



REVIZIJSKO POROČILO

Tehnična vzpostavitev in organizacija posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize

API

2024

9

INDUSTRIJA,
INOVACIJE IN
INFRASTRUKTURA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Tehnična vzpostavitev in organizacija posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize

Številka: 320-4/2024-27

Ljubljana, 22. novembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja SPIRIT Slovenija, javne agencije v delu, ki se nanaša na tehnično vzpostavitev in organizacijo posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov nad višino prejetih pomoči gospodarstvu zaradi visokih cen energentov na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize. Računsko sodišče je ugotovilo, da agencija v tem delu poslovanja **ni bila učinkovita**.

Namen Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize je bil med drugim z različnimi oblikami finančne pomoči podpreti gospodarstvo, ki se je v letu 2023 soočalo z visokimi cenami energentov. Da bi podjetja pomoč prejela takrat, ko so jo dejansko potrebovala, so morala vloge za pomoč za celotno leto 2023 vložiti do 28. 2. 2023. Izračun višine pomoči, do katere je bilo posamezno podjetje upravičeno, je temeljil na ocenah prihodnjih kupljenih količin energentov in njihovih predvidenih cenah. Zakon o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize je agenciji zato naložil izvedbo naknadnih nadzorov nad višino prejetih pomoči, in sicer na podlagi primerjave ocenjenih ter dejanskih količin in cen kupljenih energentov. Podatke za nadzor so morali agenciji posredovati dobavitelji in distributerji energentov (zavezanci za posredovanje podatkov), za katere je bila v primeru neizpolnitve te obveznosti predvidena globa v znesku 100.000 EUR.

Agencija je 1. 3. 2023 predpisala vrsto in obliko podatkov za izvedbo nadzorov ter način elektronske izmenjave podatkov. Od zavezancev za posredovanje podatkov je zahtevala, da v skladu z objavljenimi tehničnimi specifikacijami razvijejo in v svoje informacijsko okolje namestijo programski vmesnik (angl.: Application Programming Interface – API), ki ji bo omogočil prevzem podatkov v zavezančevem informacijskem okolju. Odločitev za to obliko tehnične vzpostavitve posredovanja podatkov ni temeljila na primerjalni analizi, v okviru katere bi agencija utemeljila izbrani pristop v primerjavi s širše uporabljanimi pristopi, kot je na primer centraliziran programski vmesnik za zbiranje podatkov ali ročno izpolnjevanje spletnih obrazcev. Agencija tudi ni pripravila strokovno utemeljene ocene stroškov, ki bi jih različne oblike vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore predstavljale za zavezance.

Agencija je prejela 1.966 vlog za pomoč, na podlagi katerih se je izkazalo, da je med zavezanci za posredovanje podatkov približno 460 posrednih dobaviteljev, od katerih jih mora približno 440 poročati o do 5 odjemalcih energentov. 346 zavezancev je moralo posredovati podatke zgolj za enega odjemalca energentov. Med njimi so bila številna gasilska in druga lokalna društva, občine, župnije ter druge manjše organizacije, ki so se znašle v vlogi dobaviteljev energentov, ker so dovolile operaterjem mobilnih omrežij, da na njihove zgradbe namestijo telekomunikacijsko opremo in za ta namen porabljajo električno energijo. Agencija kljub temu ni ponovno proučila, ali je predpisana

oblika posredovanja podatkov res najbolj primerna in za te in druge zavezanke za posredovanje podatkov stroškovno učinkovita.

Predvideni rok za prvo posredovanje podatkov za nadzore in skrajni rok za vzpostavitev programskih vmesnikov je bil 31. 7. 2023. Agencija je večino zavezancev za posredovanje podatkov šele 40 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov obvestila o njihovih obveznostih, kljub temu da je od prejema vlog takrat minilo že 113 dni in da manjši dobavitelji brez obvestila niso mogli vedeti, da so bili v vlogah končnih odjemalcev navedeni kot dobavitelji in da imajo iz tega izhajajoče zakonske obveznosti.

Zavezanci so po podatkih agencije za posredovanje podatkov za nadzore vzpostavili 353 programskih vmesnikov. Agencija je podatke prevzemala v obdobju več mesecev in je od zavezancev za posredovanje podatkov zahtevala neprekinjen dostop do tistega dela njihovega informacijskega okolja, kjer so objavili podatke. Dostopne naslove, prijavna imena in gesla so morali zavezanci poslati na skupni elektronski naslov agencije, do katerega je imelo dostop večje število zaposlenih. Nekateri dostopni podatki so bili z elektronskega naslova agencije posredovani tudi na zasebni elektronski naslov, vzpostavljen izven informacijskega okolja agencije. Agencija poleg tega zavezancem za posredovanje podatkov ni sporočila, kdaj je prevzela zahtevane podatke. Zunanje povezave v informacijska okolja zavezancev so zato ostale aktivne več mesecev po tem, ko agencija dostopa ni več potrebovala. S tem je agencija po oceni računskega sodišča informacijska okolja zavezancev za posredovanje podatkov izpostavljala povečanemu tveganju nepooblaščenih dostopov.

Agencija zavezancev za posredovanje podatkov ni učinkovito podprla pri izpolnjevanju njihovih obveznosti, saj ni imela celovitega pregleda nad njihovimi številnimi vprašanji in prošnjami za pomoč pri vzpostavitvi posredovanja podatkov. Poleg tega jim kljub njihovim pozivom ni jasno in natančno razkrila, za katere njihove odjemalce energentov potrebuje podatke za nadzor. Namesto tega je 27 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov objavila davčne in matične številke odjemalcev energentov, ki so vložili vloge za pomoč po Zakonu o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize, ter zavezanke za posredovanje podatkov pozvala, naj med njimi poiščejo svoje stranke.

Računsko sodišče je agenciji podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

Povzetek	4
1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Cilj in omejitve revizije ter revizijski pristop	8
1.3 Področje revizije	10
1.3.1 Pomoč gospodarstvu zaradi visokih cen energentov	10
1.3.2 Nadzori na podlagi ZPGOPEK	11
1.3.3 Posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK	13
1.3.4 Zavezanci za posredovanje podatkov	13
1.4 Predstavitev revidiranja	14
2. Učinkovitost tehnične vzpostavitve in organizacije posredovanja podatkov za nadzore	15
2.1 Tehnična vzpostavitev posredovanja podatkov za nadzore	15
2.1.1 Tehnična rešitev za posredovanje podatkov za nadzor	15
2.1.2 Podpora zavezancem za posredovanje podatkov pri izpolnitvi zahtev agencije	21
2.1.3 Informacijske rešitve za posredovanje podatkov, ki jih ni razvila agencija	25
2.2 Organizacija posredovanja podatkov za nadzore	26
2.2.1 Časovnica ukrepa	27
2.2.2 Stroški posredovanja podatkov za zavezance	28
2.2.3 Uporaba pridobljenih podatkov	30
3. Mnenje	31
4. Priporočila	33

1. Uvod

Izvedli smo revizijo učinkovitosti tehnične vzpostavitve in organizacije posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov nad višino prejetih pomoči na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize¹ (v nadaljevanju: ZPGOPEK), za kar je bila odgovorna SPIRIT Slovenija, javna agencija (v nadaljevanju: agencija). Revizija je bila izvedena na podlagi Zakona o računskem sodišču² in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 19. 3. 2024.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja agencije v delu, ki se nanaša na tehnično vzpostavitev in organizacijo posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi ZPGOPEK.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije sta bili tehnična vzpostavitev in organizacija posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov nad višino prejetih pomoči gospodarstvu zaradi visokih cen energentov na podlagi ZPGOPEK (v nadaljevanju: pomoči na podlagi ZPGOPEK). Tehnična vzpostavitev informacijske rešitve poleg razvoja rešitve vključuje tudi najmanj:

- analizo potreb in ciljev, iz katerih izhaja, kateri deli predpisa morajo biti podprti z informacijsko rešitvijo in katere naloge morajo izvesti posamezni deležniki,
- načrtovanje zasnove rešitve, ki vključuje analizo različnih možnosti izvedbe rešitve in oceno prednosti in slabosti posameznih pristopov in oceno tveganj s področja informacijske varnosti ter načrt za vzpostavitev kontrol za obvladovanje teh tveganj,
- pripravo natančnih navodil za razvoj informacijske rešitve in
- tehnično podporo razvijalcem in uporabnikom.

Kot *pristojni organ za izvajanje ukrepov na podlagi ZPGOPEK* je bila določena agencija⁶, ki je bila poleg odobritve in izplačila pomoči pristojna tudi za izvajanje nadzorov nad pomočmi na podlagi ZPGOPEK (v nadaljevanju: nadzori na podlagi ZPGOPEK).⁷

¹ Uradni list RS, št. 163/22,15/23 in 38/24.

² Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 320-4/2024/2.

⁵ Uradni list RS, št. 122/22.

⁶ Tretji odstavek 4. člena ZPGOPEK.

⁷ Prvi in drugi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

Upravičenci do pomoči na podlagi ZPGOPEK so bili različni subjekti, ki so nabavljali energente⁸ (v nadaljevanju: odjemalci energentov).

Zavezanci za posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK so bili dobavitelji in distributerji energentov, torej elektrooperaterji in dobavitelji električne energije⁹, operater prenosnega sistema, operaterji distribucijskih sistemov, dobavitelji zemeljskega plina¹⁰ in različni posredni dobavitelji energentov (v nadaljevanju: zavezanci za posredovanje podatkov).

1.2 Cilj in omejitve revizije ter revizijski pristop

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. *Cilj revizije* je bil izrek mnenja o učinkovitosti agencije pri tehnični vzpostavitvi in organizaciji posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi ZPGOPEK v obdobju od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2024.

Pri presoji učinkovitosti agencije smo se osredotočili na tehnično vzpostavitev posredovanja podatkov in na projektno organizacijo posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi ZPGOPEK, upoštevali pa smo tudi učinkovitost doseganja namena posredovanja podatkov, to je uporabo podatkov za izvedbo nadzorov.

V revizijo nismo zajeli ukrepov pomoči za ohranitev delovnih mest in likvidnostnih ukrepov za gospodarstvo, ki jih tudi ureja ZPGOPEK, kot tudi ne vsebinskega in administrativnega izvajanja ukrepov pomoči na podlagi ZPGOPEK in prve faze ukrepov pomoči za področje gospodarstva, ki se nanaša na postopek za dodelitev pomoči (oddaja vloge, odobritev in izplačilo pomoči). V revizijo poleg tega nismo vključili drugih oblik nadzorov nad prejemniki pomoči, ki jih predpisuje ZPGOPEK.¹¹

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je agencija učinkovito tehnično vzpostavila in organizirala posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK.**

⁸ V skladu s 3. členom ZPGOPEK je šlo za pravne ali fizične osebe, ki so bile organizirane v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, z zakonom, ki ureja zadrage, z zakonom, ki ureja gospodarske zbornice, z zakonom, ki ureja obrtno podjetniško zbornico, z zakonom, ki ureja reprezentativnost sindikatov, oziroma pravno osebo zasebnega prava, ki je organizirana v skladu z zakonom, ki ureja društva, ali zakonom, ki ureja zavode, in je bila registrirana v Republiki Sloveniji za opravljanje gospodarske dejavnosti do vključno 30. 11. 2021. Izjeme so med drugim vključevale organizacije na področju finančne in zavarovalniške dejavnosti in nekatere druge ter podjetja, ki so imela regulirano ceno električne energije skladno z Uredbo o določitvi cene električne energije za mikro, mala in srednja podjetja (Uradni list RS, št. 167/22 in 4/23).

⁹ Kot jih opredeljuje Zakon o oskrbi s električno energijo (Uradni list RS, št. 172/21).

¹⁰ Kot jih opredeljuje Zakon o oskrbi s plini (Uradni list RS, št. 204/21 in 121/22).

¹¹ Agencija je pomoči na podlagi ZPGOPEK odobrila samo odjemalcem energentov, ki so izpolnjevali vrsto pogojev. V skladu s 3. členom ZPGOPEK do pomoči na primer niso bile upravičene organizacije, ki delujejo v določenih sektorjih, organizacije, zoper katere je bil uveden stečajni postopek ali postopek likvidacije, organizacije, ki so imele nekatere vrste zapadlih davčnih obveznosti, nekatere vrste odjemalcev plina, organizacije, za katere so veljale sankcije, ki jih je sprejela Evropska unija zaradi ruske agresije nad Ukrajino, ali organizacije, ki so bile upravičene do nakupa energentov v skladu z Uredbo o določitvi cene električne energije za mikro, mala in srednja podjetja. Agencija je morala namreč tudi vzpostaviti nadzorne mehanizme po dvanajstem odstavku 16. člena ZPGOPEK, ki je prejemnike pomoči omejeval pri izplačilih dobička, nakupu lastnih delnic ali poslovnih deležev in pri izplačilu različnih nagrad poslovodstvu.

Glavno revizijsko vprašanje smo razčlenili na naslednji podvprašanji:

- ali je agencija učinkovito tehnično vzpostavila posredovanje podatkov za nadzore;
 - ali je agencija pred izborom tehnične vzpostavitve posredovanja podatkov izvedla primerjavo prednosti in slabosti različnih možnih rešitev, zlasti primerjavo med vzpostavitvijo enega centralnega programskega vmesnika za prejem podatkov od zavezancev za posredovanje podatkov ter vzpostavitvijo množice decentraliziranih programskih vmesnikov za prevzem podatkov;
 - ali je agencija zavezance za posredovanje podatkov ustrezno podprla pri izpolnitvi njenih tehničnih zahtev, torej ali jim je pravočasno dala na voljo natančne informacije, ki so jim pomagale pri izpolnitvi zahtev, in jim ob tem zagotavljala tudi sprotno tehnično podporo ter ali je zavezancem za posredovanje podatkov tudi pravočasno in nedvoumno sporočila odjemalce energentov, za katere je potrebovala podatke;
 - ali je agencija, preden je zavezance za posredovanje podatkov usmerila v uporabo programskih vmesnikov, ki jih ni razvila sama, preverila zanesljivost in delovanje teh rešitev;
- ali je agencija učinkovito organizirala posredovanje podatkov za nadzore;
 - ali je agencija posredovanje podatkov za nadzore načrtovala tako, da so imeli zavezanci za posredovanje podatkov dovolj časa, da so lahko pripravili poizvedbe, izvoze podatkov in programske vmesnike za prevzem podatkov;
 - ali je agencija pripravila oceno stroškov, povezanih z vzpostavitvijo posredovanja podatkov na podlagi ZPGOPEK, pri kateri je poleg stroškov agencije ocenila tudi stroške, ki bodo z vzpostavitvijo programskih vmesnikov nastali zavezancem za posredovanje podatkov;
 - ali je agencija z organizacijo posredovanja podatkov dosegla namen, to je njihovo uporabo za nadzore in izvedbo korekcijskih postopkov.

Mnenje o učinkovitosti agencije pri tehnični vzpostavitvi in organizaciji posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi ZPGOPEK smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil za presojo učinkovitosti, ki so predstavljena v ugotovitvenem delu tega poročila. Opredelili smo, da bomo poslovanje agencije ocenili kot učinkovito, če bo v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti, oziroma kot neučinkovito, če bo v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo opredelili, da bomo poslovanje agencije ocenili kot delno učinkovito.

Zagotovila za izrek mnenja smo pridobili:

- s pisnimi vprašalniki agenciji;
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije agencije, kar je vključevalo del¹² elektronskih sporočil, ki si jih je agencija izmenjala s 46 zavezanci za posredovanje podatkov;

¹² Zaradi omejitev pri vodenju vprašanj in prošenj za pomoč, ki so jih dobavitelji in operaterji naslavljali na agencijo (povezava s točko 2.1.2.a), nismo mogli zbrati in slediti celotni komunikaciji med agencijo in posameznim dobaviteljem ali operaterjem.

- z intervjuji pri 11 dobaviteljih energentov in pri 1 operaterju prenosnega sistema, ki so bili zavezanci za posredovanje podatkov na podlagi ZPGOPEK,
- s pregledom uporabe in delovanja informacijske rešitve, ki jo je agencija vzpostavila za zbiranje in obdelavo podatkov za pripravo korekcijskih izračunov in
- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije, vključno s pregledom delovanja brezplačne spletne informacijske rešitve www.zpgopek.si, ki jo je vzpostavila skupina anonimnih neodvisnih tehnoloških altruistov.

1.3 Področje revizije

1.3.1 Pomoč gospodarstvu zaradi visokih cen energentov

ZPGOPEK je bil sprejet v pomoč gospodarstvu v času visokih cen energentov.¹³ Namen ZPGOPEK je bil med drugim¹⁴ z različnimi oblikami finančne pomoči gospodarstvu¹⁵ stabilizirati stroške energentov za obdobje od 1. 1. 2023 do vključno 31. 12. 2023 (v nadaljevanju: upravičeno obdobje).¹⁶ Tako naj bi se zmanjšalo tveganje za nestabilno poslovanje velikih odjemalcev energentov in zagotovilo njihovo nadaljnje delovanje na trgu.

Skupna višina predvidenih pomoči za področje gospodarstva na podlagi ZPGOPEK za upravičeno obdobje je znašala do 650 milijonov EUR.¹⁷ Do 28. 2. 2023, torej do roka za oddajo vlog za pomoč na podlagi ZPGOPEK, je bilo oddanih 1.966 vlog za pomoči v skupni vrednosti 397.785.538,94 EUR. 824 vlagateljev je od vlog za pomoč naknadno odstopilo.

V letu 2023 je bilo na podlagi ZPGOPEK 1.142 odjemalcem energentov izplačano 274.795.800,14 EUR pomoči.¹⁸ Prvo izplačilo je bilo izvedeno 30. 3. 2023 za obdobje od 1. 1. 2023 do vključno 31. 3. 2023, naslednja izplačila za obdobje od aprila 2023 do decembra 2023 pa so bila predvidena kot mesečna, in sicer do 30. v mesecu za tekoči mesec.¹⁹

¹³ Kot energenti so bili v skladu z 2. členom ZPGOPEK opredeljeni električna energija, zemeljski plin in tehnološka para.

¹⁴ Poleg ukrepov pomoči za področje gospodarstva, na kar se nanaša predmet te revizije, je ZPGOPEK predvidel tudi ukrepe pomoči za ohranitev delovnih mest in likvidnostne ukrepe za gospodarstvo.

¹⁵ V skladu s 4. členom ZPGOPEK so vrste pomoči za gospodarstvo: enostavna pomoč za gospodarstvo, osnovna posebna pomoč za podjetja, posebna pomoč zaradi zmanjšanja gospodarske uspešnosti in posebna pomoč za energetska intenzivna podjetja, kot jo opredeljuje podtočka b 67. točke oddelka 2.4 Sporočila Komisije Začasni okvir za krizne ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu po agresiji Rusije proti Ukrajini 2022/C 426/01 (v nadaljevanju: začasni okvir), in posebna pomoč za energetska intenzivna podjetja v posebnih sektorjih, kot jo opredeljuje podtočka c 67. točke oddelka 2.4 začasnega okvira.

¹⁶ Prvi odstavek 5. člena ZPGOPEK.

¹⁷ Spletna stran Pomoč podjetjem zaradi visokih cen energentov v 2023 na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize, [URL: <https://www.spiritslovenia.si/razpis/397>], 30. 6. 2024 (v nadaljevanju: spletna stran ukrepa).

¹⁸ Zadnji veljaven podatek ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija. Podatek se bo predvidoma zaradi izvedbe korekcijskih postopkov po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, še spreminjal.

¹⁹ Drugi odstavek 14. člena ZPGOPEK.

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) je agenciji novembra 2023, nekaj več kot 11 mesecev po sprejemu ZPGOPEK, za namene izvajanja ukrepov na podlagi ZPGOPEK odobrilo 195.000 EUR²⁰ (pred tem agencija ni prejela sredstev za izvajanje ZPGOPEK).

Agencija je za izvajanje ukrepov na podlagi ZPGOPEK zaprosila tudi kvote za 2 dodatni delovni mesti, ki pa ji jih ministrstvo ni odobrilo.

1.3.2 Nadzori na podlagi ZPGOPEK

Pomoči na podlagi ZPGOPEK so bile izplačane na podlagi ocen in ne na podlagi dejanske porabe energentov ali njihovih dejanskih cen v letu 2023. Da bi se pomoč odjemalcem energentov zagotovila čim hitreje, je bil namreč rok za oddajo vlog za dodelitev pomoči za celotno upravičeno obdobje že 28. 2. 2023²¹, torej ob drugem izpolnjenem mesecu upravičenega obdobja. Izračun višine²² pomoči, do katere je bil upravičen posamezni odjemalec energentov, je zato temeljil na oceni prihodnjih kupljenih količin energentov in njihovih cen in na podatkih za preteklo referenčno obdobje. Na ta način so odjemalci energentov pomoč dobili že v letu 2023, torej takrat, ko so jo dejansko potrebovali, in ne šele v obliki poročila ob koncu upravičenega obdobja.

Izhodišče za izračun višine pomoči je bil tisti del cene za energente v letu 2023, ki je presegal 1,5-kratnik povprečja cene iz referenčnega leta 2021 ali 2019.

Ker pa so bili podatki o porabi in cenah energentov odjemalcev ob oddaji vlog za pomoč le ocene, je ZPGOPEK agenciji naložil izvedbo naknadnih nadzorov na podlagi primerjave podatkov iz oddanih vlog za pomoči in podatkov o dejanskih količinah in cenah kupljenih energentov. Te je agencija skladno z ZPGOPEK pridobila s strani zavezancev za posredovanje podatkov.²³ Na podlagi primerjave podatkov o ocenjenih in dejanskih porabah in stroških je agencija izvedla poseben korekcijski postopek. Slika 1 prikazuje postopek nadzora nad višino prejetih pomoči.

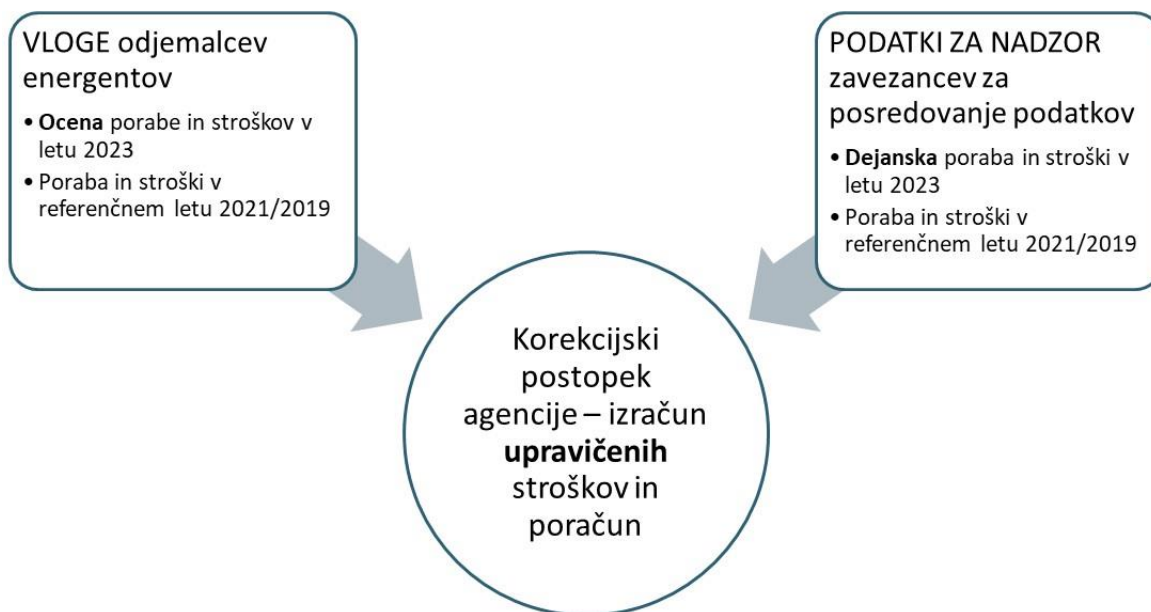
²⁰ Znesek vključuje DDV.

²¹ Drugi odstavek 12. člena ZPGOPEK.

²² Višina pomoči je bila odvisna od vrste pomoči in je znašala med 40 % in 80 % upravičenih stroškov, pri čemer je enostavna pomoč za gospodarstvo znašala 50 % upravičenih stroškov z najvišjo dovoljeno pomočjo 2 milijona EUR, osnovna posebna pomoč za podjetja je znašala 50 % upravičenih stroškov z najvišjo dovoljeno pomočjo 4 milijone EUR, posebna pomoč zaradi zmanjšane gospodarske uspešnosti je znašala 40 % upravičenih stroškov z najvišjo dovoljeno pomočjo 100 milijonov EUR, posebna pomoč za energetske intenzivna podjetja je znašala 65 % upravičenih stroškov z najvišjo dovoljeno pomočjo 50 milijonov EUR, posebna pomoč za energetske intenzivna podjetja v posebnih sektorjih pa je znašala 80 % upravičenih stroškov z najvišjo dovoljeno pomočjo 150 milijonov EUR.

²³ 16. člen ZPGOPEK.

Slika 1 Nadzor na podlagi ZPGOPEK



Agencija naj bi razlike, torej ugotovljena odstopanja med dejanskim izplačilom pomoči in izračunom višine pomoči, za obdobje od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023 upoštevala pri mesečnih izplačilih pomoči v obdobju od 1. 7. 2023 do 31. 12. 2023, razlike za obdobje od 1. 7. 2023 do vključno 31. 12. 2023 pa pri poračunu, ki naj bi ga izvedla do vključno 28. 2. 2024.²⁴

ZPGOPEK je predvidel, da se izplačila pomoči izvedejo v višini 80 %, 20 % pa se zadrži za potrebe končnega poračuna²⁵ Agencija je iz tega naslova zadržala izplačilo 79.015.190,51 EUR sredstev. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je agencija izplačala 7.821.619,49 EUR zadržanih sredstev.

Prvi korak korekcijskega postopka, torej uskladitve višine prejete pomoči z dejanskimi stroški in količinami porabljenih energentov, je agencija izvedla v marcu 2024. Odjemalce energentov je začela pisno seznanjati z ugotovljenimi odstopanji in jih pozivati k opredelitvi.

²⁴ Sedmi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

²⁵ Drugi in četrti odstavek 14. člena ZPGOPEK.

1.3.3 Posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK

Za namene nadzorov (za primerjavo podatkov v korekcijskem postopku) so morali zavezanci za posredovanje podatkov agenciji pripraviti podatke o dejanski porabi odjemalcev energentov in o cenah²⁶ (v nadaljevanju: podatki za nadzore) za leto 2023 in za referenčno leto 2021 ali 2019²⁷. Rok za prvo posredovanje podatkov za nadzore je bil 31. 7. 2023^{28,29}, rok za drugo posredovanje podatkov pa je bil 31. 1. 2024.³⁰ Vrsto in obliko podatkov za nadzore ter način elektronskega posredovanja podatkov agenciji je skladno z ZPGOPEK določila agencija.³¹

Sankcija za zavezance za posredovanje podatkov, ki obveznosti posredovanja podatkov za nadzore ne bi izpolnili, je globa v znesku 100.000 EUR.³²

Roke v postopkih oddaje vlog za dodelitev pomoči in posredovanje podatkov za nadzore nad višino prejetih pomoči prikazuje Slika 2.

Slika 2 Roki v postopkih na podlagi ZPGOPEK



V okviru korekcijskega postopka je agencija med drugim ugotovila, da številni dobavitelji energentov, ki so jih končni odjemalci energentov prijavili kot posredne dobavitelje, dejansko ne ustrezajo tej definiciji in da zato niso bili zavezanci za posredovanje podatkov za nadzore.

1.3.4 Zavezanci za posredovanje podatkov

Kateri zavezanci za posredovanje podatkov bodo morali agenciji posredovati podatke za nadzore v trenutku, ko je ZPGOPEK stopil v veljavo, ni bilo znano, saj je obveznost postala znana šele takrat, ko je posamezni končni odjemalec energentov oziroma upravičenec uveljavljal pomoč in pri tem navedel, kdo je njegov dobavitelj določenega energenta in s tem zavezanec za posredovanje

²⁶ Operaterji so morali posredovati podatke o dobavljenih količinah električne energije in zemeljskega plina ter dobaviteljih, dobavitelji pa podatke o cenah na enoto električne energije in zemeljskega plina za posameznega upravičenca. Posredniki so morali posredovati podatke upravičenca o cenah v EUR na MWh in količinah v MWh. Dobavitelji, ki zagotavljajo oskrbo s paro in vročo vodo so morali posredovati podatke o dobavljenih količinah in cenah na enoto tehnološke pare.

²⁷ Drugi odstavek 5. člena ZPGOPEK.

²⁸ Šesti odstavek 16. člena ZPGOPEK.

²⁹ Za podatke, ki se nanašajo na obdobje od 1. 1. 2023 do vključno 30. 6. 2023.

³⁰ Za podatke, ki se nanašajo na obdobje od 1. 7. 2023 do vključno 31. 12. 2023.

³¹ Drugi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

³² 20. člen ZPGOPEK.

podatkov. Ko je agencija obdelala podatke iz vlog za pomoč, se je izkazalo, da je 460 zavezancev za posredovanje podatkov tako imenovanih posrednih dobaviteljev. V večini primerov njihova osnovna dejavnost ni dobava energentov, temveč jih odjemalcem energentov dobavljajo kot del oddajanja poslovnih prostorov, zlasti prostorov za namestitve telekomunikacijske opreme. V praksi velik del posrednih dobaviteljev predstavljajo bolnišnice, gasilska in druga društva, občine, župnije in druge organizacije, ki so dovolile operaterjem mobilnih omrežij, da na njihove zgradbe namestijo svojo telekomunikacijsko opremo, največkrat s ciljem zagotoviti lokalni skupnosti čim boljšo pokritost z mobilnim signalom. Skupaj z oddajo prostora so ti subjekti najemnikom prostora nudili tudi dostop do električne energije, s čimer so postali posredni dobavitelji energenta, najemniki pa njihovi odjemalci. Na podlagi oddanih vlog za pomoč je moralo 346 posrednih dobaviteljev posredovati podatke za zgolj enega odjemalca energentov, 440 pa jih je poročalo o do 5 končnih odjemalcih.³³

Agencija je navedla, da je podatke o 22 neposrednih dobaviteljih električne energije ter 18 neposrednih dobaviteljih zemeljskega plina prejela naknadno (v okviru korekcijskega postopka).

1.4 Predstavitev revidiranja

Agencija, ki jo je ustanovila Republika Slovenija, opravlja strokovne in razvojne naloge pospeševanja konkurenčnosti gospodarstva na področju investicij, podjetništva in internacionalizacije z namenom, da zagotovi trajno, strokovno in neodvisno izvajanje ukrepov.³⁴ Agencija spada v delovno področje ministrstva in naj bi delovala po načelu "Vse na enem mestu" z namenom, da domači ali tuji podjetniki prejmejo hitro in uporabno brezplačno informacijo na čim bolj celovit način s strani agencije ali v sodelovanju s podpornim okoljem.

Administrativne in vsebinske naloge agencije kot pristojnega organa za izvajanje ukrepov na podlagi ZPGOPEK so vključevale med drugim elektronsko podprt sprejem vlog za pomoči, ugotavljanje upravičenosti do pomoči, odobravanje in izplačilo pomoči ter številne druge vsebinske, administrativne in tehnične naloge. Agencija je morala v podporo izvajanju ukrepov poleg tega predpisati tehnično vzpostavitev ter organizirati elektronsko podprte postopke posredovanja podatkov za nadzore nad višino prejetih pomoči s strani zavezancev za posredovanje podatkov (povezava s točkama 1.3.2 in 1.3.3).³⁵

V letu 2023 je imela agencija v povprečju 78 zaposlenih. Odgovorna oseba agencije v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil vršilec dolžnosti direktorja oziroma direktor agencije Rok Capl³⁶.

³³ Število posrednih dobaviteljev se je med obdobjem izvajanja ZPGOPEK še nekoliko spreminjalo, saj so končni odjemalci energentov v letu 2023 v nekaterih primerih zamenjali dobavitelje.

³⁴ 5. člen Sklepa o ustanovitvi Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (Uradni list RS, št. 93/15, 36/19 in 58/23).

³⁵ Drugi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

³⁶ V obdobju do 12. 2. 2024 je agencijo zastopal v funkciji vršilca dolžnosti direktorja, od 12. 2. 2024 pa v funkciji direktorja.

2. Učinkovitost tehnične vzpostavitve in organizacije posredovanja podatkov za nadzore

2.1 Tehnična vzpostavitev posredovanja podatkov za nadzore

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je agencija učinkovito tehnično vzpostavila posredovanje podatkov za nadzore, smo preverili:

- ali je agencija izvedla primerjavo prednosti in slabosti različnih možnih vzpostavitev posredovanja podatkov in izbrala tisto tehnično rešitev, ki je v najmanjši možni meri stroškovno in časovno obremenila zavezance za posredovanje podatkov;
- ali je agencija zavezancem za posredovanje podatkov nudila podporo pri izpolnitvi njenih zahtev, torej ali jim je pravočasno dala na voljo natančne informacije za izpolnitev zahtev, ali je odgovorila na vse njihove z vzpostavitvijo posredovanja podatkov povezane poizvedbe, ali je pri komunikaciji z zavezanci upoštevala načela varovanja poslovnih podatkov in ali je zavezancem sporočila, za katere odjemalce energentov potrebuje podatke za nadzor ter za katero obdobje, ter
- ali je agencija, preden je zavezance za posredovanje podatkov usmerila na uporabo spletnih informacijskih rešitev, ki jih ni razvila sama, preverila, ali so varne in ali zagotavljajo, da bodo zavezanci z njihovo uporabo dejansko lahko izpolnili zahteve agencije.

2.1.1 Tehnična rešitev za posredovanje podatkov za nadzor

Zahteve ZPGOPEK za različne zavezance za posredovanje podatkov so se glede na vrsto zavezanca nekoliko razlikovale. Operaterji so morali agenciji za vsakega posameznega odjemalca pripraviti podatke o dejanskih dobavljenih količinah električne energije, zemeljskega plina in tehnološke pare³⁷ ter podatke o dobaviteljih³⁸. Dobavitelji pa so morali pripraviti podatke o cenah na enoto in količinah električne energije in zemeljskega plina za posameznega odjemalca. Predvideno je bilo, da se podatki pripravijo za vsak posamezni mesec leta 2023 in referenčnega leta 2021 ali 2019. Pripravili naj bi se 2-krat³⁹: prvič do vključno 31. 7. 2023⁴⁰ in drugič do vključno 31. 1. 2024⁴¹. Zavezanci za posredovanje podatkov naj bi torej 2-krat (za vsako polovico leta) o vsakem odjemalcu energentov agenciji posredovali 2-krat po 6 vrstic podatkov (za tekočih 6 mesecev in za referenčno obdobje).

³⁷ V Republiki Sloveniji nimamo operaterja za tehnološko paro, zato je agencija vsakega dobavitelja ločeno pozvala k poročanju.

³⁸ Tretji odstavek 16. člena ZPGOPEK.

³⁹ Šesti odstavek 16. člena ZPGOPEK.

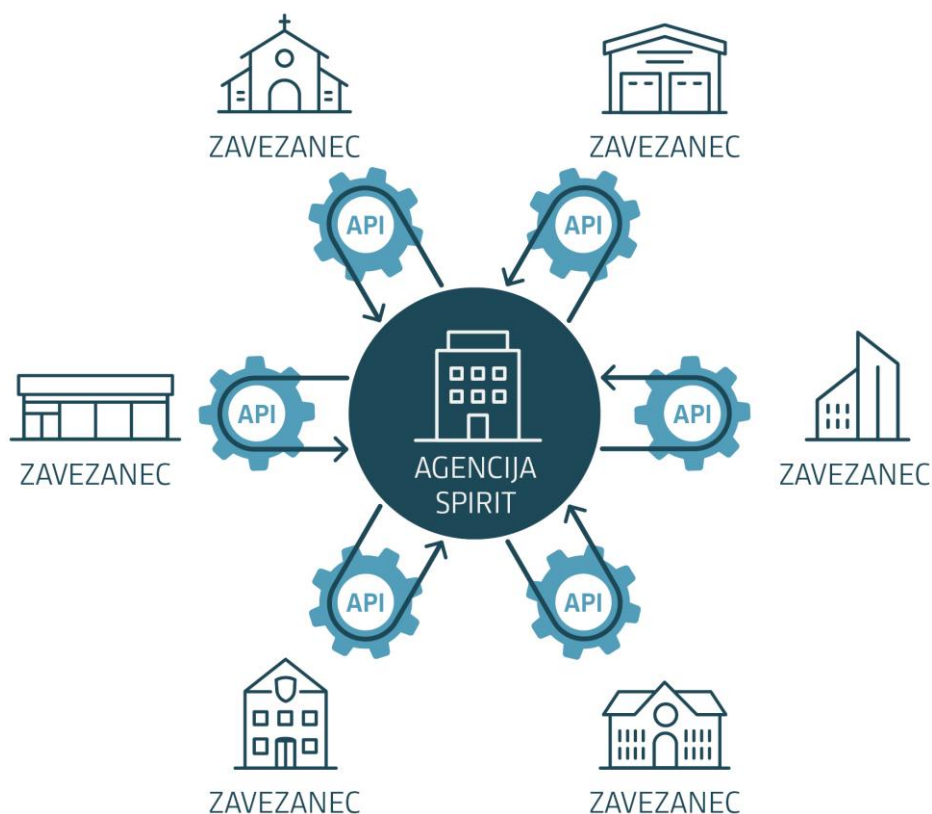
⁴⁰ Za obdobje od 1. 1. 2023 do vključno 30. 6. 2023.

⁴¹ Za obdobje od 1. 7. 2023 do vključno 31. 12. 2023.

Skupaj naj bi zavezanci za posredovanje podatkov za vsakega odjemalca energentov agenciji posredovali 24 vrstic podatkov.

Agencija je skladno s svojimi pooblastili v ZPGOPEK predpisala vrsto in obliko podatkov za izvedbo nadzorov ter način elektronske izmenjave podatkov.⁴² Tehnično je izmenjavo podatkov vzpostavila tako, da je od zavezancev za posredovanje podatkov zahtevala, da razvijejo in v svoje informacijsko okolje namestijo programske vmesnike⁴³. Ti so ji omogočili dostop do zahtevanih podatkov in njihov prevzem. Programske vmesnike so zavezanci za posredovanje podatkov objavili na zunanje dostopnih strežnikih, od koder je lahko agencija nato ali dostopala do ločeno objavljenih izvozov zahtevanih podatkov ali pa so agenciji omogočili dostop neposredno v informacijske rešitve zavezancev in z njimi povezane zbirke podatkov. Tehnično vzpostavitev posredovanja podatkov za nadzore prikazuje Slika 3.

Slika 3 Prevzem podatkov za nadzore pri zavezancih za posredovanje podatkov



Vir: povzeto po navodilih za razvoj programskih vmesnikov za posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK.

Po navedbah predstavnikov agencije naj bi bila to edina mogoča oblika tehnične vzpostavitve izmenjave podatkov (Slika 4).

⁴² Drugi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

⁴³ Angl.: *Application Programming Interface* – API.

Slika 4 Posnetek zaslona s spletne delavnice o posredovanju podatkov za nadzore

Po zakonu ste kot PD dolžni razviti API ► druge poti poročanja realnih podatkov NI!

ZPGOPEK točno predpisuje tako dolžnosti kot tudi sankcije. Zakon je bil sprejet decembra 2022, tako da to ni neka nova informacija! Odločitev pa je seveda od vsakega podjetja posebej...

Postopek je sila enostaven; Pripravijo se podatki (recimo Excel seznam), ki se izpostavijo preko API vmesnika;

SPIRIT SLOVENIJA

I FEEL SLOVENIA

Vir: spletna stran ukrepa, spletna delavnica o posredovanju podatkov za nadzore.

Po navedbah agencije je bilo za posredovanje podatkov za nadzore vzpostavljenih 353 programskih vmesnikov. Nekateri zavezanci za posredovanje podatkov so ali sami razvili ali plačali zunanji razvoj lastnih programskih vmesnikov, nekateri pa so se povezali in vzpostavili skupen programski vmesnik. Na trgu sta se poleg tega pojavili tudi vsaj 2 komercialni informacijski rešitvi za posredovanje podatkov, prek katerih je agencija prejela podatke 61 zavezancev. Poleg komercialnih informacijskih rešitev je bila na voljo tudi brezplačna spletna informacijska rešitev www.zpgopek.si (več v točki 2.1.3), prek katere je agencija od 148 zavezancev prevzela podatke za 553 končnih odjemalcev energentov.

Agencija je s pridobivanjem oziroma prevzemom podatkov pričela v avgustu 2023.

Za obdelavo podatkov, ki jih je agencija prevzela od zavezancev za posredovanje podatkov, in izvedbo korekcijskega postopka je agencija z lastnimi viri razvila informacijsko rešitev, v katero je uvozila podatke o ocenjeni porabi in cenah energentov v letu 2023 iz vlog upravičencev ter podatke o dejanski porabi in cenah energentov, ki jih je prevzela od zavezancev za posredovanje podatkov.

2.1.1.a Agencija pred objavo odločitve o obliki tehnične vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore 1. 3. 2023 ni izvedla primerjalne analize različnih možnih pristopov k vzpostavitvi izmenjave podatkov.

Tudi ko je 28. 2. 2023, torej 153 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov (povezava s točko 2.2.1), pridobila glavnino⁴⁴ podatkov o zavezancih za posredovanje podatkov, iz katerih je izhajalo, da jih je skupaj okoli 460 in da jih od tega okoli 440 posreduje podatke za do 5 odjemalcev, agencija ni proučila drugih, za zavezanca brezplačnih ali vsaj bolj enostavnih tehničnih možnosti posredovanja podatkov za nadzore. Primeri enostavnejših tehničnih možnosti vključujejo posredovanje podatkov v obliki datotek z natančno predopredeljenimi formati podatkov, ročni vnos podatkov v spletne obrazce in drugo. Tovrstne možnosti posredovanja podatkov se sicer redno uporabljajo pri drugih vrstah poročanja organizacijam javnega sektorja oziroma nosilcem javnih pooblastil v Republiki Sloveniji. V sektorju energetike se na primer uporablja informacijska rešitev Pripravljaec prognoz, ki jo je za zagotovitev skladnosti z zahtevami Uredbe Komisije (EU) št. 312/2014 z dne 26. marca 2014 o vzpostavitvi kodeksa omrežja za izravnano odstopanj za plin v prenosnih omrežjih⁴⁵ razvil operater prenosnega sistema zemeljskega plina, ki je pripravljavec prognoz izravnave plinskih omrežij na območju Republike Slovenije. Podatke za določitev parametrov modelne funkcije zbirajo operaterji distribucijskih sistemov na skoraj 250 referenčnih odjemnih mestih. Te podatke periodično posredujejo operaterju prenosnega sistema zemeljskega plina. V ta namen lahko uporabijo programski vmesnik za posredovanje večjih datotek s podatki ali spletni vnosni obrazec, v katerega lahko podatke vnesejo ročno.⁴⁶ V splošni uporabi je tudi spletni portal eDavki Ministrstva za finance, Finančne uprave Republike Slovenije, ki ima centralno vzpostavljenih vrsto programskih vmesnikov, ki davčnim zavezancem in njihovim pooblaščencom omogočajo tako posredovanje datotek s podatki kot tudi številne avtomatizirane kontrole posredovanih podatkov. Ob programskih vmesnikih pa ima portal eDavki vzpostavljene tudi možnosti ročnega vnosa podatkov neposredno v spletne vnosne obrazce, kar je primerno za manjše zavezanca.⁴⁷

Tudi brezplačna spletna informacijska rešitev www.zpgopek.si (več v točki 2.1.3) je bila, kot prikazuje Slika 5, zastavljena kot spletni vnosni obrazec, ki je zavezancem za posredovanje podatkov omogočal, da na preprost način vnesejo podatke za izvedbo nadzorov, ki jih je upravitelj informacijske rešitve nato na predpisan način prek programskega vmesnika posredoval agenciji.

⁴⁴ Število posrednih dobaviteljev se je med obdobjem izvajanja ZPGOPEK še nekoliko spreminjalo, saj so končni odjemalci energentov v letu 2023 v nekaterih primerih zamenjali dobavitelje.

⁴⁵ UL L št. 91 z dne 27. 3. 2014, str. 15.

⁴⁶ Informacijska rešitev Pripravljaec prognoz je podrobno opisana na spletni strani Prognoziranje ne dnevno merjenih prevzemov, [URL: <https://www.plinovodi.si/sl/obratovanje/metodologije/prognoziranje-ne-dnevno-merjenih-prevzemov/>], 1. 7. 2024.

⁴⁷ Informacijski rešitvi Pripravljaec prognoz in eDavki vsebinsko pokrivata veliki področji in sta se razvijali dlje časa ter z znatnimi investicijami. V tem poročilu ju izpostavljamo le z vidika tehnične vzpostavitve posredovanja podatkov, ki predvideva vmesnik na strani prejemnika podatkov ter možnost ročnega vnosa podatkov za zavezanca, ki nimajo tehničnih možnosti povezovanja na vmesnik.

Slika 5 Vnosni obrazec brezplačne informacijske rešitve www.zpgopek.si

The screenshot shows a web form for entering data. It has a close button (X) in the top right corner. The form is divided into several sections by horizontal lines:

- Energent**: Three radio buttons for *Elektrika*, *Plin*, and *Para*.
- Leto**: Three radio buttons for the years *2023*, *2021*, and *2019*.
- Mesec**: A dropdown menu.
- Skupna količina**: An input field followed by a unit selector showing *MWh*. Below it is a note: "Bodite pozorni na enoto, ki jo izberete."
- Povprečna cena na enoto**: An input field followed by a unit selector showing *€/MWh*. Below it is a note: "Bodite pozorni na enoto, ki jo izberete."
- At the bottom is a blue button labeled **Shrani**.

Vir: spletna informacijska rešitev www.zpgopek.si.

Ne nazadnje je celo agencija v okviru ukrepov pomoči za gospodarstvo po ZPGOPEK prvo fazo ukrepa, to je postopek zbiranja vlog za pomoč na podlagi ZPGOPEK, organizirala kot spletno rešitev z vnosnimi obrazci, v katere so končni odjemalci energentov ročno vnašali podatke s skoraj identično vsebino in strukturo. Vse našteto je v nasprotju z navedbo agencije, da je pri posredovanju podatkov za nadzor edina možnost le vzpostavitev množice vmesniških informacijskih rešitev (Slika 4).

Pojasnilo agencije

Agencija je predložila dokument *Pojasnila ministrstva glede izvajanja ZPGOPEK št. 007-48/2024/30 z dne 10. 10. 2024*. Ministrstvo v dokumentu navaja:

"Ker je zakon določil, da javna agencija s 1. 3. 2023 predpiše tudi način, vrsto in obliko elektronske izmenjave podatkov zavezancem za posredovanje podatkov, se je javna agencija na ministrstvo obrnila z vprašanjem, kako naj bi se z vidika predlagatelja zakona ta določba interpretirala. Ker agencija v omenjenem obdobju ni razpolagala z resursi, ki bi se lahko ukvarjali z omenjeno problematiko, je ministrstvo v tem delu agencijo podprlo z razmislekom o najbolj optimalni rešitvi ter agenciji podalo usmeritev v zvezi z načinom in smerjo izmenjave podatkov, ki jo je ta skladno z določbami zakona dne 1. 3. 2024 tudi predpisala."

Ne glede na to, da je ministrstvo agencijo podprlo z razmislekom o najbolj optimalni rešitvi, je izbrano obliko pridobivanja podatkov za potrebe nadzora predpisala agencija.

Ocenjujemo, da bi morala agencija pri tem vsaj proučiti možnost vzpostavitve centralnega programskega vmesnika, ki bi zavezancem za posredovanje podatkov omogočil posredovanje datotek s podatki, ne da bi morali razvijati množico lastnih vmesniških informacijskih rešitev. Najkasneje po prejemu vlog končnih odjemalcev energentov 28. 2. 2023, ko je postalo jasno, da 440 zavezancev posreduje podatke za do 5 odjemalcev, bi morala agencija proučiti tudi možnost vzpostavitve spletnega vnosnega obrazca, v katerega bi lahko vsaj ti zavezanci podatke vnesli ročno.

2.1.1.b Da bi agenciji omogočili dostop do podatkov o končnih odjemalcih, so morali zavezanci za posredovanje podatkov na svojih zunanjih in v nekaterih primerih notranjih požarnih zidovih dovoliti, da se povezuje v njihovo informacijsko okolje. Agencija je do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, izvedla oba z ZPGOPEK predpisana prevzema podatkov. Kljub temu zavezancem za posredovanje podatkov ni javila, da smejo preklicati njena dovoljenja za zunanje dostope. Podatki za nadzore na podlagi ZPGOPEK so varovani z uporabniškimi imeni in gesli (povezava s točkama 2.1.1.d in 2.1.1.e), vendar vse odprte zunanje povezave v informacijska okolja zavezancev za posredovanje podatkov po naši oceni predstavljajo povečano možnost nepooblaščenega dostopa, zato jih je treba po naši oceni aktivirati le, če in ko so potrebni.

Ukrepi agencije

Agencija je 1. 10. 2024 zavezance za posredovanje podatkov obvestila, da jim ni več treba zagotavljati delujočih vmesnikov za posredovanje podatkov.

2.1.1.c Agencija je zahtevala, da morajo imeti zavezanci za posredovanje podatkov vzpostavljene povezave do podatkov neprekinjeno dostopne.

Neprekinjeni zunanji dostopi v notranja informacijska okolja zavezancev za posredovanje podatkov lahko predstavljajo vstopni vektor za kibernetične napade.

2.1.1.d Agencija je do podatkov zavezancev dostopala prek varovane povezave, zato so ji morali zavezanci na elektronski naslov api@spiritslovenia.eu javiti dostopni naslov, uporabniško ime in dostopno geslo. Ker predstavljajo zunanje povezave v informacijska okolja zavezancev za posredovanje podatkov povečano možnost nepooblaščenega dostopa, uporabniških imen in dostopnih gesel po naši oceni ni varno deliti v elektronskih sporočilih na elektronski naslov v skupni uporabi neznanega števila zaposlenih in v nešifrirani obliki.

Ukrepi agencije

Agencija je v oktobru 2024 imenovala delovno skupino za pripravo krovne varnostne politike in posodobitev navodila oziroma pravilnika, ki ureja upravljanje z dokumentarnim gradivom, z rokom izvedbe december 2024.

Priporočilo agenciji

Agenciji priporočamo, naj v bodoči krovni varnostni politiki med drugim predvidi tudi, da se smejo na skupnem elektronskem računu v nešifrirani obliki zbirati zgolj podatki, ki ne predstavljajo varnostnega tveganja.

2.1.1.e Iz dokumentacije o komunikaciji agencije s 46 zavezanci za posredovanje podatkov izhaja, da je eden izmed zaposlenih agencije v vseh 46 pregledanih primerih posredoval elektronska sporočila zavezancev z dostopnimi naslovi, uporabniškimi imeni in dostopnimi gesli z elektronskega naslova api@spiritslovenia.eu na svoj osebni elektronski naslov, vzpostavljen pri ponudniku storitev elektronske pošte gmail, torej izven varovanega informacijskega okolja agencije. Ker predstavljajo zunanje povezave v informacijska okolja organizacij povečano možnost nepooblaščenega dostopa, uporabniških imen in dostopnih gesel po naši oceni ni varno deliti v zasebne elektronske predale izven varovanih informacijskih okolij.

Priporočilo agenciji

Agenciji priporočamo, naj v bodočem pravilniku, ki bo urejal upravljanje z dokumentarnim gradivom, med drugim opredeli uporabniška imena, gesla in sorodne podatke kot varovane podatke in izrecno prepove njihovo posredovanje izven informacijskega okolja agencije.

2.1.2 Podpora zavezancem za posredovanje podatkov pri izpolnitvi zahtev agencije

Agencija je za končne odjemalce energentov in za zavezance za posredovanje podatkov v začetku leta 2023 vzpostavila posebno spletno stran, kjer je pregledno predstavila ukrep, poleg osnovnih informacij pa je vključila tudi posebno poglavje s pogostimi vprašanji in odgovori. Za zavezance je vzpostavila kontaktna poštna naslova: energenti2023@spiritslovenia.si za splošne informacije in api@spiritslovenia.eu za vprašanja o tehnični vzpostavitvi posredovanja podatkov.

Agencija je na spletni strani ukrepa 1. 3. 2023 predpisala in objavila vrsto, obliko in način elektronske izmenjave podatkov. Navodila za vzpostavitev programskega vmesnika je objavila v orodju za obvladovanje dokumentacije o razvoju programskih vmesnikov Swagger⁴⁸.

21. 6. 2023 je agencija 460 zavezancev za posredovanje podatkov pisno obvestila, da so bili s strani enega ali več končnih odjemalcev energentov, ki so oddali vlogo za pomoč, označeni kot posredni dobavitelji energentov, in jih seznani z obveznostjo razvoja programskega vmesnika. K sodelovanju jih je pozvala tudi z javno objavo.

⁴⁸ Swagger je orodje za oblikovanje, izdelavo, dokumentiranje in testiranje programskih vmesnikov, ki omogoča razvijalcem in uporabnikom lažje razumevanje in interakcijo s storitvami programskih vmesnikov prek standardiziranih specifikacij OpenAPI.

Agencija je poleg tega 4. 7. 2023 za zavezance za posredovanje podatkov organizirala tudi spletno delavnico, kjer je predstavila svoje zahteve za posredovanje podatkov za nadzore in objavila podatke o odjemalcih energentov, ki so prejeli pomoč na podlagi ZPGOPEK.

2.1.2.a Iz gradiv agencije, ki povzemajo odzive zavezancev za posredovanje podatkov, med katerimi so bila številna gasilska in druga lokalna društva, majhne občine in župnije, ki praviloma ne razpolagajo s strokovnim kadrom s področja informatike, izhaja, da so se posredni dobavitelji pri izpolnitvi zahtev agencije soočali s težavami (Slika 6).

Slika 6 Posnetek zaslona s spletne delavnice o posredovanju podatkov za nadzore



Vir: spletna delavnica o posredovanju podatkov za nadzore.

Zavezanci za posredovanje podatkov so se na objavljena kontaktna poštna naslova agencije obračali s številnimi vprašanji in prošnjami za pomoč. Predstavniki agencije so nam pojasnili, da so na prispela vprašanja vsaj v nekaterih primerih odgovarjali z drugih (osebnih) elektronskih naslovov, vzpostavljenih na poštnem strežniku agencije. Ocenjujemo, da taka organizacija tehnične podpore ni omogočala sprotnega učinkovitega pregleda nad še neodgovorjenimi vprašanji in prošnjami za pomoč, prav tako pa v obdobju izvajanja revizije nismo mogli ugotoviti, kakšen delež prošenj za pomoč je agencija uspešno rešila.

Agencija je tudi na spletni delavnici o posredovanju podatkov za nadzore izpostavila, da obsega elektronskih sporočil ne obvladuje, in je zavezance pozvala k urejanju odprtih vprašanj po telefonu, kar je dodatno zmanjšalo preglednost nad še neodgovorjenimi vprašanji in prošnjami za pomoč ter posledično tudi učinkovitost agencije pri tehnični podpori zavezancem.

Slika 7 Posnetek zaslona s spletne delavnice o posredovanju podatkov za nadzore

POSREDNI DOBAVITELJI

Po našem opomniku vsem PD prejemamo neverjetno količino e-sporočil!

Na takšno količino e-sporočil je enostavno nemogoče odgovarjati ► zato tudi ta delavnica! Prosimo ne pišite vedno znova novih e-sporočil, ampak raje pokličite!

G : 0590

I FEEL SLOVENIA

Vir: spletna delavnica o posredovanju podatkov za nadzore.

Primer: Podpora zavezancem za posredovanje podatkov pri izpolnitvi zahtev agencije

Opravili smo informativne razgovore z 11 dobavitelji energentov in 1 operaterjem prenosnega sistema.⁴⁹ Med njimi so 3 sodelovanje z agencijo ocenili kot dobro, 9 pa jih je izpostavilo neodzivnost agencije pri vprašanjih in prošnjah za pomoč tako na uradnih elektronskih naslovih kot tudi po telefonu.

Zaradi nesledljive oblike organizacije podpore zavezancem za posredovanje podatkov ni mogoče pridobiti zagotovila, da so bile vse prošnje za pomoč dejansko tudi obravnavane in odgovorjene ter da so zavezanci za posredovanje podatkov dobili vse potrebne informacije.

Pojasnilo agencije

ZPGOPEK agenciji izrecno ni določil obveznosti nudenja tehnične ali kakršne koli druge pomoči zavezancem za posredovanje podatkov, zaradi česar agencija za izvajanje tega ukrepa ni nabavila paketa programske računalniške opreme s sistemom za sledenje težavam, ki upravlja in vzdržuje sezname težav.

Aktivnosti (obveščanja, spletni dogodek in drugo) v zvezi s težavami, ki so se pojavile ob izvajanju ZPGOPEK, je agencija tako kot pri drugih javnih razpisih izvajala samoiniciativno, z namenom omogočanja učinkovitejše izvedbe korekcijskega postopka, kot ga določa zakon. Ker torej ni šlo za proces, ki bi bil izrecno predpisan, ga agencija tudi ni izvajala prek rešitve za podporo uporabnikom,

⁴⁹ Razgovore smo opravili s tistimi sogovorniki, ki so bili pripravljeni deliti te informacije, zato ne gre za reprezentativen vzorec zavezancev za posredovanje podatkov, na podlagi katerega bi lahko sklepali o značilnostih celotne populacije.

saj je šlo zgolj na odzivanje na klice/e-pošto strank, ki so želele stopiti v kontakt z agencijo za pojasnila, in v tem smislu za izvajanje zaveze po zadovoljstvu strank.

Kljub dejstvu, da je agencija vrsto, obliko in način elektronske izmenjave podatkov predpisala in objavila na spletni strani 1. 3. 2023, se je večina zavezancev lotila priprave podatkov in vzpostavljanja programskih vmesnikov (API) šele v juniju. Zaradi tega je agencija beležila povečano število elektronskih sporočil in klicev, ki so bili povezani tako z vsebino pripravljenih podatkov kot tudi s preverjanjem, ali je agencija prejela podatke za testiranje zavezančevega programskega vmesnika (API) in ali je testiranje uspešno. Ker je agencija vse z ZPGOPEK povezane naloge izvajala z omejenimi internimi resursi (dodatne kvote niso bile odobrene), je na elektronska sporočila odgovorila vsaj v roku 3 dni od prejema, dopušča pa možnost, da na katerega od telefonskih klicev ni odgovorila, saj je v zadnjih dneh prejela tudi po več kot 250 klicev dnevno.

Na glede na to, da je agencija vrsto, obliko in način elektronske izmenjave podatkov predpisala in objavila na spletni strani 1. 3. 2023 in da so večji posredni dobavitelji lahko domnevali, da bodo postali zavezanci za posredovanje podatkov, manjši posredni dobavitelji pred prejemom pisnega obvestila agencije niso mogli vedeti, da so bili označeni kot zavezanci za posredovanje podatkov. S tem podatkom je razpolagala le agencija, ki je prejela vloge za dodelitev pomoči. Ocenjujemo, da agencija obveščanja posrednih dobaviteljev zato ne bi smela interpretirati kot samoiniciativno aktivnost, saj je ZPGOPEK ni izrecno zahteval.

Poleg tega ocenjujemo, da je agencija kot pristojni organ za izvajanje predmetnega ukrepa in kot organ, ki je predpisal vrsto in obliko podatkov ter način elektronske izmenjave podatkov⁵⁰, pristojna tudi za podporo zavezancem, ki morajo po njenih navodilih vzpostaviti posredovanje podatkov. Po naši oceni to vključuje tudi odgovarjanje na vprašanja in prošnje za pomoč.

2.1.2.b Agencija je 27 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov za nadzore objavila matične in davčne številke vseh končnih odjemalcev, ki so na agenciji zaprosili za pomoč na podlagi ZPGOPEK, in zavezance za posredovanje podatkov pozvala, da med njimi najdejo svoje stranke. Agencija zavezancem za posredovanje podatkov ni razkrila, kateri končni odjemalci energentov, ki so vložili vlogo za pomoč na podlagi ZPGOPEK, so jih označili kot svoje dobavitelje⁵¹. Zavezanci z velikim številom odjemalcev energentov tako niso vedeli, o katerih svojih strankah morajo poročati, in niso mogli pripraviti ustreznih izvozov podatkov. Kljub opozorilom vsaj 2 večjih posrednih dobaviteljev, da potrebujejo konkretne podatke o tem, kdo ju je označil kot posredna dobavitelja in v katerem delu upravičenega obdobja, agencija teh podatkov ni bila pripravljena posredovati, ker naj bi se seznam posrednih dobaviteljev še dopolnjeval. Navedeno pojasnilo agencije se ne sklada z dejstvom, da so končni odjemalci morali vloge oddati do 28. 2. 2023, torej 126 dni pred objavo matičnih in davčnih številk končnih odjemalcev.

Pred objavo davčnih in matičnih številk končnih odjemalcev, ki so zaprosili za pomoč na podlagi ZPGOPEK, zavezanci za posredovanje podatkov niso mogli pripraviti točnih in celovitih podatkov

⁵⁰ Drugi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

⁵¹ Končni odjemalec je bil lahko stranka posameznega zavezanca za posredovanje podatkov v obdobju pred upravičenim obdobjem ali pa tudi samo del upravičenega obdobja. Ker zbirke podatkov o strankah in njihovi porabi praviloma niso strukturirane tako, da bi podpirale konkretno tak tip poizvedbe, kot ga je zahtevala agencija, so morali številni zavezanci za posredovanje podatkov izvajati poizvedbe na vseh svojih podatkih, kar je bilo lahko v nekaterih primerih zelo časovno zamudno.

za nadzore. Tudi objava davčnih in matičnih števil, jim je bila po naši oceni le deloma v pomoč, saj so morali v svojih zbirkah podatkov o strankah izvesti vrsto dodatnih poizvedb, da so lahko določili ustrezne odjemalce. Taka oblika zahteve za posredovanje podatkov po naši oceni predstavlja nesorazmerno administrativno obremenitev za zavezanca.

2.1.2.c Agencija je v marcu 2023 objavila navodila za razvoj programskih vmesnikov za posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK. Navodilom je kasneje dodala nekatera pomembna priporočila, pri čemer pa dopolnjenih navodil ni označila kot novo verzijo. Tak pristop k spreminjanju navodil je po naši oceni zmanjšal sledljivost spremembam tehnične dokumentacije, zavezanca pa niso imeli zagotovila, da dejansko uporabljajo zadnjo objavljeno različico navodil in da sledijo vsem zahtevam za posredovanje podatkov.

Priporočilo agenciji

Agenciji priporočamo, naj z internim aktom določi način spreminjanja in označevanja verzij dokumentacije, ki jo objavlja za zunanje deležnike v okviru izvajanja svojih nalog.

2.1.2.d Agencija je zavezancem za posredovanje podatkov v novembru 2023 poslala dopis, v katerem jih je opozorila na najpogostejše napake pri posredovanju podatkov za nadzore. Ker je vsem zavezancem poslala enak dopis, je moral vsak zavezanec, ki je vzpostavil lasten programski vmesnik, izvesti testiranje za vse v dopisu naštetih napake, saj brez tega ni bilo mogoče ugotoviti, ali pri posredovanju podatkov dela določeno napako ali ne. Vsaj v enem primeru je posredni dobavitelj na agencijo posredoval poizvedbo, s katero je izrecno zaprosil za navedbo napak, ki jih je naredil. Agencija mu je pojasnila, da mu je dopis poslala, kljub temu da njegov programski vmesnik deluje brez napak. Takšna generična obvestila o napakah so po naši oceni predstavljala nepotrebno dodatno delo in s tem nesorazmerno administrativno obremenitev zavezancev za posredovanje podatkov.

2.1.3 Informacijske rešitve za posredovanje podatkov, ki jih ni razvila agencija

Agencija je 18. 7. 2023, torej 13 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov za nadzor, objavila, da sta za posredovanje podatkov za nadzor na voljo 2 komercialni informacijski rešitvi in tudi brezplačna spletna informacijska rešitev www.zpgopek.si. Komercialni informacijski rešitvi sta imeli objavljene avtorje in upravljavce, nista pa imeli objavljenih cenikov svojih storitev.

Rešitev www.zpgopek.si ni imela objavljenega avtorja ali upravljavca. Omogočala je preprost vnos podatkov za nadzore prek spletnega vnosnega obrazca, nato pa je njen upravljavec agenciji na predpisan način omogočil dostop do zbranih podatkov. Pri tem je njen upravljavec v okviru pravnega obvestila uporabnike izrecno opozoril, da informacijsko rešitev uporabljajo na lastno odgovornost in da ne prevzema odgovornosti za tehnične napake ali izpade delovanja.

Ugotovili smo, da so bili avtorji navedene brezplačne informacijske rešitve informatiki enega izmed podjetij, ki je bilo kot posredni dobavitelj energentov zavezanec za posredovanje podatkov.⁵² Ker so presodili, da bi razvita rešitev koristila tudi drugim, so jo skupaj z brezplačnim prostorom za hrambo sporočenih podatkov na strežnikih, ki so jih najeli pri zunanjem dobavitelju infrastrukture, dali na razpolago vsem, ki bi jo potrebovali.

2.1.3.a Agencija je zavezanca za posredovanje podatkov obvestila o obstoju 2 komercialnih informacijskih rešitev za posredovanje podatkov, za kateri je poznala le njune ponudnike. Agencija ni izvedla presoje njune zanesljivosti ali varnosti, pri čemer zavezancev v obvestilu na to ni izrecno opozorila. Brez tovrstne omejitve odgovornosti agencije obstaja po naši oceni tveganje, da bi lahko zavezanci objavo razumeli kot morebitno priporočilo.

2.1.3.b Agencija je zavezanca za posredovanje podatkov obvestila o obstoju brezplačne informacijske rešitve www.zpgopek.si, za katero ni vedela niti, kdo jo je vzpostavil. Agencija ni izvedla presoje njene zanesljivosti ali varnosti, pri čemer zavezancev v obvestilu na to ni opozorila. Anonimni avtorji vmesnika prav tako niso podali nobenih zagotovil, da bodo agenciji dejansko posredovali vnesene podatke za izvedbo nadzorov, temveč so podali izrecno izjavo o omejitvi odgovornosti.

Ne glede na to, da je v praksi posredovanje podatkov prek informacijske rešitve www.zpgopek.si potekalo brez težav in številnim zavezancem za posredovanje podatkov prihranilo stroške, ki bi jih imeli z vzpostavljanjem lastnih programskih vmesnikov ali uporabo plačljivih spletnih informacijskih rešitev, gre po naši oceni za pristop, ki je povezan s tveganjem potencialne neizpolnitve zakonskih obveznosti.

2.2 Organizacija posredovanja podatkov za nadzore

Da bi ugotovili, ali je agencija učinkovito organizirala pridobivanje podatkov za nadzore, smo preverili:

- ali je agencija ob časovnih omejitvah rokov, ki so bili postavljeni v ZPGOPEK, v najkrajšem možnem času organizirala posredovanje podatkov za nadzore in ali je zavezancem za posredovanje podatkov v najkrajšem možnem času posredovala vse zanje pomembne informacije;
- ali je agencija pripravila ocene stroškov, ki bi jih različne oblike vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore predstavljale za zavezanca za posredovanje podatkov, in izbrala možnost, ki je za zavezanca predstavljala najmanjšo finančno obremenitev, in
- ali je agencija z izbrano tehnično vzpostavitvijo in organizacijo posredovanja podatkov dosegla namen, to je njihovo uporabo za nadzore in izvedbo korekcijskih postopkov.

⁵² Zaradi vprašanj pravne odgovornosti in drugih razlogov so se avtorji in upravljavci brezplačne informacijske rešitve odločili, da bodo programski vmesnik ponudili v uporabo anonimno.

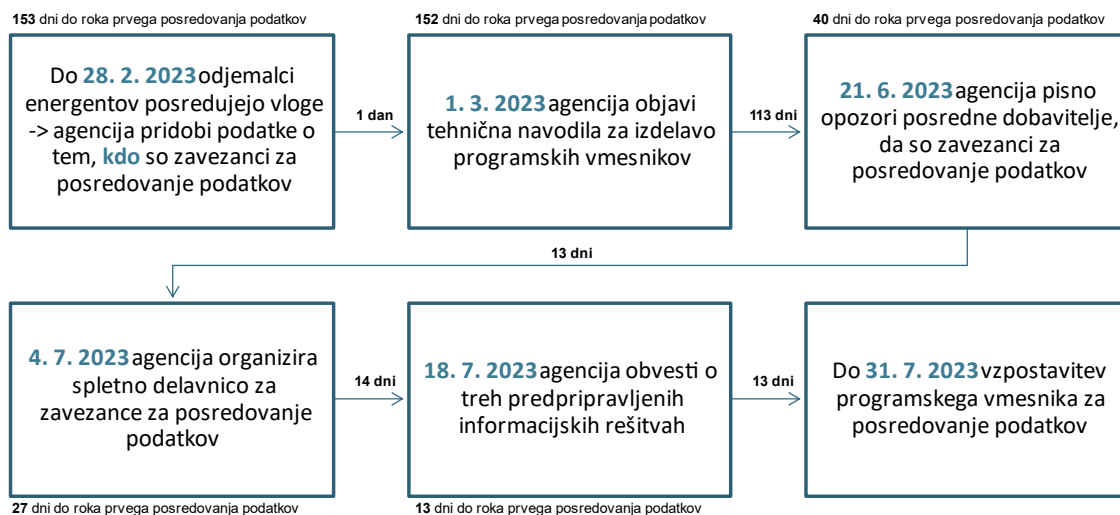
2.2.1 Časovnica ukrepa

Agencija je bila že pred sprejetjem ZPGOPEK vključena v proces njegove priprave in seznanjena s predvidenimi določili. ZPGOPEK je pričel veljati 28. 12. 2022. Pri organizaciji pridobivanja podatkov za nadzore je morala agencija upoštevati, da so morali končni odjemalci oddati vloge za pomoč do 28. 2. 2023⁵³, rok za prvo posredovanje podatkov za nadzore pa je bil 31. 7. 2023⁵⁴. Do 28. 2. 2023 je morala agencija torej tehnično vzpostaviti oddajo vlog za pomoč, do 31. 7. 2023 pa posredovanje podatkov za nadzore.

Agencija je 1. 3. 2023 objavila tehnična navodila za izdelavo programskih vmesnikov za posredovanje podatkov za nadzore. 21. 6. 2023 je agencija 460 zavezancev za posredovanje podatkov – posrednih dobaviteljev obvestila, da so bili s strani enega ali več končnih odjemalcev energentov, ki so oddali vlogo za pomoč, označeni kot posredni dobavitelji energentov, in jih seznanila z obveznostjo razvoja programskega vmesnika. 4. 7. 2023 je agencija za zavezance za posredovanje podatkov organizirala spletno delavnico. Istega dne je objavila tudi podatke o odjemalcih energentov, ki so prejeli pomoč na podlagi ZPGOPEK. 18. 7. 2023 je agencija objavila, da je za posredovanje podatkov za nadzor poleg 2 komercialnih informacijskih rešitev na voljo tudi brezplačna spletna informacijska rešitev www.zpgopek.si.

Pomembne datume in roke pri organizaciji vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore prikazuje Slika 8.

Slika 8 Pomembni datumi in roki pri organizaciji vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore



Vir: ZPGOPEK in spletna stran ukrepa.

⁵³ Drugi odstavek 12. člena ZGPOPEK.

⁵⁴ Šesti odstavek 16. člena ZPGOPEK.

2.2.1.a Agencija postopka posredovanja podatkov za nadzore ni ustrezno časovno načrtovala. Kljub temu da je že 28. 2. 2023 na podlagi vlog končnih odjemalcev pridobila glavnino⁵⁵ podatkov o zavezancih za posredovanje podatkov, iz katerih je izhajalo, da je večji del zavezancev malih posrednih dobaviteljev, ki ne morejo vedeti, da jih je določen končni odjemalec energentov navedel kot svoje posredne dobavitelje, jih je agencija šele 21. 6. 2023, torej 113 dni kasneje in 40 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov, obvestila o njihovih obveznostih (povezava s točko 2.1.2.a).

Agencija je poleg tega šele 4. 7. 2023, torej 27 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov za nadzore, za zavezance za posredovanje podatkov organizirala spletno delavnico o njihovih obveznostih ter jim poslala nekatere informacije o odjemalcih energentov, za katere so morali zavezanci posredovati podatke.

S tako poznim posredovanjem ključnih informacij je agencija pomembno omejila zavezance za posredovanje podatkov pri izpolnitvi njihovih obveznosti po ZPGOPEK. Zavezanci niso mogli ustrezno časovno načrtovati in posledično izvesti aktivnosti vzpostavitve posredovanja podatkov, poleg tega pa je časovni pritisk predstavljal tudi tveganje višjih in celo nepotrebnih stroškov. Kot primer navajamo, da je v vsaj enem primeru zavezanec za posredovanje podatkov naročil razvoj vmesniške informacijske rešitve, pri čemer se je po daljšem razčiščevanju okoliščin izkazalo, da vmesniške rešitve niti ni potreboval, kar bi lahko pravočasno ugotovil, če bi imel informacijo o tem, kdo ga je navedel kot svojega posrednega dobavitelja.

2.2.2 Stroški posredovanja podatkov za zavezance

Zavezanci za posredovanje podatkov niso bili upravičeni do finančnega nadomestila za stroške, ki so jih imeli s pripravo in posredovanjem podatkov za nadzore. Predstavniki agencije so ocenili, da bo strošek razvoja zahtevanega programskega vmesnika posameznega zavezanca zahteval največ en programerski dan oziroma do 1.000 EUR. V enem primeru so posrednemu dobavitelju na poizvedbo o kritju nastalih stroškov dodatno pisno pojasnili, da se lahko programski vmesnik razvije tudi brezplačno.

2.2.2.a Agencija ni pripravila strokovno utemeljene ocene stroškov, ki bi jih različne oblike vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore predstavljale za zavezance za posredovanje podatkov (2 primera alternativnih rešitev za podporo poročanju sta opisana v točki 2.1.1.a).

Ocena, da naj bi stroški vzpostavitve programskega vmesnika za zavezance predstavljali največ 1.000 EUR oziroma največ en programerski dan, je po navedbah agencije temeljila na izkušnjah enega izmed zaposlenih in ne na primer na poizvedbah pri podjetjih, ki izvajajo tovrstne storitve razvoja, ali na pridobitvi cenikov s strani obeh komercialnih informacijskih rešitev, o katerih je agencija obvestila zavezance (povezava s točko 2.1.3).

Vsak razviti programski vmesnik je zavezancem za posredovanje podatkov omogočal posredovanje skupaj 24 vrstic podatkov za vsakega končnega odjemalca energentov. Kar 346 zavezancev naj bi sporočalo podatke za nadzor enega samega končnega odjemalca energentov. Ocenjujemo, da bi

⁵⁵ Število posrednih dobaviteljev se je med obdobjem izvajanja ZPGOPEK še nekoliko spreminjalo, saj so končni odjemalci energentov v letu 2023 v nekaterih primerih zamenjali dobavitelje.

morala agencija že na podlagi lastnih predvidevanj o stroških proučiti možnost vzpostavitve cenejše oblike posredovanja podatkov za nadzore, saj že ta predvideni strošek predstavlja nesorazmerno finančno obremenitev.

Primer: Ocena stroškov izpolnitve zahtev agencije pri 6 posrednih dobaviteljih

Opravili smo razgovore s 6 posrednimi dobavitelji, ki so razvili ali naročili zunanji razvoj programskih vmesnikov.⁵⁶ Ker so pri izpolnjevanju zahtev agencije uporabljali različne kombinacije notranjih in zunanjih virov in ker so posredovali podatke za različen obseg končnih odjemalcev, njihovih stroškov med seboj ni mogoče primerjati ali posploševati, zato jih prikazujemo ločeno (Tabela 1), so pa v 5 od 6 primerov presegali predvidevanja agencije.

Tabela 1 Ocene stroškov za vzpostavitev posredovanja podatkov za nadzore na primerih 6 posrednih dobaviteljev

Posredni dobavitelj ¹⁾	Ocenjeni stroški	Komentar
1	60 programerskih ur	Posredni dobavitelj ima s to vrsto razvoja veliko izkušenj, zato mu razvoj vmesniške rešitve ni predstavljal izziva.
2	25 programerskih dni	Ker je posredni dobavitelj poročal za večje število odjemalcev in ker ima specifično notranje informacijsko okolje, je razvoj zahteval več notranjih in zunanjih virov.
3	26 programerskih dni	Ker je posredni dobavitelj poročal za večje število odjemalcev in ker ima specifično notranje informacijsko okolje, je razvoj zahteval več notranjih virov. Delovnih dni, ki jih je porabil koordinator projekta, ni vodil ločeno, ocenjuje pa, da jih je bilo več kot 56.
4	5.000 EUR	Zunanji razvoj je za posrednega dobavitelja izvedel stalni pogodbeni partner, ki veliko dela zanj in je imel rešitev že pripravljeno.
5	4.500 EUR	Posredni dobavitelj je kupil že razvito rešitev zunanjega pogodbenega partnerja in vanjo ročno vnesel podatke, ki jih je zahtevala agencija.
6	457,5 EUR	Zunanji razvoj je za posrednega dobavitelja izvedel stalni pogodbeni partner, ki ima z razvojem tovrstnih vmesnikov veliko izkušenj.

Opomba: ¹⁾ Dobaviteljem smo dodelili zaporedne številke z namenom anonimizacije.

Vir: razgovori s posrednimi dobavitelji.

Primer: Ponudba za posredovanje podatkov za nadzor prek komercialnega ponudnika

Pridobili smo ponudbo⁵⁷, ki jo je posrednemu dobavitelju, ki je poročal za enega samega končnega odjemalca energentov, pripravil ponudnik komercialnih informacijskih rešitev za posredovanje podatkov za izvedbo nadzorov. Ponudba za podporo pri posredovanju 24 vrstic podatkov agenciji je znašala 2.074 EUR brez DDV.

⁵⁶ Razgovore smo opravili s tistimi sogovorniki, ki so bili pripravljeni deliti te informacije, zato ne gre za reprezentativen vzorec zavezancev za posredovanje podatkov, na podlagi katerega bi lahko sklepali o značilnostih celotne populacije.

⁵⁷ Pridobili smo en sam primer ponudbe komercialnega ponudnika storitve posredovanja podatkov za nadzore iz obdobja pred prvim rokom za posredovanje podatkov. En primer ni dovolj, da bi na njegovi podlagi izvajali sklepe o cenah vseh komercialnih ponudnikov storitve.

Agencija v okviru svoje ocene stroškov ni upoštevala stroškov, ki niso povezani z razvojem programskega vmesnika, na primer stroškov vzpostavitve namenskega strežnika, stroškov varnostnih certifikatov za šifrirano komunikacijo in drugih morebitnih stroškov, povezanih z informacijsko varnostjo.

Objava brezplačne spletne rešitve za posredovanje podatkov www.zpgopek.si je sicer 148 posrednim dobaviteljem omogočila, da agenciji podatke za nadzore posredujejo brez dodatnih stroškov, vendar pa ta možnost v ničemer ni bila povezana z aktivnostmi agencije, niti ni bila rezultat njenih prizadevanj.

Agencija ni pripravila iz realnih podatkov izhajajoče ocene stroškov, ki bi jih različne oblike vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore predstavljale za zavezance za posredovanje podatkov, in je po naši oceni izbrala različico posredovanja podatkov, ki je predstavljala nesorazmerno veliko administrativno in finančno obremenitev.

2.2.3 Uporaba pridobljenih podatkov

Cilj posredovanja podatkov za nadzore je bila izvedba korekcijskega postopka, v skladu s katerim naj bi agencija razlike med dejanskim izplačilom pomoči in izračunom višine pomoči za obdobje od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023 upoštevala pri mesečnih izplačilih pomoči v obdobju od 1. 7. 2023 do 31. 12. 2023, razlike za obdobje od 1. 7. 2023 do vključno 31. 12. 2023 pa pri poračunu, ki naj bi ga izvedla do vključno 28. 2. 2024.⁵⁸

Agencija je do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, torej do 30. 6. 2024, odjemalcem energentov poslala 1.166 pozivov k opredelitvi do ugotovitev v korekcijskem postopku. 717 odjemalcev energentov se je strinjalo z ugotovitvami v korekcijskem postopku, pri čemer jih je imelo 161 pravico do izplačila iz poračuna, 556 pa jih je moralo vrniti del prejetih sredstev. 449 odjemalcev energentov se z ugotovitvami v postopkih korekcije ni strinjalo. Pri teh bo agencija pravilnost izračuna preverila na podlagi predložitve izvirnikov listin. Ostale postopke bo agencija predvidoma zaključila po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Agencija korekcijskih postopkov in iz tega naslova izhajajočih sprotih poračunov ni izvedla v rokih, predpisanih po ZPGOPEK, temveč jih je izvajala šele v prvi polovici leta 2024. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je agencija pri 1.142 končnih odjemalcih energentov, ki jim je bila odobrena pomoč, zaključila 723 korekcijskih postopkov. Razlogi za zamude po navedbah agencije izhajajo predvsem iz neskladij med podatki, ki jih je agencija pridobila od dobaviteljev, in podatki o istih končnih odjemalcih energentov, ki jih je agencija pridobila od operaterjev in po naši oceni niso neposredno povezani s tehnično vzpostavitvijo in organizacijo posredovanja podatkov za nadzore.

⁵⁸ Sedmi odstavek 16. člena ZPGOPEK.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **SPIRIT Slovenija, javne agencije** pri tehnični vzpostavitvi in organizaciji posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov nad višino prejetih pomoči na podlagi Zakona o pomoči gospodarstvu za omilitev posledic energetske krize (ZPGOPEK).

Menimo, da agencija pri tehnični vzpostavitvi in organizaciji posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov na podlagi ZPGOPEK **ni bila učinkovita**.

Pomoč gospodarstvu zaradi visokih cen energentov po ZPGOPEK je bila upravičencem izplačana za leto 2023. Prvo izplačilo pomoči je bilo izvedeno marca 2023. Višina izplačil je temeljila na ocenjeni porabi in stroških energentov, izračun ocene pa je izhajal iz podatkov o porabi in stroških upravičenca v referenčnem letu 2021 ali 2019. Agencija je morala izvesti nadzore nad višino prejetih pomoči – primerjavo med v februarju 2023 ocenjenimi podatki o porabi in stroških energentov za leto 2023 in med dejanskimi podatki. Agencija je prejela 1.966 vlog za pomoč po ZPGOPEK. Za izvedbo nadzorov je morala agencija od okoli 460 zavezancev za posredovanje podatkov zbrati 2-krat po 12 vrstic podatkov o dejanski porabi in stroških odjemalcev energentov v posameznem mesecu leta 2023 in referenčnega leta 2021 ali 2019.

Agencija je posredovanje podatkov predpisala tako, da je od zavezancev za posredovanje podatkov zahtevala, da razvijejo in v svoja informacijska okolja namestijo programske vmesnike. Ti so ji omogočili dostop in prevzem zahtevanih podatkov. Odločitev za to obliko tehnične vzpostave izmenjave podatkov ni temeljila na primerjalni analizi, v okviru katere bi agencija utemeljila izbrani pristop v primerjavi s širše uporabljanim pristopom centraliziranega zbiranja podatkov prek sprejema datotek ali ročnega izpolnjevanja spletnih obrazcev. Izbrani pristop agencije je bil poleg tega povezan z nekaterimi varnostnimi tveganji, saj je zahteval neprekinjen dostop do tistega dela informacijskega okolja zavezancev, kjer so ti objavili zahtevane podatke. Zavezanci so morali dostopne naslove, prijavna imena in gesla poslati na skupni elektronski naslov agencije, do katerega je imelo dostop večje število zaposlenih. Nekateri podatki so bili posredovani tudi na zasebni elektronski naslov, vzpostavljen izven informacijskega okolja agencije. Agencija zato po naši oceni ni izbrala tehnične vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzor, ki bi v najmanjši možni meri stroškovno in časovno obremenila zavezance za posredovanje podatkov.

Zavezanci za posredovanje podatkov so se pred rokom za prvo posredovanje podatkov na agencijo obračali s številnimi vprašanji in prošnjami za pomoč. Agencija tehnične podpore zavezancem ni sledljivo organizirala in ni imela celovitega pregleda nad še neodgovorjenimi vprašanji in prošnjami za pomoč. Agencija je poleg tega dopolnjevala tehnične zahteve za posredovanje podatkov, ne da bi o tem izrecno obvestila zavezance in ne da bi dopolnitve jasno označila. Agencija je zavezance po naši oceni nesorazmerno administrativno obremenila tudi s tem, da jim je poslala generičen dopis o najpogostejših napakah, ki naj bi jih delali pri izpolnjevanju njenih tehničnih zahtev, namesto da bi posamezne zavezance obvestila o konkretnih napakah, ki so jih naredili. Tako so morali vsi zavezanci v svojih okoljih izvajati teste vseh potencialnih napak. Agencija zavezancem poleg tega ni razkrila, za katere njihove odjemalce energentov potrebuje podatke za nadzor ter za kateri del leta 2023. Agencija je 27 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov sicer objavila davčne in matične številke odjemalcev energentov, ki so vložili vloge za pomoč po ZPGOPEK, in zavezance pozvala, da naj med njimi najdejo svoje stranke, ni pa razkrila, o katerem konkretnem odjemalcu energentov naj bi posamezni zavezanec dejansko poročal. Tudi s tem je agencija po naši oceni zavezance za

posredovanje podatkov nesorazmerno administrativno obremenila. Agencija zato po naši oceni zavezancev za posredovanje podatkov ni ustrezno podprla pri izpolnitvi njenih tehničnih zahtev.

Agencija je na svojih spletnih straneh objavila obstoj 3 spletnih rešitev za posredovanje podatkov za nadzore na podlagi ZPGOPEK, ne da bi pred tem preverila njihovo varnost in zanesljivost. Pri tem ena izmed objavljenih spletnih rešitev ni imela objavljenega ne avtorja ne upravljavca.

Agencija postopka posredovanja podatkov za nadzore ni ustrezno časovno načrtovala. Kljub temu da je podatke o zavezancih za posredovanje podatkov pridobila že 28. 2. 2023 in da je iz njih izhajalo, da večji del zavezancev predstavljajo mali posredni dobavitelji, jih je šele 113 dni kasneje in 40 dni pred rokom za prvo posredovanje podatkov obvestila o njihovih obveznostih. Pri tem številni posredni dobavitelji brez tovrstnega obvestila niso mogli vedeti, da jih je določen končni odjemalec energentov navedel kot svojega dobavitelja.

Agencija ni pripravila strokovno utemeljene ocene stroškov, ki bi jih različne oblike vzpostavitve posredovanja podatkov za nadzore predstavljale za zavezance za posredovanje podatkov. Njena ocena stroškov je znašala okoli 1.000 EUR po vmesniku. Po naši oceni bi morala agencija že na podlagi te višine predvidenega stroška proučiti, ali je izbrani tehnološki pristop glede na predvideni obseg podatkov res utemeljen. Objava brezplačne spletne rešitve za posredovanje podatkov www.zpgopek.si je sicer številnim posrednim dobaviteljem omogočila, da agenciji podatke za nadzore posredujejo brez dodatnih stroškov, vendar pa ta možnost v ničemer ni bila povezana z aktivnostmi agencije, niti ni bila rezultat njenih prizadevanj.

Agencija korekcijskih postopkov in iz tega naslova izhajajočih sprotnih poračunov ni izvedla v rokih, predpisanih po ZPGOPEK, temveč jih je izvajala šele v prvi polovici leta 2024, pri čemer pa zamude niso povezane s tehnično vzpostavitvijo in organizacijo posredovanja podatkov za izvedbo nadzorov.

4. Priporočila

SPIRIT Slovenija, javni agenciji priporočamo, naj:

- v bodoči krovni varnostni politiki med drugim predvidi tudi, da se smejo na skupnem elektronskem računu v nešifrirani obliki zbirati zgolj taki podatki, ki ne predstavljajo varnostnega tveganja;
- v bodočem pravilniku, ki bo urejal upravljanje z dokumentarnim gradivom, med drugim opredeli uporabniška imena, gesla in sorodne podatke kot varovane podatke in izrecno prepove njihovo posredovanje izven informacijskega okolja agencije;
- z internim aktom določi način spreminjanja in označevanja verzij dokumentacije, ki jo objavlja za zunanje deležnike v okviru izvajanja svojih nalog.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. SPIRIT Slovenija, javni agenciji,
2. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si