



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za finance pri izvajanju projekta prenove informacijskega sistema MFERAC



2026



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

Učinkovitost Ministrstva za finance pri izvajanju projekta prenove informacijskega sistema MFERAC

Številka: 320-3/2025-25
Ljubljana, 28. maja 2026

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za finance** (v nadaljevanju: MF) pri izvajanju projekta prenove informacijskega sistema (v nadaljevanju: IS) MFERAC v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2025. Po mnenju računskega sodišča je bilo MF pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC **delno učinkovito**.

IS MFERAC predstavlja temeljno informacijsko podporo javnim financam v Republiki Sloveniji, predvsem v delu, ki se nanaša na načrtovanje in upravljanje javnih financ, vodenje javnega računovodstva, vodenje in upravljanje kadrov ter obračun stroškov dela. V letu 2025 ga je uporabljalo 6.993 aktivnih uporabnikov, večinoma iz državne uprave, javnih gospodarskih zavodov, pravosodnih organov ter nekateri drugi uporabniki.

Izgradnja prvotnega IS MFERAC je bila zaključena leta 1998, razvoj in vzdrževanje IS MFERAC pa sta vse od uvedbe potekala v obliki projektov. K aktualnemu projektu prenove je MF pristopilo leta 2016 in v ta namen izvedlo 4 javne razpise, na podlagi katerih je z istim zunanjim izvajalcem sklenilo 4 pogodbe za razvoj oziroma vzdrževanje IS. Računsko sodišče je v reviziji preverilo, ali je bil projekt IS MFERAC ustrezno načrtovan in je bila izbira izvajalca ustrezno izvedena ter ali je bil projekt ustrezno voden in izvajan.

V zvezi z načrtovanjem projekta prenove IS MFERAC je računsko sodišče ugotovilo, da je MF pri pripravi projekta vsaj v določeni meri izhajalo iz sprejetih strateških dokumentov. Vendar pa projekta ni v celoti ustrezno načrtovalo, saj MF ni določilo ciljev projekta v merljivi obliki. Poleg tega se je MF odločilo za izbor variante, ki naj bi bila stroškovno bolj učinkovita, a obenem povezana z večjimi tveganji, pri čemer pa ni opredelilo, kako bo ta tveganja obvladovalo. Načrtovanje časa in finančnih sredstev za izvedbo projekta ni temeljilo na opredeljeni metodologiji. Ob tem pa je MF napačno ocenilo nekatere temeljne predpostavke projekta, saj je kljub izkušnjam iz preteklih obdobj pomembno podcenilo potrebna sredstva za vzdrževanje obstoječega IS ter ni predvidelo sredstev za prilagoditve IS MFERAC spremembam predpisov. Poleg tega je MF vpeljavo nekaterih načrtovanih orodij, s katerimi bi lahko optimiziralo porabo časa in sredstev ter zmanjšalo odvisnost od zunanjega izvajalca, vključilo šele v zadnjo fazo projekta, čeprav bi morale možnosti vpeljave teh orodij upoštevati že od začetka izvajanja projekta. MF je kasneje uvedbo teh orodij celo opustilo.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da MF ni ustrezno obvladovalo pogodbenega razmerja z zunanjim izvajalcem. MF je namreč v okviru pogodb naročilo zgolj določeno število programerskih ur, pri tem

pa ni opredelilo, kaj mora izvajalec v okviru naročenih programerskih ur izvesti. Dejanska vsebina posameznega izdelka in obseg potrebnih ur za njegovo izvedbo sta bila tako določena šele naknadno, in sicer s posameznimi naročili, ki jih je MF oddalo izbranemu zunanjemu izvajalcu na podlagi krovne pogodbe. Ob tem pa MF z zunanjim izvajalcem ni imelo dogovorjene metodologije določanja potrebnega števila ur za posamezno naročilo. Tako je izvajalec praviloma sam določil, koliko programerskih ur bo potreboval za izvedbo posameznega naročila in s tem tudi kakšna bo njegova cena. MF je lahko v primeru nestrinjanja le zavrnilo izvedbo posameznega naročila, kar pa v primerih naročil, ki so bila nujna za implementacijo sprememb predpisov ali nadaljnje delo na projektu, ni bilo mogoče. Takšna praksa predstavlja neustrezno obvladovanje pogodbenega razmerja in prinaša tveganja za javne finance.

V zvezi z vodenjem in izvajanjem projekta prenove IS MFERAC je računsko sodišče ocenilo, da je MF večinoma ustrezno določilo organizacijsko strukturo projekta, v izvajanje projekta pa ni v zadostni meri vključilo skupine, odgovorne za tehnično področje, in ni poskrbelo za kontinuirano sestajanje projektnega sveta. Računsko sodišče je ugotovilo tudi več pomanjkljivosti v zvezi s projektnim vodenjem, med drugim zato, ker MF tekom izvajanja projekta ni zagotovilo, da bi bili vsi cilji projekta prenove IS MFERAC doseženi. Vsebina projekta se je oblikovala sproti, z vsakim posameznim naročilom projekta, posledično pa tveganje, da projekt preseže zastavljeni obseg (angl.: *scope*), s takim načinom projektnega vodenja ni bilo ustrezno obvladovano. Ob tem MF tudi ni učinkovito upravljalo s finančnimi viri in s časom za izvedbo projekta. Računsko sodišče pa je ocenilo, da je MF vzpostavilo in izvajalo ustrezen sistem administrativnega nadzora in ustrezen nadzor nad kakovostjo dobavljenih izdelkov.

Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, projekt prenove IS MFERAC še ni bil zaključen. Po mnenju računskega sodišča so ugotovljene nesmotrnosti pomembno vplivale na povečanje stroškov in zamude pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC, ki se je podražil z načrtovanih nekaj manj kot 9 milijonov EUR na 28 milijonov EUR, zaključek projekta pa se je iz leta 2020 premaknil v leto 2027. Posledica ugotovljenih pomanjkljivosti je bila tudi, da MF do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uspelo zagotoviti sredstev za implementacijo nekaterih nujnih posodobitev IS MFERAC.

Računsko sodišče je MF podalo več priporočil, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je MF že med revizijskim postopkom izvedlo ukrepe za odpravo nesmotrnosti.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranca	9
1.3 Revizijski pristop	9
1.4 Področje revizije	10
1.4.1 Funkcionalnosti IS MFERAC	10
1.4.1.1 Finance	11
1.4.1.2 Računovodstvo	12
1.4.1.3 Kadri	12
1.4.1.4 Upravljanje sistema	13
1.4.2 Arhitektura IS MFERAC	13
1.4.3 Uporabniki IS MFERAC	13
1.4.4 Varnost podatkov v IS MFERAC	14
2. Ugotovitve	15
2.1 Načrtovanje in izbira izvajalca za projekt prenove IS MFERAC	16
2.1.1 Usklajenost s strateškimi dokumenti	16
2.1.2 Določitev ciljev projekta	17
2.1.2.1 Splošni in posebni cilji projekta	18
2.1.2.2 Kazalniki koristi projekta	19
2.1.3 Izbor in opredelitev variante prenove IS MFERAC	20
2.1.4 Načrtovanje virov	23
2.1.4.1 Načrtovanje finančnih sredstev	23
2.1.4.2 Načrtovanje časa za izvedbo projekta	28
2.1.4.3 Načrtovanje kadrovskega virov	30
2.1.5 Načrtovanje in izvedba javnega naročila	30
2.1.5.1 Načrtovanje načina izvedbe razvoja	31
2.1.5.2 Izvedba javnih naročil	33
2.2 Vodenje in izvajanje projekta prenove IS MFERAC	36
2.2.1 Doseganje ciljev projekta prenove IS MFERAC	36
2.2.1.1 Določitev odgovornosti in pristojnosti za doseganje ciljev	36
2.2.1.2 Zagotavljanje doseganja ciljev	39
2.2.1.3 Spremljanje doseganja ciljev	43

2.2.2	Upravljanje z viri projekta prenove IS MFERAC	45
2.2.2.1	Upravljanje s finančnimi sredstvi	45
2.2.2.2	Upravljanje s časom za izvedbo projekta	47
2.2.3	Nadzor nad delom izvajalca	51
2.2.3.1	Administrativni nadzor nad izvajalcem	51
2.2.3.2	Nadzor nad dobavljenimi izdelki	52
3.	Mnenje	53
4.	Priporočila	55

1. Uvod

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za finance pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 14. 5. 2025.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti MF pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2025.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti MF pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2025. Pri tem smo se osredotočili na 2 fazi projekta prenove IS MFERAC, in sicer na načrtovanje in izbiro izvajalca za projekt prenove IS MFERAC ter na vodenje in izvedbo projekta prenove IS MFERAC.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje:

- ali je bilo MF učinkovito pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo dobili z odgovori na naslednji revizijski podvprašanja:

- ali je MF učinkovito načrtovalo in izbralo izvajalca za projekt prenove IS MFERAC;
- ali je MF učinkovito vodilo in izvajalo projekt prenove IS MFERAC.

Mnenje o učinkovitosti MF pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil za presojo učinkovitosti, ki so predstavljena v ugotovitvenem delu tega poročila. Opredelili smo, da bomo poslovanje MF 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 MF ocenili kot delno učinkovito.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12 in 57/25 – ZF.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-3/2025 – 5.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

1.2 Predstavitev revidiranja

MF v skladu z 29. členom Zakona o državni upravi⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter fiskalnih analiz in napovedi.

Naloge projekta prenove IS MFERAC v okviru Generalnega sekretariata MF opravlja Služba za informacijske tehnologije in storitve (v nadaljevanju: SITS), ki skrbi za strateško načrtovanje informatike na MF. SITS načrtuje, organizira in izvaja računalniško podporo informacijskih rešitev MF pri uporabnikih MF in širše. Zadolžena je za celovito upravljanje IS in storitev, kar pomeni, da skrbi za razvoj, nemoteno delovanje in vzdrževanje IS MF, ter v skladu s priporočili skrbi za interoperabilnost, povezovanje in sobivanje z drugimi sistemi in storitvami na področjih delovanja MF in širše. Sodeluje in koordinira aktivnosti z Ministrstvom za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), ki na podlagi ZDU-1 za MF izvaja del storitev na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije. Vizija SITS je oblikovanje in zagotavljanje dinamičnih in prilagodljivih zmogljivosti IS, ki bodo zagotavljale ažurne, zanesljive in pravočasne informacije pravim ljudem na pravem mestu, da bodo lahko sprejemali boljše odločitve.⁶

Tabela 1 prikazuje odgovorne osebe MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 1 Odgovorne osebe MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance	do 20. 3. 2018, od 20. 3. 2018 do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle
dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle
mag. Andrej Šircelj, minister za finance	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
Klemen Boštjančič, minister za finance	od 1. 6. 2022

1.3 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag, ki opredeljujejo delovanje IS MFERAC in s tem povezane obveznosti MF;

⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

⁶ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-finance/o-ministrstvu/generalni-sekretariat/sluzba-za-informacijske-tehnologije-in-storitve/>], 11. 2. 2025.

- proučevanje pravnih in drugih podlag, ki opredeljujejo vodenje projektov prenove IS v javnem sektorju;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije s področja načrtovanja in izvajanja projekta prenove IS MFERAC;
- analizo pridobljenih podatkov in informacij o načrtovanju in izvajanju projekta prenove IS MFERAC;
- metodo intervjuja in pisnih vprašanj revidirancu;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov, ki so povezani z delovanjem IS MFERAC in izvajanjem projekta prenove IS MFERAC;
- analizo in primerjavo javno objavljenih podatkov ter podatkov, pridobljenih pri revidirancu.

1.4 Področje revizije

IS MFERAC je glavni IS na področju financ, računovodstva, upravljanja kadrov in obračuna stroškov dela na ravni javnih financ Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS). Zagotavlja enotno informacijsko podporo finančno-računovodskim in kadrovsko-plačnim funkcijam za uporabnike državne uprave, pravosodne organe, javne gospodarske zavode, lokalne skupnosti in druge državne organe.⁷

Uporaba IS MFERAC naj bi zagotavljala varno digitalno poslovanje ter njegovo preglednost, zakonsko skladnost in učinkovitost. IS MFERAC temelji na predpisih, in sicer Zakonu o javnih financah⁸, vsakokratnem zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna RS, Zakonu o računovodstvu⁹, Zakonu o javnih uslužbencih¹⁰, Zakonu o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju¹¹, drugih podzakonskih aktih in sklepih Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

1.4.1 Funkcionalnosti IS MFERAC

Ob začetku prenove, v času priprave Dokumenta identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), so bile temeljne funkcionalnosti IS zlasti vezane na področje financ, računovodstva, kadrov in upravljanja sistema, kot je podrobneje predstavljeno v točkah 1.4.1.1, 1.4.1.2, 1.4.1.3 in 1.4.1.4. Tekom prenove so se posamezne aplikacije in moduli preoblikovali in preimenovali, dodani pa so bili tudi nekateri novi gradniki. Temeljne funkcionalnosti IS, ki omogočajo podporo poslovnim procesom, pa se ob tem niso spreminjale.

⁷ Povzeto po [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/prenova-mferac/>], 11. 2. 2025.

⁸ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25.

⁹ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

¹⁰ Uradni list RS, št. 32/25.

¹¹ Uradni list RS, št. 95/24.

Tabela 2 prikazuje funkcionalnosti, ki jih je v času priprave Novelacije investicijskega programa – Projekt MFERAC – Razvoj in vzdrževanje IS MFERAC (v nadaljevanju: NIP) podpiral IS MFERAC.

Tabela 2 Kratak opis funkcionalnosti, ki jih podpira IS MFERAC

Področje	Opis funkcionalnosti
Upravljanje	upravljanje uporabnikov, upravljanje IS MFERAC, postopkovna, analitična in informativna obvestila, izmenjave z drugimi sistemi
Finance	upravljanje proračuna, finančno poslovanje (izvrševanje proračuna, pravne podlage, fakturiranje, službena vozila, likvidnostno načrtovanje, poslovanje diplomatsko-konzularnih predstavništev), upravljanje z evropskimi sredstvi
Računovodstvo	glavna knjiga in saldakonti, vodenje osnovnih sredstev, vodenje evidence in obračuna najemnin, plačilni promet
Kadri	kadrovska evidenca, izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje, potni nalogi
Obračun stroškov dela	obračun rednih stroškov dela, štipendije, obračun drugih stroškov dela
Poročanje	sistem enotnih poročil
Skupni gradniki	sistem enotnih skupnih šifrantov in registrov

Vir: NIP.

1.4.1.1 Finance

Ob začetku prenove sta podporo finančnemu poslovanju omogočali aplikacija Državni proračun Slovenije (v nadaljevanju: DPS) in aplikacija e-CA.

Aplikacija DPS je vsebovala naslednje module:

- modul Izvrševanje državnega proračuna,
- modul Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP),
- modul Fakturiranje,
- modul Potni nalogi,
- modul Službena vozila,
- modul Osnovna sredstva.

V aplikaciji DPS so bila zajeta pravila iz zakonskih in podzakonskih predpisov, ki so urejala izvrševanje proračuna. Pravila so bila računalniško podprta in vgrajena v IS MFERAC v obliki kontrol, kot opozorila ali blokade. V različnih fazah izvrševanja proračuna sta se preverjala pravilnost postopkov in stanje prostih proračunskih sredstev. Aplikacija DPS je opozarjala uporabnike na morebitne nepravilnosti in napake, do katerih je prihajalo v posameznih fazah, ali pa je popolnoma blokirala izvršitev, ki bi pomenila kršenje predpisov.

Aplikacija e-CA pa je omogočala informacijsko podporo za izvajanje evropske kohezijske politike ter je bila namenjena za kontrolo podatkov v zahtevkih za povračilo sredstev iz evropske kohezijske politike, za vzdrževanje računovodskih evidenc zahtevkov, predloženih Evropski komisiji, ter za vodenje evidence izvedenih povračil.

1.4.1.2 Računovodstvo

Računovodska funkcija se je zagotavljala prek več aplikacij in to so:

- aplikacija Glavna knjiga in saldakonti (v nadaljevanju: GKS),
- aplikacija Plačilni promet (v nadaljevanju: PLP),
- aplikacija Sistem vodenja osnovnih sredstev (v nadaljevanju: OSN),
- aplikacija Stanovanjski krediti in najemnine (v nadaljevanju: STK),
- aplikacija Obračun obresti,
- spletna aplikacija e-Poročila.

Aplikacija GKS je zagotavljala evidentiranje in spremljanje prihodkov oziroma prejemkov, odhodkov oziroma izdatkov, premoženja in razmerij s poslovnimi partnerji ter omogočala vpogled v knjigovodska stanja nadzornim in izvršilnim organom. Programska rešitev je zajemala knjigovodstvo glavne knjige proračuna in glavnih knjig proračunskih uporabnikov, saldakonte kupcev in dobaviteljev (v tuji in domači valuti) s spremljanjem in izvrševanjem terjatev in obveznosti. Zagotavljala je tudi evidentiranje terjatev in obveznosti ter njihovih poplačil na podlagi obračuna v drugih analitičnih evidencah (na primer stroški dela, potni nalogi).

Aplikacija PLP je bila enotna aplikacija za plačilni promet za ves IS MFERAC. Uporabljale so jo aplikacija GKS, aplikacija STK in aplikacija Stroški dela. Omogočala je pripravo plačilnih nalogov in pregled nad izvršenimi plačili, nadzor nad stanji prometa na podračunih ter prevzem in obdelavo podatkov izpiskov plačilnega prometa.

Aplikacija OSN je bila namenjena računovodski obdelavi opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev in pripravi podatkov za GKS. Aplikacija OSN je zagotavljala analitično evidenco poslovnih dogodkov.

Aplikacija STK je bila namenjena spremljanju pogodb, obračunu stanovanjskih kreditov in najemnin ter pripravi podatkov za GKS in PLP.

Aplikacija e-Poročila je bila spletna in je omogočala izpis realizacije proračuna iz aplikacije GKS tudi proračunskim uporabnikom, ki niso imeli aplikacije GKS. Proračunski uporabniki, ki so imeli lastno računovodstvo in lasten podračun pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, pa so lahko primerjali nakazana sredstva iz proračuna in lastno evidenco porabe po proračunskih vrsticah.

1.4.1.3 Kadri

Za podporo kadrovskim procesom se je uporabljala aplikacija Kadrovska evidenca in stroški dela (v nadaljevanju: KE-SD), ki je v enem delu pokrivala vodenje kadrovske evidence neposrednih proračunskih uporabnikov in naloge MJU na tem področju. V okviru kadrovske evidence se je vodila

tudi centralna kadrovska evidenca pravosodnih organov. Kadrovski podatki so bili podlaga za obračun plač. V drugem delu je aplikacija pokrivala področje, ki spada v računovodstvo: obračun stroškov dela, obračun in izplačilo pogodbenega dela in štipendije, ki jih je izplačevala vlada. Aplikacija je obsegala več modulov, in sicer:

- modul Kadrovska evidenca,
- modul Obračun in nakazovanje stroškov dela,
- modul Pogodbe o delu in avtorske pogodbe,
- modul Nakazovanje štipendij,
- modul Usposabljanje in izobraževanje.

1.4.1.4 Upravljanje sistema

Za upravljanje IS MFERAC sta se uporabljali aplikacija SUU in aplikacija eADMIN.

Aplikacija SUU je omogočala obveščanje uporabnikov o razpoložljivosti IS MFERAC, o pomembnih dogodkih in spremembah v poslovanju in pomembnih izvedenih aktivnostih posamezne aplikacije.

Spletna aplikacija eADMIN pa je bila namenjena upravljanju z uporabniškimi računi in je omogočala elektronsko oddajo in obravnavanje zahtevkov za uporabniške račune za aplikacije IS MFERAC in druge.

1.4.2 Arhitektura IS MFERAC

IS MFERAC podatke izmenjuje z IS MF in z drugimi IS zunaj MF ter prevzema šifrante drugih ustanov in institucij.

Celotno postavitve IS MFERAC je pred projektom prenove sestavljalo več podatkovnih strežnikov z bazo ORACLE, in sicer centralni podatkovni strežnik na MF ter ločeni podatkovni strežniki na Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za obrambo in pri ostalih uporabnikih IS MFERAC.

Glede na Investicijski program – končni z dne 29. 7. 2016 (v nadaljevanju: IP) naj bi bil IS MFERAC po izvedbi projekta prenove IS MFERAC sestavljen iz več spletnih večnivojskih aplikacij, ki naj bi bile tehnološko identične, pokrivala pa naj bi različna vsebinska področja, kar bi omogočalo lažje prehode med verzijami in upravljanje s strojnimi viri. IS MFERAC naj bi deloval brez gradnikov na strani odjemalca, z izjemo brskalnika in podpisne komponente.

1.4.3 Uporabniki IS MFERAC

Uporabniki IS MFERAC so uslužbenci organizacij javnega sektorja in imajo z organizacijami javnega sektorja sklenjene pogodbe (praviloma pogodbe o zaposlitvi) in ne zastopajo lastnega interesa (ne nastopajo kot fizične osebe). Dostop do IS MFERAC se dodeljuje v fazi določanja delovnih nalog, ki so praviloma vezane na delovna mesta.

Uporabnike IS MFERAC je mogoče ločiti na uporabnike, ki delovne naloge opravljajo kot uslužbenci organizacij, ki so v omrežju HKOM¹², in organizacij, ki niso vključene v omrežje HKOM.

V letu 2016 je IS MFERAC uporabljalo približno 6.000 zaposlenih v državni upravi in 250 zaposlenih na Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju: MOL), v juliju 2025 pa je bilo v IS MFERAC skupaj aktivnih 6.993 uporabnikov. Uporabniki dostopajo do IS MFERAC na naslednja načina¹³:

- neposredno: ta način uporabljajo starejše aplikacije, ki še niso bile prenovljene; izpis uporabnikov iz podatkovne baze izkazuje, da je v bazi registriranih 2.431 tovrstnih aktivnih uporabnikov;
- prek sistema SI-PASS: uporabljajo ga prenovljene aplikacije, trenutno do IS MFERAC prek sistema SI-PASS dostopa 5.137 uporabnikov; MF načrtuje, da bodo do IS MFERAC ob končanju prenove vsi uporabniki, z izjemo administratorskih dostopov, dostopali samo na ta način.

1.4.4 Varnost podatkov v IS MFERAC



Naloga IS MFERAC je torej, da za vse podatke, tudi tiste, ki so načeloma javni, zagotovi varovanje v takšni meri, da tudi ob zlorabi IS MFERAC ali posameznikove identitete čim bolj omeji obseg dostopnih podatkov.

Dostop do podatkov se določa na podlagi zahtevkov. Dostop se lahko določa na nivoju organizacije (bodisi za posamezno notranjo organizacijsko enoto ali več teh bodisi za podatke drugih organizacij), skupine podatkov (na primer računovodski podatki), posameznih elementov ali posameznih dokumentov.



¹² Komunikacijsko omrežje državnih organov.

¹³ Seštevek uporabnikov, ki uporabljajo en ali drug način, presega skupno število uporabnikov, saj nekateri uporabniki za dostop uporabljajo oba načina.

2. Ugotovitve

IS MFERAC je nastal v okviru projekta MFERAC leta 1996 na podlagi zahteve po enotnem računovodstvu za vse neposredne proračunske uporabnike.¹⁴ Izgradnja prvotnega IS MFERAC je bila zaključena leta 1998. Nadaljnji razvoj, vzdrževanje in uvajanje IS MFERAC je potekalo in poteka kot projekt, in sicer:¹⁵

- do 2002 – projekt MFERAC01 – uvedba finančno-računovodskega dela pri proračunskih uporabnikih,
- od 2002 – projekt MFERAC02 – uvedba kadrovske evidence in stroškov dela pri proračunskih uporabnikih,
- od 2007 – projekt MFERAC03 – nadgradnja, spremembe predpisov,
- od 2010 – projekt MFERAC04 – uvedba v MOL, elektronsko poslovanje,
- od leta 2017 – projekt MFERAC05 – prenova uporabniških vmesnikov.

MF je k pripravi projekta MFERAC05, torej aktualnega projekta prenove IS MFERAC, ki je predmet te revizije, pristopilo v juliju 2016 s sprejemom temeljnih dokumentov načrtovanja, in sicer:

- MF je poleti 2016 najprej pripravilo DIIP in dokument Predinvesticijska zasnova (v nadaljevanju: PIZ);
- MF je konec leta 2016 pripravilo IP;
- MF je zaradi porabe predvidenega obsega sredstev in zamud pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC decembra 2021 pripravilo, junija 2022 pa sprejelo NIP.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MF za potrebe izvajanja projekta IS MFERAC izvedlo 4 javna naročila in na njihovi podlagi sklenilo 4 pogodbe z istim izvajalcem v skupni vrednosti 28.498.152 EUR.

V reviziji smo preverili, ali je bil projekt IS MFERAC ustrezno načrtovan in je bila izbira izvajalca ustrezno izvedena (točka 2.1) ter ali je bil projekt ustrezno voden in izvajan (točka 2.2).

¹⁴ Vlada je MF s sklepom št. 401-01/95-9/1-8 z dne 27. 11. 1995 naložila, da do konca leta 1996 izpelje vse potrebne postopke za vzpostavitev enotnega računovodstva in s tem ustreznega nadzora nad porabo sredstev državnega proračuna.

¹⁵ [URL: <https://arhiv2023.skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2015/04/sistem-mferac-sos-2015-v12.pdf>], 11. 2. 2025.

2.1 Načrtovanje in izbira izvajalca za projekt prenove IS MFERAC

Pri preveritvi učinkovitosti načrtovanja in izbire izvajalca za projekt prenove IS MFERAC nas je zanimalo, ali je:

- bil projekt prenove IS MFERAC skladen s sprejetimi strateškimi dokumenti,
- MF ustrezno določilo cilje prenove IS MFERAC,
- MF ustrezno izbralo varianto projekta prenove IS MFERAC,
- MF ustrezno načrtovalo vire za izvedbo prenove IS MFERAC in
- MF v okviru projekta prenove IS MFERAC ustrezno načrtovalo proces javnega naročanja.

2.1.1 Usklajenost s strateškimi dokumenti

Da bi ugotovili, ali je bil projekt prenove IS MFERAC skladen s sprejetimi strateškimi dokumenti, smo med drugim preverili, ali so bili cilji projekta prenove IS MFERAC usklajeni s strateškimi dokumenti MF.

Strategija je dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja in je podlaga za nadaljnje načrtovanje strateških projektov, med njimi tudi projekta prenove IS MFERAC. Da bi določen projekt dosegel najboljši možni učinek za družbo, je pomembno, da je načrtovan skladno s sprejetimi strateškimi dokumenti.

Ključna strateška dokumenta MF, na katera se je MF opiralo pri načrtovanju projekta prenove IS MFERAC in sta kot taka tudi navedena v investicijski dokumentaciji, sta bila Strategija razvoja IT na MF¹⁶ in Strategija MF za obdobje 2016–2020.

Strategija razvoja IT na MF, katere del je bila tudi Strategija razvoja IT na ožjem MF, je vsebovala predlog posodobitve IS na MF, ki je vključeval prehod na večnivojsko arhitekturo, izbiro programske platforme, integracijo in interoperabilnost, informacijsko varnost, zagotavljanje oddaljenega dostopa in izgradnjo nadomestne lokacije. Strategija razvoja IT na MF ni imela opredeljenega obdobja veljavnosti, vsebovala pa je terminski načrt, ki se je nanašal na izvedbo aktivnosti in projektov od leta 2010 do vključno leta 2012. V Strategiji razvoja IT na MF je bilo navedenih 10 strateških in 43 operativnih ciljev. Od teh ciljev je bilo več takšnih, ki so se lahko posredno nanašali tudi na IS MFERAC¹⁷, poleg tega pa je bil opredeljen tudi 1 operativni cilj, ki se je neposredno nanašal

¹⁶ Z dne 23. 10. 2008.

¹⁷ Kot na primer cilj SC6: Zmanjšanje odvisnosti Službe za ITS in posledično direktorats/sectorjev MF od zunanjih izvajalcev IT storitev z zagotavljanjem višje stopnje izmenljivosti dobaviteljev in s povečanjem stopnje internega obvladovanja celostne arhitekture informacijskega sistema ter posameznih aplikativnih sistemov; OC21: Postopno poenotenje informacijsko-komunikacijske infrastrukture z infrastrukturo celotne državne uprave, predvsem v okviru zaščitne dostopa do podatkov in aplikacij ter sistemov za upravljanje elektronske pošte, dokumentarnega gradiva in elektronskega arhiviranja; OC23: Vpeljava enotnih informacijsko podprtih postopkov na nivo občin in pokrajin; OC26: Zagotovitev oddaljenega dostopa do operativnih informacij za vodstvene delavce MF prek interneta oziroma v obliki potisne elektronske pošte z uporabo različnih tipov komunikacijskih naprav (prenosnikov, dlančnikov, mobilnih telefonov in podobno).

na IS MFERAC. Iz PIZ je sicer razvidno, da naj bi MF v času priprave PIZ pripravljalo tudi posodobitev Strategije razvoja IT na MF, vendar pa MF posodobitve Strategije razvoja IT na MF nato ni pripravilo. Po navedbah MF posodobitev Strategije razvoja IT na MF ni bila pripravljena, saj se je v letu 2016 informatika v državni upravi centralizirala. Zato se ni sprejela samostojna Strategije razvoja IT na MF, temveč je ta del Strategije MF za obdobje 2016–2020.

Strategija MF za obdobje 2016–2020 je bila širši dokument, ki se ni nanašal zgolj na delovanje MF, povezano z IS, ampak na vsa področja delovanja MF. Strategija MF za obdobje 2016–2020 se je nanašala na obdobje izvajanja projekta prenove IS MFERAC, vsebovala je 6 strateških ciljev, znotraj katerih so bili oblikovani podrobnejši posebni cilji, 2 od teh sta se posredno nanašala, 1 pa se je neposredno nanašal na projekt prenove IS MFERAC.

2.1.1.a Ugotovili smo, da je MF pri pripravi projekta prenove IS MFERAC vsaj v določeni meri izhajalo iz sprejetih strateških dokumentov in drugih dolgoročnih načrtov razvoja IS, sprejetih na MF, in sicer na način, da:

- je bil v Strategijo razvoja IT na MF vključen 1 operativni cilj¹⁸, ki se je nanašal na prehod na e-poslovanje v skladu z zakonskimi določili in uvajanje e-poslovanja na enoten način v celoten IS, s poudarkom na IS MFERAC; navedeno je bilo kot cilj določeno tudi v IP, in sicer kot zagotavljanje brezpaprarnega oziroma elektronskega poslovanja, vendar pa bi glede na terminski načrt Strategije razvoja IT na MF morale biti aktivnosti in projekti, opredeljeni v Strategiji razvoja IT na MF, do začetka projekta prenove IS MFERAC že zaključene;
- je Strategija MF za obdobje 2016–2020 vsebovala posebni cilj, ki se je neposredno nanašal na projekt prenove IS MFERAC, in sicer cilj Nadgradnja IS MFERAC programske opreme za spremljanje in evidentiranje vseh poslovnih dogodkov v procesu izvrševanja proračuna in razširitev uporabe najmanj na vse mestne občine¹⁹; merila, ki so bila določena za spremljanje doseganja cilja, so bila: sklenitev dogovora s posameznimi mestnimi občinami, nadgradnja IS MFERAC glede na vsebinske potrebe mestnih občin in vzpostavljeni pogoji za širšo uporabo IS MFERAC glede na tehnologijo; ta cilj je bil vključen tudi med posebne cilje v IP kot vključevanje občin v IS MFERAC; navedeni cilj po naši oceni ni bil povsem ustrezen, saj MF na del uresničevanja tega cilja neposredno ni moglo vplivati, ker je bila odločitev za vključitev mestnih občin v uporabo IS MFERAC v njihovi pristojnosti.

2.1.2 Določitev ciljev projekta

Da bi ugotovili, ali je MF ustrezno določilo cilje projekta, smo med drugim preverili, ali je MF v investicijski dokumentaciji cilje projekta opredelilo na način, da so ti specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno določeni, ter ali je določilo kazalnike za njihovo spremljanje.

V IP je bilo določeno, da je namen projekta s tehnološko in vsebinsko prenovo omogočiti kontinuirano delovanje IS MFERAC v DRO in na novih tehnologijah, izboljšati uporabniško izkušnjo, povečati krog uporabnikov in zmanjšati obseg administrativnega dela. V okviru namena investicije

¹⁸ Operativni cilj 30.

¹⁹ Posebni cilj 1.7.

je v IP navedeno tudi povečanje preglednosti delovanja državne uprave ter znižanje stroškov tekočega vzdrževanja IS MFERAC. IS MFERAC naj bi tako zagotavljal implementacijo sprememb predpisov, tehničnih sprememb v poslovnem okolju, vgradnjo novih funkcionalnosti in uvajanje novih uporabnikov. Pri tem naj bi sledil tudi drugim zahtevam, kot so strateški cilji države, varnost, avtomatizacija postopkov, širitev elektronskega poslovanja in drugo.

V IP je bilo določeno tudi, da bi prenova morala omogočiti lažje upravljanje IS MFERAC, večjo prilagodljivost v primeru sprememb predpisov in uporabniških zahtev, večjo možnost parametriziranja in izboljšano postavitev testnega in šolskega okolja.

MF je cilje projekta prenove IS MFERAC razdelilo na splošne in posebne. Splošni cilji so bili povezani s splošnimi cilji, opredeljenimi predvsem v posameznih strategijah na področju e-uprave, posebni cilji pa so se nanašali neposredno na delovanje IS MFERAC.

V NIP se cilji projekta prenove IS MFERAC niso spremenili.

2.1.2.1 Splošni in posebni cilji projekta

Splošni cilji projekta, kot jih je določilo MF v IP (in NIP), so bili:

- poenostavitev in racionalizacija vseh postopkov,
- zagotavljanje neprekinjenega, učinkovitega in kakovostnega poslovanja MF, drugih državnih organov in posledično celotne državne uprave,
- zagotavljanje učinkovite, hitre, sledljive in prijazne podpore uporabnikom,
- zagotavljanje višje stopnje brezpapirnega oziroma elektronskega poslovanja,
- povečanje zanesljivosti, varnosti in sledljivosti podatkov ter procesov,
- uvedba enotnega in tehnološko nadgrajenega sistema z možnostjo povezljivosti z drugimi komponentami IS MF in drugih državnih organov,
- poenotenje možnosti vključevanja oziroma povezovanja posebnih računalniških aplikacij proračunskih aplikacij.

Posebni cilji projekta, kot jih je opredelilo MF v IP (in NIP), so bili:

- prenova aplikacij IS MFERAC,
- uvedba celovitega elektronskega poslovanja v procesih, ki jih podpira IS MFERAC,
- poslovno poročanje in analiziranje v okviru IS MFERAC,
- izgradnja portala za uporabnike IS MFERAC,
- vključevanje občin v IS MFERAC,
- zagotavljanje osnovnega in dopolnilnega vzdrževanja IS MFERAC,

- zagotavljanje izobraževanja in podpore uporabnikov pri uporabi IS MFERAC.

Posebni cilji projekta so bili v IP dodatno opredeljeni, niso pa bile določene njihove izhodiščne in končne vrednosti. V IP je bilo v zvezi s posebnimi cilji med drugim navedeno, da je merjenje doseganja ciljev zaradi zelo široke uporabe IS v zelo različnih okoljih, do katerih MF nima dostopa, težko izvedljivo, evalvacija pa nezanesljiva.

2.1.2.1.a Ugotovili smo, da so bili posebni cilji projekta sicer specifični, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni, vendar pa niso bili določeni v obliki, ki bi omogočala njihovo merljivost oziroma spremljanje napredka njihovega uresničevanja, saj niso bili določeni kazalniki in njihove izhodiščne ter ciljne vrednosti.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v prihodnje določa cilje, ki bodo tudi merljivi, tako da določi kazalnike, potrebne za spremljanje njihovega uresničevanja.

2.1.2.2 Kazalniki koristi projekta

Neodvisno od zastavljenih splošnih in posebnih ciljev je MF v IP navedlo tudi kazalnike koristi projekta, s katerimi naj bi bilo mogoče kvantificirati koristi projekta prenove IS MFERAC ter njihove ciljne vrednosti po zaključku projekta prenove IS MFERAC. Navedeni kazalniki so bili določeni kot kazalniki učinka, na podlagi katerih se je spremljala ustreznost porabe odobrenih sredstev sofinanciranja s strani Evropske unije. Tabela 3 prikazuje navedene kazalnike ter njihove izhodiščne in ciljne vrednosti.

Tabela 3 Izhodiščna in ciljna vrednost kazalnikov

Kazalnik	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost
Število aplikacij – modulov, prenesenih v novi IS MFERAC (DRO)	0	5
Število uporabnikov, ki uporabljajo novi IS	0	4.000
Število občin, ki uporablja IS ²⁰	1	2
Število različnih tipov elektronskih dokumentov, ki jih je možno obravnavati v IS	7	10

Vir: IP.

2.1.2.2.a Ugotovili smo, da kazalniki koristi projekta IS MFERAC sicer niso bili določeni kot kazalniki, s katerimi naj bi se sledilo izpolnjevanju splošnih in posebnih ciljev, so pa bili z njimi posredno povezani. Tako je bilo mogoče kazalnik "število aplikacij" povezati s posebnim ciljem "prenova

²⁰ Pri kazalniku "število občin, ki uporablja IS" je MF navedlo, da število občin, ki bodo vključene v IS MFERAC, ni odvisno od projekta, ampak pripravljenosti občin, da se vključijo v IS MFERAC, bo pa izboljššan in bolj prilagodljiv IS MFERAC spodbuda, da se vključi do 10 občin.

aplikacij IS MFERAC", kazalnik "število občin, ki uporablja IS" s posebnim ciljem "vključevanje občin v IS MFERAC", kazalnik "število različnih tipov elektronskih dokumentov" s posebnim ciljem " uvedba celovitega elektronskega poslovanja v procesih, ki jih podpira IS MFERAC", kazalnik "število uporabnikov" pa bi lahko bil posredno povezan s ciljema "prenova aplikacij IS MFERAC" in "vključevanje občin v IS MFERAC" (povezava s točko 2.1.2.1). Vendar pa kazalnikov ni bilo mogoče povezati z vsemi posebnimi cilji projekta, ciljne vrednosti kazalnikov pa tudi niso odražale uresničitve sicer v istem dokumentu določenih ciljev projekta prenove IS MFERAC²¹.

Ocenjujemo tudi, da je bil kazalnik "število občin, ki uporablja IS" z vidika dosegljivosti pomanjkljiv, saj MF, kot je v IP že samo navedlo, na njegovo doseganje ni moglo neposredno vplivati.

2.1.3 Izbor in opredelitev variante prenove IS MFERAC

Da bi ugotovili, ali je MF ustrezno izbralo varianto projekta, smo med drugim preverili, ali je MF varianto projekta izbralo glede na izvedeno analizo stroškov, koristi in tveganj posamezne variante ter izbiro utemeljilo.

V DIIP sta bili navedeni 2 varianti projekta prenove IS MFERAC, in sicer prenova v smislu nadgradnje obstoječega IS oziroma spletni IS MFERAC (v nadaljevanju: varianta 1) ali pa izgradnja povsem novega IS MFERAC (v nadaljevanju: varianta 2).

Varianta 1 je predvidevala predelavo znatnega dela aplikacij na spletne tehnologije, prehod na celovito elektronsko poslovanje, vključevanje nekaterih občin, vzdrževanje IS MFERAC in podporo uporabnikom ter izgradnjo podatkovnega skladišča. Varianta 1 je bila delno razvojna oziroma razvojna na takratni obstoječi platformi. Izvajanje te variante bi potekalo tako, da bi vzdrževanje in predelava aplikacij potekala prek iste pogodbe in izvajalca. Slabost te variante je bila, da ne bi bila povsem s skladu s standardi, ki veljajo za DRO.

Varianta 2 je predvidevala prenovo vseh aplikacij IS MFERAC v skladu z arhitekturo EKT2²², možnost postavitve v DRO in izgradnjo podatkovnega skladišča. Varianta 2 je predvidevala prenovo IS MFERAC v celoti ter izpolnitev ciljev investicije za področja, ki jih je že pokrival IS MFERAC (finančno, računovodsko in kadrovska), kakor tudi uvedbo novih rešitev. V okviru te variante bi se vzpostavila nova aplikacijska arhitektura, kjer bi bile nad prenovljenim podatkovnim modelom zgrajene nove aplikacije in moduli.

MF je navedlo, da sta se varianti razlikovali predvsem v 2 elementih. Prvi element je bil vezan na uporabniški vmesnik. Pri njem je varianta 2 predvidevala prehod na spletne tehnologije za vse aplikacijske module, torej splošno uporabo spletnega odjemalca (spletnega brskalnika) za uporabniški vmesnik. Varianta 1 pa je za določene aplikacijske module, ki jih je uporabljalo zgolj

²¹ Tako je na primer kazalnik "število občin, ki uporablja IS" predvideval vključitev ene dodatne občine, ciljna vrednost projekta pri občinah pa je bila določena v množini. Podobno je bila pri kazalniku "število aplikacij, prenesenih v novi IS" določena ciljna vrednost 5, čeprav je bilo kot cilj projekta navedeno, da naj bi bil IS MFERAC v celoti prenovljen. Podobno ni bila podana utemeljitev, zakaj je glede na dejstvo, da je v času priprave IP sistem uporabljalo približno 6.000 uporabnikov in da je bil cilj prehod vseh aplikacij na nov sistem in hkrati tudi pridružitve dodatnih uporabnikov s strani občin, kazalnik števila uporabnikov novega sistema določen na 4.000.

²² Enotna kontaktna točka.

omejeno število uporabnikov (računovodski del), predvidevala uporabo nekoč klasične arhitekture odjemalec-strežnik z debelim odjemalcem (aplikacijo), ki naj bi bila nameščena na delovni postaji uporabnika, lahko pa tudi na terminalskem strežniku. Drugi element je bil vezan na implementacijo procesnega sloja. Pri tem je varianta 1 predvidevala klasičen pristop z razvojem lastne kode za podporo izvajanja procesov v aplikaciji, varianta 2 pa je temeljila na integraciji ustreznih orodij (knjižnic) BPMS²³/BRMS²⁴, kar bi omogočalo modeliranje in izvajanje poslovnih procesov in pravil z uporabo različnih metod in tehnik, iz česar naj bi izhajali tudi prihranki pri vzdrževanju IS MFERAC.

Obe varianti in v PIZ dodatno opredeljeno varianto brez investicije je MF med seboj primerjalo v okviru PIZ. Pri varianti brez investicije je ugotovilo, da ta varianta ne bi omogočala tehnoloških sprememb in bi obstajalo veliko tveganje, da bi IS MFERAC postal izoliran, uporabniki pa bi imeli težave z uporabo, zato je bilo za to varianto predlagano, da se zavrne kot nesprejemljiva. Za preostali varianti je MF izračunalo stroške in koristi ter opredelilo tveganja, ki jih prikazujeta Tabela 4 in Tabela 5.

Tabela 4 Primerjava stroškov in koristi po letih med variantama

Leto	v EUR				
	2017	2018	2019	2020	Skupaj
Stroški varianta 1	1.335.000	2.230.000	1.890.000	1.540.000	6.995.000
Stroški varianta 2	1.449.000	2.405.000	2.689.000	2.154.000	8.697.000
Koristi varianta 1	5.574.000	5.606.000	5.642.000	5.679.000	22.501.000
Koristi varianta 2	6.024.000	6.030.000	9.167.000	9.173.000	30.394.000
Neto učinek varianta 1	4.239.000	3.376.000	3.752.000	4.139.000	15.506.000
Neto učinek varianta 2	4.575.000	3.625.000	6.478.000	7.019.000	21.697.000

Vir: PIZ, 5.2 Finančna primerjava variant.

Tabela 5 Primerjava tveganj med obema variantama

Vrsta tveganja	Varianta 1	Varianta 2
Tehnično	zmerno	visoko
Arhitekturno	nizko	visoko
Infrastrukturno	zmerno	zmerno
Definicijsko	nizko	visoko
Organizacijsko	zmerno	visoko

Vir: PIZ, 4.2.1.3 Analiza tveganja varianta 1 in 4.2.2.3 Analiza tveganja varianta 2.

2.1.3.a MF je izdelalo analizo stroškov in koristi ter analizo tveganj in ugotovilo, da bi bil neto učinek variante 2 večji kot neto učinek variante 1 in da je varianta 2 povezana z večjimi tveganji kot varianta 1. MF je nato pri izboru upoštevalo zgolj analizo stroškov in koristi ter zaradi boljšega neto

²³ Angl.: *Business Process Management Software (BPMS)* – programska oprema za podporo upravljanja poslovnih procesov.

²⁴ Angl.: *Business Rules Management Systems (BRMS)* – programska oprema za upravljanje poslovnih pravil.

učinka izbralo varianto 2. Pri tem pa ni opredelilo, kako bo ugotovljena tveganja pri varianti 2 obvladovalo, čeprav bi pri tako visokih ugotovljenih tveganjih pričakovali, da bo pripravilo vsaj načrt za omilitev teh tveganj.

Pojasnilo MF

Pri izboru optimalne variante v investicijski dokumentaciji ni bilo uporabljeno merilo ocene tveganj, ampak merilo ocenjenih stroškov in koristi, kot omogoča 7. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁵. To merilo je bilo izbrano kot pokazatelj najpomembnejših omejitvenih dejavnikov, zato je bila varianta izbrana na podlagi tega merila.

Ocenjujemo, da bi morale MF zaradi ugotovljenih visokih tveganj vsaj navesti, kako bo ugotovljena tveganja obvladovalo, oziroma izdelati načrt upravljanja tveganj. Morebitna uresničitev ugotovljenih tveganj lahko namreč pomembno zmanjšuje ali celo izniči pričakovane koristi projekta.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v prihodnje v primerih, ko ugotovi večje razlike v tveganjih variant, te upošteva pri izboru in v primeru izbire bolj tvegane variante opredeli, kako bo ugotovljena tveganja obvladovalo, oziroma izdela načrt upravljanja tveganj.

2.1.3.b Varianta 2 je kljub večjim skupnim stroškom predvidevala boljši neto učinek, ker je MF predvidevalo večje koristi za že obstoječe zaposlene (6.188.000 EUR koristi za varianto 1 v primerjavi z 8.264.000 EUR koristi za varianto 2) in ker je tudi predvidevalo, da se bo v IS MFERAC vključilo 10 % občin²⁶ (8.708.000 EUR koristi za varianto 1 v primerjavi s 13.260.000 EUR koristi za varianto 2). To predvidevanje se zaenkrat še ni uresničilo, saj se do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, v IS MFERAC ni vključila nobena nova občina (povezava s točko 2.2.1.3), MOL, ki edina uporablja IS MFERAC, pa se je odločila za zmanjšanje obsega uporabe IS MFERAC.

2.1.3.c Ugotovili smo, da se je MF tekom projekta prenove IS MFERAC odločilo, da ne bo implementiralo orodij BPMS/BRMS (povezava s točko 2.2.2.2), čeprav je bila njihova implementacija eden izmed pomembnejših dejavnikov za izbiro variante 2, in sicer zaradi predvidenih prihrankov, ki naj bi jih ta orodja omogočala.

²⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

²⁶ To bi predstavljalo 21 občin.

2.1.4 Načrtovanje virov

Da bi ugotovili, ali je MF ustrezno načrtovalo vire za izvedbo projekta, smo preverili, ali je MF izvedlo ustrezne analize, na podlagi katerih je ocenilo oziroma utemeljilo načrtovanje:

- finančnih sredstev za izvedbo projekta;
- časa za izvedbo projekta;
- kadrovskih virov za izvedbo projekta.

2.1.4.1 Načrtovanje finančnih sredstev

MF je finančna sredstva za izvedbo projekta prenove IS MFERAC načrtovalo dvakrat, in sicer najprej v okviru priprave IP v letu 2016, nato pa ponovno v času priprave NIP v letih od 2021 do 2022.

2.1.4.1.1 Načrtovanje finančnih sredstev v času priprave IP

Skupna višina stroškov za projekt prenove IS MFERAC je bila v IP ocenjena na 8.725.000 EUR po tekočih cenah (oziroma 8.429.000 EUR po stalnih cenah). Projekt naj bi se financiral iz evropskih sredstev v znesku 2.800.000 EUR in sredstev državnega proračuna v znesku 5.925.000 EUR.

V IP so bili v okviru ocene vrednosti projekta stroški projekta IS MFERAC razdeljeni na:

- investicijske stroške (stroški prenove in funkcionalne nadgradnje);
- stroške osnovnega in dopolnilnega vzdrževanja (implementacija sprememb predpisov, manjše dopolnitve, tehnično vzdrževanje nemotenega delovanja obstoječih funkcionalnosti IS MFERAC in nadgradnje zaradi sprememb v poslovnem okolju);
- stroške podpore uporabnikom (pomoč uporabnikom IS MFERAC, stroški usposabljanja, obveščanja in upravljanja IS MFERAC);
- stroške uvajanja občin (manjše dopolnitve zaradi uvajanja občin, prenosa podatkov in izobraževanja uporabnikov).

MF je v IP navedlo, da je stroške ocenilo na podlagi podatkov o stroških razvoja, vzdrževanja in podpore uporabnikov IS MFERAC v preteklem obdobju v okviru projekta MFERAC04, vodenem v okviru NRP pod šifro 1611-10-0001. MF je kot osnovo za oceno bodočih stroškov projekta upoštevalo realizacijo na projektu MFERAC04 v obdobju 2010–2015, ki jo prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Realizacija na projektu MFERAC04 2010–2015

	Realizacija v EUR	Delež v %
Prenova in nadgradnja	1.876.452	24,9
Vzdrževanje	4.902.779	65,1
Podpora uporabnikov	756.303	10,0
Skupaj	7.535.533	100

Vir: IP.

MF je na tej podlagi ocenilo, da bodo stroški projekta prenove IS MFERAC za obdobje 2017–2020 (torej 4 leta) znašali 8.429.000 EUR²⁷. Podrobnejšo členitev načrtovanih stroškov za obdobje 2017–2020 prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Ocena stroškov MFERAC05 v IP

	Načrtovani stroški v EUR	Delež v %
Prenova in nadgradnja	6.777.000 ²⁸	80,4
Vzdrževanje (osnovno in dopolnilno)	960.000	11,4
Podpora uporabnikov	420.000	5,0
Vključevanje občin	144.000	1,7
Stroški dela	128.000	1,5
Skupaj	8.429.000	100

Vir: IP.

2.1.4.1.1.a Ugotovili smo, da MF v IP ni pojasnilo metodologije izračuna navedenih stroškov, kako je pri izračunu uporabilo vhodne vrednosti iz projekta MFERAC04 in kako je v izračun vključilo predvidene nadgradnje in posodobitve. Iz IP tudi ni razvidno, zakaj je MF ob tem, da je izhajalo iz obstoječih izkušenj, ki so kazale na bistveno višje stroške vzdrževanja (in sicer 4.902.779 EUR v obdobju 2010–2015²⁹), prišlo do zaključka, da bo vzdrževanje v okviru projekta MFERAC05 v vseh 4 letih znašalo zgolj 960.000 EUR in to kljub dejstvu, da je MF v IP že za predhodni projekt prenove IS MFERAC (torej projekt MFERAC04) ugotavljalo, da so bili dejanski stroški vzdrževanja višji od predvidenih, posledično pa je bilo tudi že pri predhodnem projektu sredstev za nadgradnje pomembno manj, kot je bilo sprva predvideno. MF tudi ni predložilo druge dokumentacije, na podlagi katere bi bilo možno ugotoviti, na kakšen način so bile predvidene projektne aktivnosti upoštevane pri oceni projektnih stroškov. Upoštevajoč dejstvo, da sta se tako vsebina kot način izvedbe projekta prenove IS MFERAC med izvajanjem projekta pomembno spreminjala (povezava s točko 2.2.2.2), ocenjujemo, da finančno načrtovanje ni bilo ustrezno tudi zato, ker MF ob pripravi IP ni dovolj natančno vedelo, kaj naj bi projekt prenove IS MFERAC dejansko obsegal, ter zato ni moglo dovolj natančno oceniti predvidenih stroškov projekta prenove IS MFERAC.

Pojasnilo MF

Projekt prehoda na novo tehnologijo je bil za MF nova izkušnja. MF v času planiranja ni imelo osnove za oceno stroškov. MF v času priprave prvega javnega naročila še ni vedelo, kako bo prehod potekal, obstajal je le idejni načrt, zato so bili število potrebnih ur in s tem stroški ocenjeni izkustveno.

²⁷ Gre za oceno stroškov po stalnih cenah, ocena stroška po tekočih cenah je korigirala navedeni znesek na 8.725.000 EUR.

²⁸ Vključuje prenovo aplikacij sistema MFERAC (6.414.000 EUR), uvedbo celovitega elektronskega poslovanja (63.000 EUR), poslovno poročanje in analiziranje (156.000 EUR), izgradnjo portala za uporabnike (144.000 EUR).

²⁹ Torej v povprečju 817.130 EUR na leto.

Podatki MF o realizaciji projekta kažejo, da je bil ocenjeni delež stroškov za vzdrževanje v IP pomembno podcenjen, in sicer je bilo za obdobje 2017–2020 za vzdrževanje načrtovano 960.000 EUR, porabljen pa 2.594.071 EUR (povezava s točko 2.2.2.1) kar predstavlja povečanje v višini 270,2 %. Posledično se je obseg sredstev za prenavo in nadgradnjo zmanjšal z načrtovanih 6.777.000 EUR na 4.582.893 EUR, kar pomeni zmanjšanje za 32,4 %.

2.1.4.1.2 Načrtovanje v okviru priprave NIP

V letu 2022 je bila potrjena NIP, s katero se je ocenjena višina potrebnih finančnih sredstev za projekt prenove IS MFERAC povečala s prvotno načrtovanih 8.725.000 EUR na 27.197.256 EUR. Glede na prvotni načrt naj bi se projekt prenove IS MFERAC po tekočih cenah podražil za 18.472.256 EUR oziroma za 211,7 %. Razlika naj bi se financirala iz državnega proračuna. V okviru NIP je MF načrtovalo stroške projekta prenove IS MFERAC za naslednje petletno časovno obdobje na drugačen način kot v IP, in sicer v obliki predvidenih programerskih ur, ki naj bi bile po oceni MF potrebne za dokončanje projekta prenove IS MFERAC. Tudi v okviru NIP je bilo navedeno, da ocena temelji na izkušnjah in da gre le za okvirne ocene, saj je dejanski strošek odvisen od vsebinske zahtevnosti in obsežnosti sprememb. Podrobnejšo členitev načrtovanih stroškov prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Prikaz načrtovanih stroškov v NIP za petletno obdobje

Aktivnosti	Načrtovani stroški v urah	Načrtovani stroški v EUR	Delež v %
Prenova skupaj	162.000	10.530.000	68,2
Osnovno in dopolnilno vzdrževanje	50.000	3.250.000	21,0
Podpora uporabnikom in usposabljanje	10.000	650.000	4,2
Vključevanje drugih uporabnikov (na primer občin) v IS MFERAC	1.000	65.000	0,4
Infrastrukturne storitve	10.000	650.000	4,2
Dokumentacija	4.615	299.975	1,9
SKUPAJ	237.615	15.444.975	100,0

Vir: NIP.

2.1.4.1.2.a MF je z NIP bistveno povečalo ocenjene stroške projekta prenove IS MFERAC, ne da bi bilo iz investicijske dokumentacije oziroma drugih dokumentov razvidno, na podlagi katerih sprememb ali drugih relevantnih podlag je bilo takšno povečanje utemeljeno. To je še posebej problematično, ker je bilo v Zaključnem poročilu o izvajanju pogodbe z dne 12. 7. 2022³⁰ ocenjeno, da je bila pogodba glede na zastavljene cilje realizirana v obsegu 67 %, iz dokumentacije in pojasnil revidiranca pa ne izhaja, da bi se cilji projekta spremenili ali da bi bili podani drugi utemeljeni razlogi,

³⁰ Poročilo se nanaša na pogodbo iz leta 2018 (povezava s točko 2.1.5.2).

ki bi pojasnjevali tako znatno povečanje ocene stroškov. Prav tako se tudi urna postavka izvajalca ni povečala v takšni meri, da bi to lahko pojasnilo tolikšno povečanje stroškov.

2.1.4.1.2.b Ugotovili smo, da je MF v okviru NIP sicer načrtovalo večji delež stroškov za vzdrževanje kot v IP, vendar pa je v obeh primerih delež načrtovanih sredstev za vzdrževanje glede na celotna sredstva manjši od realiziranega deleža sredstev za vzdrževanje v obeh referenčnih obdobjih pred načrtovanjem³¹.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v prihodnje izračune predvidenih stroškov projektov pripravlja na podlagi predvidenih elementov projekta ob sodelovanju tehničnih strokovnjakov, zunanjih izvajalcev in na podlagi izkušenj iz preteklih obdobj, pri čemer naj posebno pozornost nameni stroškom vzdrževanja.

2.1.4.1.3 Načrtovanje sredstev za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov

Eno večjih težav projekta prenove IS MFERAC so po navedbah MF predstavljale spremembe zakonov in drugih predpisov, ki so zahtevale prilagoditev IS MFERAC v roku, ki ga je določil zakonodajalec. Neodvisno od letnih načrtov dela je moralo MF v primeru sprejetja takih predpisov prednostno prilagoditi IS MFERAC. Ker je v tem primeru MF sredstva, namenjena projektu prenove IS MFERAC, porabljala za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov, se je zmanjšal obseg sredstev, ki so bila na voljo za druge nadgradnje in planirane razvojne aktivnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MF za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov v okviru projekta prenove IS MFERAC porabilo 5.085.455 EUR. Stroške, ki so nastali zaradi sprememb predpisov, po letih prikazuje Tabela 9.

³¹ Obdobje 2010–2015 za načrtovanje IP in obdobje 2018–2021 za načrtovanje NIP.

Tabela 9 Obseg in delež sredstev za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov v obdobju od 2018 do 2025 po letih

Leto	Skupaj vsa sredstva ³²	Sredstva za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov	Delež sredstev za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov
	v EUR	v EUR	v %
2018	1.702.146	52.175	3,1
2019	2.619.131	94.415	3,6
2020	3.742.889	391.248	10,5
2021	2.791.088	261.994	9,4
2022	1.021.906	430.268	42,1
2023	2.294.798	1.251.424	54,5
2024	4.902.418	1.469.786	30,0
2025	4.805.892	2.204.396	45,9
Skupaj	23.880.268	6.155.706	25,8

Vir: MF.

2.1.4.1.3.a Čeprav so sredstva za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov predstavljala celo do 50 % vseh razpoložljivih sredstev projekta prenove IS MFERAC v obdobju od leta 2018 do leta 2025, MF niti v IP niti v NIP ni ločeno načrtovalo sredstev za ta namen.

Hkrati pa MF v medresorsko usklajevanje sprememb predpisov, katerih posledica pomeni zahtevo po večji posodobitvi oziroma nadgradnji IS MFERAC, ni vključevalo projektne skupine IS MFERAC (povezava s točko 2.2.1.1), ki bi ob pripravi predpisa lahko opozorila na stroške, ki bodo nastali kot posledica prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb, in bi opozorila tudi na morebitno potrebo po zagotovitvi dodatnih proračunskih sredstev.

Primer: predlog zakona o prenovi plač v javnem sektorju

Vlada je 30. 9. 2024 v Državni zbor Republike Slovenije posredovala besedilo Predloga Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju. Predlog zakona v okviru finančnih posledic ni navajal finančnih posledic iz naslova potrebe po posodobitvi IS MFERAC, hkrati pa je navajal, da zakon ne bo imel administrativnih posledic.

Iz evidenc projekta prenove IS MFERAC pa izhaja, da je MF za prilagoditev IS MFERAC zaradi implementacije prenove plačnega sistema javnega sektorja namenilo skupaj 673.859 EUR, pri čemer vsa naročila še niso bila realizirana. MF je navedlo, da posledično več naročil v zvezi z razvojem IS MFERAC, planiranih za leti 2024 in leti 2025, [redacted] ne bo izvedenih v planiranem časovnem obdobju prav

³² Sredstva, evidentirana na projektih MFERAC04 in MFERAC05.

zaradi tega, ker so bila sredstva porabljena za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije teh sprememb.

Ocenjujemo, da zaradi ne vključenosti projektne skupine IS MFERAC v medresorsko usklajevanje predlogov predpisov, ki lahko pomenijo potrebo po večjih nadgradnjah IS MFERAC, finančne posledice predpisa v delu, ki se nanaša na stroške, potrebne za prilagoditev IS MFERAC zaradi njegove implementacije, niso bile ustrezno ocenjene, posledično pa v ta namen niso bila zagotovljena dodatna sredstva.

2.1.4.1.3.b Zaradi odsotnosti ustreznega načrtovanja sredstev za prilagoditev IS MFERAC zaradi implementacije predpisov (povezava s točko 2.1.4.1.3), ne vključenosti projektne skupine IS MFERAC v usklajevanje ocene finančnih posledic predlaganih predpisov z vidika ocenjenih stroškov prilagoditve IS MFERAC (povezava s točko 2.1.4.1.3), nezadostnega vključevanja tehničnega kadra v izvajanje projekta (povezava s točko 2.2.1.1) in neustreznega določanja prioritet projekta (povezava s točko 2.2.1.2) MF do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uspelo zagotoviti sredstev za implementacijo nekaterih nujnih posodobitev IS MFERAC, [REDACTED]



Priporočilo MF

MF priporočamo, naj ob pripravi naslednjih projektov prenove IS MFERAC pri oceni sredstev ločeno načrtuje sredstva za nepredvidene spremembe predpisov.

MF priporočamo tudi, naj v postopke usklajevanja predlogov zakonov in drugih predpisov vključi tudi projektno skupino IS MFERAC, ki naj oceni morebitna potrebna dodatna sredstva za posodobitev IS MFERAC iz naslova sprememb predpisov, MF pa naj na podlagi te ocene zagotovi potrebna dodatna sredstva.

2.1.4.2 Načrtovanje časa za izvedbo projekta

V IP je bilo predvideno, da bo imel projekt IS MFERAC 3 faze, in sicer:

- prva faza, ki naj bi obsegala prenovo aplikacij IS MFERAC in uvedbo novih aplikacij ter poslovno poročanje in analiziranje in naj bi se izvedla v letih 2017 in 2018;

- druga faza, ki naj bi obsegala prenovo segmentov podatkovnega modela in začetek izgradnje portala za uporabnike IS MFERAC in naj bi se izvedla v letu 2019;
- tretja faza, ki naj bi obsegala vpeljavo orodij BPMS, BRMS ter nove funkcionalnosti in nadaljevanje dela na portalu in naj bi se izvedla v letu 2020.

Način določitve ocene trajanja projekta prenove IS MFERAC v IP ni bil podrobneje opredeljen.

V zvezi z upoštevanjem časovnega načrta so bila v IP kot pomembna tveganja zamud ocenjena:

- izvedba javnega naročila in s tem povezane morebitne pritožbe;
- poraba časa pri uvajanju novosti pri uporabnikih;
- razpoložljivost kadrov MJU in opreme DRO.

V letu 2022 je bila potrjena NIP, s katero se je izvajanje projekta prenove IS MFERAC podaljšalo do konca leta 2027. Način določitve ocene trajanja projekta prenove IS MFERAC v NIP ni bil opredeljen.

MF je navedlo, da je med izvajanjem projekta prenove IS MFERAC razvoj po fazah opustilo, saj je ugotovilo, da so posamezni segmenti med seboj preveč povezani, da bi bil razvoj po fazah sploh mogoč.

2.1.4.2.a Ocenjujemo, da ni bilo ustrezno, da je MF vpeljavo orodij BPMS in BRMS vključilo šele v tretjo fazo, saj bi morale možnosti vpeljave teh orodij upoštevati že od začetka izvajanja projekta prenove IS MFERAC. V primeru uvajanja orodij BPMS in BRMS bi se morala arhitektura prilagoditi uporabi teh orodij, kar bi omogočilo, da bi uporabniki lahko z uporabo orodij BPMS in BRMS že prej modelirali procese neodvisno od razvoja programske kode. Poleg tega orodja BPMS in BRMS omogočajo tudi, da subjekti enostavno določijo, uvedejo in upravljajo poslovna pravila brez potrebe po stalnem programiranju sprememb, kar bi lahko MF omogočilo precejšnje finančne in časovne prihranke iz naslova posameznih naročil, potrebnih za prilagoditev IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov, saj bi vsaj del teh prilagoditev lahko izvedli brez sodelovanja zunanega izvajalca. Za doseg te učinkov bi morale MF uvedbo teh orodij podrobno načrtovati že v začetku projekta prenove IS MFERAC in temu prilagoditi zasnovo rešitve. Uvedba takih orodij, ko je IS že vzpostavljen, je namreč težja in dražja.

2.1.4.2.b Ugotovili smo, da MF potrebnega časa za izvedbo projekta v IP ni ustrezno načrtovalo. MF namreč ni izkazalo, da je trajanje projekta ocenilo na podlagi opredeljene metodologije, ocena trajanja projekta pa je bila pripravljena brez kakršne koli utemeljitve ocene, koliko časa naj bi trajala implementacija posameznih aktivnosti prenove. Poleg tega MF v okviru tveganj tudi ni opredelilo enega izmed večjih tveganj, s katerim se je soočalo že pri MFERAC04, to je, da se bo izvajanje projekta zamaknilo zaradi implementacije sprememb predpisov (povezava s točko 2.1.4.1.3), in ni opredelilo ukrepov za zmanjševanje tega tveganja. Ocenjujemo tudi, da bi MF moralo v fazi načrtovanja bolje analizirati obstoječi sistem, s čimer bi pravočasno ugotovilo, da projekta ne bo mogoče izvajati po fazah. Neustrezno časovno načrtovanje je bilo po naši oceni eden od razlogov, da se je projekt prenove IS MFERAC podaljšal za več kot 5 let (ali za več kot dvakratnik prvotno predvidenega trajanja).

2.1.4.3 Načrtovanje kadrovskih virov

Izvedba projekta prenove IS MFERAC naj bi glede na IP potekala v organizaciji MF, sodelovali pa naj bi kadri iz MF, MJU in drugih ministrstev ter zunanji izvajalec (več v točki 2.2.1.1). V IP je bilo navedeno, da sta v povezavi s kadri za izvajanje projekta ključna število in razpoložljivost kadra. Pomembno pa je tudi njihovo znanje in izkušnje.

MF je oceno potrebnih kadrov izdelalo na podlagi preteklih izkušenj na projektu IS MFERAC. V času priprave IP je MF ocenilo, da bo za delo na projektu treba zagotoviti 38 zaposlenih, pri čemer naj bi jih 15 na projektu delalo 100 % svojega delovnega časa, ostalih 23 pa bi projektu IS MFERAC namenilo v povprečju približno 30 % svojega časa. Kumulativno naj bi bilo za izvedbo projekta prenove IS MFERAC potrebnih 22 zaposlenih.

V letu 2022 je bila potrjena NIP, v okviru katere je bilo na podlagi izkušenj na projektu IS MFERAC ocenjeno, da je za izvedbo projekta prenove IS MFERAC potrebnih 27,8 zaposlenega, kar je 5,8 oziroma 26,4 % zaposlenih več, kot je bilo opredeljeno v IP, in 5,7 oziroma 25,8 % zaposlenih več, kot jih je imelo MF v času priprave NIP na voljo za delo na projektu prenove IS MFERAC.

MF je v reviziji med pomembnejšimi težavami projekta prenove IS MFERAC izpostavilo pomanjkanje kadra na MF, zaradi česar so določeni strokovni vodje projekta pokrivali zelo široka področja ali celo več teh (povezava s točko 2.2.1.1).

2.1.4.3.a Ugotovili smo, da je MF v okviru IP sicer ocenjevalo, koliko kadra bo potrebovalo za izvedbo projekta MFERAC, pri tem pa ni opredelilo, ali bo lahko te potrebe pokrilo s svojimi obstoječimi kadrovskimi zmogljivosti. MF je namreč že v Vmesnem poročilu o izvajanju Projekta MFERAC05 z dne 10. 1. 2019 navedlo, da zaradi pomanjkanja kadrovskih virov že v začetni fazi projekta ni moglo zagotoviti pokritja vseh predvidenih funkcij, zato ocenjujemo, da MF ni zadostno analiziralo obstoječih kadrovskih zmogljivosti oziroma jih ni upoštevalo pri pripravi načrta izvedbe projekta. V okviru NIP je MF sicer ponovno ocenilo potreben kader in povišalo oceno potrebnega kadra, ocene pa ni utemeljilo.

2.1.5 Načrtovanje in izvedba javnega naročila

Da bi ugotovili, ali je MF ustrezno načrtovalo proces javnega naročanja, smo preverili, ali je MF:

- izbralo ustrezen način izvedbe razvoja informacijske rešitve;
- postopke javnih naročil izvedlo v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja in cilji projekta.

2.1.5.1 Načrtovanje načina izvedbe razvoja

Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev³³ navajajo 2 osnovna tipa naročanja razvoja informacijskih rešitev, in sicer da naročnik:

- z enim javnim naročilom izbere tako izvajalca za pripravo projekta za izvedbo kot tudi izvajalca prenove IS (enofazni postopek),
- ločeno izvede javno naročilo za pripravo projekta za izvedbo in nato ločeno še javno naročilo za izvedbo prenove IS (dvofazni postopek).

V Smernicah za javno naročanje informacijskih rešitev je navedeno, da so prednosti razvoja rešitve v enem naročilu v tem, da razvojna ekipa sodeluje v celotnem postopku priprave specifikacij in razvoja, postopek pa je navadno krajši. Prednosti izvedbe razvoja v dveh naročilih pa so glede na smernice v tem, da analiza prepreči poznejše zastoje in dodatna dela, omogoča realno načrtovanje izvedbe ter zagotavlja kakovostnejšo izvedbo.³⁴

MF se je v primeru projekta prenove IS MFERAC odločilo za enofazni postopek.

2.1.5.1.a Ugotovili smo, da MF v investicijski dokumentaciji ni niti raziskalo niti analiziralo prednosti dvofazne izvedbe javnega naročila, posledično pa se zanjo tudi ni odločilo. Upoštevajoč dejstvo, da MF v času priprave prvega javnega naročila ni imelo niti zadostnih vhodnih podatkov niti metodologije za načrtovanje stroškov in časa projekta (povezava s točko 2.1.4.1 in točko 2.1.4.2), ocenjujemo, da bi z izbiro dvofaznega postopka MF lahko bolje obvladovalo tveganja, povezana z načrtovanjem.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v odsotnosti zadostnih informacij o projektu prenove IS, v skladu s Smernicami za javno naročanje informacijskih rešitev, za razvoj informacijske rešitve izbere dvofazni postopek, pri čemer v okviru prve faze pridobi potrebne informacije za oceno vrednosti posameznih elementov prenove.

2.1.5.1.b MF je v obe javni naročili, povezani s projektom prenove IS MFERAC³⁵, poleg prenove vključilo tudi vzdrževanje obstoječega IS MFERAC oziroma MFERAC04. Pri tem pa v okviru izvedenih javnih naročil za izvedbo projekta prenove IS MFERAC sredstev ni razmejilo na sredstva, ki so bila na voljo za vzdrževanje oziroma MFERAC04, in sredstva, ki so bila na voljo za prenovo oziroma MFERAC05. Izjema sta bili javni naročili, izvedeni v letu 2022, pri katerih so bila sredstva v celoti namenjena le nujnemu vzdrževanju.

³³ Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev, MJU, januar 2017, [URL: https://ejn.gov.si/dam/jcr:e4e8b815-bc00-41d9-b4cf-ac3a086aa/Smernice_JN_IT.pdf], 11. 2. 2025.

³⁴ Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev, točka 2.1.

³⁵ Torej v javno naročilo, izvedeno leta 2018, in v javno naročilo, izvedeno leta 2023.

MF je v proračunih v okviru načrta razvojnih programov ločeno načrtovalo sredstva za MFERAC04 in MFERAC05, so se pa skoraj vsako leto med MFERAC04 in MFERAC05 izvajale prerazporeditve sredstev³⁶.

MF pred odločitvijo o združitvi vzdrževanja starega in razvoja novega IS pri istem izvajalcu in v okviru istega javnega naročila ni izvedlo analize prednosti in koristi obeh pristopov. Zaradi združitve je izvajalec prejel tako sredstva za vzdrževanje starega IS kot tudi za razvoj novega IS, sredstva, namenjena prenovi, pa so bila lahko porabljena za vzdrževanje. Navedena situacija je po naši oceni pomenila, da izvajalec ni imel ustrezne spodbude za čimprejšnji razvoj novega IS MFERAC in posledično čimprejšnje prenehanje vzdrževanja starega IS MFERAC, kar bi lahko prispevalo k podaljšanju obdobja, ko je vzdrževanje starega IS MFERAC še potrebno, posledično pa tudi k zvišanju stroškov celotnega projekta. Posledica tega, da sta bila v enem projektu združena tako vzdrževanje (vključno z nujnimi posodobitvami IS MFERAC zaradi sprememb predpisov) kot tudi razvoj, je bila tudi to, da so bila vsakoletna sredstva za razvoj odvisna od tega, koliko sredstev je ostalo po izvedenih nujnih vzdrževanjih. Navedeno je pomembno negativno vplivalo na zmožnost doseganja ciljev v zvezi z razvojem IS MFERAC.

Pojasnilo MF

Tako prenovljena kot tudi stara verzija IS MFERAC sta delovali na osnovi iste baze podatkov. V začetku prenove IS MFERAC je prenova zajemala prenovo uporabniških vmesnikov ob zagotavljanju sočasnega delovanja starih uporabniških vmesnikov. Usmeritev upravljanja IS MFERAC je, da se do ukinitve izvaja tudi vzdrževanje starih aplikacij zaradi sprememb predpisov. Zaradi takšnega načina prenove IS MFERAC MF ni moglo ločiti javnega naročila na 2 sklopa.

S tehničnega vidika ni nemogoče, da bi en izvajalec izvajal vzdrževanje starega IS MFERAC, drug pa razvijal novi IS MFERAC. Ocenjujemo, da bi MF moralo izvesti najmanj analizo prednosti in koristi obeh pristopov ob tem pa analizirati tudi morebitne posledice odvisnosti od enega izvajalca in sprejeti ukrepe za obvladovanje ugotovljenih tveganj.

2.1.5.1.c S tem ko je MF združilo vzdrževanje in razvoj in v povezavi s tem ko tudi tekom izvajanja projekta prenove IS MFERAC ni zagotovilo, da bi se prednostno izvedlo nujne razvojne posodobitve (povezava s točko 2.2.1.2), MF po naši oceni ni zadostno obvladovalo tveganja za neuresničitev splošnih in posebnih ciljev projekta prenove IS MFERAC. Tudi v praksi se je izkazalo, da je MF pomemben del sredstev porabilo za vzdrževanje (Slika 3), hkrati pa vse do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uspelo izvesti nekaterih posodobitev, [REDACTED]

³⁶ 2024: iz MFERAC04 na MFERAC05 300.000 EUR, 2023: iz MFERAC04 na MFERAC05 160.000 EUR, 2021 iz MFERAC05 na MFERAC04 717.500 EUR, 2020 iz MFERAC05 na MFERAC04 208.768 EUR, 2019 iz MFERAC05 na MFERAC04 125.000 EUR, 2018 iz MFERAC05 na MFERAC04 50.000 EUR.

2.1.5.2 Izvedba javnih naročil

Za izvedbo projekta prenove IS MFERAC je MF izvedlo 4 javna naročila, in sicer:

- v letu 2017 je izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za razvoj in vzdrževanje³⁷ IS MFERAC (v nadaljevanju: javno naročilo 2017), na podlagi katerega je bila z izbranim izvajalcem sklenjena pogodba o razvoju in vzdrževanju IS MFERAC³⁸ (v nadaljevanju: pogodba 2018);
- v aprilu leta 2022 je izvedlo postopek javnega naročila male vrednosti o nujni tehnični pomoči za IS MFERAC (v nadaljevanju: javno naročilo april 2022), na podlagi katerega je bila z izbranim izvajalcem sklenjena pogodba o nujni tehnični pomoči za IS MFERAC³⁹ (v nadaljevanju: pogodba april 2022);
- v avgustu leta 2022 je oddalo javno naročilo po odprtem postopku za izvajanje storitev dopolnitev IS MFERAC zaradi zakonskih sprememb in zagotavljanje delovanja IS MFERAC (v nadaljevanju: javno naročilo avgust 2022), na podlagi katerega je bila z izbranim izvajalcem sklenjena pogodba o dopolnitvi IS MFERAC zaradi sprememb predpisov in zagotavljanja delovanja sistema⁴⁰ (v nadaljevanju: pogodba oktober 2022);
- v letu 2023 je izvedlo konkurenčni postopek s pogajanji za izvajanje storitev razvoja in vzdrževanja IS MFERAC (v nadaljevanju: javno naročilo 2023), na podlagi katerega je bila z izbranim izvajalcem sklenjena Pogodba o razvoju in vzdrževanju IS MFERAC⁴¹ (v nadaljevanju: pogodba 2023).

MF je vse pogodbe sklenilo z istim izvajalcem. V okviru sklenjenih pogodb sta se prenova in vzdrževanje IS MFERAC izvajala tako, da je MF za vsako zaokroženo celoto izbranemu izvajalcu oddalo posamezno naročilo (v nadaljevanju: posamezno naročilo).⁴²

Projekt prenove IS MFERAC ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bil zaključen. Glede na NIP naj bi se projekt prenove IS MFERAC zaključil konec leta 2027, sredstva v proračunu pa so načrtovana do vključno leta 2028⁴³.

Potek projekta prenove IS MFERAC prikazuje Slika 1.

³⁷ S pojmom vzdrževanje so bila pri izvedbi javnih naročil in tudi v okviru revizijskega poročila mišljena dela na projektu MFERAC04, ki obsegajo osnovno vzdrževanje, podporo naročniku ter nujne manjše nadgradnje in spremembe IS.

³⁸ Št. 1611-18-330002.

³⁹ Št. 1611-22-330005.

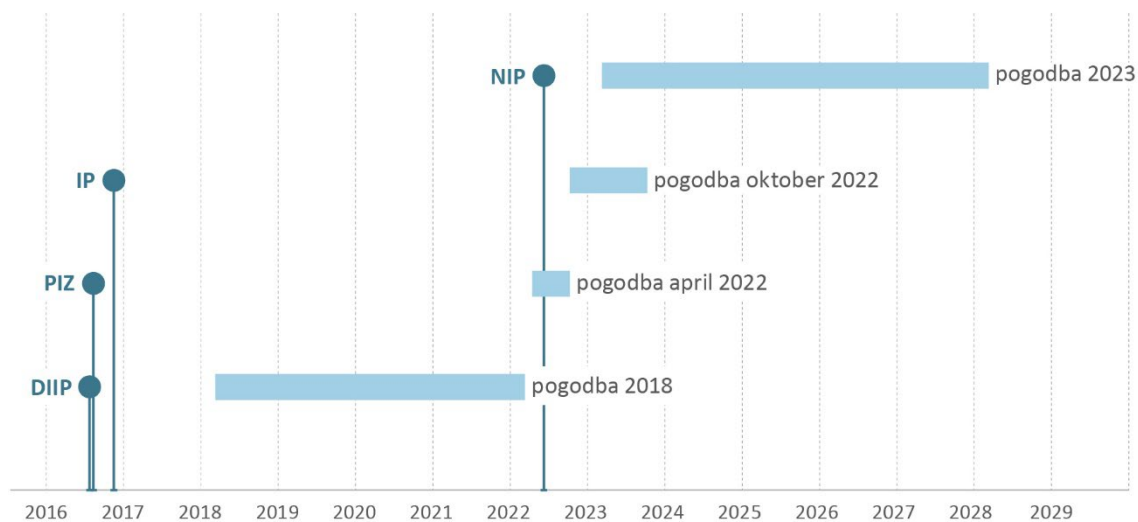
⁴⁰ Št. C1611-22-330010.

⁴¹ Št. 1611-23-330003.

⁴² Več o tem v točki 2.2.2.1.

⁴³ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Sprejeti-proracun/Sprejeti-2026/Izpisi/PROR26_NRP.pdf], 11. 2. 2025.

Slika 1 Časovnica projekta prenove IS MFERAC



Na podlagi izdelane investicijske dokumentacije je bilo javno naročilo 2017 objavljeno na portalu javnih naročil dne 8. 3. 2017. Na javno naročilo sta se prijavila 2 ponudnika, na dokumentacijo javnega naročila in izbor ponudnika pa so bile podane 4 pritožbe na Državno revizijsko komisijo, pri čemer je bilo eni pritožbi na pogoje, določene v razpisni dokumentaciji, delno ugodeno⁴⁴. Z izbranim izvajalcem, družbo Ixtlan Team d.o.o., je MF 6. 3. 2018 sklenilo pogodbo 2018 s pogodbeno vrednostjo 10.392.814 EUR, pri čemer je bilo v pogodbi predvideno sofinanciranje iz evropskih sredstev za leti 2018 in 2019 v znesku največ 3.505.784 EUR. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 8. 3. 2018 do 8. 3. 2022, predmet pogodbe pa so bili tako nadgradnja oziroma prenova obstoječega kot tudi vzdrževanje in podpora novemu IS MFERAC. V pogodbi je bila določena cena urne postavke v znesku 61 EUR. K pogodbi sta bila sklenjena 2 aneksa. Z Aneksom št. 1 se je podaljšalo obdobje sofinanciranja dela pogodbe iz evropskih sredstev na celotno obdobje veljavnosti pogodbe. Aneks št. 2 je bil sklenjen za potrebe izvajanja varnostnega pregleda in za zagotovitev dokončanja storitev, ki so nujno potrebne za razvoj in vzdrževanje IS MFERAC in so zastale zaradi epidemije covid-19. Vrednost pogodbe se je 25. 10. 2021 z Aneksom št. 2 povečala za 1.400.000 EUR (torej za 13,5 %) na skupno 11.792.814 EUR.

Ker se je prva pogodba iztekla, projekt prenove IS MFERAC pa še ni bil zaključen, je MF v prehodnem obdobju, to je od zaključka pogodbe 2018 do sprejema NIP in sklenitve pogodbe 2023, izvedlo 2 javni naročili za zagotavljanje delovanja IS MFERAC.

MF je najprej izvedlo javno naročilo april 2022, na podlagi katerega je 14. 4. 2022 z družbo Ixtlan Team d.o.o. sklenilo pogodbo april 2022 v vrednosti 43.920 EUR. Predviden največji obseg del po pogodbi naj bi znašal 600 ur.

⁴⁴ Sklep št. 018-084/2017-8 z dne 21. 6. 2017. Del razpisne dokumentacije, ki se je nanašala na ugotavljanje sposobnosti glede kadrov, je bil razveljavljen.

MF je nato 23. 8. 2022 izvedlo še javno naročilo avgust 2022. MF je prejelo le ponudbo družbe Ixtlan Team d.o.o., s katero je 16. 10. 2022 sklenilo pogodbo oktober 2022. Skupna predvidena pogodbeno vrednost je znašala 292.800 EUR. Predviden največji obseg del po pogodbi naj bi znašal 4.000 ur.

V letu 2023 je MF na podlagi sprejete NIP izvedlo javno naročilo 2023 in na njegovi podlagi 9. 3. 2023 z družbo Ixtlan Team d.o.o.⁴⁵ sklenilo pogodbo 2023 v vrednosti 16.368.618 EUR.

2.1.5.2.a V javnem naročilu 2017 je MF določilo več pogojev za ugotavljanje sposobnosti, ki so se nanašali na razloge za izključitev, določene v Zakonu o javnem naročanju⁴⁶, ekonomski in finančni položaj ponudnika ter tehnične in kadrovske pogoje. Kot merilo za izbor ponudnika je bila določena ekonomsko najugodnejša ponudba, ki se je izračunala iz cene programerske ure (60 %), kadrovske prednosti (28 %) in certifikatov kadrov (12 %). Znotraj merila ekonomsko najugodnejša ponudba so bila torej določena 3 merila. Pri tem smo ugotovili, da je bilo najpomembnejše merilo cena programerske ure. Iz Obrazca "Predračun", ki je bil priloga k razpisni dokumentaciji in iz katerega se je izračunalo število točk pri merilu "cena", je razvidno, da je MF ocenilo, da bo za izpolnitev predmeta javnega naročila izvajalec potreboval 165.262 programerskih ur. V javnem naročilu 2017 je bilo obenem predvideno, da se bo vsebina vsakega posameznega izdelka, ki naj bi ga dobavil izvajalec, določala naknadno, v okviru posameznih naročil. Enak sistem izvajanja posameznih naročil je bil določen tudi pri vseh kasneje izvedenih javnih naročilih za izvajanje projekta prenove IS MFERAC in na njihovi podlagi sklenjenih pogodb. MF torej dejansko ni naročilo izdelka – v obliki prenovljenega dela ali celote IS MFERAC, ampak število programerskih ur v obsegu, kot je samo ocenilo, da bo potreben za prenovo IS MFERAC, pri čemer pa ni določilo, kaj naj bo v okviru ponujenih programerskih ur dejansko izvedeno. Ocenjujemo, da je tovrsten način izbora izvajalca, kjer se v javnem razpisu ni določilo pričakovanega izdelka, temveč zgolj naročilo programerske ure, pomenil, da se je določitev obsega potrebnih programerskih ur za izdelavo posameznega izdelka in s tem cene projekta preložila na čas, ko je izvajalec že bil izbran in je z njim že bila podpisana pogodba. S tem so se za MF zmanjšale možnosti za pogajanja glede cene posameznih izdelkov (povezava s točko 2.2.2.1), obenem pa se je povečalo tudi tveganje, da cilji projekta ne bodo doseženi v predvidenem času in z načrtovanimi sredstvi.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v javnih naročilih v zvezi z razvojem posameznih rešitev vsaj za tiste posamezne rešitve, ki so v času načrtovanja že predvidene, bodisi vnaprej opredeli izdelke, ki jih pričakuje od izvajalca v okviru določenega števila programerski ur, bodisi javno naročilo izvede tako, da je med ponudniki odprta konkurenca ne samo za ceno posamezne programerske ure, temveč za ceno celotne izvedbe, ki vključuje tako ceno posamezne ure kot število ur.

⁴⁵ Družba Ixtlan d.o.o. je bila edina ponudnica.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US, 100/22 – ZNUZSZS, 28/23 in 88/23 – ZOPNN-F.

2.2 Vodenje in izvajanje projekta prenove IS MFERAC

Pri preveritvi učinkovitosti vodenja in izvedbe projekta prenove IS MFERAC nas je zanimalo, ali je MF:

- ustrezno zagotavljalo doseganje ciljev projekta prenove IS MFERAC,
- učinkovito upravljalo z viri projekta prenove IS MFERAC ter
- izvajalo učinkovit nadzor nad delom izvajalca.

2.2.1 Doseganje ciljev projekta prenove IS MFERAC

Da bi ugotovili, ali je MF ustrezno zagotavljalo doseganje ciljev projekta, smo preverili, ali je MF:

- ustrezno določilo odgovornosti in pristojnosti za doseganje ciljev;
- izvajalo projekt na način, ki zagotavlja doseganje ciljev projekta prenove IS MFERAC;
- spremljalo doseganje ciljev projekta in ob ugotovljenih odstopanjih ukrepalo.

2.2.1.1 Določitev odgovornosti in pristojnosti za doseganje ciljev

V IP je bilo navedeno, da bo MF vodilo projekt prenove IS MFERAC z vodjo projekta, projektним svetom in projektno skupino. Slika 2 prikazuje strukturo, v kateri naj bi potekala organizacija projekta.

Slika 2 Organizacija projekta prenove IS MFERAC



Vir: IP.

MF je 20. 3. 2018 s sklepom imenovalo projektno skupino projekta za MFERAC05 (v nadaljevanju: sklep o imenovanju skupine projekta). S sklepom o imenovanju skupine projekta so bili imenovani: predstojnik projekta, vodja projekta, namestnica vodje projekta, pravni svetovalec projekta,

svetovalec za področje varovanih podatkov na projektu, projektni svet (9 oseb⁴⁷), delovna skupina projekta (tako imenovana operativna delovna skupina, 30 oseb⁴⁸), posvetovalna delovna skupina⁴⁹ in delovna skupina za organizacijsko-tehnološko področje (predvidenih 11 oseb, imenovane 4 osebe). V delovne skupine so bili imenovani tako predstavniki MF kot predstavniki nekaterih drugih uporabnikov IS MFERAC. Delovno skupino projekta so poleg tehničnega vodje projekta in tehničnega koordinatorja sestavljali koordinatorji, strokovni vodje, vodje in člani, ki so imeli opredeljena področja/aplikacije oziroma module, ki jih vsebinsko pokrivajo.

S sklepom o imenovanju skupine projekta so bile določene tudi naloge nosilcev funkcij. Sklep je določal, da je predstojnik projekta odgovoren predvsem za zagotavljanje pogojev za izvajanje projekta, vodja projekta pa je odgovoren za doseganje ciljev projekta.

Naloge delovne skupine projekta prenove IS MFERAC v sklepu o imenovanju skupine projekta niso bile posebej opredeljene, so pa bile opredeljene naloge posameznega člana te delovne skupine, in sicer je bil koordinator področja odgovoren za izvajanje posameznih naročil s tehničnega področja, strokovni vodja področja pa je bil odgovoren za izvajanje posameznih naročil z vsebinskega področja. Delovna skupina projekta prenove IS MFERAC se je redno mesečno sestajala na sestankih, na katerih so obravnavali predvsem načrtovanje in izvajanje posameznih naročil po posameznih segmentih IS MFERAC.

V letu 2022 je bila potrjena NIP, v okviru katere se struktura, v kateri naj bi potekala projektno vodenje in organizacija projekta prenove IS MFERAC, ni spremenila. Po potrditvi NIP je bil v letu 2023 sprejet nov sklep o imenovanju skupine projekta in nato v letu 2024 še sklep o spremembi sklepa o imenovanju skupine projekta. Z obema sklepoma so se spremenile posamezne odgovorne osebe in člani skupin, organizacijska struktura pa je v bistvenem ostala enaka, zmanjšalo se je le število članov projektne sveta⁵⁰ in število članov organizacijsko-tehnološke delovne skupine⁵¹.

2.2.1.1.a Ocenjujemo, da so bile pristojnosti koordinatorja področja, strokovnega vodje področja in vodje projekta ustrezno določene, saj je bila vloga vsakega jasno opredeljena. Nadalje je pristojnosti teh subjektov določala tudi vsakokratna pogodba z zunanjim izvajalcem, ki je v prilogi vsebovala tudi osnutek obrazca "naročilo za delo izvajalca". Ta je predvideval, da posamezno naročilo naroči strokovni vodja, ki opredeli tudi prioriteto izvedbe, koordinator pa naročilo preveri. Ko je na tej podlagi izvajalec pripravil načrt izvršitve, je končno odločitev o odobritvi naročila, skladno z vsakokratno pogodbo, sprejel vodja projekta.

⁴⁷ Poleg predstavnikov MF, še predstavniki Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za obrambo, MJU, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in MOL.

⁴⁸ Od tega 24 zaposlenih na MF, ostalih 6 pa iz MJU, Ministrstva za obrambo, Ministrstva za notranje zadeve, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in MOL.

⁴⁹ V posvetovalno skupino se imenujejo koordinatorji uporabnikov ter posamezni javni uslužbenci, imenovani s strani organov.

⁵⁰ In sicer z 9 na 7 članov.

⁵¹ Prvi sklep o imenovanju je določil 4 člane organizacijsko-tehnične delovne skupine, preostalih predvidenih 6 mest pa je ostalo nezapoljenih. Pri ponovnem oblikovanju delovne skupine v letu 2023 se je predvideno število članov te skupine zmanjšalo na 5 mest, zlasti zaradi zmanjšanja pomoči uporabnikom.

2.2.1.1.b Sklep o imenovanju skupine projekta je poleg delovne skupine projekta (tako imenovana operativna delovna skupina) določil še delovno skupino, ki pokriva organizacijsko-tehnično področje (v nadaljevanju: organizacijsko-tehnološka delovna skupina). Navedena delovna skupina naj bi oblikovala in pripravljala tehnične standarde izdelkov, postopke postavitve testnega, produkcijskega in izobraževalnega okolja, oblikovala postopke izgradnje, testiranja, nameščanja in razdeljevanja izdelkov projekta, pregledovala in ocenila izdelke, predlagala izboljšave in potrjevala nove tehnološke rešitve in drugo. V organizacijsko-tehnološko skupino naj bi bilo imenovanih 11 članov, ki bi pokrivali področja podatkovne baze, sistemske podpore, standardov in presoje kakovosti, portala, projektne pisarne, izobraževanja in pomoči uporabnikom ter podatkovnega skladišča.

Ugotovili smo, da je sklep o imenovanju skupine projekta sicer določal obstoj organizacijsko-tehnološke delovne skupine in njene pristojnosti, a niti sklep o imenovanju skupine projekta niti Poslovnik za upravljanje z naročili⁵² (v nadaljevanju: poslovnik izvajanja naročil) nista določala, kako naj bi se ta delovna skupina vključevala v pripravo letnih načrtov dela in kako naj bi sodelovala pri pripravi posameznih naročil. Ugotovili smo tudi, da navedena delovna skupina v praksi ni delovala na način, predviden v sklepu o imenovanju skupine projekta, saj se skupina ni sestajala. Organizacijsko-tehnološka delovna skupina je bila po navedbah MF v projekt v praksi vključena le operativno – za namena pomoči uporabnikom in nameščanja verzij. Za izvajanje aktivnosti te delovne skupine je bil sicer odgovoren tehnični vodja projekta, ki je bil zadolžen za usmerjanje in usklajevanje dela na projektu, vendar pa tudi tehnični vodja projekta ni imel neposrednih pooblastil v zvezi z oddajo posameznih naročil. Glede na to, da so bili v okviru delovne skupine projekta koordinatorji področja odgovorni zgolj za izvajanje naročil s tehničnega področja v okviru posameznega vsebinskega področja, ugotavljamo, da nihče ni imel izrecno določene odgovornosti za predlaganje in izvajanje naročil s tehničnega področja, ki bi se nanašala na IS kot celoto. Ocenjujemo, da je pomanjkanje aktivnega vključevanja organizacijsko-tehnološke delovne skupine v izvajanje projekta prenove IS MFERAC vplivalo na to, da nekatere [redacted] pomembne posodobitve, [redacted] [redacted] niso bile vključene v terminske načrte in letne načrte dela (povezava s točko 2.1.4.1.3.). Navedeno po naši oceni kaže na pomanjkljivosti pri projektnem vodenju v delu, ki se nanaša na določitev odgovornosti in pristojnosti.

Pojasnilo MF

Posodobitve in nadgradnje s področja tehnologije in informacijske varnosti se izvajajo na podlagi projekta za izvedbo (v nadaljevanju: PZI) in varnostnih preverjanj (SOC).

Ocenjujemo, da navedeni način vključevanja tehničnih zahtev ni ustrezen in zadosten, saj se PZI ne posodablja, varnostna preverjanja pa se osredotočajo na posamezne v preverjanje zajete elemente, ne pa na IS kot celoto.

2.2.1.1.c Sklep o imenovanju skupine projekta je določal tudi odgovornosti projektne sveta, ki je bil nadzorno in usmerjevalno telo projekta. Odgovoren je bil za upoštevanje strateških usmeritev MF in za nadziranje napredka na projektu. Projektne svet je bil pristojen za obravnavanje in potrjevanje načrta dela projekta, obravnavanje in potrjevanje poročil vodje projekta in predstojnika projekta, spremljanje izvajanja projekta, zagotavljanje sodelovanja vseh predstavnikov organov na projektu,

⁵² Poslovnik ni datiran, MF je navedlo, da je bil sprejet in objavljen 2. 4. 2024.

seznanjanje s projektnimi tveganji in potrjevanje ukrepov za njihovo zmanjšanje ter sodelovanje pri pomembnih odločitvah projekta.

Kljub težavam, povezanim z zamudami in podražitvami pri projektu prenove IS MFERAC (povezava s točkama 2.2.2.1 in 2.2.2.2), se je projektni svet od začetka projekta prenove IS MFERAC sestel samo štirikrat, in sicer v letu 2018, v letu 2019, v letu 2021 in v letu 2024. Projektni svet se je na sestankih predvsem seznanjal s stanjem izvajanja projekta prenove IS MFERAC. Iz zapisnika sestanka projektne sveta za leto 2021 izhaja, da so se člani projektne sveta zavedali težav pri projektu prenove IS MFERAC, zato so tudi sprejeli sklep, da se projektni svet sestaja na 2 meseca, vendar do realizacije sklepa ni prišlo, saj se je naslednjič sestel šele po 3 letih. Glede na število sestankov projektne sveta menimo, da ni mogel opravljati svoje funkcije kot nadzorno in usmerjevalno telo projekta in izvrševati nalog, ki so v njegovi pristojnosti. Navedeno po naši oceni kaže na pomanjkljivosti pri projektne vodenju.

Pojasnilo MF

Po sprejetju sklepa o sestajanju projektne sveta na vsaka 2 meseca je v letu 2021 sledilo obdobje pred volitvami. Po oblikovanju nove vlade je bilo treba imenovati nove člane delovne skupine projekta, med katerimi so bili tudi novi člani projektne sveta. V novi sestavi se je projektni svet prvič sestel 14. 2. 2024. V vmesnem obdobju ni bilo sklenjene pogodbe za razvoj in vzdrževanje, saj je bila nova pogodba podpisana šele 9. 3. 2023. Projektni svet vodi državna sekretarka MF. V letu 2025 so bile prioritete na drugih področjih, zato se je projektni svet sestel 10. 11. 2025. Ne glede na to projekt teče nemoteno.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj sestanke projektne sveta sklicuje bolj pogosto in zagotovi kontinuirano izvajanje nalog, za katere je bil ustanovljen.

2.2.1.2 Zagotavljanje doseganja ciljev

MF je z izbranim izvajalcem podpisalo 4 pogodbe. Pri tem sta bili pogodbi iz leta 2022 po vrsti in obsegu naročenih storitev nekoliko ožji in nista vključevali storitev prenove IS MFERAC, saj sta se nanašali zgolj na vzdrževanje in nujno prilagajanje IS MFERAC spremembam predpisov.

Pogodbe so določale predvsem postopke oddaje posameznih naročil storitev, in sicer tako, da je naročnik v okviru sklenjene krovne pogodbe posamezne izdelke izbranega izvajalca naročal prek obrazca. Izvajalec je nato ocenil potrebno število ur za izvedbo posameznega naročila, MF pa se je na tej podlagi odločilo, ali bo glede na prioritete, ki jih je imelo v trenutku odločitve, in načrtovana sredstva, ki jih je imelo v določenem letu na voljo, posamezno naročilo izvedlo ali pa ne. Pogodbe so natančno določale tudi način komunikacije med naročnikom in izvajalcem ter obvezne priloge in obrazce. Ključna obveznost izvajalca po pogodbi 2018 in pogodbi 2023 je bila tudi, da je moral izvajalec ves čas izvajanja pogodbe zagotavljati zadostno število ustreznega kadra.

Pogodbe so določale seznam storitev, ki so lahko predmet nadaljnjih naročil, niso pa določale, katere storitve mora izvajalec opraviti oziroma katere izdelke mora izvajalec dobaviti v okviru predvidenega števila programerskih ur oziroma vrednosti pogodbe.

2.2.1.2.a Ugotavljamo, da MF v javnih naročilih ni predvidelo in tudi v pogodbah izvajalca ni zavezalo k dobavi določenih izdelkov, temveč zgolj k izvedbi določenega števila programerskih ur z usposobljenim kadrom. Na podlagi pogodbe 2018 je izvajalec sicer moral pripraviti PZI⁵³ vključno s terminskim načrtom, ki je opredeljeval posamezna naročila in predviden čas njihove izvedbe (povezava s točko 2.2.2.2), vendar pa pogodba izvajalca ni zavezovala k izvedbi projekta prenove v skladu s PZI. Določitev vsebine izdelkov oziroma storitev je bila prepuščena posameznim naročilom. S takim načinom izvajanja je MF breme zagotavljanja uresničevanja splošnih in posebnih ciljev projekta v celoti preneslo v fazo izvajanja projekta. Tak način izvajanja projekta pomeni tudi, da MF z zunanjim izvajalcem ni vzpostavilo pogodbenega odnosa, ki bi omogočal ustrezno obvladovanje tveganj glede doseganja ciljev projekta.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj v pogodbah z izvajalci bolj natančno definira pričakovane rezultate in izvajalce zaveže k dobavi pričakovanih izdelkov.

2.2.1.2.b Postopek izvajanja posameznih naročil je bil opredeljen v prilogi pogodbe "naročilo za delo izvajalca" in v poslovniku izvajanja naročil. Ta je med drugim določal, da mora biti vsako posamezno naročilo potrjeno s strani vodje projekta, ki je bil v skladu s sklepom o imenovanju skupine projekta odgovoren za doseganje ciljev projekta. Glede na to, da je sistem izvajanja pogodbe izpolnjevanje ciljev projekta v celoti prenesel na fazo oddaje posameznih naročil, ocenjujemo, da bi MF pred oddajo posameznega naročila moralo preveriti skladnost oddaje tega z zastavljenimi cilji projekta prenove IS MFERAC in z letnim načrtom dela. Ugotavljamo, da navedena preveritev ni bila predvidena niti v okviru obrazca "naročilo za delo izvajalca" niti v okviru poslovnika izvajanja naročil. Prav tako iz postopkov izvajanja posameznih naročil ni razvidno, da bi MF preverjalo pomembnost posameznega naročila glede na zastavljene cilje projekta.

Izvajanje posameznih naročil je potekalo na podlagi letnih načrtov dela, ki jih je MF vsako leto pripravilo v sodelovanju s strokovnimi vodji in koordinatorji IS MFERAC. Pri tem MF ni izdelalo formalnih kriterijev in prioritet za uvrstitev posameznih naročil v letni načrt dela. Komunikacija glede priprave letnih načrtov dela je potekala prek elektronskih sporočil, posredovanih s strani MF strokovnim vodjem in koordinatorjem, iz katerih pa ni razvidno, da bi MF v letni načrt dela prioriteto vključevalo posamezna naročila ob upoštevanju ciljev prenove IS MFERAC. MF je v zvezi s tem navedlo, da so bile prioritete razvidne iz zapisnikov sestankov delovne skupine in iz pozivov za pripravo planov, in sicer so bile prioritete pri oblikovanju letnih načrtov: 1. zakonske spremembe, 2. prenova in 3. dopolnitve in izboljšave. Po pregledu te dokumentacije pa smo ugotovili, da so bile prioritete v zapisnikih sestankov delovne skupine določene zelo splošno, na primer zgolj z besedo "prenova", ne da bi specificirale, katera posamezna naročila v okviru prenove bodo imela prednost. Ugotovili smo tudi, da v zapisnikih delovne skupine ni podrobnejše obrazložitve kriterijev za izbiro

⁵³ V okviru PZI je bila narejena specifikacija poslovnih procesov, funkcionalna dekompozicija, seznam poslovnih procesov, seznam gradnikov, popis uporabljenih tehnologij, specifikacije podatkovnih struktur, specifikacije XML struktur, specifikacije spletnih storitev, specifikacije aplikacije za prikaz podrobnosti delovanja vseh vključenih komponent, arhitektura sistema za implementacijo, varnostni in zaščitni mehanizmi, integracije z zunanjimi sistemi, načrt migracije sistema v DRO, terminski načrt, obravnava Generičnih tehnoloških zahtev, postavitev prenovljenega MFERAC na ločene strežnike.

posameznih naročil. Tako so na primer za leto 2024 kriteriji zapisani zgolj na način: "Poudarek bo na prenovi aplikacije, zakonskih spremembah in nujnih manjših spremembah aplikacije." Navedeno po naši oceni ni zadoščalo za učinkovito usmerjanje projekta k zastavljenim ciljem, hkrati pa tveganje, da projekt preseže obseg (angl.: *scope*), predviden v PZI, s takim načinom projektnega vodenja ni bilo ustrezno obvladovano. Poleg tega med prioritete tudi ni bilo vključeno področje informacijske varnosti, kar povezujemo z odsotnostjo delovanja organizacijsko-tehnološke delovne skupine (povezava s točko 2.2.1.1).

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj upoštevajoč cilje projekta prenove IS MFERAC kriterije in prioritete za uvrstitev posameznih naročil v letni načrt dela določi tudi formalno, pri tem pa opredeli tudi, katera naročila v okviru prenove bo oddalo v izvedbo prednostno.

2.2.1.2.c MF je med splošnimi cilji projekta v IP med drugim navedlo tudi zagotavljanje neprekinjenega poslovanja, povečanje varnosti in sledljivosti podatkov ter procesov, a smo ugotovili, da so bile s prehodom IS MFERAC na DRO⁵⁴ odgovornosti za doseganje teh ciljev v veliki meri prenesene na MJU, čigar prisojnosti s tega področja je v letu 2023 prevzelo Ministrstvo za digitalno preobrazbo⁵⁵ (v nadaljevanju: MDP), pri tem pa MF niti z MDP niti prej z MJU ni sklenilo pogodbe o gostovanju v DRO. Tudi v praksi je MF izvajanje informacijske varnostne politike IS MFERAC, varnostnih pregledov in skladnosti z Generičnimi tehnološkimi zahtevami⁵⁶ v celoti prepustilo upravljavcu DRO, torej MDP (povezava s točko 2.2.3.2.b.). Pri tem pa MF z MDP, kot pravnim naslednikom MJU, z izjemo dveh splošnih dogovorov o zagotavljanju storitev⁵⁷ ni sklenilo drugega dogovora o odgovornosti na področju informacijske varnosti.

Pojasnilo MF

MF z MDP nima sklenjenih dogovorov s področja informacijske varnosti, saj upravljanje infrastrukture, ki je prešla na MDP, posledično pomeni tudi izvajanje nalog s področja zagotavljanja informacijske varnosti v informacijskih sistemih državne uprave, ki jih skladno z ZDU-1, upravlja MDP.

Čeprav je MDP na podlagi ZDU-1, res pristojno za izvajanje določenih aktivnosti v zvezi z zagotavljanjem informacijske varnosti, ocenjujemo, da je primarna odgovornost za zagotavljanje informacijske varnosti še vedno na skrbniku IS MFERAC – torej MF. V kolikor MF prepusti izvajanje posameznega dela informacijske varnosti upravljavcu DRO, bi moralo s pogodbenim dogovorom natančno opredeliti, katere ukrepe informacijske varnosti bo izvajalo samo in katere bo preneslo na

⁵⁴ Po pojasnilih revidiranca je bila prva testna verzija v DRO nameščena 27. 9. 2018, prva produkcijska verzija pa 18. 12. 2018.

⁵⁵ Na podlagi Zakona o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 163/22) je z dnem 24. 1. 2023 del delovnega področja MJU, ki se nanaša na delovno področje upravljanja z informacijsko komunikacijskimi sistemi in zagotavljanja elektronskih storitev javne uprave, zagotavljanja delovanja državnega portala eUprava, varnih predalov, centralne storitve za spletno prijavo in elektronski podpis, prešlo v pristojnost Ministrstva za digitalno preobrazbo.

⁵⁶ Dokument "Generične tehnološke zahteve" predstavlja obvezna navodila za izdelavo informacijskih rešitev, ki se nameščajo na centralno informacijsko infrastrukturo MDP.

⁵⁷ In sicer sporazum o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti, ki je bil sklenjen v letu 2017, in dokument "Opis storitve IS MFERAC", ki je bil prav tako sklenjen v letu 2017 in naj bi predstavljal operativni sporazum.

obdelovalca, ter tako določiti odgovornost za posamezne segmente in s tem zagotoviti izvedbo vseh potrebnih ukrepov. Sklenjena dogovora o zagotavljanju storitev, ki jih je imelo MF sklenjena z MDP, kot pravnim naslednikom MJU, sta določala zgolj obveznost zagotavljanja zaščite podatkov v lokalnem omrežju in izvajanja nalog s področja sistemskega varovanja in zaščite podatkov na nivoju sistemskih strežnikov. Noben izmed sklenjenih sporazumov pa ni določal natančne razmejitve odgovornosti v zvezi z informacijsko varnostjo, morebitnim prenosom dela odgovornosti na MDP in izvajanjem posameznih nalog za zagotavljanje informacijske varnosti IS MFERAC.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj z MDP sklene dogovor o informacijski varnosti, v katerem podrobneje opredeli odgovornosti za posamezne segmente informacijske varnosti.

2.2.1.2.d MF z MDP oziroma prej z MJU ni imelo sklenjene pogodbe, ki bi določala odgovornosti na področju ravnanja z osebnimi podatki, ki se obdelujejo v DRO zaradi gostovanja IS MFERAC. Noben izmed sklenjenih dogovorov med MF in MJU oziroma MDP namreč ni vseboval vseh obveznih sestavin, kot jih določa Splošna uredba o varstvu podatkov⁵⁸ (v nadaljevanju: GDPR), kot na primer obveznosti, da v skladu z odločitvijo upravljavca izbriše ali vrne vse osebne podatke upravljavcu po zaključku storitev v zvezi z obdelavo ter uniči obstoječe kopije, razen če pravo Unije ali pravo države članice predpisuje shranjevanje osebnih podatkov. Navedeno ravnanje ni skladno s tretjim odstavkom 28. člena GDPR.

Ukrep MF

MF je v aprilu 2026 pristopilo k usklajevanju dogovora z MDP o varstvu osebnih podatkov, katerih upravljavec je MF in ki se obdelujejo v DRO, ter v ta namen MDP pozvalo k predložitvi osnutka dogovora. Na pobudo MF je MDP v maju 2026 MF v usklajevanje posredovalo predlog Splošnih pogojev uporabe storitve Gostovanja informacijskih rešitev na infrastrukturi DRO, ki v skladu z GDPR opredeljujejo tudi obveznosti obdelovalca in upravljavca osebnih podatkov, in Dodatek k sklenjenemu dogovoru o uporabi storitev MF, s katerim bodo navedeni splošni pogoji vključeni v obstoječi dogovor o uporabi storitev MF.

2.2.1.2.e Ugotavljamo, da MF z zunanjim izvajalcem ni sklenilo pogodbe, ki bi natančno določala način obdelave osebnih podatkov in ukrepe za njihovo varstvo. V zvezi z zagotavljanjem ciljev neprekinjenega poslovanja, povečanja varnosti in sledljivosti podatkov je MF v pogodbah z izvajalcem sicer določilo splošno zavezanost izvajalca k varstvu osebnih podatkov, upoštevanju zakona o varstvu osebnih podatkov in internih predpisov naročnika s tega področja, dolžnost podpisa izjave o varovanju podatkov naročnika ter dolžnost vodenja dnevnika v zvezi z varstvom podatkov produkcijske baze. Pogodbe pa niso vsebovale vseh obveznih sestavin, kot jih določa GDPR (kot na primer obveznosti, da v skladu z odločitvijo upravljavca izbriše ali vrne vse osebne podatke upravljavcu po zaključku storitev v zvezi z obdelavo ter uniči obstoječe kopije, razen če pravo Unije

⁵⁸ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1.

ali pravo države članice predpisuje shranjevanje osebnih podatkov). Navedeno ravnanje ni skladno s tretjim odstavkom 28. člena GDPR.

Ukrep MF

MF je v maju 2026 zunanjemu izvajalcu v podpis predložilo Dogovor o obdelavi osebnih podatkov, ki v skladu z GDPR določa obveznosti obdelovalca in upravljavca, glede osebnih podatkov, katerih upravljavec je MF in ki jih obdeluje zunanji izvajalec pri izvajanju prenove IS MFERAC.

2.2.1.3 Spremljanje doseganja ciljev

MF je v IP za projekt prenove IS MFERAC določilo splošne in posebne cilje, ki so predstavljeni v točki 2.1.2.1. Doseganje ciljev je MF spremljalo v okviru različnih dokumentov, in sicer vmesnih poročil o izvajanju projekta IS MFERAC (v nadaljevanju: vmesna poročila)⁵⁹, letnih poročilih o izvajanju pogodbe in v okviru priprave NIP.

2.2.1.3.a MF je načrtovalo, da bo doseganje splošnih ciljev zasledovalo ob doseganju posebnih ciljev, ki naj bi jih spremljalo v okviru vmesnih poročil. Te je MF pripravilo vsako leto, razen v letu 2021. Ocenjujemo, da spremljanje posebnih ciljev ni bilo ustrezno, saj so bila poročila zelo skopa⁶⁰ ter razen pri ciljeh, ki so že bili doseženi ali pa so bili umaknjeni, iz opisa ni bilo mogoče ugotoviti, v kolikšni meri je bil posebni cilj že realiziran. Opisi stanj med leti so bili skoraj identični in niso omogočali primerjave stanja. V vmesnem poročilu za leto 2024 je MF navedlo, da je 1 poseben cilj že realiziran⁶¹, 5 posebnih ciljev je delno realiziranih⁶², 1 poseben cilj pa ni realiziran⁶³.

2.2.1.3.b MF je doseganje posebnih ciljev projekta prenove IS MFERAC spremljalo tudi v letnih poročilih o izvajanju pogodbe 2018 za leti 2020 in 2021, in sicer na enak način kot v vmesnih poročilih. V Zaključnem poročilu o izvajanju pogodbe z dne 12. 7. 2022 je MF zapisalo, da je bila glede na zastavljene cilje popolna tehnološka prenova realizirana v 67 %, kot vzroke za neizpolnitev pa je navedlo večji obseg dopolnitev zaradi števila in obsega sprememb predpisov, ki vplivajo na delovanje IS, ter spremenjen načina dela v času epidemije covid-19. Tudi v letnih poročilih o izvajanju pogodbe po naši oceni spremljanje ni bilo ustrezno, saj so poročila zelo skopa, spremljanje ciljev pa tudi ni bilo vključeno v vsa poročila o izvajanju pogodbe.

⁵⁹ Vmesna poročila so bila pripravljena na podlagi 15. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

⁶⁰ Na primer: 7. vmesno poročilo o izvajanju iz januarja 2025 v zvezi z vprašanjem odmikov pri izvajanju glede na časovni načrt za nalogo prenove uporabniškega vmesnika navaja: "Prenova sistema poteka, vendar do izteka pogodbe (marec 2022) ni bila zaključena. Zaključek prenove uporabniških vmesnikov in opustitev uporabe starih aplikacij je predvidena do konca leta 2025."

⁶¹ Izgradnja portala za uporabnike IS MFERAC.

⁶² Prenova aplikacij IS MFERAC, Uvedba celovitega elektronskega poslovanja v procesih, ki jih podpira IS MFERAC, Izgradnja poročilnega sistema in izgradnja podatkovnega skladišča v okviru IS MFERAC, Zagotavljanje osnovnega in dopolnilnega vzdrževanja IS MFERAC, Zagotavljanje izobraževanja in podpore uporabnikom pri uporabi IS MFERAC.

⁶³ Vključevanje občin v IS MFERAC.

2.2.1.3.c MF je doseganje splošnih in posebnih ciljev preverilo tudi v okviru priprave NIP. Pri preverbi doseganja splošnih ciljev je ugotovilo, da so bili 3 splošni cilji realizirani⁶⁴, 3 cilji so bili delno realizirani⁶⁵, 1 splošen cilj pa še ni bil realiziran⁶⁶. Pri preverbi posebnih ciljev je MF ugotovilo, da sta bila 2 cilja realizirana⁶⁷, 4 cilji so bili delno realizirani⁶⁸, 1 cilj pa ni bil realiziran⁶⁹. Kljub temu da so ocene realizacije ciljev v NIP navedene, pa menimo, da spremljanje ni bilo ustrezno, ker je ocena realizacije podana zelo skopo, brez obrazložitve in utemeljitve⁷⁰. MF v NIP tudi ni navedlo razlogov, zakaj posamezni splošni in posebni cilji še niso bili realizirani.

2.2.1.3.d Izvajanje projekta prenove IS MFERAC je spremljala delovna skupina projekta, ki se je redno mesečno sestajala. Zapisniki sestankov so bili naloženi na portal MFERAC. Ugotovili smo, da je delovna skupina projekta v okviru sestankov obravnavala stanje posameznih naročil po posameznih sklopih IS MFERAC, iz zapisnikov pa ni razvidno, da bi neposredno spremljali tudi doseganje splošnih in posebnih ciljev projekta prenove IS MFERAC.

2.2.1.3.e V okviru poročanja Evropski uniji o izvajanju projekta prenove IS MFERAC zaradi sofinanciranja s strani Evropske unije je MF spremljalo in poročalo o doseganju kazalnikov, s katerimi je mogoče kvantificirati koristi projekta prenove IS MFERAC (povezava s točko 2.1.2.2). Ocena doseganja kazalnikov je bila izdelana dvakrat, in sicer v letu 2020 in v Končnem poročilu o projektu iz leta 2024. Doseganje kazalnikov v 4. četrtletju leta 2020 in v končnem poročilu prikazuje Tabela 10.

⁶⁴ Zagotavljanje učinkovite, hitre, sledljive in prijazne podpore uporabnikom, Zagotavljanje višje stopnje brezpapirnega oziroma elektronskega poslovanja in Povečanje zanesljivosti, varnosti in sledljivosti podatkov ter procesov v IS MFERAC.

⁶⁵ Poenostavitev in racionalizacija vseh postopkov, Zagotavljanje neprekinjenega, učinkovitega in kakovostnega poslovanja MF, drugih državnih organov in posledično celotne državne uprave in Uvedba enotnega in tehnološko nadgrajenega sistema, z možnostjo povezljivosti z drugimi komponentami IS MF in drugih državnih organov, s sistemi za pripravo proračuna, javnega naročanja in na področju upravljanja državnega premoženja.

⁶⁶ Poenotenje možnosti vključevanja oziroma povezovanja posebnih računalniških aplikacij PU v IS MFERAC.

⁶⁷ Zagotavljanje osnovnega in dopolnilnega vzdrževanja IS MFERAC in Zagotavljanje izobraževanja in podpore uporabnikom pri uporabi IS MFERAC.

⁶⁸ Prenova aplikacij IS MFERAC, Uvedba celovitega elektronskega poslovanja v procesih, ki jih podpira IS MFERAC, Poslovno poročanje in analiziranje v okviru IS MFERAC in Izgradnja portala za uporabnike sistema IS MFERAC.

⁶⁹ Vključevanje občin v IS MFERAC.

⁷⁰ Na primer za cilj "poslovno poročanje in analiziranje v okviru IS MFERAC" je bilo navedeno le: "Osnova sistema za poročanje je pripravljena. Pripravljeno je bilo že nekaj analitičnih poročil. Podatkovno skladišče je bilo pripravljeno v okviru likvidnostnega poslovanja. Naloga se v nadaljevanju poteka investicije nadaljuje."

Tabela 10 Doseganje kazalnikov v 4. četrtletju leta 2020 in v končnem poročilu

Kazalnik	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost	Stanje 2020	Stanje 2024
Število aplikacij – modulov, prenesenih v novi IS MFERAC (DRO)	0	5	1	5 ⁷¹
Število uporabnikov, ki uporabljajo novi IS	0	4.000	2.757	9.664
Število občin, ki uporablja IS	1	2	1	2 ⁷²
Število različnih tipov elektronskih dokumentov, ki jih je možno obravnavati v IS	7	10	17	20

Vir: podatki MF.

MF je sicer navedlo, da so bile z izvedbo projekta prenove IS MFERAC izpolnjene ciljne vrednosti vseh kazalnikov, vendar pa je iz obrazložitve vrednosti kazalnikov v letu 2024 razvidno, da nekatere vrednosti kazalnikov niso bile več skladne s prvotno zastavljenimi ciljnim vrednostmi kazalnikov, kar je še posebej veljalo za kazalnika "število aplikacij – modulov, prenesenih na novi IS MFERAC" in "število občin, ki uporablja IS".

Primer: poročanje o številu občin

MF je v okviru kazalnika "število občin, ki uporablja IS", kjer je bila zastavljena ciljna vrednost "2", za stanje v letu 2024 v tabeli poročalo, da je ciljna vrednost 2 dosežena, v sprotih opombah pa je navedeno, da se v sistem dodatno ni vključila nobena občina, ampak Javni študentski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije.

2.2.2 Upravljanje z viri projekta prenove IS MFERAC

Da bi ugotovili, ali je MF učinkovito upravljalo z viri projekta prenove IS MFERAC, smo preverili, ali je MF:

- imelo vzpostavljeno spremljanje in nadzor nad porabo sredstev projekta;
- spremljalo izvrševanje terminskega načrta projekta in ob ugotovljenih odstopanjih ukrepalo.

2.2.2.1 Upravljanje s finančnimi sredstvi

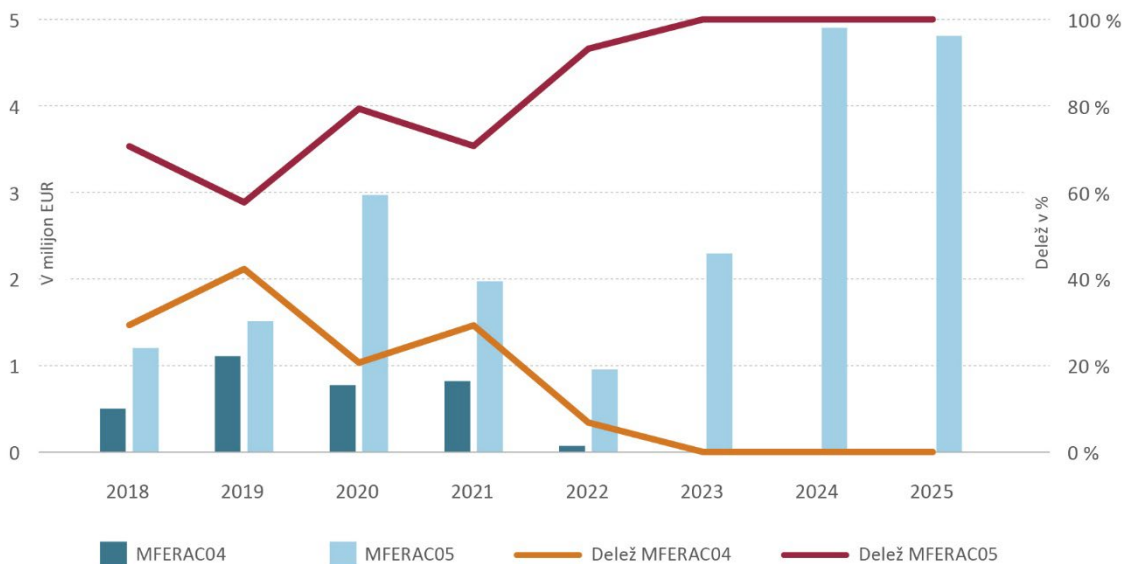
MF je projekt prenove IS MFERAC v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo prek 4 pogodb, sklenjenih z zunanjim izvajalcem Ixtlan Team d.o.o. v skupni vrednosti 28.498.152 EUR (povezava

⁷¹ V starem IS MFERAC je obstajalo 5 aplikacij (DPS, GKS, KE-SD, OSN in STK). V prenovljenem IS MFERAC se (zaradi tehnološke prenove) število aplikacij spreminja in bo končno število veliko višje (trenutna ocena je 40 aplikacij – brez sistemskih). Trenutno je v celoti v novi IS MFERAC prenesena 1 aplikacija, in sicer DPS, delno pa so prenesene KE-SD, GKS in OSN in STK.

⁷² V IS MFERAC se poleg MOL dodatno ni vključila nobena občina, ampak Javni študentski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije.

s točko 2.1.5.2). Sredstva je MF porabljal za vzdrževanje starega IS MFERAC oziroma projekt MFERAC04 in nadgradnjo IS MFERAC oziroma projekt MFERAC05, kar prikazuje Slika 3.

Slika 3 Sredstva za vzdrževanje in razvoj IS MFERAC po letih



Vir: NRP in podatki MF.

MF je v obdobju od leta 2018 do vključno 2024 za IS MFERAC porabilo skupaj 18.981.374 EUR, od tega 3.266.529 EUR za MFERAC04 in 15.714.845 EUR za MFERAC05.

2.2.2.1.a Na podlagi primerjave načrtovane in dejanske realizacije za 121 izvedenih posameznih naročil, ki so bila izvedena do priprave NIP, smo ugotovili, da je realizirana vrednost posameznih naročil v veliki meri presegala načrtovano vrednost posameznih naročil v PZI. Pri preverbi porabe sredstev smo ugotovili, da je bilo pri 25 posameznih naročilih porabljenih manj sredstev, kot je bilo načrtovano, pri 79 posameznih naročilih je bilo porabljenih več sredstev, kot je bilo načrtovano, pri 17 posameznih naročilih pa je bilo porabljeno toliko sredstev, kot je bilo načrtovano. Skupaj je bilo pri 121 posameznih naročilih porabljeno 2.943.551 EUR več sredstev, kot je bilo načrtovano. Ugotovljeni obseg finančnih odstopanj kaže, da pristopi MF k spremljanju izvedbe naročil in obvladovanju projektnih tveganj niso bili učinkoviti pri zaznavanju in obravnavi odstopanj od načrtov. Takšno stanje lahko vpliva na preglednost izvajanja naročil ter na zanesljivost načrtovanja potrebnih virov.

2.2.2.1.b MF je sredstva porabljal preko naročanja posameznih naročil pri izvajalcu, ki so bila izvedena na podlagi pogodb in poslovnika izvajanja naročil. Za vsako posamezno naročilo so se definirale posamezne funkcionalne zahteve, ki so bile osnova, na podlagi katere je izvajalec pripravil oceno potrebnih programerskih ur. Ocena je morala biti razčlenjena po aktivnostih, kakor so bile opredeljene v pogodbi na način, da je iz nje razviden tudi okviren strošek za realizacijo posameznih funkcionalnih zahtev. MF je o porabi sredstev za zaključena posamična naročila poročalo v vsakoletnih vmesnih poročilih, o skupni porabi sredstev po pogodbah pa v letnih poročilih o izvajanju pogodbe.

Ugotovili smo, da MF z izvajalcem ni imelo dogovorjene posebne metodologije glede določanja potrebnega števila ur za posamezno naročilo. Izvajalec je sam ocenil, koliko programerskih ur bo potreboval za izvedbo posameznega naročila in posledično tudi kakšna bo cena posameznega naročila. MF je navedlo, da je lahko, upoštevajoč zastavljen sistem izvajanja posameznih naročil, le sprejelo ali pa zavrnilo izvedbo posameznega naročila. Posebna težava pri tem je nastala v primerih, ko je bila izvedba naročila nujna bodisi za izvršitev sprememb predpisov ali pa ker je bilo naročilo tehnično gledano predpogoj za nadaljnji razvoj. V teh situacijah je bilo MF zavezano oddati naročilo po ceni, ki jo je enostransko določil izvajalec sam. Ocenjujemo, da je navedena praksa predstavljala neustrezno obvladovanje pogodbenega razmerja. Takšne okoliščine lahko vplivajo na preglednost oblikovanja cen in posledično predstavljajo tveganje, da se javna sredstva ne porabljajo optimalno.

2.2.2.1.c MF ni preverjalo, kako je izvajalec določil število ur, potrebnih za izvedbo naročila, ter ali izvajalec za posamezno naročilo dejansko opravi zaračunano število ur. Je pa MF izvajalcu naložilo, da mora mesečno poročati o opravljenih urah po posameznih zaposlenih, tako da je lahko MF preverilo, ali je izvajalec v okviru posameznega meseca za posameznega zaposlenega zaračunal več kot 180 ur. V letu 2023 je MF v enem primeru, v zvezi s sumom glede pretiranega obsega poročanih ur za razvoj QR kode, izvedlo tudi nadzor nad izvajalcem na terenu, ki pa ni rezultiral v ukrepanju zoper izvajalca.

Pojasnilo MF

Število programerskih ur za posamezno naročilo oceni izvajalec. MF se v zvezi s tem poskuša pogajati v okviru posameznih naročil, vendar načeloma lahko doseže zmanjšanje ur le z umikom posameznih zahtev iz naročila. Za kontrolo izvajanja oziroma ocenjevanja ur je imelo MF v letu 2023 sklenjeno svetovalno pogodbo, vendar ni pridobilo prijemljive metodologije oziroma načina ocenjevanja.

2.2.2.1.d Kljub temu da se je MF zavedalo, da ne obvladuje tveganj, povezanih z določanjem števila programerskih ur za posamezno naročilo s strani izvajalca, pa tudi v pogodbi 2023 ni spremenilo pogodbenih določil, ki so povezana z obvladovanjem stroškov posameznih naročil.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj z izvajalcem, če je mogoče že v okviru obstoječe pogodbe, sicer pa v naslednjih pogodbah, v primerih, kjer izvajalec ni vezan k dobavi izdelka, dogovori metodologijo za določanje potrebnega števila ur za posamezno naročilo in postopek nadzora oziroma preveritve ustreznosti njihove ocene.

2.2.2.2 Upravljanje s časom za izvedbo projekta

V IP je bil rok za dokončanje prenove IS MFERAC določen konec leta 2020. Terminski načrt izvedbe projekta prenove IS MFERAC (v nadaljevanju: terminski načrt) je izvajalec pripravil v letu 2018, v okviru priprave PZI, vendar pa kasneje sklenjene pogodbe izvajalca niso zavezale k upoštevanju terminskega načrta. V terminski načrt, ki je bil del PZI, so bile prevzete 3 faze izvedbe projekta, kakor

so bile določene v IP, vendar pa so bile zaradi zamud pri izvedbi javnega naročila zamaknjene.⁷³ Poleg 3 faz so bili v terminskem načrtu opredeljeni še posebni cilji prenove IS MFERAC, ki naj bi bili doseženi do 6. 3. 2022. Pri izvedbi projekta prenove IS MFERAC naj bi se sledilo cilju, da se čim bolj skrajša obdobje vzporednega delovanja starega in prenovljenega IS MFERAC. V terminskem načrtu je bila prenova IS MFERAC v okviru prve faze razdeljena po posameznih vsebinskih sklopih prenove, znotraj teh pa še po posameznih naročilih, in sicer je bilo za vsako posamezno naročilo določeno, kdaj se bo začelo izvajati, kdaj se bo izvajanje zaključilo in koliko ur se bo porabilo za izvedbo naročila. V terminskem načrtu je bila tudi razdelitev obstoječih aplikacijskih objektov po posameznih naročilih.

MF je od izvajanja projekta po fazah odstopilo, pri čemer v zvezi s tem ni sprejelo nobene formalizirane odločitve. Kot razlog za odstop je navedlo prepletenost prve in druge faze. Izvajanje tretje faze je MF opustilo.

2.2.2.2.a Ugotovili smo, da je prvotno načrtovana tretja faza izvajanja projekta vključevala integracijo določenih orodij (BPMS/BRMS), ki bi lahko olajšala vsakoletne prilagoditve IS MFERAC brez sodelovanja zunanjega izvajalca. Ocenjujemo, da MF, s tem ko se je med izvajanjem terminskega načrta odločilo za opustitev tretje faze in s tem tudi integracije orodij BPMS/BRMS, ni ravnalo učinkovito, saj bi s parametrizacijo lahko optimiziralo porabo časa in sredstev pri vsakoletnih prilagoditvah IS MFERAC (povezava s točko 2.1.4.2).

Priporočilo MF

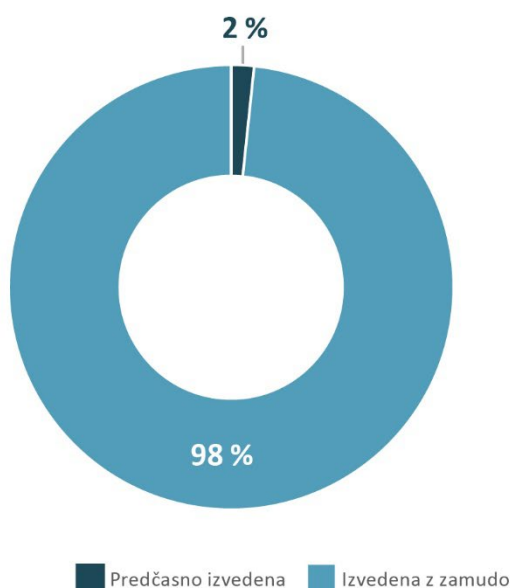
MF priporočamo, naj izvede analizo, v katerih segmentih bi bilo smiselno izvesti parametrizacijo najpogostejših sprememb IS MFERAC, da bo MF vsaj pri upravljanju najpogostejših prilagoditev IS MFERAC manj odvisno od zunanjega izvajalca.

2.2.2.2.b Na podlagi primerjave načrtovane in dejanske realizacije za 121 izvedenih posameznih naročil⁷⁴, ki so bila izvedena do priprave NIP, smo ugotovili, da so v veliki meri zamujala. Pri primerjavi porabe programerskih ur in datuma izvedbe smo ugotovili, da sta bili 2 posamezni naročili izvedeni predčasno, 119 pa z zamudo, povprečna zamuda je bila 507,6 dne. Ugotovljeni obseg časovnih odstopanj kaže, da pristop MF k spremljanju izvedbe naročil in obvladovanju projektnih tveganj ni bil učinkovit pri zaznavanju in obravnavi odstopanj od načrtov. Takšno stanje je lahko vplivalo na preglednost izvajanja naročil ter na zanesljivost načrtovanja rokov za izvedbo.

Zamude posameznih naročil, ki so bila izvedena do priprave NIP prikazuje Slika 4.

⁷³ Prva faza naj bi trajala od 7. 3. 2018 do 6. 3. 2020 (v IP je bilo prvotno načrtovano, da se bo izvedla v letih 2017 in 2018), druga faza do 6. 12. 2020 (v IP je bilo prvotno načrtovano, da se bo izvedla v letu 2019) in tretja faza do 6. 3. 2022 (v IP je bilo prvotno načrtovano, da se bo izvedla v letu 2020).

⁷⁴ V primerjavi so bila upoštevana posamezna naročila, ki so bila predvidena v okviru PZI. Primerjava ne zajema naknadnih naročil zaradi zakonskih sprememb.

Slika 4 Zamude posameznih naročil, izvedenih v obdobju 2018–2022

Vir: podatki MF.

2.2.2.2.c MF je spremljalo izvajanje terminskega načrta v vmesnih poročilih. Že v vmesnem poročilu o izvajanju projekta MFERAC za leto 2019 je ugotovilo, da v letu 2019 načrtovanih sredstev ne bo v celoti realiziralo, zato je MF del aktivnosti premaknilo v prihodnja leta. V vmesnem poročilu o izvajanju projekta MFERAC za leto 2020 je MF ugotovilo, da tudi zaradi razglasitve epidemije covid-19 projekt ne dosega zastavljenih ciljev glede prenove IS MFERAC. Zamude pri izvajanju prenove IS MFERAC so bile identificirane tudi v vseh nadaljnjih vmesnih poročilih o izvajanju projekta MFERAC.

MF je spremljalo izvajanje projekta tudi prek letnih poročil o izvajanju pogodbe. MF je v okviru teh poročil izvajalo primerjave med dejansko in predvideno realizacijo pogodbe po vsebini posameznih naročil ter vzrokih in posledicah morebitnega odstopanja. Tudi v teh poročilih so bili kot glavni razlogi za odstopanja navedeni večja poraba časa za testiranje rešitev, epidemija covid-19 in nepredvidena naročila.

Zaradi ugotovljenih zamud pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC je bila v letu 2022 sprejeta NIP, v kateri je bil časovni načrt izvedbe projekta prenove IS MFERAC zamaknjen do konca leta 2027, torej se je rok za izvedbo projekta prenove IS MFERAC podaljšal za 60 mesecev. Glavni razlogi za zamudo pri prenovi IS MFERAC so bili po oceni MF razglasitev epidemije covid-19, ki je po navedbah MF povzročila nezmožnost zagotavljanja zadostne delovne sile tako na strani naročnika kot na strani izvajalca, kar je po navedbah MF rezultiralo v nedoseganju zastavljenih ciljev glede prenove IS MFERAC. Veliko časa in kadrovskih virov je bilo po navedbah MF usmerjenih in porabljenih tudi za vzdrževanje MFERAC04, saj je Državni zbor Republike Slovenije sprejel ukrepe, povezane z obvladovanjem epidemije, ki jih je bilo treba implementirati v IS MFERAC.

V okviru priprave NIP je MF izdelalo preglednico načrtovanih in izvedenih posameznih naročil, v kateri je pri posameznih naročilih, ki so bila že izvedena, navedlo, kdaj je bila izvedba začeta, kdaj zaključena, koliko programerskih ur je bilo porabljenih in kolikšen je bil strošek posameznega naročila.

2.2.2.2.d Ugotovili smo, da terminski načrt za izvajalca ni bil zavezujoč, saj so dinamiko izvedbe projekta določala posamezna naročila (povezava s točko 2.1.5.2), ki jih je MF oddajalo primarno ob upoštevanju zagotovljenih letnih sredstev za izvedbo projekta. Pri tem so bila prednostno implementirana naročila, ki so bila posledica sprememb predpisov. Iz pridobljene dokumentacije ni razvidno, da bi MF pri oddaji posameznih naročil sledilo terminskemu načrtu, saj smo ob primerjavi izvedbe posameznih naročil s terminskim načrtom ugotovili odstopanja, tako po tem kdaj so bila posamezna naročila izvedena kot tudi po porabi ur za posamezno naročilo.

Pojasnilo MF

Terminski načrt je bil odprt dokument, ki se je stalno spreminjal in ni bil verzioniran. MF ni sledilo odstopanjem od prvotno zastavljenega terminskega načrta, ampak je terminski načrt uporabljalo za sprotno planiranje naročil.

Na podlagi NIP je bila v letu 2024 pripravljena nova različica PZI, v okviru katere je bilo navedeno, da spremembe terminskega načrta zaradi tehničnih posodobitev IS MFERAC niso potrebne, kljub temu da roki, določeni v terminskem načrtu, niso bili več aktualni.

2.2.2.2.e Kljub vsakoletnim zamudam MF v sodelovanju z izvajalcem tekom izvajanja projekta ni posodobljalo terminskega načrta. Posledično ocenjujemo, da zaradi tega MF ni moglo učinkovito spremljati izvajanja terminskega načrta in s tem časovnega načrta izvedbe projekta prenove IS MFERAC.

Priporočilo MF

MF priporočamo, naj sprotno spremlja izvajanje sprejetega terminskega načrta in ga v sodelovanju z zunanjim izvajalcem vseskozi prilagaja glede na dejansko izvedbo.

2.2.2.2.f MF je navedlo, da naj bi uresničevanje terminskega načrta potekalo prek letnih načrtov dela. Prvi pripravljen letni načrt dela za leto 2019 je bil vključen v vmesno poročilo o izvajanju projekta IS MFERAC za leto 2018, kasnejše letne načrte dela pa je MF pripravljalo kot ločene dokumente. Terminski načrt in letni načrti dela naj bi nadalje služili kot podlaga za izvajanje posameznih naročil, katerih napredek je MF spremljalo v okviru sestankov delovne skupine. Ugotovljamo, da MF ni sledilo terminskemu načrtu, niti prek letnih načrtov dela, niti prek izvajanja posameznih naročil, niti v okviru poročil o izvajanju pogodbe. MF namreč ni izkazalo, da je terminski načrt uporabljalo kot osnovo za pripravo letnih načrtov dela, pač pa je letne načrte dela pripravljalo na podlagi predlogov strokovnih vodij in koordinatorjev. Prav tako iz zapisnikov delovne skupine ni razvidno, da bi ta spremljala izvajanje terminskega načrta ali letnih načrtov dela. Zato ocenjujemo, da MF ni ustrezno spremljalo izvajanja in uresničevanja terminskega načrta, posledično pa tudi ni ukrepalo ob ugotovljenih odstopanjih.

Pojasnilo MF

Letni načrti dela so zgolj okvirni, saj se veliko sprememb naredi med letom (zaradi spremembe zakonodaje, zahtev uporabnikov, na primer NOO projekti), hkrati pa se pri pripravi letnih načrtov še ne ve, kako bo izvajalec ocenil potreben obseg ur za posamezno naročilo.

Način spremljanja izvajanja terminskega načrta in načrtovanja v okviru letnih načrtov dela po naši oceni ni omogočal učinkovitega projektnega vodenja, kar izkazuje tudi ugotovljeni obseg časovnih odstopanj.

2.2.3 Nadzor nad delom izvajalca

Da bi ugotovili, ali je MF vzpostavilo učinkovit nadzor nad delom izvajalca, smo preverili, ali je MF:

- vzpostavilo in izvajalo kontrolo nad delom izvajalca glede izvedbe storitev in obračuna izvedenih storitev;
- vzpostavilo učinkovit sistem testiranja izdelkov pred prenosom v produkcijo.

2.2.3.1 Administrativni nadzor nad izvajalcem

Pogodba 2018 je določala administrativni nadzor v obliki mesečnih pregledov dokumentacije, dokazil o delu in opravljenih storitvah ter predloženih računov. Določala je tudi pogodbene kazni za primer neustrezne odzivnosti v postopku izvedbe posameznih naročil ter v primeru nekakovosti ali nepravilnosti pri izvedbi aktivnosti. MF je imelo na podlagi pogodbe 2018 možnost nadzorstvenih pregledov. Kasnejše pogodbe so v bistvenem ohranile v veljavi sistem nadzora, kot ga je vzpostavila pogodba iz leta 2018, s posameznimi odstopanji⁷⁵. MF nadzorstvenih pregledov v praksi ni izvajalo.

2.2.3.1.a MF je administrativno kontrolo v praksi izvajalo tako, da je izvajalec mesečno v aplikacijo Jira⁷⁶ odložil dokumentacijo v zvezi z opravljenim delom in račun. Pred izplačilom je MF preverilo zlasti, ali so v dokumentaciji vse zahtevane priloge in so zneski, navedeni v prilogah, skladni s skupnimi seštevki opravljenih ur ter je status naročil, vključenih v mesečni obračun, označen kot zaključen.

Ugotovili smo, da MF za potrebe spremljanja izvajanja projekta IS MFERAC ni spremljalo statistike odzivnosti zunanjega izvajalca v aplikaciji Jira ali drugih komponent, vezanih na časovni odziv izvajalca, jih je pa pripravilo za potrebe izvedbe te revizije.

Pojasnilo MF

MF zamud na strani izvajalca ni spremljalo (na mesečnih delovni sestankih se dogovarja tudi o rokih), saj je bil velik del vzrokov za zamude tudi na strani MF, tako zaradi pomanjkanja kadra kot zaradi težav pri oblikovanju vsebinskih zahtev, zlasti ob spremembah zakonodaje. Se je pa izvajalec vedno držal dogovorjenih rokov, kadar je šlo za implementacijo sprememb predpisov, za katero so bili postavljeni zakonski roki.

2.2.3.1.b Pogodbe so določale natančen sistem administrativnega nadzora v smislu predloženih računov in dokazil o opravljenih storitvah. Prav tako iz pridobljene dokumentacije v okviru revizije

⁷⁵ Pogodba april 2022 in pogodba oktober 2022 na primer nista vsebovali določb o izrednih nadzorstvenih pregledih.

⁷⁶ Podpora uporabnikom IS MFERAC se je izvajala prek skupine produktov Jira, katerih glavni namen je učinkovito in agilno vodenje projektov ter odpravljanje težav uporabnikov. Uporabljala sta se Jira Service Desk in Jira Software.

izhaja, da je MF administrativni nadzor opravljalo na način, kot je določen v pogodbah z zunanjim izvajalcem, vendar pa je administrativni nadzor zajemal le preveritev ustreznosti predloženih računov in spremne dokumentacije, s čimer je izvajalec izkazal, da je zaračunano storitev opravil, ne pa tudi, da je za opravljeno storitev potreboval zaračunano število programerskih ur.

2.2.3.2 Nadzor nad dobavljenimi izdelki

Kakovost dobavljenih izdelkov je MF preverjalo v okviru testiranj pri izvajalcu in na MF, testne scenarije je pripravljala izvajalec, pri tem pa se je posvetoval s koordinatorji in strokovnimi vodji, ki so tudi sodelovali pri izvedbi testiranja. Načrtov testiranj MF ni potrjevalo, je pa potrjevalo zapisnike testiranj, ki jih je potrdil strokovni vodja ali koordinator. V kolikor so zaposleni na vsebinskih oddelkih v okviru testiranj ugotovili potrebo po izboljšavi, je MF naročilo popravke. Morebitne naknadno ugotovljene neustreznosti je izvajalec odpravil v okviru garancijskih naročil, ki jih je izvajalec izvedel brezplačno.

2.2.3.2.a Ugotovili smo, da je MF sodelovalo v predvidenih testiranjih izdelkov ter da je pridobivalo in kontroliralo dogovorjeno projektno dokumentacijo in izvajalo predviden administrativni nadzor.

Pred namestitvijo posamezne prenovljene aplikacije v DRO so bila izvedena varnostna preverjanja, ki jih je izvajalo MDP, po naročilu MF. Preverjanja so bila večinoma avtomatizirana, občasno pa so bile izvedene tudi ročne preveritve in penetracijska testiranja. Poleg nalog s področja upravljanja informacijske varnosti je MDP za MF izvajalo tudi naloge varnostno-operativnega centra, kot so pregled in ugotavljanje ranljivosti spletnih aplikacij in informacijskih sistemov na vseh stopnjah razvoja in delovanja.

2.2.3.2.b Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, MDP za MF izvedlo 20 penetracijskih testiranj. Naročila so bila izvedena na podlagi zahtevkov, ki jih je MF oddalo MDP prek aplikacije Redmine. MF pa z MDP ni imelo sklenjenega dogovora o odgovornosti na področju informacijske varnosti, ki bi določal razmejitev odgovornosti pri izvajanju varnostnih preverjanj (povezava s točko 2.2.1.2).

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za finance (MF) pri izvajanju projekta prenove informacijskega sistema (IS) MFERAC v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2025. Da bi lahko izrekli mnenje, smo iskali odgovor na vprašanje, ali je bilo MF učinkovito pri načrtovanju projekta prenove IS MFERAC, pri izboru izvajalca ter pri vodenju in izvajanju projekta prenove IS MFERAC.

Menimo, da je bilo MF pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2025 **delno učinkovito**.

V zvezi z načrtovanjem projekta prenove IS MFERAC smo ugotovili, da je MF v določeni meri izhajalo iz sprejetih strateških dokumentov. V investicijski dokumentaciji je MF opredelilo posebne cilje projekta, ki so bili sicer specifični, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni, vendar pa niso bili določeni v obliki, ki bi omogočala njihovo merljivost, saj ni bilo določenih kazalnikov za njihovo spremljanje.

Pri izboru variante projekta prenove IS MFERAC je MF izvedlo tako analizo stroškov in koristi kot tudi analizo tveganj, a je nato upoštevalo zgolj analizo stroškov in koristi ter zaradi boljšega neto učinka izbralo varianto, ki je bila povezana z večjimi tveganji, pri tem pa ni opredelilo, kako bo ugotovljena tveganja obvladovalo.

Načrtovanje finančnih sredstev za izvedbo projekta IS MFERAC v času priprave investicijskega programa ni bilo ustrezno. MF je sredstva, v skupnem znesku 8,7 milijona EUR, načrtovalo na podlagi preteklih izkušenj, ob tem pa ni pojasnilo metodologije izračuna ocenjenih stroškov projekta, sredstva, potrebna za vzdrževanje IS, pa je pomembno podcenilo. Z novelacijo investicijskega programa je MF ocenjene stroške projekta prenove IS MFERAC povečalo za kar 211,7 %, pri tem pa ni bilo razvidno, na podlagi katerih sprememb ali drugih relevantnih podlag je bilo takšno povečanje utemeljeno.

Čeprav so sredstva za prilagoditve IS MFERAC zaradi implementacije sprememb predpisov v IS MFERAC vsako leto predstavljala pomemben delež zagotovljenih sredstev projekta prenove IS MFERAC, MF ni ločeno načrtovalo sredstev za ta namen. Poleg tega v postopke usklajevanja teh predpisov in ocenjevanja njihovih finančnih posledic ni vključevalo projektne skupine IS MFERAC. Posledično se je zmanjšal obseg sredstev, ki so bila na voljo za pomembne nadgradnje in razvojne aktivnosti.

Menimo tudi, da MF ni ustrezno načrtovalo potrebnega časa za izvedbo projekta prenove IS MFERAC in potrebnih kadrovskega virov. Ocena trajanja projekta je bila pripravljena brez kakršne koli utemeljitve ocene, koliko časa naj bi trajala implementacija posameznih aktivnosti prenove, ob tem pa je MF tudi napačno ocenilo nekatere temeljne predpostavke projekta. V okviru načrtovanja MF tudi ni zadostno analiziralo obstoječih kadrovskega zmogljivosti oziroma jih ni upoštevalo pri pripravi načrta izvedbe.

Kljub dejstvu, da MF v času načrtovanja prvega postopka javnega naročila za izbor izvajalca ni imelo zadostnih vhodnih podatkov za načrtovanje stroškov in časovnega načrta projekta, pa MF ni niti raziskalo niti analiziralo prednosti dvofazne izvedbe javnega naročila, temveč je z enim javnim naročilom izbralo (istega) izvajalca za pripravo projekta in izvedbo prenove IS MFERAC.

V zvezi z vodenjem in izvajanjem projekta prenove IS MFERAC smo ugotovili, da je MF večinoma ustrezno določilo ustrezno organizacijsko strukturo projekta, v izvajanje projekta prenove IS MFERAC pa ni v zadostni meri vključilo skupine, odgovorne za tehnično področje. Prav tako MF ni poskrbelo za kontinuirano sestajanje projektne sveta, ki se kljub težavam, povezanim z zamudami in podražitvami v vsem času izvajanja projekta prenove IS MFERAC sestal samo štirikrat.

Za izvedbo projekta prenove IS MFERAC je MF izvedlo 4 javna naročila. MF je javna naročila in na njihovi podlagi sklenjene pogodbe oblikovalo tako, da je dejansko naročilo zgolj določeno število programerskih ur, pri tem pa ni opredelilo, kaj mora izvajalec v okviru programerskih ur izvesti. Dejanska vsebina posameznega izdelka in obseg potrebnih ur za njegovo izvedbo sta bila določena naknadno, s posameznimi naročili. Na tak način je bila končna cena posameznega izdelka določena šele med izvajanjem projekta, ko je bil izvajalec že izbran in je bila z njim že podpisana pogodba. S tem je bilo breme zagotavljanja uresničevanja ciljev projekta v celoti preneseno v fazo izvajanja projekta, s čimer si je MF pomembno zmanjšalo možnosti za pogajanja glede cene posameznih izdelkov. Ob tem pa MF z zunanjim izvajalcem ni imelo dogovorjene metodologije glede določanja potrebnega števila ur za posamezno naročilo. Posledično je izvajalec praviloma sam določil, koliko programerskih ur bo potreboval za izvedbo posameznega naročila in s tem tudi kakšna bo njegova cena. MF je lahko v primeru nestrinjanja le zavrnilo izvedbo posameznega naročila, kar pa v primerih naročil, ki so bila nujna za implementacijo sprememb predpisov ali nadaljnje delo na projektu, ni bilo mogoče. Menimo, da je navedena praksa predstavljala neustrezno obvladovanje pogodbenega razmerja.

MF tekom izvajanja projekta ni zagotovilo, da bi bili vsi cilji projekta prenove IS MFERAC doseženi, saj jih ni sistematično upoštevalo v okviru letnega načrtovanja in pri izvajanju posameznih naročil, prav tako pa uresničevanja ciljev projekta ni ustrezno spremljalo.

Poleg tega menimo tudi, da MF ni učinkovito upravljalo s finančnimi viri in s časom za izvedbo projekta ter ni ravnalo učinkovito s tem, ko je med izvajanjem projekta opustilo vpeljavo nekaterih orodij, s katerimi bi lahko optimiziralo porabo časa in sredstev. Je pa MF vzpostavilo in izvajalo ustrezen sistem administrativnega nadzora in ustrezen nadzor nad kakovostjo dobavljenih izdelkov.

Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, projekt prenove IS MFERAC še ni bil zaključen, glede na zadnji načrt naj bi se zaključil konec leta 2027. Menimo, da so ugotovljene nesmotrnosti pri načrtovanju in izvajanju projekta IS MFERAC pomembno vplivale na povečanje stroškov in zamude pri izvajanju projekta prenove IS MFERAC. Posledica ugotovljenih pomanjkljivosti je bila tudi, da MF do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uspelo zagotoviti sredstev za implementacijo nekaterih nujnih posodobitev IS MFERAC, [REDACTED]

4. Priporočila

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- v prihodnje določa cilje, ki bodo tudi merljivi, tako da določi kazalnike, potrebne za spremljanje njihovega uresničevanja,
- v prihodnje v primerih, ko ugotovi večje razlike v tveganjih variant, te upošteva pri izboru in v primeru izbire bolj tvegane variante opredeli, kako bo ugotovljena tveganja obvladovalo, oziroma izdela načrt upravljanja tveganj,
- v prihodnje izračune predvidenih stroškov projektov pripravlja na podlagi predvidenih elementov projekta ob sodelovanju tehničnih strokovnjakov, zunanjih izvajalcev in na podlagi izkušenj iz preteklih obdobj, pri čemer naj posebno pozornost nameni stroškom vzdrževanja,
- ob pripravi naslednjih projektov prenove IS MFERAC pri oceni sredstev ločeno načrtuje sredstva za nepredvidene spremembe predpisov,
- v postopke usklajevanja predlogov zakonov in drugih predpisov vključi tudi projektno skupino IS MFERAC, ki naj oceni morebitna potrebna dodatna sredstva za posodobitev IS MFERAC iz naslova sprememb predpisov; Ministrstvo za finance pa naj na podlagi te ocene zagotovi potrebna dodatna sredstva,
- v odsotnosti zadostnih informacij o projektu prenove IS, v skladu s Smernicami za javno naročanje informacijskih rešitev, za razvoj informacijske rešitve izbere dvofazni postopek, pri čemer v okviru prve faze pridobi potrebne informacije za oceno vrednosti posameznih elementov prenove,
- v javnih naročilih v zvezi z razvojem posameznih rešitev vsaj za tiste posamezne rešitve, ki so v času načrtovanja že predvidene, bodisi vnaprej opredeli izdelke, ki jih pričakuje od izvajalca v okviru določenega števila programerski ur, bodisi javno naročilo izvede tako, da je med ponudniki odprta konkurenca ne samo za ceno posamezne programerske ure, temveč za ceno celotne izvedbe, ki vključuje tako ceno posamezne ure kot število ur,
- sestanke projektne sveta sklicuje bolj pogosto in zagotovi kontinuirano izvajanje nalog, za katere je bil ustanovljen,
- v pogodbah z izvajalci bolj natančno definira pričakovane rezultate in izvajalce zaveže k dobavi pričakovanih izdelkov,
- upoštevajoč cilje projekta prenove IS MFERAC kriterije in prioritete za uvrstitev posameznih naročil v letni načrt dela določi tudi formalno, pri tem pa opredeli tudi, katera naročila v okviru prenove bo oddalo v izvedbo prednostno,
- z Ministrstvom za digitalno preobrazbo sklene dogovor o informacijski varnosti, v katerem podrobneje opredeli odgovornosti za posamezne segmente informacijske varnosti,
- se z izvajalcem, če je mogoče že v okviru obstoječe pogodbe, sicer pa v naslednjih pogodbah, v primerih, kjer izvajalec ni vezan k dobavi izdelka, dogovori glede metodologije za določanje potrebnega števila ur za posamezno naročilo in postopka nadzora oziroma preveritve ustreznosti njihove ocene,
- izvede analizo, v katerih segmentih bi bilo smiselno izvesti parametrizacijo najpogostejših sprememb IS MFERAC, da bo Ministrstvo za finance vsaj pri upravljanju najpogostejših prilagoditev IS MFERAC manj odvisno od zunanjega izvajalca,

- sprotno spremlja izvajanje sprejetega terminskega načrta in ga v sodelovanju z zunanjim izvajalcem vseskozi prilagaja glede na dejansko izvedbo.

Pravni pouk

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

Po pooblastilu št.: 011-5/2023-129
mag. Aleksej Šinigoj,
drugi namestnik predsednice

Vročiti:

1. Ministrstvu za finance,
2. mag. Mateji Vraničar Erman,
3. dr. Andreju Bertonciju,
4. mag. Andreju Širclju,
5. 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