. 2010. V njem so opredeljene naloge C15.04, M1.096, G6.06, za katere je bil izdelan testni zapisnik⁹⁵ decembra 2010.

⁹² Poglavje Seznam podatkovnih polj – podatki, ki morajo biti na voljo organu za potrjevanje za potrjevanje izdatkov do Evropske komisije.

⁹³ Smernica za izvajanje povračil je izdana na podlagi 8. člena uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike.

⁹⁴ Certifikacija zahtevka za povračilo pomeni, da je organ za potrjevanje potrdil upravičene izdatke in jih vključil v izjavo o izdatkih, ki jo skupaj z zahtevkom za plačilo predloži Evropski komisiji, ta pa je potrdila prejem izjave o izdatkih.

⁹⁵ Načrt in zapisnik testiranja za nalogo št. C15.04, M1.096, G6.06 z dne 13. 12. 2010.

5.3.d SVLR pripravi načrt za programsko opremo ISARR, ne pripravlja pa načrta nabave tehnološke infrastrukture in potreb opreme za ISARR⁹⁶. V letu 2009 je bila podpisana pogodba⁹⁷ za nabavo strojne in systemske programske opreme. Za izbiro dobavitelja je bil zapisan pogoj, da je certificiran po ISO/IEC 27001:2005. Ta standard prevzema procesni pristop za vzpostavitev, vpeljavo, delovanje, spremljanje, pregledovanje, vzdrževanje in izboljševanje sistema za upravljanje varovanja informacij organizacije. Zahteva naročnika po skladnosti dobavitelja z navedenim standardom, glede na predmet pogodbe, ki je le dobava strojne in systemske programske opreme, ni v skladu z 10. členom Zakona o javnem naročanju⁹⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2), ki določa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja.

5.3.e Ena od pogodbenih obveznosti zunanjega izvajalca pri pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR je tudi usposabljanje uporabnikov za uporabo sistema ISARR, ki se je izvajalo. Po zaključku izobraževanja so udeleženci ocenili kakovost izobraževanja. Ocene izobraževanja so razmeroma visoke. Ker se sistem še vedno dograjuje, pa ocenjujemo, da bi uporabniki potrebovali tudi kasnejše in njim prilagojene informacije, predvsem o novih oziroma spremenjenih funkcionalnostih informacijskega sistema.

5.3.f Preverili smo tudi, ali je nabava aplikacije ISARR potekala v skladu z zakonodajo. V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je bilo za tehnične in kadrovske sposobnosti zahtevano, da je pri izvajalcu zaposlen tudi strokovnjak za evropske vire financiranja z vsaj dveletnimi izkušnjami, čeprav je bil predmet naročila razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema. Za vsebino informacijskega sistema je odgovoren naročnik, saj gre za izdelavo informacijskega sistema po meri naročnika, zato je naročnik tisti, ki mora zelo dobro poznati evropske vire financiranja, in ne ponudnik, katerega primarna dejavnost je izdelava aplikacij s področja informacijske tehnologije po specifikacijah naročnika. Specifikacije niso nujno natančen opis določenih del (vsaj na področju informacijskih sistemov ne, ker so specifikacije odvisne od strokovnega pristopa razvijalca aplikacije), ki jih je treba izvesti (kot npr. točna arhitektura – rešitev aplikacije ipd.), temveč so to lahko tudi zahteve po določenih minimalnih funkcionalnostih sistema (aplikacije). Pisanje specifikacij/funkcionalnosti aplikacije je torej izključna pristojnost naročnika, pri čemer si lahko pomaga tudi z zunanjimi sodelavci (vendar mora biti to objektivno opravičljivo), kar se mora vsekakor izvesti, preden je objavljen razpis za naročilo aplikacije. Takšen pogoj, kot ga je zahteval naročnik, ni sorazmeren predmetu naročila in je neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanja konkurence, kar predstavlja kršitev prvega odstavka 7. člena ZJN-2 in 10. člena ZJN-2.

Pojasnilo SVLR

Informacijski sistem ISARR je bil v obdobju od leta 2007 do leta 2010 prioritetno namenjen spremljanju in izvajanju operativnih programov. Po mnenju SVLR bi izvajalec lahko pripravil uporabno informacijsko rešitev le z vključitvijo strokovnjaka za evropske vire financiranja, zato je tako zahtevo vključila v razpisno dokumentacijo za javno naročilo za ISARR.

⁹⁶ SVLR je imela sicer NRP št. 1536-04-0001 za nakup računalniške, programske opreme in osnovnih sredstev. Vsebina je bila opredeljena kot: "Namen investicije je redna prenova računalniške opreme na delovnih mestih in zagotavljanje nemotenega delovanja strežniškega sistema in računalniškega omrežja. Opremiti je potrebno delovna mesta za novo zaposlene in nakup prevoznega sredstva na Službi vlade RS za lokalno samoupravo regionalno politiko."

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2009_1/ZR2009_III_2_151.pdf], maj 2011.

⁹⁷ Pogodba 1536-09R100019 z dne 15. 7. 2009 v vrednosti 57.929,53 evra.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

Med zahtevami za tehnične in kadrovske sposobnosti je bilo v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR tudi zapisano, da je moral ponudnik uspešno zaključiti vsaj en referenčni projekt ali ga še izvajati sam ali s partnerji z enega od naslednjih področij:

- razvoja informacijskega sistema na področju finančnega monitoringa;
- razvoja informacijskega sistema, ki vključuje povezovanje s katerikoli informacijskim sistemom Evropske komisije;
- razvoja informacijskega sistema za operativno podporo izvajanja javnih razpisov;
- razvoja informacijskega sistema za podporo fizičnega, stroškovnega in terminskega načrtovanja, spremljanja in izvajanja projektov razvojnih politik Evropske unije in državnih razvojnih projektov;
- razvoja informacijskega sistema za spremljanje statističnih kazalnikov po teritorialnih enotah ter dejavnostih in vnosom pravil za izračun izvedenih kompleksnejših kazalnikov;
- razvoja informacijskega sistema, ki omogoča dinamično spreminjanje podprtih procesov, ki obsegajo tok dokumentov med vsaj tremi institucijami javnega sektorja, brez poseganja v programsko kodo.

Taka zahteva je v nasprotju z drugim odstavkom 9. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo. SVLR je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR navedla, da je predmet javnega naročila razvoj izjemno kompleksnega informacijskega sistema, ki je sestavljen iz specifičnih komponent, s katerimi bi moral imeti ponudnik čim več izkušenj. Z navajanjem zahtev glede referenčnih projektov je dala težišče na vsebino, za katero je odgovoren naročnik in ne ponudnik.

V ponudbi za javno naročilo za ISARR so na referenčnem listu navedene reference le za tri od štirih sodelujočih ponudnikov. Referenčna potrdila pa so priložena za dve⁹⁹ od štirih sodelujočih podjetij.

V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je naročnik zahteval, da mora ponudnik zagotoviti strokovne ključne osebe za izvedbo javnega naročila s predpisanimi sposobnostmi in izkušnjami¹⁰⁰. Ponudnik ni navedel vseh sodelavcev, ki bi ustrezali zahtevanim sposobnostim, zato bi moral naročnik v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2 njegovo ponudbo kot nepopolno izločiti.

5.3.g SVLR je določila proces upravljanja sprememb v Projektnih standardih in postopkih¹⁰¹. Rešitve namešča v produkcijsko okolje zunanji izvajalec, ki rešitev razvija. SVLR nima navodil za nameščanje dobljenih izdelkov v produkcijsko okolje. Tako ravnanje je v nasprotju z načelom dobre prakse razmejitev nalog. Ob nameščanju novih verzij zunanji izvajalec izvede po potrebi tudi popravke v podatkovni zbirki, ki niso ustrezno dokumentirani. Tega dela zunanjega izvajalca SVLR ne preverja, na morebitne napake v podatkih in programski opremi opozorijo uporabniki center za podporo uporabnikom.

Ukrep SVL

V letu 2011 je SVLR od zunanjega izvajalca pridobila navodilo za nameščanje¹⁰².

⁹⁹ IPMIT, d. o. o. in Janez Berce, s. p.

¹⁰⁰ Zagotoviti mora vodjo projekta, tri systemske analitike, šest razvojnikov in strokovnjaka za evropske vire financiranja.

¹⁰¹ ISARR – Projektni standardi in postopki, verzija 1.7, pripravljena 5. 8. 2010 in potrjena 3. 11. 2010.

¹⁰² Navodilo za namestitev ISARR modulov v produkcijo, dokument brez številke z dne 18. 2. 2011.

5.3.1 Povzetek

SVLR ni določila metodologije za razvoj informacijskega sistema. Nima podatkovnega slovarja, ki bi poslovnim uporabnikom omogočal razumevanje vsebine podatkov v podatkovni zbirki. Za zapis vseh zneskov v podatkovni zbirki ISARR SVLR uporablja tip zapisa *float*, ki ga proizvajalec razvršča v tip zapisa podatka s približkom števila. Tak tip zapisa podatka ni primeren za uporabo v programskih rešitvah na računovodskem področju, še posebno ne v operacijah, ki vključujejo zaokroževanje ali primerjavo enakosti zneskov. SVLR pripravi načrt nabave za programsko opremo ISARR, ne pripravlja pa načrta nabave tehnološke infrastrukture in potreb opreme za ISARR.

Ko SVLR pripravlja podatke za prenos v informacijski sistem IS-PA2007, se vrednosti polj v ISARR ponovno izračunajo. Pri tem prihaja do razlik v podatkih, poslanih organu za potrjevanje, in podatkih na posredovanih zahtevkih za povračilo, kar je eden od razlogov za zavrnitev zahtevka za povračilo.

Nabava aplikacije ISARR ni potekala v skladu z zakonodajo. V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je naročnik zahteval, da je pri izvajalcu zaposlen tudi en strokovnjak za evropske vire financiranja z vsaj dveletnimi izkušnjami, kar je v nasprotju z 10. členom ZJN-2. Poleg tega je bilo s tem kršeno tudi temeljno načelo konkurenčnosti, kar pomeni kršitev prvega odstavka 7. člena ZJN-2. V skupni ponudbi za javno naročilo za ISARR so bile navedene reference le za tri od štirih sodelujočih ponudnikov. V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je naročnik tudi zahteval, da mora ponudnik zagotoviti strokovne ključne osebe za izvedbo javnega naročila s predpisanimi sposobnostmi in izkušnjami, česar ponudnik ni izpolnil v celoti, zato bi moral naročnik skupno ponudbo, v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, izločiti.

Rešitve namešča v produkcijsko okolje zunanji izvajalec, ki rešitev razvija. SVLR do februarja 2011 tudi ni imela navodil za nameščanje dobljenih izdelkov v produkcijsko okolje. Tako ravnanje je v nasprotju z načelom dobre prakse razmejitev nalog.

Na podlagi navedenih dejstev ocenjujemo, da SVLR ni zasnovala in vzpostavila informacijskega sistema ISARR tako, da bi bilo njegovo delovanje učinkovito.

5.4 Storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema ISARR

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali so storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema ISARR dobro opravljene, smo uporabili kriterije, ki so zapisani v okvirih dobre prakse COBIT v točki Izvajanje in podpiranje.

SVLR je z IPMIT, d. o. o.¹⁰³ sklenila pogodbo o razvoju in vzdrževanju ISARR. Zunanji izvajalec naj bi izvajal projekt v skladu z namenom in obsegom, opredeljenim v ponudbi. Predvideni izdelki, ki naj bi jih izvajalec izdelal v okviru pogodbe, so le okvirno opredeljeni. V pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR

¹⁰³ Več o pogodbi je navedeno v točki 4.3. tega poročila.

je v 10. členu opredeljena končna cena po sklopih¹⁰⁴, ki za celotno pogodbo znaša do 3.698.528 evrov. V razpisni dokumentaciji je bilo v priloženem vzorcu pogodbe zapisano, da so sredstva za financiranje rezervirana na postavkah 9417– *Tehnična pomoč 07-13 – Kobezjski sklad – EU, 9430 – Tehnična pomoč 07-13 – Kobezjski sklad – slovenska udeležba* in na 1592– *Razvoj in vzdrževanje sistema ISARR*. V podpisani pogodbi so k sredstvom za financiranje dodali še sredstva na postavkah: 1596 – *Tehnična pomoč EPD in 1606 – Tehnična pomoč EPD – lastna udeležba*. Nato so bili sklenjeni še trije aneksi k pogodbi. V drugem aneksu¹⁰⁵ je bilo dodano, da so sredstva za financiranje rezervirana še na postavkah 6940 – *Tehnična pomoč – 07-13 – Strukturni skladi – EU, 6964 – Tehnična pomoč – 07-13 – Strukturni skladi – slovenska udeležba, 7607– Tehnična pomoč ESS – 07-13 – EU, 7609 – Tehnična pomoč ESS – 07-13 – slovenska udeležba*. V tretjem aneksu¹⁰⁶ pa je bilo dodano, da so sredstva za financiranje rezervirana še na naslednjih postavkah: 9189 – *Teritorialno sodelovanje – 07-13 – EU in 9190 – Teritorialno sodelovanje – 07-13 – Slovenska udeležba*.

5.4.a V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je SVLR tudi zahtevala, da mora za priznanje usposobljenosti ponudnik zagotoviti ključne sodelavce s predpisanimi sposobnostmi in izkušnjami. Te je edini ponudnik poimensko navedel v ponudbi in jih na zahtevo naročnika prerazporedil na izvajanje drugih nalog, kot je bilo določeno v prvotni ponudbi. Med izvajanjem pogodbe v letu 2010 pa je dela izvajalo le šest sodelavcev od dvanajstih, ki so bili sicer navedeni v ponudbi z ustreznimi referencami. Za ostale sodelavce zunanjega izvajalca, ki niso bili navedeni v ponudbi, a dejansko delajo na projektu, njihove sposobnosti in izkušnje niso nikjer navedene, saj SVLR ni preverjala ustreznosti zamenjave sodelavcev.

5.4.b Dela se niso izvajala v skladu s 4. členom pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR, kjer je med obveznostmi izvajalca zapisano, da izvaja naloge v skladu s terminskim načrtom, ki je bil del razpisne dokumentacije. Namesto da bi izvajalec izvajal dela v skladu z opredeljenim terminskim načrtom, sta naročnik in izvajalec sprejemala šestmesečne operativne programe, s katerimi sta določila naloge za polletno obdobje, ki niso v skladu z opredeljenimi nalogami v terminskem načrtu. Na drugem sestanku projektne sveta¹⁰⁷ je bilo predstavljeno opravljeno delo na projektu. Člani projektne sveta so menili, naj se naloge bolj natančno opredelijo, predstavnica SVLR pa je opozorila, da je v predlogu sprememb za Operativni načrt projekta za obdobje od 25. 4. do 15. 11. 2008 preveč zadev opredeljenih kot "odloženo". SVLR po tem sestanku ni več pripravljala poročil o opravljenem delu glede na operativne programe. V

¹⁰⁴ Sklopi v pogodbi so: funkcionalna nadgradnja sistema s predvidenimi 3.773 svetovalnimi dnevi v znesku do 1.901.592 evrov, usposabljanje uporabnikov za uporabo sistema ISARR s predvidenimi 864 seminarji na osebo v znesku do 160.590 evrov, delovanje centra za podporo uporabnikom s predvidenimi 36 meseci delovanja v znesku do 503.010 evrov, podaljšano delovanje centra za podporo uporabnikom s predvidenimi 720 urami dela v znesku do 43.736 evrov, vzdrževanje sistema ISARR s predvidenim delovanjem za 36 mesecev z mesečnim pavšalom 15.472 evrov in zneskom do 668.340 evrov, vodenje projekta s predvidenim delom za 36 mesecev, mesečnim pavšalom v znesku 8.250 evrov ter skupnim zneskom do 356.400 evrov in obvladovanje arhitekture sistema s predvidenim delom za 36 mesecev, mesečnim pavšalom 1.500 evrov in skupnim zneskom do 64.800 evrov.

¹⁰⁵ Aneks št. 2 k pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju št. C 1536-08R100022 z dne 7. 4. 2009.

¹⁰⁶ Aneks št. 3 k pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju št. C 1536-08R100022 z dne 1. 6. 2010. V tretjem členu tega aneksa je zapisano, da je bil aneks sklenjen 5. 2. 2010.

¹⁰⁷ Zapisnik drugega sestanka Projektne sveta za projekt Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju z dne 24. 10. 2008.

začetku avgusta 2009 je pripravila poročilo o porabljenem času za posamezne zahteve¹⁰⁸. Nekatere v pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR zapisane aktivnosti še niso izvedene, čeprav bi v skladu s terminskim načrtom morale biti že končane. Velik delež opravljenih aktivnosti zunanjega izvajalca je razvrščenih v skupino "neopredeljene nadgradnje in aktivnosti". Po navedbah SVLR je njihov delež v okviru nalog nadgradenj in vzdrževanja 42-odstoten, čeprav je bil v okviru sklenjene pogodbe skupine "neopredeljenih nadgradenj in aktivnosti" le 21,2-odstoten. Ugotovili smo, da je bilo 86,6 dneva porabljeno za popravke podatkov v podatkovni zbirki, kar sicer ne sodi v predmet pogodbe. Strošek tega dela znaša 43.631 evrov. V poročilu o porabljenem času zunanjega izvajalca je zapisana tudi aktivnost "strokovna podpora na lokaciji" v trajanju 29,43 dneva in s plačanim zneskom 14.833 evrov, čeprav sodi ta storitev v skupino "vzdrževanje sistema ISARR" iz pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR, ki se plačuje kot mesečni pavšal, izvedene aktivnosti pa so zabeležene kot zahtevki za Center za podporo uporabnikom.

5.4.c V okviru pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR se izvajata predvsem nadgradnja in vzdrževanje informacijskega sistema. Ni pisno opredeljeno, v katero od obeh kategorij sodi posamezni zahtevki za nadgradnjo ISARR. Po navedbah predstavnika SVLR naj bi veljalo, da sodi dodatek k funkcionalnosti v kategorijo vzdrževanja, spremembe v podatkovnih strukturah pa v kategorijo nadgrajevanja informacijskega sistema.

Pojasnilo SVLR

V pogodbi ni bilo opredeljeno, kateri zahtevki sodi v razvoj in kateri v vzdrževanje. Razliko so na SVLR opredelili aprila 2011 v aneksu št. 4¹⁰⁹ tako, da v vzdrževanje ne sodijo nove funkcionalnosti, ki zahtevajo spremembo podatkovnega modela, ali večje spremembe algoritmov, ki potrebujejo dodatno specifikacijo in presegajo napor enega dneva.

SVLR je sklenila aneks št. 4 po postopku s pogajanjem brez predhodne objave zaradi spremenjenih okoliščin v vsebini in izvedbi pogodbenih obveznosti. Kot nepredvidene okoliščine na strani naročnika SVLR navaja ugotovitve računskega sodišča in revizijo UNP.

SVLR je izdala sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila¹¹⁰ in sklep za vodenje postopka javnega naročila¹¹¹ 19. 4. 2011. Pogajanja v zvezi z javnim naročilom so bila izvedena 20. 4. 2011, aneks št. 4 pa je bil podpisan naslednji dan, 21. 4. 2011.

5.4.d Izvajalec je razvil¹¹² nov del programske opreme za pripravo zahtevkov za izplačilo in izplačilo predplačila za operacijo, ki je predmet državnih pomoči, zahtevkov za povračila in pripravo zahtevkov za izplačilo predplačila za operacijo, ki ni predmet državnih pomoči. V 4. členu pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR je zapisano, da izvajalec pri izvajanju pogodbe uporablja napredne informacijske tehnologije in metode. Med načrtovanimi aktivnostmi za obstoječi modul MRS je bil tudi prenos dela

¹⁰⁸ Obseg projekta Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju in realizacija, št. 3850-1/2008 z dne 1. 8. 2010.

¹⁰⁹ Aneks št. 4 k pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju št. C 1536-08R100022 z dne 21. 4. 2011.

¹¹⁰ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za sklenitev aneksa k obstoječi pogodbi, št. 385-3/2011/1.

¹¹¹ Sklep o imenovanju strokovne komisije za vodenje postopka javnega naročila, št. 385-3/2011/2.

¹¹² Modul so začeli uporabljati marca 2009.

funkcionalnosti tega modula v spletno okolje modula MVP. Izvajalec je še konec leta 2008 razvil novo funkcionalnost v MS Access tehnologiji v okviru modula MRS, kar je po naši oceni v nasprotju z zahtevami v pogodbi o uporabi naprednih tehnologij in metod. SVLR navaja, da je bil vzrok za tako odločitev zelo kratek rok za izvedbo. Naloga je bila načrtovana v Operativnem planu delovnih nalog projekta za obdobje od 25. 4. do 15. 11. 2008, kjer je bila kot cilj z najvišjo prioriteto navedena vzpostavitev začasnega procesa kreiranja in izpisa zahtevka za povračilo v ISARR. Naloga je bila načrtovana v okviru modula MRS, ocenjeni napor pa 60 dni. Določen je bil datum dokončanja, in sicer 15. 11. 2008. Specifikacijo za nalogo je izvajalec začel pripravljati 28. 8. 2008. V testnem zapisniku¹¹³ je zabeleženo, da niso delovale vse predvidene funkcionalnosti, kljub temu pa je bilo označeno, da je pripravljena programska oprema primerna za namestitev v produkcijo. Obstaja tveganje, da bo ob morebitnih nadaljnjih nadgradnjah, potrebnih za načrtovani prenos dela funkcionalnosti modula MRS v spletno tehnologijo, pretekla odločitev za to tehnologijo zahtevala še dodatni napor in sredstva.

5.4.e V 9. členu pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR je zapisano, da je podlaga za izstavitvev mesečnega računa mesečno poročilo, ki ga podpiše naročnik. To poročilo naj bi vsebovalo v pogodbi predpisane elemente¹¹⁴. Vsebina in videz posameznega elementa poročila v pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR nista podrobneje opredeljena.

Do marca 2010 izvajalec mesečnim poročilom ni prilagal v pogodbi zahtevanega medija z izvorno in izvršno kodo, tedaj pa je naročniku predal medije za celotno obdobje izvajanja pogodbe po mesecih za nazaj. SVLR ni nikoli preverila ustreznosti vsebine posredovanih medijev, tako da bi poskusila naložiti programsko opremo z njih.

5.4.f V okviru projekta ISARR je bil pripravljen tudi dokument Projektni standardi in postopki¹¹⁵. V njem je opredeljena projektna organizacija, projektni standardi, ki opredeljujejo projektne izdelke in orodja ter projektne postopke. Zunanji izvajalec je v projektne standarde in postopke zapisal, da je tehnična dokumentacija "vzorec avtomatsko generiranega izpisa iz repozitorija", v katerem sta navedeni le ime in tip zapisa podatka, kot sta določena v podatkovni zbirki, ni pa opisa vsebine posameznega podatka in tabel, iz katerega bi potrebne informacije lahko dobila tudi SVLR. Tako naročnik še vedno nima ustrezne tehnične dokumentacije, čeprav je bila nujnost le-te zapisana tudi v investicijski dokumentaciji. Vodja razvoja izvajalca naj bi v skladu z zapisanimi nalogami v Projektnih standardih in postopkih postavil tudi

¹¹³ Načrt in zapisnik testiranja B2.6 z dne 13. 11. 2008.

¹¹⁴ Podlaga za izstavitvev računa izvajalca je, da naročnik podpiše mesečno poročilo, ki vsebuje potrjene specifikacije s tehničnim opisom rešitve, testni zapisnik izvajalca in končni zapisnik o uspešno izvedenem testiranju v zvezi z izvedbo novih funkcionalnosti oziroma izvedenih storitev po sklopih A, B, C, D, E, F, G, I, J1, M, ki ga podpiše naročnik; dokumentacijo v zvezi z izvajanjem vzdrževanja (prijavljeni, rešeni incidenti, izvedeni posegi itn.) s testnimi zapisniki; opis sprememb v uporabniški in morebitni sistemski dokumentaciji, kot posledica izvedbe novih funkcionalnosti oziroma vzdrževalnih posegov z navedbo različice po posameznem modulu; nove funkcionalnosti oziroma spremembe in dopolnitve funkcionalnosti iz vzdrževanja sistema v izvršni in izvorni kodi; seznam izvedenih seminarjev z navedbo vsebine, kraja, datuma izvedbe, seznam udeležencev, listo prisotnosti in analizo izpolnjenih anketnih listov; poročilo centra za pomoč uporabnikom z evidenco klicev po datumu, času in vsebini pomoči.

¹¹⁵ ISARR – Projektni standardi in postopki, verzija 1.7, pripravljena 5. 8. 2010 in potrjena 3. 11. 2010.

standarde programiranja, ki so bili v pisni obliki v februarju 2011 predani SVLR¹¹⁶. Zapisani so v angleškem jeziku in so enaki zapisom, ki jih je moč najti na svetovnem spletu¹¹⁷, kar pa v oddanem dokumentu ni navedeno. V okviru razpisne dokumentacije za javno naročilo za ISARR, ki je tudi del pogodbene dokumentacije, je SVLR zahtevala izdelavo potrebnih internih aktov v prvem letu izvajanja projekta in izdelavo varnostne politike za ISARR v drugem letu, vendar zunanji izvajalec teh dokumentov ni predal SVLR.

Razvojne naloge so v Projektnih standardih in postopkih razdeljene na:

- razvojne naloge z majhnim vplivom na informacijski sistem, kjer izvajalec izdelava nadgradnjo, načrtuje ter izvede interno testiranje v razvojnem in testnem okolju naročnika ter sam podpiše testni zapisnik;
- razvojne naloge s srednjim vplivom na informacijski sistem, kjer izvajalec izdelava strnjeno specifikacijo in tehnični načrt rešitve vključno z načrtom testiranja, ki ga preda naročniku v pregled in potrditev; izvajalec izvede aktivnosti izgradnje in internega testiranja rešitve, pripravi testno okolje ter skupaj z uporabniki testira ključne nove funkcionalnosti;
- razvojne naloge z velikim vplivom na informacijski sistem, kjer izvajalec izdelava ločeno specifikacijo zahtev, načrt testiranja in tehnični načrt rešitve; ko naročnik potrdi specifikacijo, se začne izdelava tehničnega načrta rešitve, nato pa je postopek enak izvedbi naloge s srednjim vplivom na informacijski sistem.

Pri preverjanju prilog k računom za pogodbo o razvoju in vzdrževanju ISARR smo ugotovili, da je večina razvojnih nalog opredeljena kot preprosta, za katere ni potrebno testiranje naročnika. V skladu s pravili v Projektnih standardih in postopkih je zato dovolj, da testiranje izvede le izvajalec. Razvojne naloge v specifikacijah, ki jih pripravlja zunanji izvajalec, niso podrobneje opredeljene, vsebina predvidenih nadgradenj in popravkov v programski opremi ni natančno določena in opisana¹¹⁸. Iz načrta in zapisnika testiranja ni razvidno, kakšni so bili testni podatki in kakšni rezultati testa. Pri preverjanju testnih zapisnikov smo v veliko primerih ugotovili, da v testnem zapisniku ni zapisano, ali je bil test uspešen ali ne, včasih primernost za instalacijo v produkcijsko okolje potrdi oseba, ki ni izvedla testiranja. Vedno zapisnik potrdi s podpisom vodja razvoja, kar je po pojasnilu predstavnika SVLR zgolj formalna potrditev.

¹¹⁶ Dokument je brez številke in zapisanega datuma predaje SVLR, zapisani datum nastanka pa je 9. 4. 2008, torej pred podpisom pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR.

¹¹⁷ Npr.: *Dotnet Tutorials: C# Coding Standards & Best Programming Practices in Best Programming Practices: Exception Handling*.

¹¹⁸ Čeprav je zunanji izvajalec marca 2009 predlagal SVLR, da je treba izboljšati kakovost uporabniških specifikacij ter pri njihovi pripravi vključevati poslovne uporabnike.

Primer specifikacije projektne naloge in testiranja 1

Primer M1.107: V specifikaciji zahteva (Optimizirane procedure in funkcije preračuna upravičenih stroškov) ni bila vsebinsko opredeljena, glede stopnje zahtevnosti pa je bila razvrščena med preproste. Naloga se je nanašala na spremembe v modulih MČS, MPP, MVP in MSP. Čeprav se v informacijskem sistemu ISARR pojavljajo napake v izračunih in različni zneski za iste vsebine, pravilna metoda za izračun v specifikaciji ni bila opredeljena. Tudi v testnem zapisniku je bila izvedba te naloge opredeljena kot preprosta. Zapisan je bil seznam preveritev, s katerimi naj bi ugotovili pravilnost izračunov upravičenih izdatkov v procesu izvajanja operacije. Testnih podatkov in rezultatov testa, ki bi potrjevali pravilnost izračuna, v zapisniku ni navedenih. Ni označeno, da bi bili izvedeni vsi testni primeri, kot npr. "izvoz zahtevkov za povračilo v IS-PA2007" ter "izpis ZaP, poročanje o projektu". Na seznamu testnega osebja je zapisana poleg predstavnika zunanje izvajalca tudi zaposlena iz SVLR, vendar tudi načrta in rezultatov njenega testiranja ni bilo mogoče pridobiti. Kljub temu, da dokumentacija ne izkazuje, da so bili izvedeni vsi testi, je bila sprememba programske opreme označena kot primerna za namestitev v produkcijsko okolje.

Primer specifikacije projektne naloge in testiranja 2

Primer B6: V razpisni dokumentaciji posebej opredeljena naloga je bila izdelava pregledovalnika sistemskih dnevnikov z možnostjo iskanja. Med opravljenimi nalogami zunanje izvajalca smo dobili specifikacijo z oznako B6 za razvoj systemskega dnevnika, ki je nalogo po stopnji zahtevnosti opredelila kot preprosto. V specifikaciji naloge niso opredeljene tabele, za katere naj bi se sledenje izvajalo. Testiranje je izvedel le zunanji izvajalec. Iz testnega zapisnika ni razvidno, na katerih tabelah je bil test izveden, zapisan tudi ni rezultat testa. Na zaključnem poročilu testiranja je kljub temu označeno, da je sprememba programske opreme primerna za namestitev v produkcijsko okolje.

5.4.g Ker napake pri delovanju nadgradenj in vzdrževalnih popravkih informacijskega sistema niso odkrite in odpravljene v fazi testiranja, prihaja do napak v delovanju informacijskega sistema, ki jih odkrivajo uporabniki in javljajo centru za podporo uporabnikom. V 14. členu pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR je določeno, da s prevzemnim zapisnikom začne teči garancijsko obdobje za rešitve, v katerem se izvajalec zavezuje odpraviti morebitne napake v kodi. Napake pa niso razvrščene na napake v garancijskem roku in druge napake, ampak so vse napake skupaj zapisane kot napake za odpravo na Centru za pomoč uporabnikom. Zanje izvajalec skupaj z naročnikom oceni zapletenost posameznega problema in se odloči o nadaljevanju postopka reševanja. V skladu s pogoji, zapisanimi v razpisni dokumentaciji, ki so sestavni del pogodbe o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR, se prijavljene napake delijo na kritične in nekritične napake glede na zanje določen odzivni čas za ponovno vzpostavitev delovanja sistema. Kritična napaka je opredeljena kot napaka, ko je delo uporabnika onemogočeno, nekritična napaka pa predstavlja zmanjšano uporabno možnost ISARR. Tako ni mogoče ugotoviti, koliko nalog za vzdrževanje se v resnici nanaša na naloge vzdrževanja sistema ISARR, ki so plačane znotraj mesečnega pavšala v znesku 15.472 evrov in koliko na odpravljanje napak v garancijskem roku.

5.4.h Izvajalec ni izpolnjeval vseh pogodbenih obveznosti iz 9. člena pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR, saj v pregledanih prilogah k računom ni bilo mogoče najti opisa sprememb v uporabniški in sistemski dokumentaciji.

5.4.i V okviru vzdrževanja izvajalec popravlja podatke neposredno v podatkovni zbirki in opravljeno delo razvršča med neopredeljene nadgradnje in aktivnosti, čeprav ta aktivnost sploh ne sodi v pogodbo o

razvoju in vzdrževanju ISARR. Pri preveritvi navedenih aktivnosti smo ugotovili, da gre predvsem za neposredno popraviljanje podatkov v podatkovni zbirki zaradi napačnih vnosov podatkov uporabnikov in delovanja programske opreme, ki nima vgrajene možnosti popravkov podatkov. Tak neustrezen način popraviljanja podatkov neposredno v podatkovni zbirki povzroča tveganje za nekonsistentnost podatkov med posameznimi moduli.

5.4.j Popravki in spremembe, ki jih izvajalec izvede v programski kodi za dodajanje novih funkcionalnosti, niso vedno vidni vsem uporabnikom.

Primer različne funkcionalnosti informacijskega sistema za različne operative programe

Pri zahtevku za izplačilo smo ugotovili, da se pri OP13.1.1.1.02.0001 na ekranu uporabnika pokaže opcija "Popravek zneska ZzI", pri OP13.1.3.1.02.0020 pa ta možnost uporabniku ni na voljo, čeprav sta zahtevka za izplačilo v enakem statusu.

5.4.k SVLR nima sprejete politike o varovanju in zaščiti podatkov. Predstojniki morajo za pridobitev pravic dostopa uporabnikov do ISARR izpolniti obrazec za prijavo. Na podlagi zapisane vloge v izvajanju kohezijske politike jim SVLR dodeli dostop do ustreznih modulov v okviru ISARR in do pripadajočih operacij, kar izvaja le en zaposleni na SVLR, zato prihaja do zamud pri pripravi novih uporabniških računov. Za dostop do centra za pomoč je treba uporabnikom znova ustvariti uporabniške račune, kar pomeni podvajanje in neučinkovito izvajanje nalog. Predstavniki izvajalca za pogodbo o razvoju in vzdrževanju ISARR (30 predstavnikov, ki so jim bile dodeljene pravice dostopa do ISARR med izvajanjem pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR) imajo pravico dostopa do produkcijskega sistema in celo do neposrednega popraviljanja podatkov v podatkovni zbirki, kar pomeni tveganje za celovitost podatkov in je v nasprotju z nalogami, določenimi v pogodbi o razvoju in vzdrževanju ISARR. SVLR nima predpisanega postopka za prenehanje uporabniških računov. Po podatkih SVLR obstaja 2.340 oseb iz 948 različnih institucij z uporabniškim računom za dostop do sistema ISARR in kar 23 takih, ki imajo pravice privilegirane uporabnika skrbnika sistema. Pri preveritvi podatkov v podatkovni zbirki za stanje v maju 2010 pa smo ugotovili, da so bile dodeljene pravice dostopa do ISARR za 872 različnih uporabnikov za novo finančno perspektivo. SVLR nima podatka, koliko od definiranih uporabnikov je dejansko aktivnih v informacijskem sistemu.

Pojasnilo SVLR

SVLR je v okviru pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR od zunanje izvajalca v marcu 2011 pridobila dokumenta *Krovna varnostna politika informacijskega sistema ISARR*¹¹⁹ in *Politika upravljanja varnostnih incidentov*¹²⁰, ki pa še nista sprejeta in potrjena na SVLR.

SVLR je v letu 2011 pripravila nov modul MAS za administracijo sistema ISARR in računskemu sodišču posredovala *Navodila za uporabo modula za administracijo sistema MAS*¹²¹.

Po navedbah SVLR je bilo na dan 6. 5. 2011 v sistem ISARR vključenih 2.377 uporabnikov, od teh je bilo 2.114 takih, ki so do tega datuma kadar koli spreminjali podatke v sistemu ISARR.

¹¹⁹ Datum končne verzije dokumenta, ki ni označen s številko, je 25. 11. 2010.

¹²⁰ Datum končne verzije dokumenta, ki ni označen s številko, je 26. 11. 2010.

¹²¹ Dokument brez številke z dne 15. 2. 2011.

5.4.l V okviru podatkovne zbirke Microsoft SQL Server 2000 ni upoštevano načelo, naj se uporabniku dodelijo le tiste pravice, ki jih potrebuje za svoje delo. Prihaja pa tudi do drugih odstopanj od načel dobre prakse upravljanja varnosti, ki jih računsko sodišče zaradi varovanja varnosti informacijskega sistema v dokončnem revizijskem poročilu ne razkriva.

5.4.m SVLR izvaja postopke za varnostno kopiranje podatkov, nima pa opredeljenih postopkov za neprekinjeno poslovanje.

5.4.n Za delovanje sistema skrbijo zunanji izvajalci po pogodbi¹²², v okviru katere izvajajo storitve enotne vstopne točke, storitve podpore za lokalno omrežje, storitve podpore za aplikacijske strežnike, storitve pogarancijskega vzdrževanja strojne opreme in ostale aktivnosti.

5.4.1 Povzetek

Med izvajanjem pogodbe v letu 2010 je dela izvajalo le šest sodelavcev od dvanajstih, ki so bili navedeni v ponudbi izvajalca z ustreznimi referencami. Za ostale sodelavce izvajalca, ki dejansko delajo na projektu, SVLR ni preverjala ustreznosti zamenjave sodelavcev. Dela se niso izvajala v skladu s 4. členom pogodbe o razvoju in vzdrževanju ISARR, kjer je med obveznostmi izvajalca zapisano, da izvaja naloge v skladu s terminskim načrtom. Po navedbah SVLR je delež neopredeljenih nadgradenj in aktivnosti v okviru nalog nadgradenj in vzdrževanja 42-odstoten, čeprav je bil v okviru sklenjene pogodbe le 21,2-odstoten. SVLR ni pisno opredelila, v katero od kategorij, nadgradnja ali vzdrževanje, sodi posamezni zahtevek za nadgradnjo ISARR. V pogodbi je zahteva o uporabi naprednih tehnologij in metod, izvajalec pa je kljub tej zahtevi konec leta 2008 razvil novo funkcionalnost v MS Access tehnologiji v okviru modula MRS.

SVLR še vedno nima ustrezne tehnične dokumentacije, čeprav je bila nujnost le-te zapisana tudi v investicijski dokumentaciji.

Večina razvojnih nalog je opredeljena kot preprosta, za katere, v skladu s Projektnimi standardi in postopki, ni potrebno testiranje naročnika. Razvojne naloge v specifikacijah, ki jih pripravlja zunanji izvajalec, niso podrobneje opredeljene, vsebina predvidenih nadgradenj in popravkov v programski opremi ni natančno določena in opisana.

SVLR nima sprejete politike o varovanju in zaščiti podatkov. Predstojniki morajo za pridobitev pravic dostopa uporabnikov do ISARR izpolniti obrazec za prijavo. SVLR za prenehanje uporabniških računov nima predpisanega postopka, zato nima podatka, koliko od definiranih uporabnikov je dejansko še aktivnih v informacijskem sistemu.

V okviru podatkovne zbirke Microsoft SQL Server 2000 prihaja do odstopanj od načel dobre prakse upravljanja varnosti.

¹²² Pogodba št. 1536-08R100035 z Liko Pris, d. o. o., Vrhnika, Unistar LC, zastopstvo, izdelava in vzdrževanje računalniške opreme in računalniških aplikacij, d. o. o., Ljubljana, SRC.SI sistemske integracije, d. o. o., Ljubljana, Astec podjetje za sistemsko programsko podporo, svetovanje in zastopanje, d. o. o., Ljubljana, MARAND INŽENIRING, d. o. o., Ljubljana z dne 10. 10. 2008 s predvideno pogodbeno vrednostjo 324.000 evrov.

Menimo, da storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema niso bile dobro opravljene.

5.5 Koristi zaradi delovanja informacijskega sistema ISARR

Pri iskanju odgovora na vprašanje, ali ima SVLR pričakovane koristi zaradi delovanja informacijskega sistema ISARR, smo pri ocenjevanju uporabili kriterije, ki so zapisani v okvirih dobre prakse Val IT v točki Upravljanje investicij.

5.5.a SVLR je pripravila dokumente, določene z uredbo o enotni metodologiji. V investicijskem programu je zapisano, da zaradi neotipljivih koristi investicije, ki jih ni mogoče kvantificirati, standardnih kazalcev upravičenosti investicije¹²³ ni bilo mogoče izračunati. Koristi investicije se lahko kvantitativno ocenijo le na področju prihranka delovnega časa zaposlenih, ki so operativno vključeni v procese izvajanja razpisov in spremljanja izvajanja projektov. Po preliminarnih ocenah pripraviljavca investicijskega programa naj bi bil potreben napor za izvajanje teh procesov zaradi informacijskega sistema zmanjšan vsaj za 40 odstotkov. Tako naj bi imela investicija v razvoj in vzdrževanje ISARR bistvene pozitivne učinke na izboljšavo delovnih procesov in zmanjšanje administrativnega bremena vseh zaposlenih, vključenih v izvajanje razvojnih politik na vseh ravneh. V investicijskem programu je še zapisano, da so ocene vrednosti temeljile na konceptu celotnih stroškov lastništva sistema v obravnavanem obdobju, investicija pa je bila ocenjena na podlagi "strokovnih ocen napora posameznih aktivnosti, ki so potrebne za realizacijo posamezne aktivnosti". SVLR teh podlag, za v investicijskem programu zapisano strokovno oceno skupne vrednosti investicije v znesku 4.033.564 evrov¹²⁴, nima. Od dodatnih stroškov investitorja so bili upoštevani le stroški sodelavcev, ki naj bi nastali zaradi investicije. V oceno skupne vrednosti investicije niso bile vključene potrebne investicije v sistemsko programsko opremo in drugo programsko opremo, potrebno za delovanje ISARR, ter investicije v potrebno strojno opremo. Končni rezultat investicije naj bi bil vsebinsko in tehnološko dovršen informacijski sistem ISARR. Omogočal naj bi celovito zadovoljevanje poročevalskih potreb Evropske komisije in operativnih potreb uporabnikov, ki so vključeni v načrtovanje in izvajanje razvojnih politik. Z izvedbo investicije naj bi ISARR, v skladu z zapisanim v investicijskem programu, postal eden od temeljnih nacionalnih informacijskih sistemov, ki bi izboljšal pregled nad financiranjem razvojnih projektov Evropske unije in državnega proračuna. Poenostavil naj bi procese, kot so izvedba razpisov, prijava dokumentov, spremljanje napredka projektov in izvedbo financiranja projektov. Zmanjšano administrativno breme za prijavitelje projektov naj bi povečalo število prijavljenih projektov in tako izboljšalo učinkovitost črpanja razpoložljivih sredstev evropskih skladov. Informacijska podpora spremljanju projektov naj bi povečala število realiziranih projektov in zmanjšala tveganje neustreznega financiranja projektov. Pričakovani rezultati, zapisani v investicijskem programu, so zastavljeni tako, da jih ni mogoče objektivno ovrednotiti in ugotoviti, kakšne so dejanske koristi SVLR zaradi izvedbe te investicije.

5.5.b SVLR je za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR vzpostavila projektno organizacijo in s sklepom imenovala vodjo projektnega sveta, projektne svet in druge člane projekta. Projektne svet se je sestel dvakrat. Vodja projekta je na sestankih projektnega sveta predstavil predloga

¹²³ Statična kazalca točka preloma in doba vračanja ter dinamični kazalci, kot so neto sedanja vrednost, notranja stopnja donosa, indeks donosnosti.

¹²⁴ Upoštevani zunanji stroški v znesku 3.798.275 evrov in stroški dela notranjih sodelavcev.

operativnih programov za izvajanje projekta. Po naročilu vlade je SVLR 17. 9. 2009 z novim sklepom¹²⁵ (v nadaljevanju: sklep o imenovanju) imenovala projektni svet in delovna telesa, razveljavila pa sklep št. 3850-1/2008-27. V sklepu o imenovanju je zapisano, da vodjo projekta imenuje predstojnik projekta, v točki IV.3 Projektna skupina izvajalca pa, da je vodja projekta na strani naročnika predstavnik izvajalca. Ta napaka v sklepu o imenovanju ni odpravljena, tako vodja projekta na strani naročnika od 17. 9. 2009 ni bil imenovan. Dela se od septembra 2009 ne izvajajo, kot določa projektna organizacija po sklepu o imenovanju, ampak v skladu z obstoječo organizacijsko strukturo SVLR. To velja tako za vodenje nadgradnje in vzdrževanja ISARR kot tudi za imenovana delovna telesa. Delovne skupine, ki se oblikujejo po potrebi, se sestajajo, vendar v drugačni sestavi, kot je zapisana v sklepu o imenovanju, in ni dokumentacije, ki je sicer običajna pri projektne načinu dela, npr. zapisnikov sestankov in poročil za vodstvo.

Pogodba o razvoju in vzdrževanju ISARR se od septembra 2009 ne izvaja v skladu s projektno organizacijo, kot je določena v sklepu o imenovanju, saj se s tem sklepom imenovana delovna telesa niso sestala oziroma se sestajajo v drugačni sestavi.

5.5.1 Povzetek

SVLR je pripravila dokumente, ki so določeni z uredbo o enotni metodologiji. V investicijskem programu je zapisano, da zaradi neotipljivih koristi investicije, ki jih ni mogoče kvantificirati, standardnih kazalcev upravičenosti investicije ni bilo mogoče izračunati. Koristi investicije je lahko kvantitativno ocenila le na področju prihranka delovnega časa zaposlenih, ki so operativno vključeni v procese izvajanja razpisov in spremljanja izvajanja projektov. Ocenjujemo, da so pričakovani rezultati v Investicijskem programu zastavljeni tako, da jih ni mogoče objektivno ovrednotiti in ugotoviti, kakšne so dejanske koristi SVLR zaradi izvedbe te investicije.

5.6 Delovanje aplikativnih kontrol v informacijskem sistemu ISARR

Primeri aplikacijskih kontrol vključujejo popolnost, pravilnost, veljavnost, avtorizacijo, ločevanje nalog. Za preverjanje smo uporabili priporočen nabor kontrolnih ciljev, ki je zapisan v COBIT.

5.6.a V okviru osnovnih podatkov za operacijo SVLR vnese v ISARR podatke o predvidenih upravičencih. Na SVLR ni nihče zadolžen za polnjenje in pravilnost teh podatkov, prav tako pa v informacijski sistem ni vgrajena kontrola, ki bi preprečevala večkratni vnos podatkov za istega upravičenca. Pri večkratnih vnosih je isti upravičenec vsakokrat vpisan z drugo identifikacijsko številko upravičenca. Podatkom o upravičencih se spreminjajo identifikacijske številke tudi, ko v ISARR obstajajo identifikacijskim številkam pripadajoči zapisi o pogodbah, kar pomeni, da ni vgrajenih kontrol, ki bi preprečevale brisanje matičnih podatkov, kadar obstajajo nanje vezani zapisi v podatkovni zbirki. Zaradi tega prihaja do nekonsistentnosti podatkov, kar SVLR rešuje tako, da izvajalcu naroči neposredne popravke podatkov v podatkovni zbirki, v takem primeru torej dodajanje identifikacijskih števil upravičencev, in to storitev zunanjemu izvajalcu tudi posebej plača. Preverili smo zapise v pripadajoči

¹²⁵ Sklep o imenovanju Projektne sveta in delovnih teles ter njihovih nalog pri projektu Razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR, št. 3850-1/2008-79 z dne 17. 9. 2009.

tabeli za zapisovanje sledi za tabelo udeleženec za leto 2009 in za prvih pet mesecev leta 2010 in ugotovili, da je zapise v 87 odstotkih primerov brisal administrator in v 5,5 odstotka primerov predstavnik zunanjega izvajalca.

Ukrep SVLR

SVLR je konec leta 2010 pripravila specifikacijo za ureditev šifranta udeležencev¹²⁶. Iz zapisnika testiranja te naloge, št. M1.043 z dne 30. 11. 2010, je razvidno, da je vodja razvoja odobril namestitev rešitve v produkcijsko okolje.

Pojasnilo SVLR

SVLR pojasnjuje, da prihaja do pogostih popravkov zapisov v tabeli [Udeleženec] zaradi povezave z informacijskim sistemom APZnet Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, iz katerega se prenaša veliko število podatkov o upravičencih (podjetja in fizične osebe), katerih podatki se pogosto spreminjajo. Ti podatki se v ISARR spreminjajo z avtomatiziranim postopkom, ki se izvaja s pravicami administratorja, včasih pa ga na zahtevo med dnevom zažene tudi oseba izvajalca.

5.6.b Uporabniki vnašajo v ISARR podatke o računovodskih listinah oziroma listinah enake dokazne vrednosti. Obrazec za vnos podatkov je razdeljen na dva vsebinska sklopa, na podatke listine¹²⁷ in podatke o prijavi¹²⁸. Podatki se vnašajo v modulu MVP, nato pa se z izvedbo procedure prenesejo v modul MČS. Prijave izbranih listin¹²⁹ uporabnik naveže na zahtevek za izplačilo. V okviru aplikacije obstaja informativni seštevek prijav izbranih listin. V njem so zapisani seštevki podatkov iz podatkovne zbirke za upravičene stroške, javno upravičeni stroški¹³⁰ pa se izračunavajo z uporabo programske opreme. Za izračunano polje se uporablja podatkovni tip zapisa *float*. Za predstavitev podatka na ekranu je izvajalec v kodi zapisal pravilo, da se decimalna mesta števila odrežejo, kar pomeni avtomatično zaokroževanje zneskov navzdol, zato prihaja do razlik med tako izračunanim zneskom, prikazanim na zaslonu, in zneskom, ki ga je posredniško telo, ki ni bilo seznanjeno z uporabljenimi metodologijo izračuna zneskov v ISARR, izračunalo brez uporabe ISARR z uporabo Excel preglednice in ga je posredniško telo zapisalo kot znesek prijavljenih odredb v MFERAC. Ker se v ISARR preverja enakost teh podatkov, podatki pa v prej zapisanih primerih niso enaki, uporabniki v ISARR vpisujejo podatke upravičenih zneskov za posamezne listine v skupni vrednosti enega centa, da bi tako uspeli priti do enakega zneska, kot je zapisan na odredbi v MFERAC. Tako so v informacijskem sistemu zapisani zneski, za katere podporne listine niso usklajene z dejansko nastalim poslovnim dogodkom.

¹²⁶ Strnjena specifikacija in načrt rešitve ureditve šifranta udeležencev z dne 19. 11. 2010.

¹²⁷ Uporabnik prepiše podatke z listine, npr.: številko listine, davčno številko dobavitelja, datum dokumenta, naziv in naslov izdajatelja listine itn.

¹²⁸ Uporabnik vpiše podatke npr.: upravičen strošek, presežno upravičen strošek, neupravičen strošek, aktivnost, vrsta stroška itn.

¹²⁹ Uporabnik izbere pripadajoče predhodno vnesene listine z upoštevanimi upravičenimi izdatki, ki sodijo v obdobje zahtevka za izplačilo.

¹³⁰ Velja enaka definicija kot za javno upravičene izdatke z upoštevanjem, da so stroški zneski, ki se pojavljajo pri nastajanju in doseganju poslovnih učinkov, izdatek pa je zmanjšanje sredstev v denarni obliki.

Primer dodajanja vrednosti enega centa

Za račun št. 09-390-000100 je v dokumentaciji zapisano, da je znesek javnih upravičenih stroškov po preverjanju enak 0 evrov. V ISARR je za isti račun vnesen podatek za javne upravičene stroške v znesku 0,01 evra, ker je uporabnik dodatno vnesel ugotovljeno razliko med vrednostjo izplačila iz državnega proračuna, ki je bila izračunana v ISARR, in njegovim izračunom seštevka istih vrednosti v Excel.

Pojasnilo SVLR

SVLR je v operativnem programu za obdobje od 1. 7. do 31. 12. 2010 med načrtovanimi nalogami zapisala tudi popis metodologije zaokroževanja v sistemu ISARR. V dokumentu je navedeno, da naj bi v okviru te naloge popisali metodologijo zaokroževanja zneskov v sistemu ISARR na različnih ravneh, da se "metodologija sprejme kot potrjena s strani Organa upravljanja". S potrjeno metodologijo naj bi seznanili vse deležnike v procesu izvajanja kobezijske politike. SVLR je dala izvajalcu v izdelavo nalogo *Specifikacija metodologije zaokroževanja*¹³¹. Cilj naloge je, da bi uskladili in po potrebi popravili metodologijo zaokroževanja pri različnih izračunih v ISARR ter "po potrebi popravili in dopolnili postopke za ustrezno obravnavo centovskih razhajanj v ISARR, povzročenih z različnimi metodologijami zaokroževanj v različnih informacijskih sistemih, vključno z upoštevanjem dovoljenih toleranc".

5.6.c V skladu s smernicami za izvajanje povračil mora NPU k pozitivnemu zahtevku za povračilo priložiti priloge, ki podpirajo pozitivne vrednosti na zahtevku za povračilo. Ena od prilog zahtevka za povračilo je Zbirno poročilo o administrativnem preverjanju z obveznimi prilogami, ki so naslednje:

- seznam plačanih/preverjenih računov,
- seznam plačanih/preverjenih zahtevkov za izplačilo,
- poročilo o izplačilih iz državnega proračuna.

Podatki o realiziranih sredstvih financiranja morajo biti vključeni v zahtevek za povračilo in usklajeni z zbirnim poročilom o administrativnem preverjanju. Če prihaja do razhajanj med podatki na zahtevku za povračilo in priloženih dokumentih, ki jih ni mogoče odpraviti z dopolnitvijo zahtevka za povračilo, lahko organ za potrjevanje zahtevkov za povračilo zavrne, zato smo preverjali, če SVLR v ISARR pri pripravi zahtevka za povračilo in njegovih prilog zagotavlja ustrezne kontrole za preverjanje pravilnosti izhodnih podatkov.

Na seznamu plačanih/preverjenih računov so po posameznih listinah zapisani zneski računov in zneski upravičenih izdatkov, ki so rezultat preverjanja po 13. členu Uredbe 1828/2006 za posamezni zahtevek za izplačilo. V ISARR za pripravo izpisa seznama plačanih/preverjenih računov ni vgrajena kontrola, ki bi preverjala, da upravičeni znesek za posamezno listino ni višji od plačanega zneska.

Primer napačnega zneska upravičenih stroškov

Primer EG/3/082009: Znesek računa je bil 2.007,22 evra. Pripadajoči upravičeni stroški ob priznanem 100-odstotnem sofinanciranju znašajo na seznamu plačanih/preverjenih računov 2.620,50 evra, kar je 30,6 odstotka več, kot je znesek računa.

Na seznamu plačanih/preverjenih računov je na koncu zapisan seštevka vseh plačanih in vseh upravičenih izdatkov. Vsota upravičenih izdatkov se mora v skladu s smernicami za izvajanje povračil ujemati z

¹³¹ Dokument *Specifikacija metodologije zaokroževanja* z dne 14. 4. 2011. V poglavju Načrt informacijske podpore dokumenta je zapisano, da se "informacijska podpora za opredeljene zahteve v tej fazi ne načrtuje in ne realizira".

zneskom, ki je zapisan na zahtevku za povračilo, vendar taka kontrola v pripravo zahtevka za povračilo ni vgrajena.

Programska oprema za pripravo seznama plačanih/preverjenih računov ne deluje zanesljivo, saj obstajajo primeri, da so zneski v seznamu plačanih/preverjenih računov izpisani iz ISARR ob različnih datumih in nespremenjenih podatkih, različni.

Primer različnih seštevkov istih podatkov

Seznam plačanih/preverjenih računov za zahtevek za povračilo je bil izpisan iz ISARR 14. 4. in 16. 4. 2010 za isti nabor računov. Izračunani vsoti:

- zneskov nakazil sredstev upravičencu in
- zneskov, ki se uveljavlja v zahtevku za povračilo

sta različni. Razlika pri prvem znesku je 4.511,65 evra, pri drugem znesku pa 1.314,25 evra.

Ukrep SVLR

SVLR je konec leta 2010 v ISARR vgradila procesne kontrole za zahtevek za povračilo, ki jih je predlagal organ za potrjevanje¹³².

5.6.d SVLR ni posebej določila načina zaokrožanja zneskov izračuna javno upravičenih izdatkov, prispevka Evropske unije za povračilo¹³³ in nacionalnega javnega financiranja¹³⁴. V ISARR so zneski prisilno zaokroženi navzdol, o čemer pa uporabniki niso bili obveščeni. Kadar so podatke v ISARR vnašali pozneje, ko so bile odredbe že pripravljene, so NPU pripravljali podatke za zneske odredb brez uporabe ISARR in izračunavali zneske z običajnim načinom zaokroževanja zneskov, ker niso bili seznanjeni z uporabljenimi metodologijami izračuna zneskov v ISARR. Zaradi drugačnega načina zaokroževanja zneska se lahko tako izračunani zneski razlikujejo za en cent. V ISARR ni vgrajena kontrola, ki bi preverjala, da bi se znesek javno upravičenih izdatkov ujemal z vsoto prispevka povračila Evropske unije in zneska nacionalnega financiranja ter z zneski na pripadajočih odredbah. Način izračuna ni bil usklajen z organom za potrjevanje, zato je ta zahtevke za povračilo v teh primerih zavračal tudi zaradi razlike enega centa.

Pojasnilo SVLR

SVLR pripravlja v okviru naloge *Specifikacija metodologije zaokroževanja popis uporabljenih metodologij zaokroževanja, uporabljenih v ISARR, ki jih bo uskladila, in bo nato enotno metodologijo sprejel in potrdil organ upravljanja.*

5.6.e Ker informacijska sistema ISARR in IS-PA2007 nista neposredno povezana, se podatki iz ISARR prenesejo v datoteko, nato pa iz nje uvozijo v sistem IS-PA2007. Zahtevek za pripravo podatkov¹³⁵ pripravlja Ministrstvo za finance. Ko so NPU posredovali organu za potrjevanje zahtevke za povračilo, se zneski na priloženih izpisih za zahtevek za povračilo iz sistema ISARR niso vedno ujeli z zneski, ki jih

¹³² Preliminarna specifikacija projektne naloge, št. 3850-6/2010-68 z dne 19. 10. 2010, dne 25. 11. 2010 testirano pri izvajalcu.

¹³³ Znaša 85 odstotkov javno upravičenih stroškov.

¹³⁴ Znaša 15 odstotkov javno upravičenih izdatkov.

¹³⁵ Specifikacija prenosa podatkov iz sistema ISARR v sistem IS-PA2007, verzije 1.0, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 1.7.1, 1.8, 1.9, 2.0, 2.1.

je SVLR s prenosom podatkov posredovala organu za potrjevanje¹³⁶. Na neusklajenost podatkov v informacijskih sistemih ISARR in IS-PA2007 je opozarjal UNP¹³⁷. Organ za potrjevanje je zato take zahtevke za povračilo zavračal, kar je pomenilo, da so jih NPU morali ponovno pripravljati in pošiljati organu za potrjevanje z vso potrebno dodatno dokumentacijo¹³⁸. Števila zahtevkov za povračilo, ki so bili zavrnjeni iz tega razloga, ni mogoče ugotoviti iz informacijskega sistema ISARR, saj iz podatkov ISARR vzrokov za zavrnitev ni mogoče strukturirano in sistematično spremljati na podlagi opisov vzrokov zavrnitve.

Pojasnilo SVLR

SVLR je v Operativnem planu delovnih nalog projekta za obdobje od 15. 11. 2008 do 25. 4. 2009 zapisala kot načrtovano nalogo Izdelavo strnjene specifikacije in načrta rešitve za 'on line' povezavo med sistemoma IS-PA2007 in ISARR pri izvajanju procesa certifikacije zahtevka za povračilo. Konec leta 2010 je pripravila Strnjeno specifikacijo in načrt rešitve ponovljivega izpisa zahtevka za povračilo, konsistentnega z izvozom podatkov IS-PA2007. Po navedbah SVLR do realizacije nalog ni prišlo, ker ni bilo soglasja upravljalca sistema IS-PA2007 za izvedbo naloge v obeh sistemih.

Po podatkih organa za potrjevanje zavrnjeni zahtevki za povračilo predstavljajo 41,1 odstotka vseh do 1. 10. 2010 obdelanih zahtevkov na organu za potrjevanje. Preverili smo podatke zavrnjenih zahtevkov za povračilo, ki smo jih dobili od organa za potrjevanje, in ugotovili, da pri 26,2 odstotka zavrnjenih zahtevkov ni bila upoštevana osnovna kontrola glede razmerij med zneski javno upravičenih izdatkov, prispevka Evropske unije in nacionalnega javnega financiranja. Pri 8,4 odstotka zavrnjenih zahtevkov za povračilo ni bil upoštevan ustrezen odstotek sofinanciranja Evropske unije, pri 1,2 odstotka preostalih zavrnjenih zahtevkih za povračilo pa se zneski na odredbah niso ujemali z zneski na zahtevkih za povračilo. Izračunana vrednost prispevka Evropske unije naštetih treh skupin zavrnjenih zahtevkov je 82.529.058 evrov in predstavlja 32,5 odstotka vrednosti zavrnjenih zahtevkov za povračilo. Preveritev glede razlik v podatkih v ISARR in poslanih podatkov organu za potrjevanje ni mogoče izvesti, ker SVLR ne zapisuje vseh podatkov iz zahtevkov za povračilo v podatkovno zbirko.

Pojasnilo SVLR

Po navedbah SVLR je bilo število zavrnjenih zahtevkov za leto 2010 29-odstotno, za leto 2011 pa 13-odstotno.

5.6.1 Povzetek

Ugotovili smo, da se podatkom o upravičencih v postopkih urejanja podatkov spreminjajo identifikacijske številke tudi, ko v ISARR obstajajo identifikacijskim številkam pripadajoči zapisi o pogodbah. V ISARR za pripravo seznama plačanih/preverjenih računov ni vgrajena kontrola, ki bi preverjala, da upravičeni znesek za posamezno listino ne more biti višji od plačanega zneska. Programska oprema za pripravo seznama

¹³⁶ V Strnjeni specifikaciji in načrtu rešitve ponovljivega izpisa zahtevka za povračilo, konsistentnega z izvozom podatkov IS-PA2007 z dne 22. 12. 2010 (dokument je sicer brez številke), je v podpoglavju Analiza obstoječega stanja zapisano, da so "trenutno poizvedbe za izpis zahtevka za povračilo in izvoz podatkov za IS-PA2007 različne. Izpis zahtevka za povračilo se ob vsakem zagonu izračunava, zaradi česar lahko prihaja do napak zaradi sprememb na podatkih v statusu, v katerem ne sme priti do sprememb". Predložen je zapisnik testiranja z dne 13. 12. 2010.

¹³⁷ Usklajenost evidenc v informacijskem sistemu, št. 0615-65/2008/1 z dne 12. 8. 2008.

¹³⁸ To lahko obsega nekaj sto strani.

plačanih/preverjenih računov ne deluje zanesljivo, saj obstajajo primeri, da so zneski v seznamu plačanih/preverjenih računov izpisani iz ISARR ob različnih datumih in nespremenjenih podatkih, različni.

Ko so NPU posredovali organu za potrjevanje zahtevke za povračilo, se zneski na priloženih izpisih za zahtevek za povračilo iz sistema ISARR niso vedno ujemali z zneski, ki jih je SVLR s prenosom podatkov posredovala organu za potrjevanje.

SVLR ni posebej določila načina zaokrožanja zneskov izračuna javno upravičenih izdatkov, prispevka Evropske unije za povračilo in nacionalnega javnega financiranja. V ISARR so zneski prisilno zaokroženi navzdol, uporabniki pa niso bili seznanjeni z uporabljenimi metodologijo izračuna zneskov v ISARR.

Po podatkih organa za potrjevanje so zavrnjeni zahtevki za povračilo predstavljali 41,1 odstotka vseh do 1. 10. 2010 obdelanih zahtevkov na organu za potrjevanje. Iz podatkov ISARR vzrokov za zavrnitev ni mogoče strukturirano in sistematično spremljati na podlagi opisov vzrokov zavrnitve.

Preverili smo podatke zavrnjenih zahtevkov za povračilo, ki smo jih dobili od organa za potrjevanje, in ugotovili, da pri 35,8 odstotka zavrnjenih zahtevkov niso bile upoštevane osnovne kontrole glede razmerij med javno upravičenimi stroški, prispevkom Evropske unije in nacionalnega javnega financiranja, zato ocenjujemo, da aplikativne kontrole v ISARR ne delujejo.

6. PRAVILNOST POSLOVANJA SVLR

6.1 Obrazložitev revizije

Informacijski sistem ISARR je del informacijskega sistema za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja projektov kohezijske politike v Republiki Sloveniji, ki ga sestavljata še informacijski sistem Ministrstva za finance MFERAC in informacijski sistem organa za potrjevanje IS-PA2007. Dokumente, to je izjavo o izdatkih in zahtevke za plačilo, ki ju je treba predložiti Evropski komisiji, pripravlja organ za potrjevanje v okviru informacijskega sistema IS-PA2007, ki ni bil predmet te revizije.

Revidirali smo pravilnost poslovanja SVLR v delu, ki se nanaša na ISARR. Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi smo upoštevali odstavek d 58. člena in odstavek c 60. člena Uredbe 1083/2006 ter pripadajoči 14. člen Uredbe 1828/2006.

6.2 Ugotovitve

V odstavku d 58. člena Uredbe 1083/2006 je določeno, da morajo sistemi upravljanja in nadzora vsebovati zanesljive sisteme računovodstva, nadzorovanja in finančnega poročanja v računalniški obliki.

V odstavku c 60. člena Uredbe 1083/2006 pa je določeno, da je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

6.2.a SVLR je zagotovila informacijski sistem ISARR, ki je informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Spremembe v programski opremi so kljub temu, da niso ustrezno preizkušene, odobrene za namestitve v produkcijskem okolju, kot je zapisano v poglavju 5.4 tega poročila. Tudi zato prihaja do napak v programski opremi, ki jih ugotavljajo tudi posamezni uporabniki. Popravke in nadgradnje namešča v produkcijsko okolje kar izvajalec. Ob spremembah v programski opremi se izvajajo tudi spremembe podatkov v podatkovni zbirki, kar pomeni nenadzorovano in neustrezno dokumentirano spreminjanje podatkov v podatkovni zbirki. Ker programska oprema ni imela vgrajenih možnosti popravkov že vnesenih podatkov, so se popravki podatkov izvajali neposredno v podatkovni zbirki brez uporabe ISARR. Spremembe v programski opremi niso bile sproti dokumentirane.

6.2.b V informacijski sistem vneseni podatki nimajo vedno podlage v listinah, ki bi bile formalno v skladu s poslovnim dogodkom, ki ga izkazujejo, saj zaradi napačne izbire tipa zapisa podatka zapisi vrednosti v podatkovni zbirki niso vedno enaki zneskom, ki so zapisani na listinah. SVLR ni opredelila posebnega načina izračunavanja zneskov s prisilnim zaokrožanjem navzdol. Uporabniki, ki niso bili seznanjeni z

uporabljeno metodologijo izračuna zneskov v ISARR, so zneske za odredbe za izplačila iz državnega proračuna izračunali v Excel preglednici, dokler ni bila dodana funkcionalnost izračuna v ISARR¹³⁹. Kadar se znesek v informacijskem sistemu ni ujema z zneskom iz listine, so uporabniki v ISARR zapisovali dodatne zneske upravičenih stroškov v znesku en cent in tako poizkušali dobiti v ISARR enak znesek, kot je bil v MFERAC in kakršen je bil izplačani znesek. To pomeni, da zapisani podatki v podatkovni zbirki v ISARR niso v celoti verodostojni in zanesljivi, zato računovodski sistem v računalniški obliki ni zanesljiv, kar ni v skladu z odstavkom d 58. člena Uredbe 1083/2006.

6.2.c Zahtevek za povračilo je knjigovodska listina, ki omogoča zagotavljanje namenskih prihodkov državnega proračuna iz prispevka Evropske unije. NPU je dolžan pravočasno pripraviti popoln in pravilen zahtevek za povračilo za sredstva, ki jih je državni proračun založil. Zahtevke za povračilo NPU pripravlja z uporabo ISARR, ki pa ni imel vgrajenih kontrol, ki bi preprečevale zapis napačno izračunanih vrednosti v ISARR v izpis zahtevka za povračilo in spremljajoči izpis seznama plačanih/preverjenih računov. To pomeni, da računovodski sistem ni zanesljiv, kar ni v skladu z odstavkom d 58. člena Uredbe 1083/2006. Zaradi takih napak je organ za potrjevanje zavračal zahtevke za povračilo, kar je povzročalo neuspešno črpanje evropskih sredstev in dodatno delo za pripravo novih zahtevkov za povračilo.

V 14. členu Uredbe 1828/2006 je določeno, da morajo računovodska evidenca operacij in podatki o izvajanju vključevati naslednje informacije:

- o podatkih o operacijah (za potrditev, s spremembami):
 - Polje 1. Koda CCI¹⁴⁰ operativnega programa
 - Polje 2. Številka prednostne naloge
 - Polje 3. Ime sklada
 - Polje 4. Koda regije ali območja, na katerem je locirana/se izvaja operacija (raven NUTS¹⁴¹ ali, če je ustrezno, druga)
 - Polje 5. Organ za potrjevanje
 - Polje 6. Organ za upravljanje
 - Polje 7. Posredniško telo, ki prijavi izdatke organu za potrjevanje, če je ustrezno
 - Polje 8. Enotna številka kode operacije
 - Polje 9. Kratek opis operacije
 - Polje 10. Datum začetka operacije
 - Polje 11. Datum zaključitve operacije
 - Polje 12. Organ, ki izda potrditev
 - Polje 13. Datum potrditve
 - Polje 14. Referenčna številka upravičenca
 - Polje 15. Valuta (če ni evro)
 - Polje 16. Skupni stroški operacije
 - Polje 17. Skupni upravičeni izdatki¹⁴²

¹³⁹ Ta izračunava zneske še vedno na enak način, le razlika med izračunom v Excel in v ISARR ni več opazna, če uporabniki vnesejo vrednosti iz ISARR v MFERAC.

¹⁴⁰ Enotna identifikacijska koda.

¹⁴¹ Nomenklatura statističnih teritorialnih enot.

¹⁴² Glede na osnovo za prispevek iz skladov iz 53. člena Uredbe 1083/2006 je vrednost enaka kot v polju 16 ali polju 18.

- Polje 18. Skupni javni upravičeni izdatki
- Polje 19. Financiranje s strani EIB¹⁴³
- o izdatkih za operacijo:
 - Polje 20. Interna referenčna številka zadnjega zahtevka za povračilo od operacije
 - Polje 21. Datum vnosa zadnjega zahtevka za povračilo od operacije v sistem spremljanja
 - Polje 22. Znesek upravičenih izdatkov, navedenih v zadnjem zahtevku za povračilo od operacije, vnesenem v sistem spremljanja
 - Polje 23. Skupni upravičeni izdatki, za katere je bil vložen zahtevek za povračilo
 - Polje 24. Lokacija podrobnih spremnih dokumentov zahtevka, če to niso prostori upravičenca
 - Polje 25. Izdatki za operativne programe v zvezi z ESRR, ki jih sofinancira ESS
 - Polje 26. Izdatki za operativne programe v zvezi z ESS, ki jih sofinancira ESRR
 - Polje 27. Izdatki, plačani na območjih, ki mejijo na upravičena področja (čezmejno sodelovanje)
 - Polje 28. Izdatki, ki jih plačajo partnerji s sedežem zunaj območja (transnacionalno sodelovanje)
 - Polje 29. Izdatki, plačani zunaj Skupnosti (čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje)
 - Polje 30. Izdatki za nakup zemljišč
 - Polje 31. Izdatki za stanovanjske objekte
 - Polje 32. Izdatki za posredne stroške/režijske stroške, zaračunane kot pavšale
 - Polje 33. Prihodki, odšteti od zahtevka za povračilo, če obstajajo
 - Polje 34. Finančni popravki, odšteti od zahtevka za povračilo, če obstajajo
 - Polje 35. Skupni upravičeni izdatki, navedeni za operacijo in vključeni v izkaz o izdatkih, ki ga organ za potrjevanje pošlje Evropski komisiji (v evrih)
 - Polje 36. Skupni upravičeni izdatki, navedeni za operacijo in vključeni v izkaz o izdatkih, ki ga organ za potrjevanje pošlje Evropski komisiji (v nacionalni valuti)
 - Polje 37. Datum zadnjega izkaza o izdatkih organa za potrjevanje, ki vključuje izdatke za operacijo
 - Polje 38. Datum preverjanj, opravljenih v skladu s členom 13(2)(b)
 - Polje 39. Datum revizij v skladu s členom 16(1)
 - Polje 40. Organ, ki izvaja revizijo ali preverjanje
 - Polje 41. Stopnja doseganja cilja za operacijo, če je zaključena (odstotek).

6.2.d V smernicah za izvajanje povračil je organ za potrjevanje opredelil podatkovna polja, ki jih mora organ upravljanja zagotavljati v elektronski obliki v informacijskem sistemu ISARR. Preverili smo, katera od navedenih polj v 14. členu Uredbe 1828/2006 mora zagotavljati ISARR. Pri preveritvi podatkov smo ugotovili, da SVLR sicer zagotavlja vse podatke za izpis, prikaz in izvoz vseh polj, vendar v podatkovno zbirko ne zapisuje:

- podatka za polje 17, ki je podatek iz pogodbe o sofinanciranju,
- podatka za polje 22, ki je podatek iz zbirnega poročila o administrativnem preverjanju,
- podatka za polje 23, ki je podatek z zbirnega poročila o administrativnem preverjanju,
- podatka za polje 33, ki je podatek o prihodkih operacije,
- podatka za polje 35, ki je podatek iz zahtevka za povračilo in je enako polju 23.

¹⁴³ Evropska investicijska banka (angl.: European Investment Bank).

Ker SVLR teh podatkov ne zapisuje v podatkovno zbirko, iz ISARR ni mogoče dobiti vseh podatkov o zneskih upravičenih izdatkov na zahtevkih za povračilo, kot zahteva 14. člen Uredbe 1828/2006 in kar tudi ni v skladu z odstavkom c 60. člena Uredbe 1083/2006.

Ukrep SVLR

SVLR je 22. 12. 2010 pridobila Strnjeno specifikacijo in načrt rešitve ponovljivega izpisa zahtevka za povračilo, konsistentnega z izvozom podatkov IS-PA2007 ter pričela zapisovati podatke z zahtevka za povračilo v podatkovno zbirko ISARR¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Za zapisovanje zneskov z zahtevka za povračilo je kot tip zapisa v podatkovni zbirki uporabljen tip *float*.

7. MNENJE

7.1 Mnenje o učinkovitosti

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se nanaša na informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov ISARR v obdobju od 1. 1. 2009 do 11. 4. 2011.

Za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se nanaša na informacijski sistem ISARR, smo poiskali odgovore na podvprašanja, ki smo si jih zastavili v reviziji. Pri presoji smo kot kriterij upoštevali okvirja dobre prakse upravljanja informacijske tehnologije COBIT in Val IT.

Pri ocenjevanju *usklajenosti investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji* smo ugotovili, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko nima sprejete strategije za informacijski sistem ISARR. V pripravljene študiji izvedbe investicije za informacijski sistem ISARR so bile zapisane aktivnosti in predvideni izdelki tako okvirno, da ni mogoče ugotoviti, kaj naj bi bilo narejeno in od kod izvirajo ocene za potrební napor za izvedbo. Vodstvo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je spremljalo stanje na projektu ISARR, ni pa upoštevalo priporočil zunanjega izvajalca, ki so bila dana v okviru izvajanja podpore za učinkovitejši razvoj in delovanje ISARR. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je glede problematike črpanja sredstev evropske kohezijske politike v letu 2009 pripravila poročilo o stanju na projektu za Vlado Republike Slovenije. Na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije je izvedla naloge v zvezi s postavitvijo skupnega projekta z Ministrstvom za finance. Imenovala je projektni svet in delovna telesa, ni pa imenovala vodje projekta naročnika. Projekt se s projektno organizacijo, ki je bila določena v skladu s sklepom vlade, od septembra 2009 ni izvajal. Menimo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko *ni izvajala vseh potrebnih aktivnosti za zagotovitev usklajenosti investicij v informacijski sistem ISARR s strateškimi in drugimi relevantnimi cilji*.

Na področju *zasnove in vzpostavitve informacijskega sistema ISARR* smo ugotovili, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni določila metodologije za razvoj informacijskega sistema ISARR. Nima podatkovnega slovarja, ki bi poslovnim uporabnikom omogočal razumevanje vsebine podatkov v podatkovni zbirki, olajšal izmenjavo podatkov med različnimi aplikacijami in preprečil redundantnost podatkov ter uporabo nekompatibilnih tipov zapisov podatkov. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vseh modulih, ki jih je pridobila, uporablja neustrezen tip zapisa *float*, ki ga proizvajalec razvršča v tip zapisa podatka s približkom števila. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ne pripravlja načrta nabave tehnološke infrastrukture in potreb opreme za informacijski sistem ISARR. Pri pripravi podatkov za prenos v informacijski sistem Ministrstva za finance so se vrednosti polj v ISARR ponovno izračunavale,

namesto da bi se prenesle vrednosti zneskov, ki so bile izračunane pri pripravi zahtevkov za povračilo, zato lahko prihaja do razlik v podatkih, poslanih Ministrstvu za finance, in podatkih na posredovanih zahtevkih za povračilo, kar je eden od razlogov za zavrnitev zahtevka za povračilo. V produkcijsko okolje namešča rešitve zunanji izvajalec, kar je v nasprotju z načelom dobre prakse razmejitev nalog. Na podlagi navedenih dejstev menimo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko *ni zasnovala in vzpostavila informacijskega sistema ISARR tako, da bi bilo njegovo delovanje učinkovito.*

Pri ocenjevanju, ali so *storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema ISARR* dobro opravljene, smo ugotovili, da je med izvajanjem pogodbe o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v letu 2010 dela izvajalo le šest sodelavcev od dvanajstih, ki so bili navedeni v ponudbi izvajalca z ustreznimi referencami. Za ostale sodelavce izvajalca Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni preverjala ustreznosti zamenjave glede predpisanih sposobnosti in izkušenj. Dela se niso izvajala v skladu s pogodbo o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR, saj se niso izvajala v skladu s terminskim načrtom, ki je bil določen v razpisni dokumentaciji. V okviru nalog nadgradenj in vzdrževanja se po navedbah Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 42 odstotkov opravljenih del nanaša na neopredeljene nadgradnje in aktivnosti, čeprav je bil njihov delež v okviru sklenjene pogodbe o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR le 21,2-odstoten. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni pisno opredelila, v katero od kategorij, nadgradnjo ali vzdrževanje, sodi posamezni zahtevek za nadgradnjo informacijskega sistema ISARR. V pogodbi o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko zapisala zahtevo o uporabi naprednih tehnologij in metod, izvajalec pa je kljub tej zahtevi še konec leta 2008 razvil novo funkcionalnost v tehnologiji MS Access, za katero menimo, da ne ustreza potrebam naročnika. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko še vedno nima ustrezne tehnične dokumentacije informacijskega sistema ISARR, čeprav je bila nujnost obstoja takšne dokumentacije zapisana že v investicijski dokumentaciji. Večina razvojnih nalog je opredeljenih kot preproste, za katere ni potrebno testiranje naročnika, zato je v skladu s pravili v Projektnih standardih in postopkih dovolj, da testiranje izvede le izvajalec. Razvojne naloge v specifikacijah, ki jih pripravlja zunanji izvajalec, niso podrobneje opredeljene, vsebina predvidenih nadgradenj in popravkov v programski opremi ni natančno določena in opisana. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko nima sprejete politike o varovanju in zaščiti podatkov. Za prenehanje uporabniških računov nima predpisanega postopka, zato Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko nima podatka, koliko od definiranih uporabnikov je dejansko še aktivnih v informacijskem sistemu. V okviru podatkovne zbirke Microsoft SQL Server 2000 prihaja do odstopanj od načel dobre prakse upravljanja varnosti. Na podlagi navedenih dejstev menimo, da *storitve za dobavo in zagotavljanje delovanja informacijskega sistema niso dobro opravljene.*

Pri ocenjevanju *koristi zaradi delovanja informacijskega sistema ISARR* smo ugotovili, da je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko pripravila dokumente, ki so zahtevani z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. V investicijskem programu je zapisano, da zaradi neotipljivih koristi investicije, ki jih ni mogoče kvantificirati, standardnih kazalcev upravičenosti investicije ni bilo mogoče izračunati. Koristi investicije je lahko kvantitativno ocenila le na področju prihranka delovnega časa zaposlenih, ki so operativno vključeni v procese izvajanja razpisov in spremljanja izvajanja projektov. Ocenjujemo, da so pričakovani rezultati v investicijskem programu zastavljeni tako, da jih *ni mogoče objektivno ovrednotiti in ugotoviti, kakšne so dejanske koristi Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko zaradi izvedbe te investicije.*

Pri ocenjevanju *delovanja aplikativnih kontrol v informacijskem sistemu ISARR* smo ugotovili, da se spreminjajo matični podatki tudi, ko v informacijskem sistemu ISARR obstajajo pripadajoči zapisi o pogodbah. V informacijski sistem ISARR niso vgrajene ustrezne kontrole, ki bi preverjale pravilnost izračunanih zneskov za izpis zahtevka za povračilo. Programska oprema za pripravo seznama plačanih/preverjenih računov ne deluje zanesljivo, saj obstajajo primeri, da so zneski na izpisu seznama plačanih/preverjenih računov izpisani iz informacijskega sistema ISARR ob različnih datumih in nespremenjenih podatkih, različni. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni posebej določila načina zaokrožanja zneskov izračuna javno upravičenih izdatkov, prispevka Evropske unije za povračilo in prispevke nacionalnega javnega financiranja. V informacijskem sistemu ISARR so zneski prisilno zaokroženi navzdol, uporabniki pa niso bili seznanjeni z uporabljenimi metodologijami izračuna zneskov v ISARR. Po podatkih organa za potrjevanje zavrženi zahtevki za povračilo predstavljajo 41,1 odstotka vseh do 1. 10. 2010 obdelanih zahtevkov na organu za potrjevanje. Iz podatkov v informacijskem sistemu ISARR vzrokov za zavrnitev ni mogoče strukturirano in sistematično spremljati na podlagi opisov vzrokov zavrnitve. Preverili smo podatke zavrženih zahtevkov za povračilo, ki smo jih dobili od organa za potrjevanje in ugotovili, da pri 35,8 odstotka zavrženih zahtevkov niso bile upoštevane osnovne kontrole glede razmerij med javno upravičenimi stroški, prispevkom Evropske unije in prispevkom nacionalnega javnega financiranja. Menimo, da *aplikativne kontrole v informacijskem sistemu ISARR ne delujejo*.

Na podlagi navedenih dejstev menimo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko *ne zagotavlja učinkovitega delovanja* informacijskega sistema ISARR.

7.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Revidirali smo pravilnost poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se nanaša na informacijski sistem ISARR v obdobju od 1. 1. 2009 do 11. 4. 2011. Informacijski sistem ISARR je del informacijskega sistema za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja projektov kohezijske politike v Republiki Sloveniji, ki ga sestavljata še informacijski sistem Ministrstva za finance MFERAC in informacijski sistem organa za potrjevanje IS-PA2007. Dokumenta, to je izjavo o izdatkih in zahtevkah za plačilo, ki ju je treba predložiti Evropski komisiji, pripravlja organ za potrjevanje v okviru informacijskega sistema IS-PA2007, ki ni bil predmet te revizije.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v informacijski sistem vneseni podatki nimajo vedno podlage v listinah, ki bi bile v skladu s poslovnim dogodkom, ki ga izkazujejo, saj zaradi napačne izbire tipa zapisa podatka zapisi vrednosti v podatkovni zbirki niso vedno enaki zneskom, ki so zapisani na listinah, kar je v nasprotju z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006. Uporabniki, ki niso bili seznanjeni z uporabljenimi metodologijami izračuna zneskov v ISARR, so v informacijski sistem ISARR zato zapisovali neverodostojne dodatne zneske upravičenih stroškov v znesku en cent, ne da bi zato imeli podlago v listini, da bi dobili enak znesek, kot je bil zapisan na odredbi za izplačilo iz državnega proračuna – točka 6.2.b,
- v informacijski sistem ISARR se niso zapisovali vsi zahtevani podatki iz Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 – točka 6.2.d –, kar je v nasprotju z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006.

Ugotavljamo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni v celoti zagotovila informacijskega sistema, ki bi zagotavljal zanesljive in ustrezne podatke, kot zahtevata Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 in Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006. Menimo, da je bilo poslovanje Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se nanaša na informacijski sistem ISARR, pri zagotavljanju skladnosti z določili Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 in Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v obdobju, na katero se nanaša revizija, v pomembnem neskladju s predpisi.

8. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko mora:

- predložiti načrt, ki bo vseboval navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, s katerimi bo zagotovila, da bodo v informacijski sistem zapisani točni zneski z listin;
- predložiti načrt, ki bo vseboval navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, s katerimi bo zagotovila, da bodo v informacijski sistem zapisani vsi zahtevani podatki iz 14. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006, tudi podatki za vse že doslej certificirane zahtevke za povračilo;
- predložiti navodilo o pravilih zaokrožanja zneskov pri izvajanju kohezijske politike;
- predložiti načrt, ki bo vseboval navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, s katerimi bo zagotovila, da bodo pravila zaokrožanja določena v navodilu o pravilih zaokrožanja zneskov pri izvajanju kohezijske politike, uporabljena konsistentno v ISARR.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih

sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁴⁵. 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 porevizijem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

9. PRIPOROČILA

Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko priporočamo, naj:

- upošteva priporočila Urada za nadzor proračuna in pripravi metodologijo za razvoj informacijskega sistema ter pred pričetkom priprave dokumentacije javnega naročila zagotovi pripravo podrobne projektne dokumentacije;
- obravnava varnostna tveganja, zapisana v revizijskem poročilu, ter v skladu s sprejetim sistemom za ocenjevanje in obvladovanje tveganj, ustrezno ukrepa;
- ustrezno razvršča razvojne naloge in izvaja testiranje v skladu z opredeljenimi pravili;
- zagotavlja ustrezne aplikativne kontrole.

Pravni pouk

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

Številka 1210-3/2009/88
Ljubljana, 15. novembra 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Prilogi: 2

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno s povratnico;
2. mag. Zlati Ploštajner; priporočeno;
3. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
4. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
5. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije;
7. arhivu, tu.

10. PRILOGI

Priloga 1

Tabela 6: Število prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevkov za povračilo v novi finančni perspektivi do 3. 5. 2011

Predlagatelj	Zahtevki za povračilo					
	Prejeti		Odobreni		Zavrnjeni	
	Prispevek Evropske unije	Število	Prispevek Evropske unije	Število	Prispevek Evropske unije	Število
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	98.932.768	102	72.456.879	87	11.027.355	7
Ministrstvo za gospodarstvo	517.075.996	1.553	264.057.859	927	212.254.219	531
Ministrstvo za javno upravo	19.442.219	277	14.278.772	250	468.710	12
Ministrstvo za kulturo	15.377.423	108	9.542.748	73	6.390.812	26
Ministrstvo za okolje in prostor	53.727.777	34	33.162.535	23	18.122.674	9
Ministrstvo za pravosodje	3.584.474	4	3.584.474	4	0	0
Ministrstvo za promet	189.647.662	83	183.832.266	74	4.191.945	5
Ministrstvo za šolstvo in šport	96.842.562	816	63.432.833	527	27.773.934	193
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	90.715.568	477	57.353.456	252	17.972.361	98
Ministrstvo za zdravje	2.510.357	12	1.153.995	8	1.027.386	3
SVLR	396.827.687	1.104	214.318.157	643	146.577.306	331
Skupaj	1.484.684.493	4.570	917.173.974	2.868	445.806.702	1.215

Vir: podatki organa za potrjevanje iz IS-PA2007.

Priloga 2

Tabela 7: Zneski pogodb za izdelavo, vzdrževanje in nadgradnje ISARR do 2005

Naziv pogodbe z izvajalcem	Številka pogodbe	Leto	Pogodbena vrednost v tolarjih	Izplačilo v tolarjih	Izplačilo v evrih	Izvajalec
Izdelava pilota IS za spremljanje razvojnih programov SRP, RRP, DRP	RR2-2001	2001	2.464.000 (okvirno brez DDV)	3.015.571	12.583,75	Berce Janez, s. p.
Implementacija in vzdrževanje pilotskega projekta razvojni programi ARR	87-01	2001	2.716.125	2.716.125	11.334,19	Berce Janez, s. p.
Nadaljnji razvoj na projektni ravni (PHARE) in vzdrževanje IS	012-21/2002	2002	7.560.000	9.289.904	38.766,08	Berce Janez, s. p.
Tehnično vzdrževanje in nadgradnja sistema ISARR za strukturne sklade	2124-03-100037	2003	9.360.000	9.360.000	39.058,59	Berce Janez, s. p.
Nadgradnja aplikacije URANUS in njena integracija v ISARR	1536-04-100041	2004	11.826.000	11.826.000	49.349,02	IPMIT, d. o. o.
Tehnično vzdrževanje in nadgradnja sistema ISARR za strukturne sklade, pobude skupnosti in Kohezijskega sklada	1536-04-100042	2004	11.335.377	11.335.376	47.301,69	Berce Janez, s. p.
Razvoj ISARR-SP za implementacijo strukturnih skladov – tehnična pomoč EPD	1536-04-100077	2004/ 2005	34.020.000	34.020.000	141.962,94	Berce Janez, s. p. – konzorcij IPMIT, d. o. o. – Comland, d. o. o.
Skupaj				81.562.976	340.356,27	

Vir: Analiza informacijskega sistema ISARR, Infotehna, 2006.



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