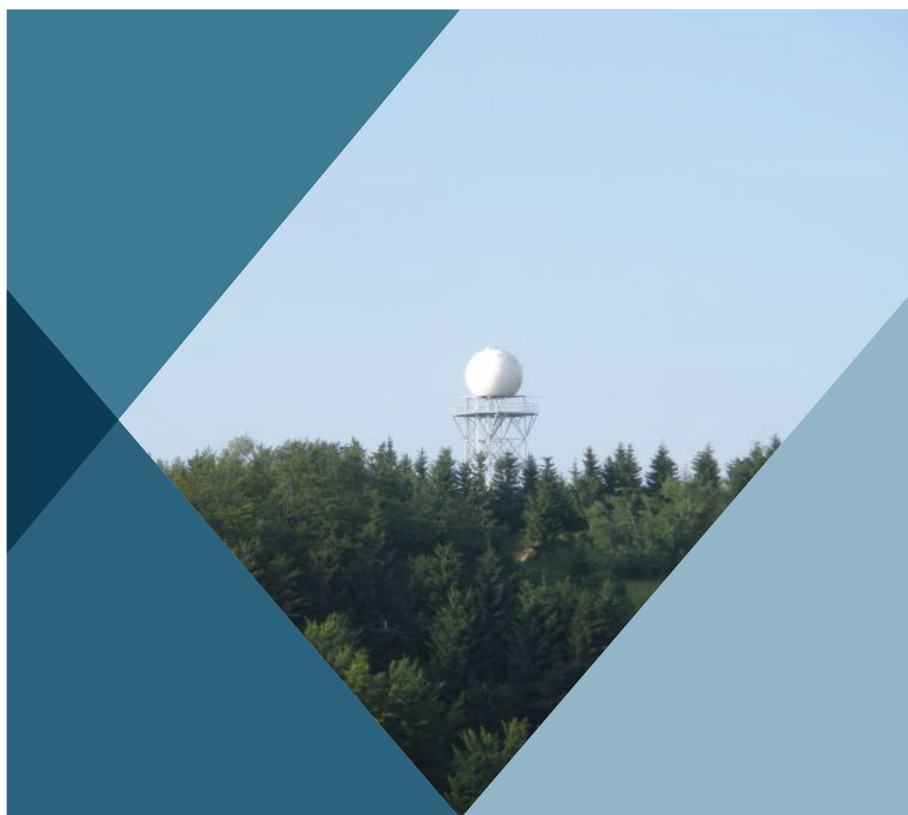




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema organa upravljanja



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 in uspešnost delovanja

informacijskega sistema organa upravljanja

Številka: 320-4/2013/50

Ljubljana, 24. oktobra 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015. Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo kot organ upravljanja do 1. 3. 2014 pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT), od 1. 3. 2014 pa Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: Služba Vlade).

Organ upravljanja ni zagotavljal učinkovitega delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja.

Organ upravljanja za programsko obdobje 2007–2013 ni pripravil ustrezne strategije razvoja informacijskega sistema, za programsko obdobje 2014–2020 pa strategije razvoja informacijskega sistema sploh ni pripravil. Računsko sodišče je že leta 2011 v reviziji zahtevalo, da mora organ upravljanja s predloženim načrtom zagotoviti, da bodo v informacijski sistem zapisani točni zneski z listin. Organ upravljanja je sicer sklenil pogodbo za pripravo konverzije podatkovnega tipa *float* v *decimal* v podatkovni zbirki RPARR, kar je organ upravljanja tudi potrdil in plačal. Popravljenе verzije informacijskega sistema z zamenjanim tipom zapisa podatkov *decimal* pa ni predal v produkcijo. Za pripravo razpisne dokumentacije za novi informacijski sistem je organ upravljanja sklenil pogodbo za svetovanje, ki jo je zaradi nesoglasij glede predmeta pogodbe sporazumno prekinil. Organ upravljanja je nato v razpisni dokumentaciji za novi informacijski sistem e-MA zapisal le splošne pravne podlage, ki veljajo za izvajanje kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Organ upravljanja ni predpisal delovanja informacijskega sistema, ki bi zagotovilo učinkovitost dela uporabnikom sistema, ob prevzemu pa bi omogočilo preverjanje ustreznosti dobavljenega informacijskega sistema. Le z okvirno opredeljenim predmetom javnega naročila organ upravljanja ni omogočil enakopravnega dostopa vsem ponudnikom, saj so imeli prednost ponudniki, ki so že poznali področje in delovanje informacijskega sistema ISARR zaradi preteklega vzdrževanja informacijskega sistema organa upravljanja. Na podlagi seznama naročenih izdelkov v pogodbi za novi informacijski sistem e-MA je računsko sodišče ugotovilo, da je organ upravljanja naročil le izdelavo prototipa namesto delujočega informacijskega sistema. Ponudbena dokumentacija izbranega izvajalca ni vsebovala vseh dokazil glede zahtevanih referenc in bi jo organ upravljanja moral izločiti kot nepopolno.

Organ upravljanja je s pogodbo za projektno vodenje in nadzor izgradnje novega informacijskega sistema e-MA najel storitve zunanjega izvajalca RRC, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba RRC) in kupil licence za informacijsko podporo za projektno vodenje. Te bi omogočale nadzor tudi nad delom zaposlenih pri zunanjem izvajalcu za dobavo informacijskega sistema e-MA, čeprav je v pogodbi za izgradnjo informacijskega sistema e-MA že vključeno tudi projektno vodenje. V projektno skupino ni bilo imenovano vodstvo Službe Vlade, kar pomembno zmanjšuje možnost uspešnega dokončanja projekta. V proces razvoja in vzdrževanja niso vključene odgovorne osebe za sistemske rešitve Urada za kohezijsko politiko. Udeleženi so le zaposleni Službe za informacijsko podporo. Čeprav organ upravljanja razlikuje

med enostavnimi in zahtevnejšimi nalogami, kriterij delitve med obema vrstama nalog ni bil določen. V okviru pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema so bili izvedeni predvsem manjši posamezni popravki informacijskega sistema ISARR, velikokrat pa le popravki podatkov za posamezne operacije, ki so bili predvsem posledica nedomišljenih in nenatančnih opredelitev zahtevanih parcialnih sprememb informacijskega sistema ISARR. Posamezni popravek ali nadgradnja informacijskega sistema ISARR je zato v posameznih primerih povzročila nove napake v delovanju kakšnega drugega dela informacijskega sistema, kar je bila podlaga za novo naročilo popravka ali nadgradnje. Organ upravljanja je v okviru pogodbe za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR naročil izvedbo prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje do nabave novega informacijskega sistema e-MA. Kot podlago so uporabili nadgrajeni informacijski sistem ISARR z uporabo tipa zapisa podatka *decimal*, pokrival naj bi le funkcionalnosti, ki so nujne za načrtovanje in črpanje kohezijskih sredstev. V specifikaciji prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje so zahteve opredeljene tako okvirno, da ni razvidne povezave med zahtevanimi storitvami in ocenjenim številom ur zunanega izvajalca za izvedbo teh storitev ter plačilom.

V strateških usmeritvah se organ upravljanja ni opredelil o tem, na kakšen način se bosta izvajala razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema. Različnim usmeritvam v posameznih obdobjih je bila prilagojena izbira zaposlenih. Organ upravljanja systemskega administratorja ni zaposlil, kljub temu se je odločil za samostojno izvajanje vzdrževanja systemske programske opreme in tudi strojne opreme. To delo naj bi opravljal zaposleni, ki opravlja naloge programerja. Odločitev organa upravljanja pomeni neskladje z dobro prakso ločevanja nalog. V letu 2014 je organ upravljanja izvedel javno naročilo za nabavo strojne opreme. Razpisana konfiguracija strojne opreme ni temeljila na analizi potreb, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Po oceni računskega sodišča izdatek v celotnem pogodbenem znesku Službe Vlade ni bil potreben za njeno delovanje in za izvajanje nalog. Računsko sodišče je ugotovilo, da so težave pri uporabi informacijskega sistema nastajale predvsem zaradi napak v delovanju informacijskega sistema in zahtev za popravke podatkov v podatkovni zbirki, česar pa informacijski sistem ISARR uporabnikom ni omogočal. Opis napak, ki jih je javljal informacijski sistem, je bil v večini primerov za uporabnika informacijskega sistema neuporaben in nerazumljiv. Iz odgovorov uporabnikov informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je uporaba informacijskega sistema le delno (za 50 odstotkov vseh uporabnikov) pripomogla k učinkovitejšemu izvajanju poslovnih procesov, tretjini vseh anketiranih uporabnikov pa je uporaba informacijskega sistema ISARR predstavljala oviro pri delu.

Organ upravljanja je v Oceni varnostnih tveganj informacijskega sistema Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko opredelil stopnjo tajnosti podatkov v informacijskem sistemu na nepravilni podlagi. Organ upravljanja ni imel določenega postopka za prenehanje uporabniških računov, zato ni imel podatka o veljavnem številu uporabnikov informacijskega sistema ISARR. Med uporabniki informacijskega sistema ISARR so bili tudi zaposleni pri zunanjem izvajalcu storitev vzdrževanja in nadgradenj ter zaposleni v Službi za informacijsko podporo, kar predstavlja tveganje za nepooblaščen vnos oziroma spreminjanje podatkov. Kljub navodilom o ravnanju ob varnostnih incidentih organ upravljanja o incidentih ni bil seznanjen na predpisan način niti ni vodil poročil o incidentih. Organ upravljanja ni opravljal nadzora izvedenih popravkov niti za izvedene popravke neposredno v podatkovni zbirki. Organ upravljanja prav tako ni opisal postopka za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja in ni opredelil sprejemljivega trajanja nedostopnosti uporabe informacijskega sistema ISARR. Organ upravljanja je z Ministrstvom za javno upravo sklenil dogovor o sodelovanju na področju gostujoče opreme, v katerem je predviden čas za vzpostavitev ponovnega delovanja informacijskega sistema v primeru izrednega dogodka visoke intenzivnosti 45 dni. Po podatkih organa za potrjevanje je bilo v obdobju

od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 zaradi napak v delovanju informacijskega sistema ISARR zavrženih za najmanj 38 odstotkov vseh zavrženih zahtevkov za povračilo v vrednosti najmanj 41.624.744 evrov, kar predstavlja 46 odstotkov vrednosti vseh zavrženih zahtevkov za povračilo.

Organ upravljanja ni zagotavljal uspešnega delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja.

Organ upravljanja ni vodil evidence, iz katere bi bila razvidna razpoložljivost informacijskega sistema, prav tako pa ni izvedel performančnih meritev delovanja informacijskega sistema ISARR. Zato je računsko sodišče informacije pridobilo z anketo uporabnikov. Kar 35 odstotkov vseh uporabnikov je navedlo, da informacijski sistem pogosto ni bil razpoložljiv. Prav tako odgovori anketiranih uporabnikov kažejo, da pričakovanja uporabnikov glede odzivnih časov informacijskega sistema ISARR niso bila izpolnjena. V informacijskem sistemu ISARR računovodski podatki o stroških iz zahtevka za izplačilo in zahtevka za povračilo niso shranjeni, čeprav sodi med naloge Službe Vlade zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki. Podatki v podatkovnih zbirkah informacijskega sistema ISARR tako niso popolni, saj iz njih ni mogoče dobiti pravih vrednosti zahtevkov za izplačila in zahtevkov za povračila. Ob uporabniških vpogledih posameznih zapisov na ekranu se namreč vrednosti iz zahtevka za izplačilo vsakič znova izračunajo, kar prispeva k počasnejšemu delovanju informacijskega sistema ISARR. Organ upravljanja je za izračun podatkov o stroških uporabljal različne načine izračunavanja. Podatkov, ki so bili uporabnikom razvidni z ekranov, in podatkov, poslanih organu za potrjevanje, Služba Vlade med seboj ni primerjala. Testiranje informacijskega sistema ni bilo podprto z dokazi o izidih testiranja, čeprav je zunanji izvajalec posredoval testne zapisnike, v katerih je bilo označeno, da je rezultat testa pravi. Testiranje je največkrat opravljal samo zunanji izvajalec. Kadar je testiranje izvajal še organ upravljanja, so ga izvajali zaposleni Službe za informacijsko podporo, ne pa tudi dejanski uporabniki sistema, ki dobro poznajo postopke izvajanja evropske kohezijske politike. Ob izvedenih popravkih informacijskega sistema ISARR organ upravljanja tudi ni zagotovil izvedbe regresijskih testov, zato so ob tem nastajale nove napake v delovanju informacijskega sistema oziroma so bile posamezne že delujoče funkcionalnosti v vmesnem času odstranjene.

Organ upravljanja je za pripravo poročila o zaključku operacije 2007–2013 pripravil "Prevedbeno tabelo", v njej pa ni navedel vira podatkov za finančne podatke, prav tako pri naročilu izvedbe izpisa zunanjemu izvajalcu ni opredelil, katera podatkovna polja naj bi zunanji izvajalec za pripravo poročila uporabil. V navodilu je še navedeno, da posredniško telo zagotovi usklajenost podatkov iz poročila s podatki v informacijskem sistemu ISARR, kar pomeni, da je pravilnost podatkov iz pripravljenega poročila treba še preverjati, saj podatki, ki so pridobljeni iz informacijskega sistema ISARR, niso zanesljivi. Informacijski sistem ISARR ne zagotavlja zanesljivih podatkov v registru upravičencev, saj so podatki za nekatere upravičence zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema ISARR zapisani večkrat in se večinoma med seboj ne razlikujejo. Pri uporabi registra upravičencev za zapis listin v informacijski sistem ISARR so uporabniki uporabili različne zapise o upravičencu, zato ni mogoče dobiti zanesljivega podatka o vseh listinah, ki se nanašajo na posameznega upravičenca. Ker se podatka o vsoti zneskov iz zahtevkov za izplačilo in izplačil po odredbah med seboj nista ujemala, ju je organ upravljanja v informacijskem sistemu ISARR usklajeval z uvedbo fiktivnih odredb v znesku enega centa. Na ta način sta se znesek izplačil iz državnega proračuna in znesek povračil Evropske unije ujemala z zneski, evidentiranimi v informacijskem sistemu ISARR. Zaradi navedenega fiktivne odredbe nimajo podlage v verodostojni računovodski listini. Razlike so namreč nastale zaradi uporabe različnih tipov zapisa podatkov za enako vsebino v posameznih modulih in pripadajočih podatkovnih zbirkah. Zaradi različnosti zapisov v

podatkovni zbirki so nekonsistentni tudi prikazi in izpisi vrednosti podatkov, ki so hkrati lahko tudi rezultat različno izvedenih preračunov vsote zneskov.

Organ upravljanja četrtnih poročil o črpanju sredstev evropske kohezijske politike, ki jih je posredoval Vladi Republike Slovenije, ni pripravljala v informacijskem sistemu ISARR. Viri podatkov o načrtovanih sredstvih iz potrjenih operacij in podatkov o vrednostih podpisanih pogodb so bile namesto podatkov iz informacijskega sistema ISARR ročno vodene evidence posredniških teles. Podatke o vrednosti registriranih in certificiranih zahtevkov za povračilo je pripravila Služba za informacijsko podporo s poizvedbo v podatkovni zbirki ISARR. Pri medresorskem usklajevanju poročila se je izkazalo, da pripravljene podatke iz informacijskega sistema ISARR niso bili vedno točni, zato so jih nadomestili s podatki, ki so jih posredovala ministrstva oziroma organ za potrjevanje. Organ upravljanja je za vmesno obdobje do izgradnje novega informacijskega sistema e-MA naročil prenovo informacijskega sistema ISARR. Tudi v njem finančnih podatkov iz zahtevkov za izplačilo ob nastanku ne zapisuje v podatkovno zbirko. Tako organ upravljanja ob prehodu na novi informacijski sistem e-MA ne bo imel točnih finančnih podatkov. Ker informacijski sistem pogosto ni bil razpoložljiv oziroma je napačno deloval, uporabniki podatkov o listinah in na njih temelječih zahtevkih za izplačilo niso vnašali sproti. Zato je obstajal razkorak med vnesenimi podatki za zahteve za izplačilo in za odredbe za izplačilo, najdaljši razkorak je glede na podatke do 30. 9. 2015 znašal 1.132 dni. Razlika med vnesenimi podatki za zahteve za izplačilo in za odredbe za izplačilo je na dan 30. 9. 2015 znašala 2.567.314 evrov. Prav tako je obstajala razlika med izplačanimi sredstvi iz državnega proračuna in predloženimi zahtevki za povračilo, ki je na dan 30. 9. 2015 znašala 110.115.050 evrov.

Računsko sodišče je zahtevalo predložitev *odzivnega poročila* in Službi Vlade podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. Uvod	10
1.1 CILJ REVIZIJE	10
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	13
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	13
1.4 PREDSTAVITEV PODROČJA KOHEZIJSKE POLITIKE	16
1.4.1 Programsko obdobje 2007–2013	17
1.4.1.1 Izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike.....	18
1.4.1.2 Financiranje operacij	20
1.4.2 Programsko obdobje 2014–2020	23
1.4.2.1 Izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike.....	25
1.4.2.2 Financiranje operacij	26
1.5 INFORMACIJSKI SISTEM ORGANA UPRAVLJANJA	27
1.5.1 Informacijski sistem za programsko obdobje 2007–2013.....	27
1.5.1.1 Opis informacijskega sistema ISARR.....	27
1.5.1.2 Opis arhitekture za delovanje informacijskega sistema ISARR	29
1.5.1.3 Pogodbe za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR.....	30
1.5.1.4 Finančna sredstva za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR.....	33
1.5.2 Informacijski sistem za programsko obdobje 2014–2020.....	34
1.5.2.1 Pogodbe za izgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema e-MA.....	34
2. UGOTOVITVE	36
2.1 UČINKOVITOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR.....	36
2.1.1 Strategija razvoja informacijskega sistema organa upravljanja	36
2.1.2 Zunanje storitve.....	37
2.1.2.1 Informacijski sistem organa upravljanja za programsko obdobje 2007–2013.....	37
2.1.2.2 Informacijski sistem organa upravljanja za programsko obdobje 2014–2020.....	38
2.1.3 Upravljanje sprememb.....	43
2.1.4 Upravljanje s človeškimi viri	45
2.1.5 Tehnološka infrastruktura	47
2.1.6 Usposobljenost uporabnikov za uporabo informacijskega sistema ISARR.....	48
2.1.7 Upravljanje informacijske varnosti	51

2.1.8	Vpliv napak v informacijskem sistemu ISARR na črpanje evropskih sredstev	53
2.2	USPEŠNOST DELOVANJA INFORMACIJSKEGA SISTEMA ISARR	56
2.2.1	Delovanje operativnega okolja	56
2.2.2	Testiranje sprememb v informacijskem sistemu ISARR.....	59
2.2.3	Zapis zahtevanih podatkov iz Uredbe 1828/2006/ES v informacijskem sistemu ISARR	59
2.2.4	Zapis zahtevanih podatkov iz Navodila za zaključevanje operativnih programov v informacijskem sistemu ISARR.....	61
2.2.5	Točnost in zanesljivost podatkov v informacijskem sistemu ISARR	61
2.2.6	Popolnost podatkov v informacijskem sistemu ISARR.....	63
2.2.7	Pravočasnost vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR.....	64
3.	MNENJE	67
3.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI	67
3.2	MNENJE O USPEŠNOSTI.....	70
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	73
5.	PRIPOROČILA	75
6.	PRILOGI	76

1. UVOD

Za delovanje informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja, ki so predmet revizije, je bilo kot organ upravljanja do 1. 3. 2014 pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 1. 3. 2014 pa Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 21. 6. 2013, dopolnitvi sklepa pa 15. 9. in 30. 11. 2015.³

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja. 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 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015. Pri posameznih vprašanjih poročamo tudi o preteklih dogodkih na obravnavanem področju, ki pa niso vplivali na izrek mnenja.

Računsko sodišče je v letu 2011 izvedlo revizijo učinkovitosti in pravilnosti poslovanja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se je nanašal na informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov⁵ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo ISARR iz leta 2011). V okviru te revizije smo ugotovili, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni zagotavljala učinkovitega delovanja informacijskega sistema ISARR. Prav tako je bilo poslovanje Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v delu, ki se je nanašalo na informacijski sistem ISARR, pri zagotavljanju skladnosti z določili

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-4/2013/2, št. 320-4/2013/23 in št. 320-4/2013/25.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Revizijsko poročilo *Informacijski sistem Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, št. 1210-3/2009/88 z dne 15. 11. 2011.

evropskih uredb⁶ zaradi ugotovljenih nepravilnosti v obdobju, na katero se je nanašala revizija informacijskega sistema ISARR, v pomembnem neskladju s predpisi. Zahtevali smo izvedbo popravilnih ukrepov in podali priporočila za izboljšanje učinkovitosti delovanja informacijskega sistema ISARR.

V reviziji smo preverili, ali je organ upravljanja izvedel zahtevane popravilne ukrepe in upošteval priporočila iz revizijskega poročila ISARR iz leta 2011. Poleg tega smo preverili učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema organa upravljanja v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Da bi lahko izrekli mnenji o učinkovitosti in uspešnosti delovanja informacijskega sistema organa upravljanja, smo si zastavili dve glavni vprašanji, in sicer:

- *ali organ upravljanja zagotavlja učinkovito delovanje informacijskega sistema organa upravljanja;*
- *ali organ upravljanja zagotavlja uspešno delovanje informacijskega sistema organa upravljanja.*

Na prvo glavno vprašanje smo odgovorili tako, da smo poiskali odgovore na naslednji podvprašanji:

- ali informacijski sistem organa upravljanja omogoča učinkovito podporo kohezijski politiki;
- ali so napake v informacijskem sistemu organa upravljanja povzročile počasnejše črpanje evropskih sredstev.

V zvezi s prvim revizijskim podvprašanjem nas je zanimalo:

- ali obstaja strategija razvoja informacijskega sistema organa upravljanja, ki je v skladu z zakonskimi in poslovnimi zahtevami;
- ali je bila nabava storitev nadgradenj in vzdrževanja informacijskega sistema organa upravljanja izvedena v skladu s strategijo organa upravljanja ter z zakonodajo in so bile pri nabavi upoštewane vse organizacijske, varnostne in performančne zahteve;
- ali je bilo uvedeno standardizirano upravljanje sprememb za obravnavo vseh zahtev za spremembe v informacijskem sistemu organa upravljanja za ustrezno podporo kohezijski politiki in zanje obstaja ustrezna sled in to velja tudi za nujne spremembe;
- ali organ upravljanja upravlja in nadzoruje odnos z zunanjim izvajalcem in zunanje storitve;
- ali je organ upravljanja v strategiji ustrezno načrtoval in nato ustrezno upravljal s človeškimi viri za ustrezno podporo izvajanju kohezijske politike;
- ali je organ upravljanja načrtoval, uporabljal in vzdrževal potrebno tehnološko infrastrukturo za delovanje informacijskega sistema in ali je zbiral in pregledoval podatke o uspešnosti delovanja;
- ali so bili uporabniki ustrezno usposobljeni za uporabo informacijskega sistema organa upravljanja;
- ali so bile vzpostavljene ustrezne politike in postopki za varovanje informacijskega sistema ISARR in so bile v skladu z njimi dodeljene uporabnikom uporabniške pravice in je bila urejena varnost v okolju podatkovne baze SQL Server.

⁶ Uredba sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L, št. 201 z dne 31. 7. 2006 s spremembami; v nadaljevanju: Uredba 1083/2006/ES), in Uredba komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006 s spremembami; v nadaljevanju: Uredba 1828/2006/ES).

V zvezi z drugim revizijskim podvprašanjem nas je zanimalo:

- ali je organ za potrjevanje zavračal zahtevke za povračilo zaradi napak v podatkih v informacijskem sistemu organa upravljanja.

Na drugo glavno vprašanje smo odgovorili tako, da smo poiskali odgovore na naslednji podvprašanji:

- ali je bil organ upravljanja uspešen pri izvajanju in nadzorovanju storitev za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema organa upravljanja;
- ali je delovanje informacijskega sistema skladno z zahtevami uredb in ostalih predpisov, ki jih navajamo v nadaljevanju.

V zvezi s prvim revizijskim podvprašanjem nas je zanimalo:

- ali je bilo delovanje operativnega okolja informacijskega sistema v skladu z dogovorjenimi zahtevami uporabnikov in zapisanimi zahtevami v razpisni dokumentaciji in zahtevkih za nadgradnjo in vzdrževanje;
- ali je obstajalo ustrezno testiranje za preveritev, da so infrastrukturne rešitve in spremembe v informacijskem sistemu ustrezale zahtevam in niso imele vgrajenih napak, ter ali je bil izveden končni sprejemni test, ki so ga opravili lastniki poslovnega procesa.

V zvezi z drugim revizijskim podvprašanjem nas je zanimalo:

- ali so v informacijskem sistemu organa upravljanja konsistentno zapisani vsi zahtevani podatki iz Uredbe 1028/2006/ES;
- ali so v informacijskem sistemu organa upravljanja konsistentno zapisani vsi zahtevani podatki iz Navodila za zaključevanje operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju: Navodilo za zaključevanje operativnih programov);
- ali so podatki v informacijskem sistemu organa upravljanja točni in zanesljivi;
- ali so podatki v informacijskem sistemu organa upravljanja popolni;
- ali so bili podatki vneseni v informacijski sistem organa upravljanja pravočasno.

Mnenji o učinkovitosti in uspešnosti smo izrekli na podlagi ocen o učinkovitosti in uspešnosti, ki temeljita na okvirih dobre prakse upravljanja informacijske tehnologije. Za finančno perspektivo 2007–2013 oceni temeljita tudi na presoji izpolnjevanja zahtev Uredbe 1083/2006/ES, Uredbe 1828/2006/ES in Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁷ (v nadaljevanju: uredba za programsko obdobje 2007–2013) ter druge zakonodaje na tem področju. Za finančno perspektivo 2014–2020 oceni temeljita tudi na presoji izpolnjevanja zahtev Uredbe 1303/2013⁸ in Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v

⁷ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13, 89/14.

⁸ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013; v nadaljevanju: Uredba 1303/2013).

programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta⁹ (v nadaljevanju: uredba za programsko obdobje 2014–2020).

1.2 Revizijski pristop

Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o smotrnosti poslovanja. Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednje kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja:

- proučevanje pravnih ter drugih podlag, ki opredeljujejo področje kohezijske politike in informacijskega sistema organa upravljanja;
- zbiranje, pregled in presojo dostopne dokumentacije organa upravljanja o upravljanju z informacijskim sistemom organa upravljanja;
- analiziranje podatkov, pridobljenih neposredno iz informacijskega sistema organa upravljanja, in preverjanje dobljenih rezultatov z informacijami v poročilih;
- intervjuje pri revidirancu in anketo pri drugih udeležencih, ki so bili neposredno vključeni kot uporabniki informacijskega sistema organa upravljanja; z anketo smo zbrali njihova mnenja o delovanju informacijskega sistema ISARR za uporabnike v vlogah organa upravljanja, posredniških teles in končnih upravičencev;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

1.3 Predstavitev revidiranja

Za revidiranja je bilo določeno MGRT, ki je opravljalo naloge kot organ upravljanja. Z dnem prisege ministrov po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁰ je 10. 2. 2012 prenehala delovati Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, njene naloge s področja regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike pa so prešle v pristojnost MGRT, ki je imelo naslednja delovna področja:

- področje podjetništva, konkurenčnosti in tehnologije,
- področje turizma,
- področje notranjega trga,
- področje evropske kohezijske politike,
- področje regionalnega razvoja in evropskega teritorialnega sodelovanja.

Naloge organa upravljanja¹¹ je izvajala notranja organizacijska enota MGRT, in sicer Direktorat za evropsko kohezijsko politiko, ki so ga sestavljali štirje sektorji:

- Sektor za razvojno načrtovanje, spremljanje in vrednotenje,
- Sektor za sklade kohezijske politike,

⁹ Uradni list RS, št 29/15.

¹⁰ Uradni list RS, št. 8/12.

¹¹ Za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR), Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČU) in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI).

- Sektor za sistem,
- Sektor za kontrolo – Cilj 1.

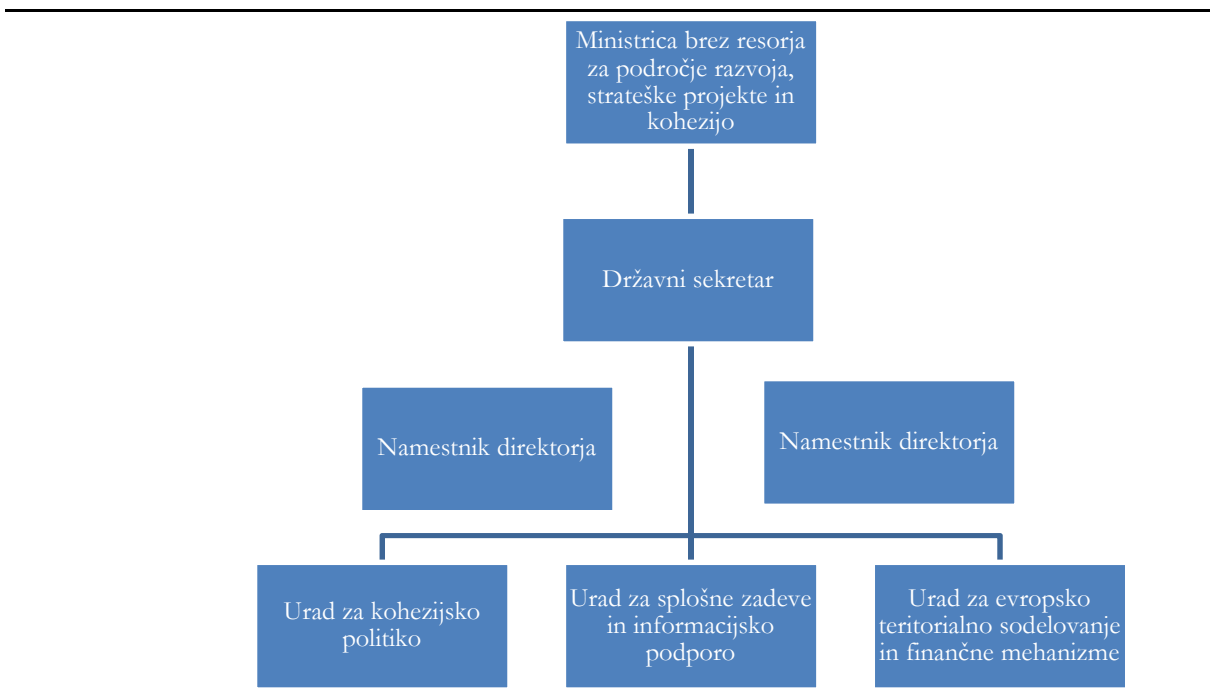
Z Zakonom o spremembi Zakona o državni upravi¹² so bile 1. 3. 2014 naloge na področju evropske kohezijske politike prenesene na Službo Vlade, ki v skladu z Odlokom o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko¹³ opravlja naslednje naloge:

- pripravi predlog Strategije razvoja Slovenije v sodelovanju z Uradom Republike Slovenije za makroekonomske analize;
- usklajuje razvojno načrtovanje in razvojne dokumente Republike Slovenije ter spremlja izvajanje razvojnih politik in njenih programov;
- je odgovorna za usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja ter za skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij;
- vodi priprave in usklajevanje strateških dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema kohezijska sredstva iz proračuna Evropske unije;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ki izhajajo iz veljavnega pravnega reda Evropske unije s področja kohezijske politike;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe drugih finančnih mehanizmov;
- usklajuje, določa in spremlja delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter o tem poroča vladi; v primeru ugotovljenih neskladnosti predlaga vladi ustrezne ukrepe;
- opravlja druge naloge s področja evropske kohezijske politike;
- zagotavlja pogoje za vzpostavitev, vzdrževanje in delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike;
- svetuje vladi pri sprejemanju njenih ukrepov in aktov, ki se nanašajo na izvajanje in spremljanje razvoja in kohezijske politike;
- organizira izobraževanja s področja izvajanja kohezijske politike ter s področja priprave in vodenja strateških in medresorskih projektov;
- informira javnost o uspešno zaključenih projektih;
- najkasneje do 31. 1. tekočega leta za preteklo leto poroča vladi o strateških in medresorskih projektih v izvajanju;
- opozarja vlado na projekte, ki skladno s sprejeto časovnico zamujajo več kot mesec dni;
- opravlja druge naloge v skladu s predpisi in sklepi vlade.

¹² Uradni list RS, št. 12/14.

¹³ Uradni list RS, št. 15/14, 69/14.

Slika 1: Poenostavljena organizacijska struktura Službe Vlade



Vir: spletna stran Službe Vlade¹⁴.

Služba Vlade in MGRT sta sklenila sporazum¹⁵, v katerem sta opredelila sodelovanje podpornih služb MGRT in Službe Vlade do sprejetja rebalansa proračuna za leto 2015. Služba Vlade je od ustanovitve do sprejetja Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2015¹⁶ imela zagotovljena sredstva v finančnem načrtu MGRT.

V skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko¹⁷ (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji) sodi med naloge Urada za kohezijsko politiko tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje. Znotraj Urada za kohezijsko politiko je tudi Služba za informacijsko podporo, ki ima v skladu z aktom o notranji organizaciji naslednje naloge:

- zagotavljanje informacijske podpore finančnega in fizičnega spremljanja izvajanja državnega razvojnega programa, programov Evropske unije v Sloveniji in regionalnih razvojnih programov;
- priprava in zagotavljanje podatkov za poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov Evropske unije v Sloveniji na vseh ravneh, torej organom upravljanja, organu za potrjevanje, organom izvajanja in drugim uporabnikom;

¹⁴ [URL: http://www.svrk.gov.si/si/o_sluzbi/], oktober 2016.

¹⁵ Št. 010-12/2014/1 z dne 7. 4. 2014.

¹⁶ Uradni list RS, št. 14/15.

¹⁷ Št. 100-6/2014-1 z dne 11. 3. 2014.

- sodelovanje pri vzpostavitvi in delovanju elektronskega sistema za prenos podatkov med vključenimi informacijskimi sistemi v Republiki Sloveniji o operacijah za spremljanje, vrednotenje, finančno upravljanje, preverjanje in nadzor nad izvajanjem operacij;
- sodelovanje pri pripravi in prilagajanju procesov izvajanja razvojnih programov in programov Evropske unije v Sloveniji z vidika informacijske podpore;
- zagotavljanje skrbništva procesov in ključnih šifrantov informacijskega sistema ISARR za njegovo nemoteno delovanje;
- skrb za nemoteno delovanje infrastrukture, na kateri deluje informacijski sistem;
- zagotavljanje podpore uporabnikom informacijskega sistema ISARR na vseh ravneh (upravičenci, agenti, posredniška telesa, organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizorji in drugi);
- podpora pri različnih zahtevah organa upravljanja, posredniških teles in drugih javnih institucij glede poročanja, analiz in spremljanja izvajanja omenjenih politik;
- organiziranje in izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanj z delovnega področja službe;
- zagotavljanje sistema elektronskega poročanja za različne potrebe;
- sodelovanje z drugimi domačimi in mednarodnimi organi in institucijami v okviru delovnega področja službe.

Za učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema organa upravljanja je odgovoren predstojnik v skladu s svojimi pristojnostmi.

Na MGRT so bile odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Stanko Stepšnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013;
- dr. Uroš Čufer, minister za finance in začasno odgovoren za vodenje MGRT, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 1. 3. 2014;

V Službi Vlade so bile odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Andreja Kert, državna sekretarka, od 1. 3. do 18. 9. 2014;
- mag. Violeta Bulc, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 18. 9. do 22. 10. 2014, ki je tekoče posle opravljala do 29. 10. 2014;
- dr. Miro Cerar, predsednik Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ki je začasno opravljal funkcijo ministra brez resorja, pristojnega za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 29. 10. do 19. 11. 2014;
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 11. 2014.

1.4 Predstavitev področja kohezijske politike

Izraz kohezijska politika označuje politični okvir za solidarnost na evropski ravni, ki številnim projektom po vsej Evropi zagotavlja finančna sredstva iz dveh strukturnih skladov, Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) in Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS), ter finančna sredstva Kohezijskega sklada.

1.4.1 Programsko obdobje 2007–2013

Okvir za kohezijsko politiko opredeljuje Uredba 1083/2006/ES. Določa načela in pravila partnerstva, programiranja, vrednotenja, upravljanja¹⁸, spremljanja in nadzora na podlagi delitve pristojnosti med državami članicami Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) in Evropsko komisijo.

Razpoložljiva sredstva za prevzem obveznosti skladov za obdobje 2007–2013 za vse države članice so znašala 308.041 milijonov evrov v cenah iz leta 2004. Razdelitev po posameznih letih je predstavljena v tabeli 1.

Tabela 1: Letna razdelitev odobritev za prevzem obveznosti za obdobje od leta 2007 do leta 2013

v milijon evrih

Leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Znesek odobritve za prevzem obveznosti	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342

Vir: Uredba 1083/2006/ES, Priloga I.

Države članice in regije morajo izpolniti različne zahteve, preden se projektom dodelijo sredstva strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Vsaka država članica je za izvajanje kohezijske politike v obdobju od leta 2007 do leta 2013 morala pripraviti programske dokumente na dveh ravneh, in sicer Nacionalni strateški referenčni okvir¹⁹ kot dokument razvojnega načrtovanja na prvi ravni in operativne programe kot izvedbene programske dokumente Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja na drugi ravni.

V okviru evropske kohezijske politike so bili določeni naslednji operativni programi: OP RR, OP RČV in OP ROPI.

V finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 so za Slovenijo odobrene pravice za prevzem obveznosti po posameznih operativnih programih, ki so navedene v tabeli 2. Poleg tega so v tabeli 2 prikazani tudi podatki o certificiranih zahtevkih za povračilo za obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2015.

¹⁸ Vključno s finančnim upravljanjem.

¹⁹ Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008,
[URL: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/nsro2007-2013.pdf>], september 2013.

Tabela 2: Odobrene pravice za prevzem obveznosti za sredstva Evropske unije in certificirani zahtevki za povračilo sredstev do 30. 9. 2015

Operativni program	Pravice porabe	Certificirani zahtevki za povračilo ²⁰ 1. 1. 2007–30. 9. 2015	Delež realizacije
	v evrih	v evrih	v odstotkih
OP RR	1.783.285.419	1.563.762.627	87,7
OP RČV	755.699.370	655.422.985	86,7
OP ROPI	1.562.063.847	1.227.254.575	78,5
Skupaj	4.101.048.636	3.464.440.186	84,0

Vir: podatki Službe Vlade.

1.4.1.1 Izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike

V zakonodaji Republike Slovenije področje evropske kohezijske politike ureja uredba za programsko obdobje 2007–2013. V izvajanje kohezijske politike so vključeni: organ upravljanja, organ za potrjevanje, posredniška telesa, revizijski organ in upravičenci.

V 4. členu uredbe za programsko obdobje 2007–2013 je določeno, da organ upravljanja opravlja naloge, ki so določene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES, in sicer:

- zagotavljanje, da so operacije, izbrane za financiranje, v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Evropske unije in nacionalna pravila;
- preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili; pregledi posameznih operacij na kraju samem se lahko izvedejo na osnovi vzorca v skladu s podrobnimi pravili Evropske komisije;
- zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje;
- zagotavljanje, da upravičenci in drugi organi, ki so udeleženi v izvajanju projektov, vodijo ločeno računovodstvo ali ustrezno računovodsko kodo za vse transakcije v zvezi s projekti, ne glede na nacionalna računovodska pravila;
- zagotavljanje, da se vrednotenja operativnih programov izvedejo skladno s predpisi;
- vzpostavitev postopkov, da se vsi dokumenti glede izdatkov in kontrol, ki so potrebni za zagotovitev ustrezne revizijske sledi, ustrezno hranijo;
- zagotavljanje, da organ za potrjevanje prejme vse potrebne podatke o postopkih in nadzoru, ki se izvajajo, glede izdatkov, in sicer za namene izdaje potrdil;
- usmerjanje dela nadzornega odbora in zagotavljanje dokumentov, potrebnih za spremljanje kakovosti izvajanja operativnega programa;

²⁰ Certifikacija zahtevka za povračilo pomeni, da je organ za potrjevanje potrjene upravičene izdatke vključil v izjavo o izdatkih, ki jo je skupaj z zahtevkom za plačilo predložil Evropski komisiji.

- izdelava in predložitev letnih in končnih poročil o izvajanju Evropski komisiji;
- zagotavljanje upoštevanja zahtev po informacijah in javnem obveščanju in
- zagotavljanje podatkov Evropski komisiji, da ji je omogočeno ocenjevanje velikih projektov.

Vlogo organa upravljanja od 1. 3. 2014 izvaja Služba Vlade.

Organ za potrjevanje opravlja naloge, ki so opredeljene v 61. členu Uredbe 1083/2006/ES, vlogo organa za potrjevanje pa izvaja notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, in sicer Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO. Revizijski organ opravlja naloge, opredeljene v 62. členu Uredbe 1083/2006/ES, vlogo revizijskega organa izvaja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Posredniško telo je neposredni proračunski uporabnik (v nadaljevanju: NPU) v vlogi predlagatelja finančnega načrta, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge. V vlogi posredniških teles so NPU, pristojni za regionalni razvoj, podjetništvo, konkurenčnost in tehnologijo, turizem in internacionalizacijo, delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, izobraževanje, znanost, šport, kulturo, promet, energijo, okolje, javno upravo, pravosodje, zdravje in notranje zadeve.

Upravičenec²¹ je izvajalec, organ ali podjetje, ki je odgovorno za zagon ali za zagon in izvajanje operacije. Njegove pristojnosti in naloge so:

- pravilno izvajanje operacije v okviru dinamike, ki jo določa odločba o dodelitvi sredstev ali pogodba o sofinanciranju;
- izstavljanje zahtevka za izplačilo z zahtevano dokumentacijo in dokazili;
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov Evropske unije in Republike Slovenije, ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in redno obveščanje organa upravljanja oziroma posredniškega telesa o izvedenih ukrepih;
- vodenje ločenega knjigovodstva za vse transakcije v zvezi z operacijami;
- izvajanje nalog informiranja in obveščanja javnosti o operaciji;
- vzdrževanje revizijske sledi in hrambe dokumentacije;
- priprava in posredovanje poročil v skladu z navodili organa upravljanja in posredniškega telesa in
- druge naloge, ki izhajajo iz pogodbe o sofinanciranju.

Cilji posameznega operativnega programa se dosegajo z izvajanjem operacij. Operacija je potrjen projekt ali skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete²². Pri izvajanju projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev kohezijske politike, je treba upoštevati pravila javnega naročanja²³. Postopek izbora in potrjevanja operacij je predpisan z uredbo za programsko obdobje 2007–2013 in se izvaja na dva načina:

- z instrumentom²⁴ javni razpis za izbor operacij ali
- z instrumentom neposredna potrditev operacij.

²¹ Po shemi pomoči iz 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C, 326 z dne 26. oktobra 2012) so upravičenci do državne pomoči zasebna ali javna podjetja, ki izvajajo posamezni projekt in prejemajo državno pomoč.

²² Razvojna prioriteta je prednostna os ali prednostna naloga v operativnem programu, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ki ima posebne merljive cilje.

²³ 16. člen in 17. člen uredbe za programsko obdobje 2007–2013.

²⁴ Instrument je način izbora operacij.

Instrument javni razpis za izbor operacij lahko izvaja NPU v vlogi posredniškega telesa. Posredniško telo pripravi osnutek javnega razpisa in pred njegovo objavo pridobi potrditev organa upravljanja. Na podlagi pozitivno ocenjenih projektnih predlogov NPU sklene z upravičencem pogodbo o sofinanciranju.

Z instrumentom neposredno potrjevanje operacij se izbirajo projekti oziroma skupine projektov in program, ki ga izvaja upravičenec. V tem primeru operacijo potrdi organ upravljanja, razen velikih projektov, ki jih potrdi Evropska komisija.

1.4.1.2 Financiranje operacij

Izvajanje kohezijske politike med drugim temelji na načelu povračila upravičenih stroškov in izdatkov²⁵. Stroške na ravni operacije delimo na neupravičene in upravičene stroške, upravičene stroške pa še na upravičene stroške do sofinanciranja in presežno upravičene stroške operacije. Upravičeni stroški predstavljajo tisti del oziroma vrsto celotnih stroškov celotne operacije, ki jih organ upravljanja ali posredniško telo potrdi v pogodbi o sofinanciranju. Izdatki so dejansko nastali stroški, ki morajo biti podprti z dokazili, da so res nastali. Izdatke na ravni operacije delimo na:

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

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

1.4.1.2.1 Realizacija načrtovanih sredstev financiranja

Na podlagi pogodbe o sofinanciranju upravičenec predloži zahtevek za izplačilo, ki je podlaga za izplačilo sredstev iz državnega proračuna. Posredniško telo začne postopke preverjanja, usklajevanja in kontroliranja zahtevka. Po izplačilu sredstev iz državnega proračuna na podlagi podatkov, ki jih posredujejo upravičenci, NPU pripravi zahtevek za povračilo in ga predloži organu za potrjevanje, ki po opravljenem preverjanju izvede povračilo v državni proračun iz sredstev proračuna Evropske unije za izvajanje kohezijske politike. Zgornja meja za stopnjo sofinanciranja je 85 odstotkov.

V skladu z uredbo za programsko obdobje 2007–2013 so izdatki javno upravičeni²⁶, če:

- so dejansko nastali za dela, ki so bila opravljena, za blago, ki je bilo dobavljeno, oziroma za storitve, ki so bile izvršene;
- so v skladu s cilji operacij;

²⁵ Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, SVLR, december 2009,

[URL: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/21122009_pdf_Navodila_upravicieni_stroski_cistopis.pdf], april 2011.

²⁶ Dvajseta točka prvega odstavka 3. člena uredbe za programsko obdobje 2007–2013.

- se jih dokazuje z računovodskimi listinami oziroma listinami enake dokazne vrednosti ter
- so v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti ²⁷ in nacionalnimi pravili.

Če je rezultat preverjanja organa za potrjevanje negativen, se zahtevek za povračilo zavrne. Organ za potrjevanje je v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 zavrnil 3,9 odstotka vseh zavrnjenih in certificiranih zahtevkov za povračilo, ki se nanašajo na programsko obdobje 2007–2013. Podatki so prikazani v tabeli 3.

²⁷ Lizbonska pogodba, UL C, št. 306 z dne 17. 12. 2007, kjer je v 2. točki 1. člena zapisano, da Evropska unija nadomesti Evropsko skupnost in je njena naslednica, kar pomeni, da se uporabljajo pravila Evropske unije.

Tabela 3: Število in vrednost zavrnjenih zahtevkov za povračilo v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015, ki se nanašajo na programsko obdobje 2007–2013

Predlagatelj	Javni upravičeni izdatki v evrih	Prispevek Evropske unije v evrih	Nacionalno javno financiranje v evrih	Število zavrnjenih zahtevkov
MDDSZ	8.543.566,76	7.262.030,79	1.281.535,97	21
MDDSZEM	(152.545,96)	(130.314,52)	(22.231,44) ²⁸	7
MG	6.087.368,10	5.174.262,68	913.105,42	15
MGRT	6.285.129,69	5.327.959,08	957.170,61	161
MIZKŠ	5.795.897,70	4.926.228,98	869.668,72	32
MIZŠ	7.724.255,43	6.565.227,15	1.159.028,28	83
MJU	202.589,51	172.200,94	30.388,57	5
MK	1.520.792,75	1.292.673,72	228.119,03	3
MKO	26.884.441,75	22.851.775,07	4.032.666,68	11
MNZ	1.016.014,89	863.593,19	152.421,70	12
MOP	98.953,87	84.110,75	14.843,12	3
MPJU	86.034,36	73.131,50	12.902,86	6
MŠŠ	2.078.546,53	1.766.764,38	311.782,15	15
MVZT	11.071.429,76	9.410.715,02	1.660.714,74	32
MZ	650.416,66	552.854,09	97.562,57	3
MzI	(16.566,97)	(14.083,58)	(2.483,39)	2
MZIP	15.344.719,88	13.338.481,99	2.006.237,89	72
SVLR	13.412.447,02	10.750.004,49	2.662.442,53	17
Skupaj	106.633.491,73	90.267.615,72	16.365.876,01	500

Opomba: MDDSZ – Ministrstvo za delo, dom, družino in socialne zadeve; MDDSZEM – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti; MG – Ministrstvo za gospodarstvo; MGRT – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo; MIZKŠ – Ministrstvo za znanost, izobraževanje, kulturo in šport; MIZŠ – Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport; MJU – Ministrstvo za javno upravo; MK – Ministrstvo za kulturo; MKO – Ministrstvo za kmetijstvo in okolje; MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve; MOP – Ministrstvo za okolje in prostor; MPJU – Ministrstvo za pravosodje in javno upravo; MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport; MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; MZ – Ministrstvo za zdravje; MzI – Ministrstvo za infrastrukturo; MZIP – Ministrstvo za infrastrukturo in prostor; SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Vir: podatki organa za potrjevanje.

²⁸ Negativni zahtevek za povračilo je zahtevek za povračilo z negativnimi vrednostmi in predstavlja podlago za vračilo sredstev na račun organa za potrjevanje ali finančno korekcijo.

Zaradi odkritih nepravilnosti pri izvajanju evropske kohezijske politike Evropska komisija ni izvajala povračil evropskih sredstev v državni proračun od 21. 5. do 6. 8. 2013 in od 6. 3. do 13. 8. 2014. Po 13. 8. 2014 je Evropska komisija povrnila le del izplačil, po 30. 10. 2014 pa je bilo črpanje evropskih sredstev sproščeno v celoti.

1.4.2 Programsko obdobje 2014–2020

Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil 2. 12. 2013 določen s sprejemom in podpisom Uredbe Sveta (EU, EURATOM) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020²⁹ (v nadaljevanju: Uredba 1311/2013) in s podpisom Medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju³⁰.

Tabela 4: Večletni finančni okvir (države članice)

Odobritve za prevzem obveznosti	V milijon evrih
Pametna in vključujoča rast	450.763
Trajnostna rast: naravni viri	373.179
Varnost in državljanstvo	15.686
Evropa v svetu	58.704
Uprava	61.629
Nadomestila	27
Skupaj	959.988

Vir: Uredba 1311/2013, Priloga.

Okvir za kohezijsko politiko v obdobju od leta 2014 do leta 2020 opredeljuje Uredba 1303/2013, ki vsebuje poleg skupnih določb še splošne določbe za ESRR, ESS, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, ki skupaj tvorijo evropske strukturne in investicijske sklade. V skladu s 14. členom Uredbe 1303/2013 vsaka država članica skupaj s partnerji³¹ pripravi partnerski sporazum za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Partnerski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020³² je 30. 10. 2014 potrdila Evropska komisija. Republika Slovenija je pripravila skupni operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike³³, ki ga je Evropska komisija potrdila decembra 2014.

²⁹ UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013.

³⁰ UL C, št. 373 z dne 20. 12. 2013.

³¹ Pristojni urbani in drugi javni organi, ekonomski in socialni partnerji ter ustrezni organi, ki predstavljajo civilno družbo, vključno z okoljskimi partnerji in nevladnimi organizacijami, ter organi, odgovornimi za spodbujanje socialne vključenosti, enakosti spolov in boja proti diskriminaciji.

³² Sprejela vlada 28. 7. 2014.

³³ Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, [URL: http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/novice/op_2014-2020/op_2014-2020_cistopis_web.pdf], november 2015.

Uredba 1303/2013 opredeljuje sedem splošnih predhodnih pogojenosti in 29 tematskih predhodnih pogojenosti. Gre za konkretne in natančno vnaprej opredeljene ključne dejavnike, ki so pogoj za uspešno in učinkovito doseganje posebnega cilja naložene prednostne naloge Evropske unije. Skrajni rok za izpolnitev predhodnih pogojenosti je 31. 12. 2016.

Evropska kohezijska politika se bo izvajala v okviru dveh ciljev:

- naložbe za rast in delovna mesta ter
- evropsko teritorialno sodelovanje.

Dodatno je bila za obdobje 2014–2020 oblikovana posebna pobuda za zaposlovanje mladih³⁴.

Tabela 5: Odobrena finančna sredstva Komisije za Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 v Sloveniji

Sklad	Kategorija regij	Glavna dodelitev v evrih	Rezerva za uspešnost v evrih	Skupaj v evrih
ESRR	Manj razvite	829.094.329	52.920.915	882.015.244
ESRR	Bolj razvite	477.874.996	30.502.659	508.377.655
ESS	Manj razvite	355.878.832	22.127.700	378.006.532
ESS	Bolj razvite	318.583.331	20.335.107	338.918.438
Pobuda za zaposlovanje mladih		9.211.536		9.211.536
Kohezijski sklad		841.648.142	53.722.221	895.370.363
Skupaj		2.832.291.166	179.608.602	3.011.899.768

Vir: Izvedbeni sklep Komisije z dne 16. 12. 2014.

³⁴ Pobuda za zaposlovanje mladih podpira boj proti brezposelnosti mladih v upravičenih regijah Evropske unije z zagotavljanjem podpore za ukrepe za trajnostno vključevanje mladih na trg dela, predvsem tistih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, vključno z mladimi, ki so izpostavljeni socialni izključenosti, in mladimi iz marginaliziranih skupnosti, prek izvajanja jamstva za mlade. Namenjena je vsem mladim, mlajšim od 25 let, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, ki prebivajo v upravičenih regijah, ki so neaktivni ali brezposelni, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, ki so ali niso prijavljeni kot iskalci dela. Za posebna sredstva za pobudo za zaposlovanje mladih ne velja zahteva nacionalnega sofinanciranja. Poleg naložb iz Evropskega socialnega sklada v najbolj prizadetih regijah so pobudi za zaposlovanje mladih posebej dodeljena dodatna sredstva; Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006 (v nadaljevanju: Uredba 1304/2013), UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013.

1.4.2.1 Izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike

V zakonodaji Republike Slovenije področje evropske kohezijske politike za novo perspektivo ureja uredba za programsko obdobje 2014–2020. V izvajanje postopkov evropske kohezijske politike so vključeni: organ upravljanja³⁵, organ za potrjevanje³⁶, revizijski organ³⁷, posredniški organi in upravičenci. V skladu z 9. členom uredbe za programsko obdobje 2014–2020 organ upravljanja opravlja naloge iz 125. člena Uredbe 1303/2013. Organ upravljanja pri upravljanju operativnega programa izvaja naslednje naloge:

- podpira delo odbora za spremljanje iz 47. člena Uredbe 1303/2013 in mu zagotavlja informacije, ki jih odbor zahteva za izvajanje svojih nalog, zlasti podatke o napredku operativnega programa pri doseganju ciljev, finančne podatke in podatke v zvezi s kazalniki in mejniki;
- pripravi letna in končno poročilo o izvajanju ter jih potem, ko jih potrdi odbor za spremljanje, predloži Evropski komisiji;
- posredniškim organom in upravičencem posreduje informacije, pomembne za izvajanje njihovih nalog in izvajanje operacij;
- vzpostavi sistem za računalniško beleženje in shranjevanje podatkov o posamezni operaciji, potrebnih za spremljanje, vrednotenje, finančno upravljanje, preverjanje in revizijo, vključno s podatki o posameznih udeležencih v operacijah, če je primerno;
- zagotavlja, da se podatki zberejo, vnesejo in shranijo v sistem iz predhodne alineje ter da se podatki o kazalnikih razčlenijo po spolu, če se to zahteva v Prilogi I in Prilogi II Uredbe 1304/2013.

V 125. členu Uredbe 1303/2013 so opredeljene še naloge organa upravljanja, ki se nanašajo na izbiro operacij, finančno upravljanje in nadzor nad operativnim programom in preverjanja. Določeno je še, da Evropska komisija sprejme izvedbene akte, s katerimi določi tehnične specifikacije informacijskega sistema.

Organ za potrjevanje opravlja naloge iz 126. člena Uredbe 1303/2013, revizijski organ pa opravlja naloge iz 127. člena Uredbe 1303/2013 in naloge neodvisnega revizijskega organa iz drugega odstavka 124. člena Uredbe 1303/2013. Posredniški organi so ministrstva, ki so pristojna za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gospodarski razvoj in tehnologijo, kulturo, notranje zadeve, javno upravo, pravosodje, infrastrukturo, okolje in prostor, izobraževanje, znanost in šport in zdravje.

V novi perspektivi je upravičenec pravna oseba oziroma oseba, ki opravlja samostojno dejavnost (samozaposlena oseba), in ministrstvo oziroma organ v sestavi ministrstva, katerega operacija je bila odobrena:

- v primeru javnega razpisa in javnega poziva s pravnomočnim sklepom o izboru;
- v primeru neposredne potrditve operacije s sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju.

Cilj izvajanja evropske kohezijske politike je spodbujanje naložb za rast in delovna mesta ter zmanjševanje razvojnih razlik do razvitih regij Evropske unije, ki se dosega s cilji in rezultati iz Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ter s porabo sredstev evropske kohezijske

³⁵ Služba vlade, pristojna za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

³⁶ Notranja organizacijska enota ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojna za upravljanje sredstev Evropske unije.

³⁷ Organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance, ki je pristojen za nadzor nad proračunom.

politike v višini, kot jo določa Partnerski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020. Način doseganja specifičnih ciljev operativnega programa določa izvedbeni načrt in je podlaga za pripravo državnega proračuna. Sprejme se za programsko obdobje 2014–2020 in se nato dopolnjuje oziroma spreminja najmanj pred vsakokratnim sprejetjem ali spremembo državnega proračuna oziroma po vsakokratnem rebalansu državnega proračuna. Stopnja sofinanciranja iz proračuna Evropske unije se določi glede na skupne upravičene stroške in je lahko glede na način izbora operacije različna, vendar največ do višine, kot je za posamezno prednostno os, sklad in kohezijsko regijo določeno v operativnem programu.

Način izbora operacije je lahko:

- javni razpis³⁸,
- javni poziv³⁹ in
- neposredna potrditev operacije⁴⁰.

1.4.2.2 Financiranje operacij

Upravičenec v skladu z uredbo za programsko obdobje 2014–2020 uveljavlja povračilo upravičenih izdatkov z zahtevkom za izplačilo, ki mu priloži dokazila o nastalih stroških in njihovih plačilih. Posredniški organ oziroma izvajalski organ⁴¹ v skladu s petim odstavkom 29. člena uredbe za programsko obdobje 2014–2020 opravi kontrolo popolnosti in pravilnosti zahtevka za izplačilo ter nato izda odredbo za izplačilo sredstev iz državnega proračuna. Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna posredniški organ vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka Evropske unije za posamezno operacijo. Terjatev se vzpostavi v informacijskem sistemu MFERAC in je sestavni del plačanega zahtevka za izplačilo. Postopek povračila prispevka Evropske komisije v državni proračun opravlja organ za potrjevanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, Republika Slovenija še ni črpala sredstev iz programskega obdobja 2014–2020.

³⁸ Javni razpis se izvede po predpisih, ki urejajo javne finance.

³⁹ Javni poziv se izvede na način in po postopkih, kot jih določajo predpisi, ki veljajo na področju, na katero se posamezna operacija pretežno nanaša.

⁴⁰ Odločitev o podpori se lahko izda posredniškemu organu brez izvedbe postopka iz 24. člena v uredbi določenih primerih.

⁴¹ Izvajalski organi so posredni uporabniki po predpisih, ki urejajo javne finance, ki so pridobili soglasje organa upravljanja.

1.5 Informacijski sistem organa upravljanja

1.5.1 Informacijski sistem za programsko obdobje 2007–2013

V smernicah Evropske komisije⁴² je bilo priporočeno, da organ upravljanja in organ za potrjevanje uporabljata skupni informacijski sistem⁴³. V nasprotnem primeru bi organ za potrjevanje moral predpisati vsebino in obliko podatkov, ki bi morali biti pripravljeni za prenos v informacijski sistem organa za potrjevanje. Vse podatke bi organ upravljanja moral pripraviti v medsebojno dogovorjenih časovnih rokih in obliki zapisa.

Informacijski sistem za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja o projektih kohezijske politike v Republiki Sloveniji ni enoten. Sestavljen je iz treh informacijskih rešitev⁴⁴, in sicer iz:

- ISARR pri organu upravljanja,
- MFERAC na Ministrstvu za finance in
- IS-PA2007⁴⁵ na Ministrstvu za finance kot organu za potrjevanje.

V 32. členu uredbe za programsko obdobje 2007–2013 je določeno, da:

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

Zahteve organa za potrjevanje so zapisane v Smernicah za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013⁴⁶ (v nadaljevanju: smernice za izvajanje povračil).

1.5.1.1 Opis informacijskega sistema ISARR

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

Rešitve znotraj informacijskega sistema ISARR so tehnološko raznovrstne. Programski moduli, ki sestavljajo informacijski sistem ISARR, so navedeni v tabeli 6.

⁴² *Guidance document on the functions of the certifying authority for the 2007–2013 programming period*, COCOF 08/0014/02-EN, 25. 7. 2008.

⁴³ Angl.: *Single Electronic Monitoring Information System*.

⁴⁴ Sklep vlade št. 54402-3/2009/3 z dne 16. 4. 2009.

⁴⁵ Informacijski sistem organa za potrjevanje. Z njim preverja podatke v predloženih zahtevkih za povračilo in vzdržuje računovodske evidence izdatkov, predloženih Evropski komisiji.

⁴⁶ Verzija 05/2012.

Tabela 6: Moduli informacijskega sistema ISARR

Naziv	Opis	Platforma
Modul za vzdrževanje referenčnega sistema (v nadaljevanju: MRS)	Administrativni modul je namenjen vzdrževanju in nastavitvam sistema. Uporablja se za vzdrževanje šifrantov, vnos podatkov o razvojnih programih in nastavitve uporabniških pravic, strukture programov, kazalnikov, procesov izvajanja in podobno v centralnem podatkovnem skladišču. Prehodno se uporablja tudi za vnos podatkov na ravni projektov in podprojektov. V okviru modula so bile dodane dodatne funkcionalnosti, ki so poimenovane kot MRS, modul za črpanje sredstev (v nadaljevanju: MČS). Uporabnikom je omogočena priprava zahtevka za izplačilo, zahtevka za povračilo in zahtevka za izplačilo avansa.	MS SQL (informacijski sistem za upravljanje zbirk podatkov) tudi za vse module v nadaljevanju MS Access (vmesnik)
Modul za izvedbo javnih razpisov	Uporabniški modul je namenjen izvajanju in spremljanju javnih razpisov.	.NET
Modul za prenose podatkov	Administrativni modul je namenjen transformaciji podatkov za izmenjavo z drugimi informacijskimi sistemi znotraj državne uprave in izven nje.	DTS ⁴⁷ procedure v povezavi z MS SQL
Modul za analize podatkov	Uporabniški modul je namenjen analizam podatkov na ravni razvojnih programov z možnostjo enostavnega poizvedovanja v globino (projekti oziroma operacije in podprojekti oziroma faze in podobno) ter po različnih dimenzijah (teritorialne enote, obdobja, statusi, viri in podobno).	ProClarity Analytics
Modul za načrtovanje (v nadaljevanju: MNR)	Uporabniški modul je namenjen podpori procesu načrtovanja operacij in projektov v okviru izvedbenih razvojnih programov ter vključuje skrbnike pogodb in organ upravljanja.	.NET
Modul za črpanje sredstev (v nadaljevanju: MČS)	Uporabniški modul je namenjen podpori procesu izplačevanja iz državnega proračuna in črpanja evropskih sredstev, ki vključuje skrbnike pogodb, kontrolorje in finančne delavce.	.NET
Modul za statusno poročanje (v nadaljevanju: MSP)	Uporabniški modul je namenjen poročanju o razvojnih programih z vnaprej pripravljenimi statusnimi poročili in izpisu dokumentov (zahtevki za povračilo).	ASP IIS

⁴⁷ Angl.: *Data Transformation Services*.

Naziv	Opis	Platforma
Modul za vnos podatkov (v nadaljevanju: MVP)	Uporabniški modul je namenjen podpori procesa vnosa podatkov, potrebnih za spremljanje napredka na operativnih ravneh (operacije, projekt, faze) in izpisom pripadajočih dokumentov (obrazcev) v procesu (zahtevki za izplačilo s prilogami). Za ESS podpira tudi vnos podatkov na ravni posameznika.	.NET
Modul za administracijo sistema	Uporabniški modul je namenjen koordinatorjem sistema ISARR za decentralizirano urejanje pravic dostopa njihovih uporabnikov.	.NET

Vir: podatki Službe Vlade, Dokument identifikacije investicijskega projekta e-MA, št. 3850-15/2014 z dne 8. 12. 2014.

1.5.1.2 Opis arhitekture za delovanje informacijskega sistema ISARR

Arhitektura za delovanje informacijskega sistema ISARR temelji na naslednjih storitvah:

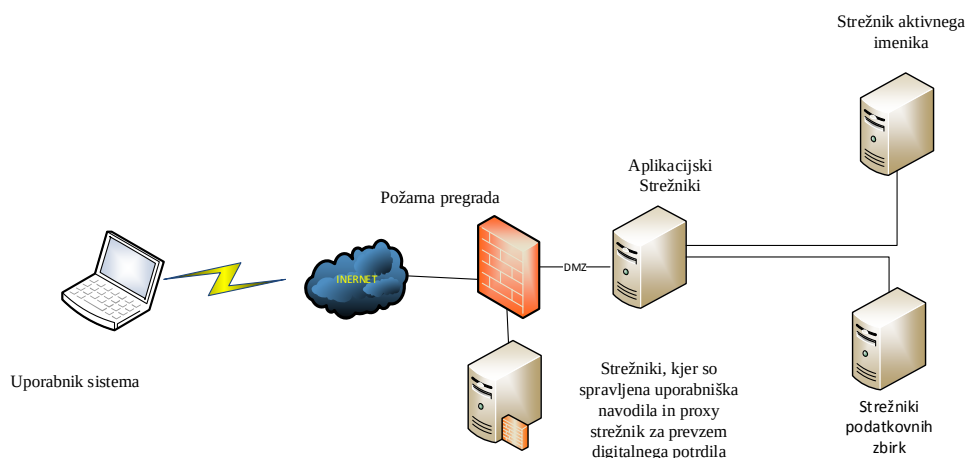
- storitve za prijavo uporabnika prek VPN⁴⁸;
- aplikacijski grozd IIS⁴⁹, ki je del Windows Server;
- podatkovni grozd z MS SQL Server, ki podpira podatkovno zbirko;
- podatkovni grozd z MS SQL Server, ki podpira podatkovno skladišče;
- poslovna inteligenca IB oziroma OLAP, ki je trenutno podprt z MS SQL Analsys Services 2000 in
- strežnik ProClarity.

Poleg navedenega so na dodatnih treh strežnikih nameščeni še: aplikacija za kreiranje certifikatov, aplikacija za prevzem digitalnih potrdil in aplikacija e-prijava za prijave na razpise. Uporabljena infrastruktura je poenostavljeno predstavljena na sliki 2.

⁴⁸ Angl.: *Virtual Private Network*.

⁴⁹ Angl.: *Internet Information Server*.

Slika 2: Poenostavljena logična postavitev informacijskega sistema ISARR



Vir: podatki Službe Vlade.

Vsi strežniki delujejo v enotni domeni v prostorih Ministrstva za javno upravo.

1.5.1.3 Pogodbe za nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR

1.5.1.3.1 Pogodba z IPMIT

Na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave je MGRT sklenilo pogodbo⁵⁰ s predvideno okvirno pogodbeno vrednostjo 147.599 evrov z DDV z zunanjim izvajalcem IPMIT, d. o. o. (v nadaljevanju: IPMIT). Pogodba je obsegala štirimesečno trajanje pogodbenih del oziroma naj bi se pogodbeni dela izvajala največ do porabe sredstev. V pogodbi je bilo v 23. členu dodatno določeno, da bo izvajanje te pogodbe omejeno, in sicer bo potekalo do sklenitve nove pogodbe v okviru javnega naročila ODISI-15/2011. Predmet pogodbe sta bila delovanje Centra za pomoč uporabnikom in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR. V Prilogi 1 k pogodbi so bile kot predmet pogodbe opredeljene storitve za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR, in sicer: reševanje pisnih zahtevkov naročnika na podlagi dokumentacije in vsebinskih zahtevkov naročnika, spreminjanje in dopolnjevanje obstoječe programske kode v skladu z zahtevami naročnika ter priprava ustreznih postopkov za implementacijo rešitev v produkcijskem okolju naročnika, priprava dokumentacije in dopolnjevanje obstoječih uporabniških navodil in tehničnih opisov rešitev, ki jih izdelava izvajalec za naročnika.

⁵⁰ Št. C1536-12M800001 z dne 8. 3. 2012.

1.5.1.3.2 Zavrnitev vseh ponudb

MGRT je v letu 2012 vodilo postopek oddaje javnega naročila⁵¹ po odprtem postopku v skladu s 25. členom ZJN-2. Ocenjena vrednost javnega naročila je bila 1.441.758 evrov brez DDV. Za izvedbo postopka je bila odgovorna Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije. MGRT je vladi posredovalo obvestilo o zavrnitvi⁵² vseh petih pravočasno prispelih ponudb v postopku oddaje javnega naročila za informacijski sistem ISARR. MGRT je kot podlago za zavrnitev vseh ponudb navedlo, da so se pojavile okoliščine, zaradi katerih je postala izvedba naročila za naročnika nesprejemljiva in nepotrebna ter v nasprotju z načeli gospodarnosti in racionalnosti. MGRT je ugotovilo, da se je obseg predmeta javnega naročila bistveno spremenil⁵³ in naj bi pripravil novo razpisno dokumentacijo takrat, ko bo razpolagal z vsemi relevantnimi dejstvi in predpostavkami za izvedbo novega javnega naročila.

1.5.1.3.3 Pogodba z BIRO M&T

MGRT je dne 7. 3. 2013 sklenilo pogodbo z BIRO M&T, d. o. o. (v nadaljevanju: BIRO M&T) o sistemski podpori in programiranju aplikativne programske opreme v povezavi z informacijskim sistemom ISARR (v nadaljevanju: pogodba za izpolnitev zahtev dosedanjih revizij) v vrednosti 21.312 evrov. Predmet pogodbe je bil opredeljen kot:

- storitev systemske podpore, ki se nanaša na nemoteno delovanje naročnikove podatkovne baze MS SQL 2000, na kateri temelji delovanje informacijskega sistema ISARR;
- izvedba analize stanja potrebnih tehničnih dograditev in storitev programiranja, ki bodo omogočale izpolnitev zahtev in priporočil dosedanjih revizij;
- izvedba ugotovljenih potrebnih dograditev in izdelava novih rešitev, ki bodo identificirane v okviru predhodne točke;
- druge nujne vrste storitev, ki bodo omogočale realizacijo zahtev in priporočil dosedanjih revizij, ki so bile opravljene na področju delovanja informacijskega sistema ISARR.

Vrednost urne postavke je bila 40 evrov brez DDV, kar je pomenilo možen obseg dela 444 ur. Pogodba je bila sklenjena, kot je navedeno v 18. členu pogodbe, za obdobje treh mesecev oziroma največ do porabe sredstev.

Način izvajanja storitev je bil opisan v protokolu izvajanja storitev. Storitve naj bi naročal le skrbnik pogodbe, in sicer pisno v obliki specifikacij, ki naj bi obsegale vsebinske zahteve in opis rešitve, ki jo je naročnik pričakoval. Storitve naj bi zunanji izvajalec izvajal na lokaciji naročnika. Rešitev bi se v produkcijsko okolje lahko prenesla po opravljenih testiranjih, skladnost in pravilnost delovanja naj bi MGRT izvajalcu pisno potrdilo. Zunanji izvajalec naj bi pripravil tudi postopek, s katerim bi MGRT namestito testirano rešitev v produkcijsko okolje. Najkasneje ob posameznem izstavljenem računu bi izvajalec moral zagotoviti tudi ustrezno tehnično dokumentacijo, ki pa ni bila podrobneje opredeljena.

⁵¹ Sklep o nadomestitvi sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku v skladu s 25. členom Zakona o javnem naročanju⁵¹ (v nadaljevanju: ZJN-2; Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12, 19/14), ki je nadomestil sklep Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko št. 4301-11/2011-12 z dne 27. 7. 2011.

⁵² Št. 4301-24/2011/114 z dne 10. 12. 2012.

⁵³ Treh od predvidenih štirih področij delno ali v celoti ne potrebuje več, eno izmed področij pa je vsebinsko nedorečeno.

1.5.1.3.4 Pogodbe z družbo Nova Vizija

MGRT je pripravilo razpisno dokumentacijo za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR za obdobje enega leta od sklenitve pogodbe⁵⁴ za oddajo javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi. Predmet javnega naročila je opredelilo v Prilogi 1 Specifikacija storitev. Merilo za izbor najugodnejšega ponudnika je bila najnižja skupna ponudbena cena brez DDV. MGRT je oddalo⁵⁵ javno naročilo družbi Nova Vizija, d. d. (v nadaljevanju: družba Nova Vizija), ker drugi ponudnik RRC z nižjo skupno ponudbeno ceno ni predložil ustrezne bančne garancije za resnost ponudbe.

Z družbo Nova Vizija kot vodilnim partnerjem je bila 30. 10. 2013 sklenjena pogodba v vrednosti 131.760 evrov z DDV. S konzorcijem družb Nova Vizija, Comland, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Comland) in IPMIT je bil 30. 10. 2014 sklenjen dodatek k pogodbi o vzdrževanju sistema ISARR, s katerim je Služba Vlade podaljšala trajanje pogodbe na 18 mesecev oziroma do porabe sredstev.

Služba Vlade je pripravila razpisno dokumentacijo za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR za triletno obdobje⁵⁶ za oddajo javnega naročila po postopku oddaje naročila male vrednosti. Predmet javnega naročila je bilo vzdrževanje informacijskega sistema ISARR. Merilo za izbor najugodnejše ponudbe je bila najnižja cena delovne ure rednega oziroma dopolnilnega vzdrževanja. Pogodba za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR za triletno obdobje v vrednosti 147.620 evrov z DDV je bila 28. 7. 2015 sklenjena s konzorcijem družb Nova Vizija, Comland in IPMIT.

1.5.1.3.5 Naročilo za družbo FMC

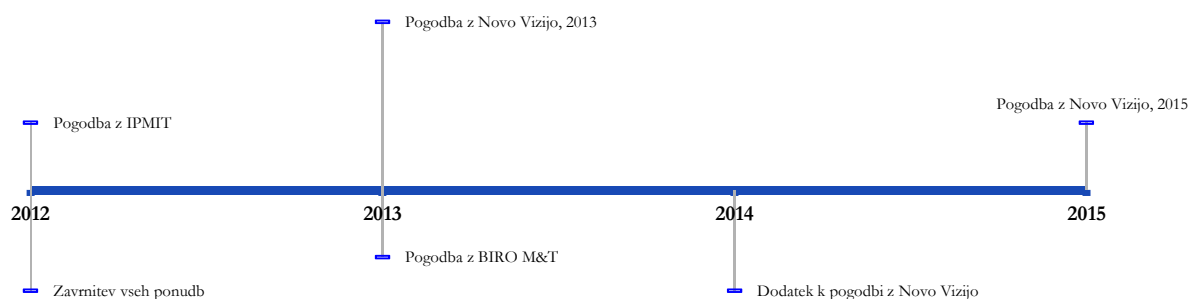
Služba Vlade je naročila migracijo SQL 2000 na SQL 2008 R2, ki jo je izvedla družba FMC, d. o. o. V primopredajnem zapisniku z dne 1. 4. 2014 so opisane izvedene aktivnosti, in sicer zajem podatkov in objektov na starih SQL 2000 strežnikih, vzpostavitev gruče na Microsoft Windows operacijskem sistemu, namestitve SQL 2008 R2, drugi prenosi in nastavitve na strežnikih in testiranje.

⁵⁴ Št. dokumenta 430-21/2013 z dne 5. 7. 2013.

⁵⁵ Sklep št. 430-21/2013/19 z dne 12. 9. 2013.

⁵⁶ Št. JN20/2015.

Slika 3: Časovni potek sklepanja pogodb za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema ISARR

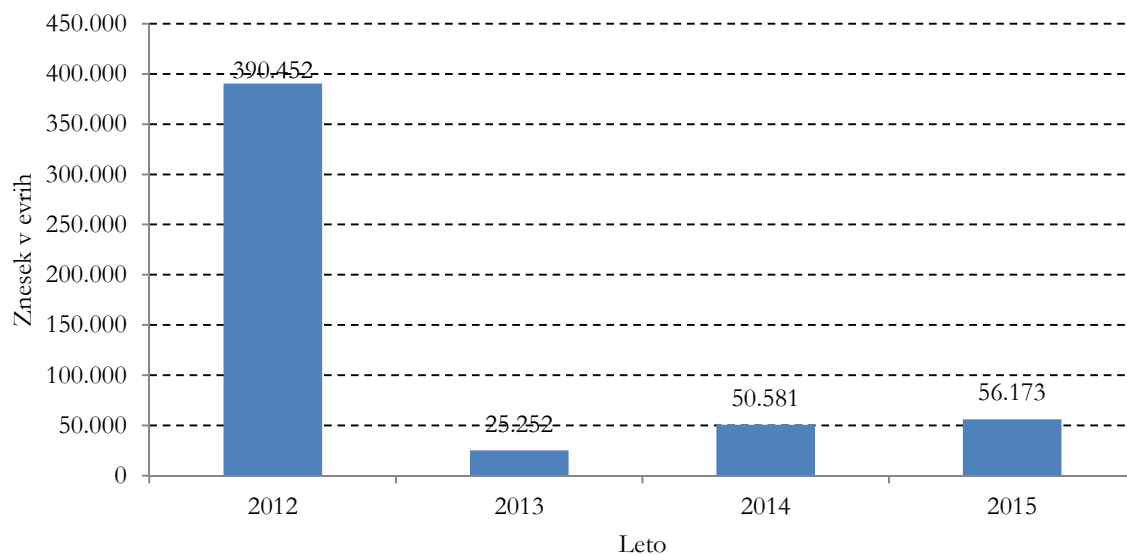


Vir: podatki Službe Vlade.

1.5.1.4 Finančna sredstva za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR

Na sliki 4 so prikazana izplačila po pogodbah o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015.

Slika 4: Izplačila po pogodbah o razvoju in vzdrževanju informacijskega sistema ISARR od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015



Vira: podatki Službe Vlade in Supervizorja⁵⁷.

⁵⁷ Supervizor je bila informacijska rešitev za spremljanje transakcij javnih institucij.

1.5.2 Informacijski sistem za programsko obdobje 2014–2020

V alinejah (d) in (e) drugega odstavka 125. člena Uredbe 1303/2013 je med nalogami organa upravljanja določeno tudi, da vzpostavi sistem za računalniško beleženje in shranjevanje podatkov o posamezni operaciji, ki so potrebni za spremljanje, vrednotenje, finančno upravljanje, preverjanje in revizijo, vključno s podatki o posameznih udeležencih v operacijah. Organ upravljanja zagotavlja, da se podatki zberejo, vnesejo in shranijo v sistem. V 36. členu uredbe za programsko obdobje 2014–2020 je določeno, da se informacijska podpora za izvajanje evropske kohezijske politike zagotavlja v informacijskem sistemu organa upravljanja in informacijskih sistemih ministrstva, pristojnega za finance, ki podpirajo pripravo in izvrševanje proračuna. Sistemi naj bi bili med seboj povezani in naj bi sestavljali enoten informacijski sistem evropske kohezijske politike.

Vlada je imenovala⁵⁸ medresorsko komisijo, ki naj bi predlagala optimalno rešitev glede izbire informacijskega sistema na področju izvajanja kohezijske politike. Medresorska delovna skupina je na podlagi izvedene analize pripravila predlog⁵⁹, da naj se obstoječi informacijski sistem ISARR zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti celovito prenovi, pri tem pa naj bi upoštevali dotedanje dobre prakse in rešitve. Celovito prenovo je medresorska delovna skupina opredelila kot smiselno zamenjavo obstoječega informacijskega sistema ISARR z novim tako, da bi ta zagotovil funkcionalnosti, ki so se v obstoječem informacijskem sistemu izkazale kot dobre in zagotovil izboljšanje do tedaj ugotovljenih nepravilnosti, slabosti in upoštevanje zahtev in priporočil iz dotedanjih revizij. Medresorska delovna skupina je še zapisala, da bi bilo treba ustrezno nadgraditi tudi informacijska sistema MFERAC in IS-PA2007 na način, da bodo skupaj z informacijskim sistemom organa upravljanja zagotavljali točne in zanesljive podatke.

1.5.2.1 Pogodbe za izgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema e-MA

1.5.2.1.1 Pogodba z družbo RR & CO.

Služba Vlade je na podlagi Povabila k oddaji ponudbe⁶⁰ za svetovanje pri pripravi in verifikaciji podrobnega podatkovnega modela do fizičnega nivoja ter pomoč pri pripravi celotne dokumentacije za potrebe objave novega javnega naročila za nov informacijski sistem na področju kohezijske politike⁶¹ prejela ponudbo družbe RR & CO., d. o. o., s katero je sklenila pogodbo⁶² v vrednosti 14.950 evrov brez DDV (v nadaljevanju: pogodba za svetovanje). V skladu s pogodbo za svetovanje naj bi zunanji izvajalec dela dokončal do 30. 10. 2014. V 12. členu pogodbe za svetovanje je bilo določeno, da lahko vsaka od pogodbenih strank odpove pogodbo z dvomesečnim odpovednim rokom. Služba Vlade je 2. 12. 2014 z izvajalcem sklenila Dogovor o ureditvi medsebojnih obveznosti iz pogodbe št. C2130-14M800008, v katerem je bilo dogovorjeno, da je pogodba prenehala veljati, aktivnosti iz pogodbe so bile le delno izvedene, in sicer v obsegu 52 ur od predvidenih 260 ur.

⁵⁸ Sklep št. 02401-11/2012-4 z dne 14. 6. 2012.

⁵⁹ Predlog Medresorske delovne skupine za pripravo analize o možnostih združevanja obstoječih informacijskih sistemov državne uprave za postavitev optimalnega informacijskega sistema za evropsko kohezijsko politiko v obdobju 2014–2020 – predlog za obravnavo z dne 13. 9. 2013.

⁶⁰ Št. dokumenta 4302-28/2014-2 z dne 27. 5. 2014.

⁶¹ Vabilo je bilo posredovano družbam: RR & CO., d. o. o., S&T Slovenija, d. d., AVTENTA, d. o. o. in CREA, d. o. o.

⁶² Št. C2130-14M800008 z dne 19. 6. 2014.

1.5.2.1.2 Pogodba z družbo Nova Vizija in družbo Comland

Služba Vlade je pripravila razpisno dokumentacijo⁶³ za javno naročilo za izgradnjo informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020 in izvedla postopek oddaje naročila z odprtim postopkom (informacijski sistem e-MA)⁶⁴. Zahtevana je bila izvedba systemske analize, izgradnje, uvajanja in pomoči naročniku, izobraževanja uporabnikov za 1.500 ur ter vzdrževanja in manjših nadgradenj v obsegu 4.000 ur. Pravočasno je prispelo sedem ponudb. Služba Vlade je sklenila pogodbo⁶⁵ z zunanjima izvajalcema Nova Vizija in Comland ter podizvajalcem IPMIT v vrednosti 564.250 evrov z DDV.

1.5.2.1.3 Izgradnja informacijskega sistema ISARR2

Ker naj bi Služba Vlade pridobila novi informacijski sistem e-MA v letu 2016, je za vmesno obdobje naročila zunanjemu izvajalcu za vzdrževanje in nadgradnjo Nova Vizija prenoviti informacijskega sistema ISARR, ki naj bi podpirala procese finančne perspektive 2014–2020. Prenovljeni informacijski sistem je preimenovala v ISARR2. Služba Vlade ni pripravila nobenega dokumenta, ki bi podpiral to odločitev. Odločitev je bila sprejeta na kolegiju državne sekretarke 15. 9. 2014. Služba Vlade je predstavila aktivnost v Akcijskem načrtu ukrepov za Ukrepe za izboljšanje delovanja informacijskega sistema za podporo črpanju sredstev evropske kohezijske politike, in sicer kot novo aplikacijo za novo finančno perspektivo 2014–2020, ki naj bi vključevala vse posebnosti nove finančne perspektive. Uporabljali naj bi jo do izgradnje informacijskega sistema e-MA, ki naj bi prevzel njene funkcije.

1.5.2.1.4 Pogodba z družbo RRC

Služba Vlade je izvedla evidenčno javno naročilo za najem programske rešitve⁶⁶ in vodenje izvedbe projekta e-MA. Naročilo je Služba Vlade opredelila z naslednjimi zahtevami:

- dostop do informacijskega sistema z gostovanjem na ponudnikovih strežnikih;
- licenca za neomejeno število uporabnikov za obdobje enega leta, dobava naj bi bila predvidena 1. 6. 2015;
- svetovanje v obsegu 104 človek/dan za obdobje enega leta.

Povabilo k oddaji ponudbe⁶⁷ je bilo oddano dvema družbama, pogodba⁶⁸ v vrednosti 24.266 evrov z DDV je bila sklenjena z družbo RRC. S pogodbo so bile dogovorjene tudi storitve projektnega vodenja, svetovanja in nadzora pri izgradnji informacijskega sistema e-MA v obsegu 104 človek/dan. Zunanji izvajalec mora v skladu s pogodbo pri tem uporabljati ustrezen informacijski sistem oziroma programsko rešitev za projektno vodenje, ki omogoča nadzor nad delom zaposlenih pri izbranem izvajalcu za izgradnjo informacijskega sistema e-MA ter nad zaposlenimi pri naročniku, ki bi pri izgradnji informacijskega sistema aktivno sodelovali. V skladu z 10. členom pogodbe za projektno vodenje in nadzor naj bi imela Služba Vlade pravico nadzorovati izvajalca pri izvajanju dela.

⁶³ Februar 2015.

⁶⁴ Št. JN1054/2015.

⁶⁵ Št. C1541-15M800020 z dne 18. 6. 2015.

⁶⁶ Licenca informacijskega sistema, ki naj bi omogočala projektno vodenje, storitveno središče, vodenje izobraževanj, pripravo poročil in analitiko ter bazo znanj.

⁶⁷ Št. 4302-66/2015-2 z dne 3. 6. 2015.

⁶⁸ Pogodba št. C1541-15M800022 za projektno vodenje in nadzor nad izgradnjo novega informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020 (e-MA) z dne 16. 6. 2015 (v nadaljevanju: pogodba za projektno vodenje in nadzor).

2. UGOTOVITVE

2.1 Učinkovitost delovanja informacijskega sistema ISARR

2.1.1 Strategija razvoja informacijskega sistema organa upravljanja

Organ upravljanja je pripravil Strategijo razvoja informacijskega sistema⁶⁹ (v nadaljevanju: strategija razvoja), za katero ni določeno obdobje, ko naj bi veljala. V njej je predstavil obstoječi informacijski sistem ISARR. Med uredbami, ki jih je treba upoštevati, sta v strategiji razvoja navedeni tudi uredbi iz leta 1999⁷⁰ in 2001⁷¹, ki sta veljali za Strukturne sklade za predhodno programsko obdobje ter Smernice organa upravljanja za spremljanje EPD⁷² na projektni ravni, ki so veljale za programsko obdobje 2004–2006. Za operativne programe za obdobje 2007–2013 strategija razvoja navaja, da se pripravljajo. V strategiji razvoja niso navedeni cilji informacijskega sistema ISARR, pač pa le lastnosti, ki naj bi jih informacijski sistem ISARR imel. Prav tako niso navedene zakonske zahteve iz Uredbe 1083/2006/ES in Uredbe 1828/2006/ES, ki jih mora izpolnjevati informacijski sistem ISARR. Strategija razvoja se namreč zgolj sklicuje na pravila za izvajanje postopkov pri porabi sredstev strukturnih skladov v preteklem programskem obdobju 2004–2006. Kot načrtovano smer razvoja je organ upravljanja v strategiji razvoja določil zagotovitev uspešne in učinkovite priprave, izvajanja in spremljanja razvojnih programov, kar naj bi dosegli z uporabo elektronskih storitev, ki bi zmanjšale administrativno breme vseh udeleženih pri izvajanju kohezijske politike, in sicer: e-podpis, e-shranjevanje, načelo hranjenja podatkov na enem mestu, načelo interoperabilnosti⁷³, e-revizijska sled, e-potrjevanje⁷⁴, e-varnost⁷⁵. V njej je določeno, katerim procesnim in vsebinskim zahtevam naj bi sledil nadaljnji razvoj informacijskega sistema, prav tako je še določeno, da bi bilo za boljše, prijaznejše in zanesljivejše delovanje sistema ISARR treba načrtovati prehod na novejšo tehnologije.

⁶⁹ Z dne 24. 6. 2011.

⁷⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih, UL L, št. 161 z dne 26. 6. 1999.

⁷¹ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov, UL L, št. 63 z dne 3. 3. 2001.

⁷² Enotni programski dokument.

⁷³ Povezljivosti informacijskega sistema organa upravljanja z informacijskimi sistemi upravičencev glede zmanjševanja stroškov priprave in vnosa podatkov.

⁷⁴ Predstavlja podporo upravičencem pri elektronski oddaji in potrjevanju čim večjega števila dokumentov prek ustreznega vmesnika.

⁷⁵ Zagotavljanje varnosti vseh podatkov, ki predstavljajo občutljive osebne podatke in poslovne skrivnosti udeleženih podjetij.

V skladu z dobro prakso bi morala biti v strategiji razvoja informacijskega sistema med drugim opredeljena izbrana arhitektura informacijskega sistema in način izvajanja nadgradenj in vzdrževanja informacijskega sistema. Ta strategija razvoja izbranega načina izvajanja nadgradenj in vzdrževanja ne opredeljuje.

Novejše strategije razvoja informacijskega sistema organa upravljanja za programsko obdobje 2014–2020 pa organ upravljanja po letu 2011 ni pripravil niti potrdil.

2.1.2 Zunanje storitve

Organ upravljanja je vzdrževanje in nadgradnje informacijskega sistema izvajal nekaj časa z uporabo zunanjih storitev, v določenem obdobju pa samostojno, čeprav ni imel ustrezne tehnične dokumentacije s podatkovnim slovarjem.

2.1.2.1 Informacijski sistem organa upravljanja za programsko obdobje 2007–2013

V revizijskem poročilu ISARR iz leta 2011 je navedeno, da je bil v informacijskem sistemu ISARR za zapis vseh zneskov v podatkovni zbirki ISARR uporabljen tip zapisa *float*, ki podatkov v podatkovno zbirko ne zapiše natančno (povezava s točko 2.2.5.b tega poročila). V revizijskem poročilu ISARR iz leta 2011 smo zahtevali, da mora MGRT predložiti načrt, ki bo vseboval navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, s katerimi bo zagotovilo, da bodo v informacijski sistem zapisani točni zneski z listin. MGRT je v odzivnem poročilu navedlo, da bo specifikacija prenove informacijskega sistema ISARR izvedena do 15. 7. 2012, izvedba razvojne naloge "zamenjava tipa zapisa podatkov" pa do 31. 3. 2013.

2.1.2.1.a MGRT je sklenilo pogodbo za izpolnitev zahtev dotedanjih revizij. Predmet pogodbe ni bil dovolj natančno določen, saj je bilo opredeljeno le, da bo zunanji izvajalec BIRO M&T izvedel analizo stanja potrebnih tehničnih dograditev in storitev programiranja, ki bodo omogočale izpolnitev zahtev in priporočil dosedanjih revizij, izvedbo ugotovljenih potrebnih dograditev in izdelavo novih rešitev ter druge nujne vrste storitev, ki bodo omogočale realizacijo zahtev in priporočil dosedanjih revizij računskega sodišča, ki so bile opravljene s področja delovanja informacijskega sistema ISARR. Zunanji izvajalec je med drugim pripravil konverzijo podatkovnega tipa *float* v *decimal* v podatkovni zbirki RPARR. Organ upravljanja je potrdil končno poročilo s podpisom in izvedena dela plačal, verzije informacijskega sistema z zamenjanim tipom zapisa podatkov *decimal* pa ni predal v produkcijo.

Zunanji izvajalec BIRO M&T je namestil informacijski sistem s konvertiranim podatkovnim tipom *float* v *decimal* na testni strežnik. Pri testiranju⁷⁶ je organ upravljanja ugotovil, da so v informacijskem sistemu s spremenjenim tipom zapisa podatkov *decimal* možna večja odstopanja v vrednostih izračunanih zneskov iz zahtevkov za izplačilo in iz že certificiranih zahtevkov za povračilo povsod tam, kjer vrednosti niso bile shranjene v podatkovni zbirki in so se ob vpogledu podatkov na ekranu sproti preračunavale. Večje razlike so nastajale tudi pri seštevkih vrednosti izplačil in seštevkih načrtovanih sredstev na program. To kaže, da je MGRT naročilo in plačalo izvedbo storitev, ne da bi v zadostni meri poznalo delovanje informacijskega sistema, ki jih nato ni moglo uporabljati.

⁷⁶ Za izračun razlik so bili izbrani predvsem programi EPD iz finančne perspektive 2004–2006.

2.1.2.2 Informacijski sistem organa upravljanja za programsko obdobje 2014–2020

2.1.2.2.a Za pripravo razpisne dokumentacije za novi informacijski sistem je organ upravljanja sklenil pogodbo za svetovanje. Predmet pogodbe je bilo svetovanje pri pripravi in verifikaciji podrobnega podatkovnega modela do fizičnega nivoja ter pomoč pri pripravi celotne dokumentacije za objavo novega javnega naročila za novi informacijski sistem na področju kohezijske politike. Zaradi nesoglasij glede predmeta pogodbe je Služba Vlade sporazumno prekinila pogodbo z zunanjim izvajalcem in ob tem navedla, da mu priznava le del porabljenega časa (52 ur od 260 ur, predvidenih v pogodbi), saj je ugotovila, da nekaterih izdelkov ne bo uporabila. Razloga za nesoglasje v Predlogu za sporazumno prekinitev pogodbe⁷⁷ ni pojasnila niti ni v skladu z 8. členom pogodbe za svetovanje nadomestila izvajalca z drugim izvajalcem. Predanih izdelkov Služba Vlade niti pozneje ni uporabila pri pripravi javnega naročila.

2.1.2.2.b Služba Vlade je pripravila investicijsko dokumentacijo za nabavo informacijskega sistema e-MA. V Dokumentu identifikacije investicijskega projekta⁷⁸ je opisala obstoječi informacijski sistem ISARR, njegove podсистeme in podatkovne baze, njihovo zasnovo pa je ocenila kot slabo. V dokumentu je še zapisano, da je informacijski sistem ISARR uporabljal podatkovni tip *float*, ki je bil v reviziji informacijskega sistema ocenjen kot neustrezen. Kljub prepoznani neustreznosti podatkovnega tipa *float* naj ga Služba Vlade ne bi zamenjala zaradi kritičnosti obdelave in velikih stroškov predelave informacijskega sistema⁷⁹. Novi informacijski sistem naj bi bil zasnovan drugače, in sicer naj bi zagotavljal lažje vzdrževanje, nadgrajevanje in prilagajanje. V poglavju Arhitekturna zasnova sistema so navedene le želene lastnosti, ne pa želena arhitektura novega sistema. Upoštevalo naj bi se tudi pripombe in priporočila izvedenih revizij, kar pa v dokumentu ni bilo navedeno.

V dokumentu je bil priložen naslednji časovni načrt za pridobitev novega informacijskega sistema.

Tabela 7: Časovni načrt iz Dokumenta identifikacije investicijskega projekta

Potek investicije	Od	Do
Razpis – izbira izvajalca	-	21. 11. 2014
Sklenitev pogodbe z izbranim izvajalcem	21. 11. 2014	30. 1. 2015
Razvoj programske opreme	5. 1. 2014	3. 8. 2015
Uvajanje programske opreme	10. 8. 2015	1. 10. 2015

Vir: podatki Službe Vlade.

Služba Vlade je pripravila Investicijski program za informacijski sistem e-MA⁸⁰ (v nadaljevanju: investicijski program). Ocenjena vrednost investicije je bila 1.292.500 evrov brez DDV. Kot cilje investicije je navedla:

- zagotoviti kontinuirano in stabilno delovanje informacijskega sistema;

⁷⁷ Z dne 19. 6. 2014.

⁷⁸ Št. 3850-15/2014 z dne 8. 12. 2014.

⁷⁹ Čeprav je izvedla javno naročilo in plačala storitev (povezava s točko 2.1.2.1.a tega poročila).

⁸⁰ Št. dokumenta 3850-15/2014 z dne 5. 1. 2015.

- povečati učinkovitost izvajanja kohezijske politike;
- zadostiti poročevalskim in analitičnim zahtevam zunanjih in notranjih uporabnikov;
- povečati učinkovitost dela posameznikov na vseh ravneh, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike.

Po oceni Službe Vlade je bila najbolj primerna različica, ki je predvidevala investicijo z izvedbo zunanjega izvajalca. Takšen sklep je temeljil na predpostavki, da gre pri projektu za uvedbo nove tehnologije, zajemanje večjih količin podatkov in upoštevanje vseh pravil glede poročanja. Kot slabosti obstoječega informacijskega sistema je Služba Vlade v investicijskem programu navedla, da je sestavljen iz več modulov, ki so izdelani z različnimi programskimi orodji. Nekatera od njih so izrazito zastarela. Dolgotrajnost razvoja informacijskega sistema ISARR se odraža v zastareli tehnološki arhitekturi, ki otežuje nadgrajevanje in nadaljnji razvoj informacijskega sistema.

V okviru izgradnje informacijskega sistema e-MA je Služba Vlade načrtovala izgradnjo tehnološko naprednega informacijskega sistema, kljub temu pa bolj natančno želene arhitekture ni opredelila. Predvidela je prehod vseh funkcionalnosti obstoječega sistema na novo tehnologijo ter integracijo informacijskega sistema z zunanjimi informacijskimi sistemi. Poleg tega naj bi novi sistem nudil možnost elektronskega poslovanja. V poglavju Upravljanje informacijske varnosti je navedla le aktivnosti, ki naj bi se izvajale s tega področja⁸¹, varnostnih zahtev za novi informacijski sistem pa Služba Vlade ni opredelila.

V investicijskem programu je bila predvidena projektna organizacija, ki naj bi jo sestavljali: predstojnik projekta, projektni svet, vodja projekta, vodja kakovosti, projektna pisarna ter projektna skupina.

V tehničnih specifikacijah, ki so bile sestavni del razpisne dokumentacije za javno naročilo za izgradnjo informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020, je Služba Vlade določila le splošne pravne podlage, ki veljajo za izvajanje kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Navedla je, da se informacijska podpora izvajanju procesov evropske kohezijske politike nanaša na procese načrtovanja, izvajanja, spremljanja in poročanja, ter naštela logične sklope prihodnjega informacijskega sistema z njihovim okvirnim opisom, ki se v glavnem ujemajo z delitvijo na module v informacijskem sistemu ISARR. Zaradi splošnega opisa prihodnjega informacijskega sistema ugotavljamo, da pripravljene tehnične specifikacije niso dosegale cilja, postavljenega v investicijskem programu, kjer je bilo opredeljeno, da se želi povečati učinkovitost dela posameznikov na vseh ravneh. Organ upravljanja ni pripravil podrobnejših tehničnih specifikacij, kako naj informacijski sistem deluje, s katerimi bi predpisal delovanje, ki bi zagotovilo učinkovitost dela uporabnikom sistema.

Iz tehničnih specifikacij tudi izhaja, da naj bi novi informacijski sistem podpiral poenostavljene postopke izvajanja kohezijske politike, kar pomeni, da bi moral organ upravljanja najprej izvesti prenovu poslovnega modela in poenostavitev procesov. Takšna prenova predstavlja potreben pogoj, ki bi novemu informacijskemu sistemu omogočal podpiranje poenostavljenih postopkov. Prenova poslovnega modela in procesov je izvirna naloga naročnika in je zato ne bi smel v celoti prepustiti zunanjemu izvajalcu. Iz predmeta javnega naročila je razvidno, da je bila z izdelavo systemske analize prenova poslovnega modela in procesov prepuščena izvajalcu, ne da bi bili vnaprej opredeljeni vhodni parametri te analize.

⁸¹ Analize tveganj, upravljanje varnostnih incidentov, izvajanje notranjih revizij informacijskega sistema, zagotovitev skrbništva varnostne politike.

Predmet javnega naročila je vseboval naslednje aktivnosti:

- izdelava sistemske analize,
- izgradnja informacijskega sistema,
- uvajanje informacijskega sistema v produkcijo,
- pomoč in izobraževanje ključnih uporabnikov,
- vzdrževanje in manjše nadgradnje.

Zahteve za izdelavo sistemske analize in na njej temelječe specifikacije je organ upravljanja določil le okvirno. Predmet javnega naročila in svoje zahteve bi moral naročnik opredeliti določno in tako natančno, da je mogoče preveriti, če dobavljeni informacijski sistem ustreza zahtevam. V tem primeru pa je organ upravljanja pripravo sistemske analize in s tem podrobnejših zahtev, ki jim mora ustrezati informacijski sistem, prepustil zunanjemu izvajalcu. Le z okvirno opredeljenim predmetom javnega naročila Služba Vlade ni omogočila enakopravnega dostopa vsem ponudnikom, saj so imeli prednost ponudniki, ki so že poznali področje in delovanje informacijskega sistema ISARR zaradi preteklega vzdrževanja informacijskega sistema organa upravljanja, kar pomeni kršitev drugega odstavka 37. člena ZJN-2, ki določa, da morajo tehnične specifikacije omogočati enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati ovir za dostop javnih naročil konkurenčnim gospodarskim subjektom. Tehnične specifikacije morajo biti oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe in zahteve naročnika, tako, da nedopustno ne omejujejo konkurence med ponudniki..

2.1.2.2.c Organ upravljanja je v Tehnični specifikaciji za javno naročilo e-MA za aktivnost razvoj zahteval vsaj naslednje izdelke:

- funkcionalne specifikacije,
- arhitektura sistema in e-r diagrami,
- statični prototip,
- prototip aplikacije,
- navodila za namestitev programske opreme,
- navodila za uporabo za koordinatorje sistema,
- navodila za uporabo – uporabniški priročnik,
- načrt testiranja,
- izvirna in izvršna koda,
- zaključno poročilo – primopredajni zapisnik.

Na podlagi seznama naročenih izdelkov ugotavljamo, da je Služba Vlade naročila le izdelavo prototipa namesto delujočega informacijskega sistema, ki bi zadostil zahtevam evropskih uredb na tem področju in zakonodaje, ter navodil in da bi informacijski sistem morala vzpostaviti v skladu z d) alinejo prvega odstavka 72. člena Uredbe 1303/2013.

2.1.2.2.d Organ upravljanja je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izgradnjo informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020 v poglavju Preverjanje sposobnosti ponudnikov med drugim navedel, da mora ponudnik podati dokazilo, da je v zadnjih treh letih uspešno izvedel tudi najmanj en delujoč projekt, ki kot arhitekturo uporablja Microsoft SQL Server in Java, v vrednosti vsaj 500.000 evrov z DDV.

Služba Vlade je iz članov strokovne komisije oblikovala tri skupine, od katerih je vsaka drugače ocenila formalno popolnost oziroma popolnost ponudb. Ponudnik Nova Vizija s partnerjem Comland je v ponudbeni dokumentaciji kot delujoč referenčni informacijski sistem v vrednosti vsaj 500.000 evrov, ki uporablja Microsoft SQL Server in Java, navedel informacijski sistem KURIR. V referenčnem potrdilu je navedeno, da informacijski sistem KURIR vsebuje namensko aplikacijo v okolju LotusNotes, poleg tega pa so podatki o izplačilih upravičencev shranjeni v podatkovni zbirki, ki kot informacijski sistem za upravljanje zbirk podatkov uporablja Microsoft SQL Server. Strokovna komisija je v procesu presoje izpolnjevanja zahtevanih referenc dodatno zahtevala pogodbo za podporo informacijskemu sistemu KURIR. Pogodba za podporo informacijskemu sistemu KURIR je zajemala naslednje storitve: vzdrževanje programske opreme v okolju Lotus Notes⁸², izvajanje obdelav⁸³, nadgradnje, dopolnitve⁸⁴ ter izvajanja delavnic⁸⁵ in seminarjev. Aktivnosti iz kategorije rednega vzdrževanja ni mogoče upoštevati kot zadostno in ustrezno referenco o izvedenem projektu⁸⁶. Prav tako kategorija nadgradnje in dopolnitve ne vsebuje zahtevane arhitekture informacijskega sistema, znesek sklenjene pogodbe za to kategorijo je manjši od zahtevanega v razpisni dokumentaciji. Ponudbena dokumentacija torej ne vsebuje ustreznih in zadostnih referenc za zahtevani uspešno izvedeni projekt, ki uporablja Microsoft SQL Server v zahtevani vrednosti. Izbira zunanjega izvajalca je bila zato v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izločiti ponudbe, ki niso popolne.

2.1.2.2.e Služba Vlade je s pogodbo za projektno vodenje in nadzor izgradnje novega informacijskega sistema e-MA najela storitve zunanjega izvajalca RRC. Pri istem izvajalcu je kupila licence za informacijsko podporo za projektno vodenje, ki naj bi gostovala na njegovih strežnikih. Organ upravljanja ima po našem mnenju dovolj lastnih strežniških kapacitet, da se mu ne bi bilo treba odločiti za gostovanje. Prav tako je organ upravljanja že v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izgradnjo informacijskega sistema za podporo črpanja evropske kohezijske politike v finančni perspektivi 2014–2020 zahteval, da mora izbrani ponudnik tudi za učinkovito izvajanje vodenja projekta zagotoviti aplikativno podporo, ki mora omogočati spremljanje razvojnih nalog po statusih, odgovorni osebi za izvedbo posamezne naloge pri izvajalcu, in podajanje strukturirane informacije o dejanski porabi časa za izvedbo posamezne naloge po fazah.

Glede na to, da se je po naši oceni Služba Vlade odločila za neustrezno vodenje projekta tako, da uporablja strežniško opremo RRC, bi morala v pogodbi z družbo RRC predpisati varnostne pogoje, ki bi morali biti vgrajeni v ponujeni informacijski sistem za projektno vodenje. Bolj podrobno nalog zunanjega izvajalca za projektno vodenje ni opredelila niti ni določila standardov in pravil, ki bi jih pri svojem delu zunanji izvajalec za nadzor projekta moral upoštevati.

Čeprav naj bi Služba Vlade z javnim naročilom za izgradnjo informacijskega sistema e-MA pridobila informacijski sistem in ne človeških virov, je v skladu s pogodbo za projektno vodenje in nadzor zahtevala informacijski sistem za vodenje projektov, ki omogoča nadzor tudi nad delom zaposlenih pri zunanjem izvajalcu za dobavo informacijskega sistema e-MA.

⁸² V vrednosti 567.184 evrov z DDV.

⁸³ V vrednosti 168.990 evrov z DDV.

⁸⁴ V vrednosti 201.600 evrov z DDV.

⁸⁵ V vrednosti 9.118 evrov z DDV.

⁸⁶ Projekt je ciljno usmerjen in zaključen proces razvijanja dejavnosti.

2.1.2.2.f Dobra praksa na področju vodenja projektov v državni upravi je navedena v dokumentu Metodologija za vodenje projektov v državni upravi⁸⁷. V tem dokumentu je opisana organizacijska struktura projekta ter pristojnosti in odgovornosti posameznega udeleženca v projektu. V organizacijski strukturi so predvideni: projektni svet, vodja projekta, projektna skupina, vodja kakovosti, skupina za presojo izdelkov in projektna pisarna.

V Investicijskem programu za informacijski sistem e-MA je organ upravljanja navedel kot predvidene vire v projektu: predstojnika projekta, projektni svet, vodjo projekta, vodjo kakovosti, projektno pisarno in projektno skupino. Organ upravljanja je izdal sklep o imenovanju projektne skupine⁸⁸. V sklepu o imenovanju projektne skupine je bila izmed članov organizacijske strukture, ki je skladna z Metodologijo za vodenje projektov v državni upravi in je bila navedena v investicijskem programu, imenovana le vodja projekta⁸⁹. Ostali udeleženci, ki so bili imenovani s tem sklepom, so bili razdeljeni na tehnični, vsebinski in oblikovni del, njihove pristojnosti in obveznosti pa niso bile opredeljene. Prav tako nista bili opredeljeni funkciji predstojnika projekta in strateškega sveta projekta, v katerem bi moralo biti zastopano vodstvo organa upravljanja. Ker vodstva Službe Vlade v projektni organizaciji ni bilo, to v skladu z dobro prakso na področju vodenja projektov pomembno zmanjšuje možnost uspešnega dokončanja projekta.

Služba Vlade je pripravila Vzpostavitevni dokument projekta, Izdelava informacijskega sistema, Projekt e-MA⁹⁰. V njem je predstavila tudi organizacijsko strukturo in vloge udeležencev v projektu. Čeprav je bil vodja projekta imenovan s sklepom, je za vodjo projekta v vzpostavitevni dokumentu navedla drugo osebo⁹¹.

Projektni svet ima naslednje naloge:

- pristojen je za formalno potrditev, da izdelki projekta ustrezajo zahtevam projekta;
- pristojen je za potrjevanje morebitnih sprememb vsebine rešitve, obsega del, rokov izvedbe;
- odgovoren je za zagotavljanje upoštevanja interesov vseh vključenih v projekt;
- podpiše zapisnik o prevzemu končnih izdelkov projekta;
- razrešuje konflikte, ki jih na nižjih ravneh niso mogli razrešiti sami;
- zagotovi nadomestne kadre v primeru odhoda posameznika s projekta.

Služba Vlade je v projektni svet kot člane imenovala skrbnika pogodbe in vodjo projekta pri naročniku ter skrbnika pogodbe pri izvajalcu. Imenovanje vodje projekta organa upravljanja in skrbnika pogodbe pri izvajalcu za člana projektne skupine je v nasprotju z Metodologijo za vodenje projektov v državni upravi, ki poleg predstojnika organizacije priporoča imenovanje v projektni svet kvečjemu še predstavnika uporabnikov in tehničnega svetovalca. Zunanji izvajalec po pogodbi za projektno vodenje RRC in nadzor v tej organizacijski strukturi ni bil opredeljen. Ugotavljamo, da uporaba zunanjega izvajalca za nadzor in vodenje projekta ni bila predvidena in utemeljena ne v sklepu ne v katerem drugem dokumentu.

⁸⁷ [URL: https://www.google.si/?gws_rd=ssl#q=metodologija+vodenja+projektov], oktober 2016.

⁸⁸ Št. 012/-10-2014/1 z dne 23. 7. 2014 za vodenje in pomoč zunanjemu izvajalcu pri izvedbi del po pogodbi za svetovanje in sodelovanje z Ministrstvom za finance pri pripravi projekta Razvoj celovitega informacijskega sistema za evropsko kohezijsko politiko.

⁸⁹ Zaposlena v Službi za informacijsko podporo.

⁹⁰ Z dne 3. 8. 2015.

⁹¹ Zaposleni v Službi za informacijsko podporo, z nadomestno zaposlitvijo.

2.1.3 Upravljanje sprememb

Sistem upravljanja sprememb je treba uvesti, da se z njim zagotovi, da se v sistemu izvajajo le pooblašene, preverjene, dokumentirane spremembe, ki podpirajo poslovne potrebe, zanje pa obstaja ustrezna sled. Neodobrene in naključne spremembe pomenijo veliko tveganje za nepravilno delovanje informacijskega sistema. Od učinkovitosti upravljanja sprememb je odvisno, ali bodo storitve izvedene brez prekinitev in brez nepredvidenih izpadov.

2.1.3.a Organ upravljanja je v dokumentu Postopki razvoja in vzdrževanja sistema ISARR⁹² določil projektno organizacijo, kakršno naj bi uporabljal za vodenje projektov in vodenje zahtev za spremembe ter projektne standarde. V okviru teh je določil projektne izdelke, način vodenja zahtev za spremembe ter nadzor izvajanja aktivnosti projekta. Med procesi projektnega vodenja je opisal tudi upravljanje sprememb na projektu. Spremembe naj bi predlagali člani projektne skupine, potrdil pa naj bi jih razvojni kolegij⁹³. Nadzor realizacije aktivnosti naj bi izvajal vodja projekta. Med člani ni odgovornih oseb za systemske rešitve iz Urada za kohezijsko politiko, udeleženi so le zaposleni Službe za informacijsko podporo. V dokumentu je opredeljen tudi proces dobave projektne izdelke v okviru razvoja oziroma vzdrževanja informacijskega sistema ISARR, ki določa, da Služba Vlade predloge za spremembe oziroma nadgradnje beleži na portalu SPP⁹⁴. Služba Vlade razlikuje med enostavnimi in zahtevnejšimi nalogami, kriterij delitve med obema pa ni bil določen. Zahtevki različnih stopenj težavnosti so bili različno obravnavani, saj uporabniki niso testirali delovanja sprememb v informacijskem sistemu za enostavne naloge, specifikacije za naročene spremembe informacijskega sistema pa so pripravljali le za zahtevnejše naloge.

2.1.3.b V Postopkih razvoja in vzdrževanja sistema ISARR je med nalogami projektne skupine tudi vodenje kakovosti. V okviru tega procesa naj bi določili standarde programiranja in priprave tehnične dokumentacije za vse nadgradnje sistema. Prav tako naj bi določili obvezne vsebine z vidika kakovosti, ki bi jih morali vsebovati vsi razvojni dokumenti. Pri prevzemu izdelkov ob uspešnem zaključku testiranja pa naj bi preverili ustreznost prevzete kode in tehnične dokumentacije. Ugotavljamo, da Služba Vlade standardov programiranja ni določila, tako ni imela podlage za preverjanje ustreznosti kode. Prav tako ni izvajala vodenja kakovosti.

2.1.3.c Služba Vlade nima tehnične dokumentacije za informacijski sistem ISARR, ki bi ji omogočala poznavanje delovanja informacijskega sistema in vpliva njegove posamezne spremembe na pravilnost delovanja informacijskega sistema v celoti. Vsako spremembo informacijskega sistema ISARR je organ upravljanja naročal posebej, za izvedbo posamezne spremembe je zunanji izvajalec pripravil preliminarno specifikacijo. V okviru pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema so bili izvedeni predvsem manjši posamezni popravki informacijskega sistema ISARR, velikokrat le popravki za posamezne dokumente, ki so bili predvsem posledica nedomišljenih in nenatančnih opredelitev zahtevanih parcialnih sprememb informacijskega sistema ISARR ter postopka testiranja, ki ga je izvajal organ upravljanja. Posamezni popravek ali nadgradnja informacijskega sistema ISARR je v posameznih primerih povzročila nove napake v delovanju kakšnega drugega dela informacijskega sistema, kar je bilo podlaga za novo naročilo popravka ali nadgradnje.

⁹² Maj 2015.

⁹³ Sestavljajo ga zaposleni Službe za informacijsko podporo ISARR/EMA.

⁹⁴ *Sharepoint Portal*.

Primer parcialne nenatančne opredelitve naloge, zahtevek 108

Izpis Zahtevkov za izplačilo, ki se izpiše v MVP, in informativni izračun v MČS je treba uskladiti tako, da bosta oba prikazovala enake zneske (delež Evropske unije in delež Republike Slovenije).

Služba Vlade je nato navedla, da bo izvedba naloge začasno ustavljena, saj se v okviru zahtevkov 163⁹⁵ in 177 spreminja oziroma popravlja logika izračuna odstotkov sofinanciranja in se bodo opisane težave v zahtevku 108 morda uredile s popravkom teh dveh zahtevkov.

Primer parcialnega večkratnega reševanja istih napak, zahtevek 205

Pri razmerju prispevka Evropske komisije in deleža Republike Slovenije prihaja do razlike med MVP in MČS za določeni zahtevek za izplačilo. V tem primeru je zunanji izvajalec opozoril organ upravljanja, da težav ni mogoče reševati le za posamezni zahtevek za izplačilo, ampak je treba poiskati generalno rešitev za vse zahtevke za izplačilo.

Primer nepoznavanja informacijskega sistema in ad hoc odločanja, zahtevek 159

Posodabljanje šifrantu udeleženec je nepravilno. Podatki o udeležencu se prek neznanega nočnega prepisa posodablja tako, da se zapis ne popravi z novo verzijo, ampak se obstoječi zapis nadomesti z novim tudi v primerih, ko se vsebina dejansko ne spremeni. Zaradi takega načina posodabljanja šifrantu udeležencev se izgubijo podatki o tem, kaj je bilo v šifrantu dejansko spremenjeno. Vzrok tega je, da je bil prepis podatkov narejen pred uvedbo vodenja verzij šifrantu udeležencev, ob uvedbi vodenja verzij pa ni bilo predvideno, kje bi bilo treba rešitve uskladiti z novo logiko. Naloga je bila prekinjena, čeprav povzroča več milijonov nepotrebnih zapisov sprememb podatkov, saj dejanskih sprememb v podatkih ni bilo.

2.1.3.d Služba Vlade je v okviru pogodbe za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR naročila izvedbo prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje do nabave novega informacijskega sistema e-MA. Kot osnovo naj bi uporabili nadgrajeni informacijski sistem ISARR z uporabo tipa zapisa podatka *decimal*. Informacijski sistem ISARR2 naj bi pokrival le funkcionalnosti, ki so nujne za načrtovanje in črpanje sredstev. V specifikaciji prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje so zahteve opredeljene le okvirno, tako da ni razvidne povezave med zahtevanimi storitvami in ocenjenim potrebnim številom 1.225 ur zunanjega izvajalca za izvedbo teh storitev in plačanim zneskom.

2.1.3.e Želeni rok za izvedbo informacijskega sistema ISARR2 je bil 30. 4. 2015. Služba Vlade je sprejela Navodila organa upravljanja za zaokroževanje v okviru evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, za novo finančno perspektivo pa odločitve o načinu zaokroževanja do 30. 9. 2015 ni sprejela. V specifikaciji prenove informacijskega sistema ISARR pa je tokrat navedla pravila zaokrožanja, ki so splošno veljavna pri izračunavanju vrednosti v denarni enoti. Iz priloženega integracijskega zapisnika z dne 4. 6. 2015 je razvidno, da so v informacijskem sistemu ISARR2 obstajale napake, Služba Vlade pa je zunanjemu izvajalcu 30. 7. 2015 plačala naročene storitve, ne da bi pred tem uveljavila kakršenkoli zahtevek za odpravo ugotovljenih napak. Za pripravo podatkovne baze in testnega okolja za razvoj programskih rešitev ISARR2 je plačala 13.664 evrov, za prenovo informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje pa 60.902 evra, pri čemer naj za primerjavo navedemo, da naj bi razvoj novega informacijskega sistema e-MA znašal 90.890 evrov.

⁹⁵ Zahtevek je bil uveden zaradi neustreznega popravka logike izračuna odstotka sofinanciranja v okviru zahtevka 43.

2.1.4 Upravljanje s človeškimi viri

V skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo⁹⁶ so bile med nalogami Direktorata za evropsko kohezijsko politiko tudi:

- izvajanje sistema spremljanja in vrednotenja operativnih programov;
- zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje;
- razvoj, vzdrževanje in zagotavljanje delovanja enotne informacijske infrastrukture in krovnega informacijskega sistema za izvajanje in spremljanje državnega razvojnega programa, regionalnih razvojnih programov in izvedbenih dokumentov strukturnih skladov in Kohezijskega sklada skladno s standardi in potrebami, izhajajočimi iz zakonodaje in mednarodnih pogodb z Evropsko unijo.

Znotraj Direktorata za evropsko kohezijsko politiko je deloval Sektor za informacijsko podporo, ki je imel opredeljene naslednje naloge:

- zagotavljanje informacijske podpore finančnega in fizičnega spremljanja izvajanja državnega razvojnega programa, programov Evropske unije v Sloveniji in regionalnih razvojnih programov;
- strokovno podporo in pripravo poročil o izvajanju regionalne politike in poročil o stanju v regionalnem razvoju;
- priprava podatkov za poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov Evropske unije v Sloveniji na vseh ravneh, torej organom upravljanja, plačilnemu organu, organom izvajanja in drugim uporabnikom;
- vrednotenje pripravljenih razvojnih programov in projektov z vidika sistema spremljanja;
- zagotavljanje podatkov in informacij o izvajanju programov za potrebe zunanjih ocenjevalcev programov;
- sodelovanje pri pripravi raziskovalnih podlag za politiko spodbujanja regionalnega razvoja in pri sistematični skrbi za razvoj analitičnih orodij in metodologij s področja regionalnega razvoja;
- sodelovanje pri zagotavljanju informacij o celotni ponudbi regionalnih razvojnih spodbud;
- svetovanje pri pripravi in prijavi regionalnih razvojnih projektov na domače in mednarodne javne razpise z vidika spremljanja in vrednotenja;
- svetovanje in organiziranje izobraževanj na področju regionalnega razvoja v Sloveniji in tujini;
- spremljanje podatkov o razvojnosvetovalnih organizacijah in organiziranosti razvojnopospeševalnega dela;
- razvoj, vzdrževanje in zagotavljanje delovanja enotne informacijske infrastrukture in krovnega informacijskega sistema za izvajanje in spremljanje državnega razvojnega programa, regionalnih razvojnih programov ter izvedbenih dokumentov strukturnih skladov (Enotni programski dokument, Pobude skupnosti) skladno s standardi in potrebami, izhajajočimi iz mednarodnih pogodb z Evropsko unijo;
- svetovanje, organiziranje izobraževanj in podpora uporabnikov pri delovanju krovnega informacijskega sistema za izvajanje in spremljanje državnega razvojnega programa, regionalnih razvojnih programov ter izvedbenih dokumentov strukturnih skladov;
- zagotavljanje sistema elektronskega poročanja za različne potrebe;

⁹⁶ Št. 100-6/2012/ z dne 7. 11. 2012.

- organiziranje in vzpostavljanje baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za lokalnih skupnosti (finančni kazalniki, katalog pristojnosti, vzorci predpisov, vzorci posamičnih upravnih in poslovnih aktov in podobno);
- sodelovanje z drugimi domačimi in mednarodnimi organi in institucijami v okviru delovnega področja Sektorja za informacijsko podporo.

V skladu z aktom o notranji organizaciji sodi med naloge Urada za kohezijsko politiko tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje. Znotraj Urada za kohezijsko politiko je tudi Služba za informacijsko podporo, ki ima v skladu z aktom o notranji organizaciji naslednje naloge:

- zagotavljanje informacijske podpore finančnega in fizičnega spremljanja izvajanja državnega razvojnega programa, programov Evropske unije v Sloveniji in regionalnih razvojnih programov;
- priprava in zagotavljanje podatkov za poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov Evropske unije v Sloveniji na vseh ravneh, torej organom upravljanja, organu za potrjevanje, organom izvajanja in drugim uporabnikom;
- sodelovanje pri vzpostavitvi in delovanju elektronskega sistema za prenos podatkov med vključenimi informacijskimi sistemi v Republiki Sloveniji o operacijah za potrebe spremljanja, vrednotenja, finančnega upravljanja, preverjanja in nadzora nad izvajanjem operacij;
- sodelovanje pri pripravi in prilagajanju procesov izvajanja razvojnih programov in programov Evropske unije v Sloveniji z vidika informacijske podpore;
- zagotavljanje skrbništva procesov in ključnih šifrantov informacijskega sistema ISARR za njegovo nemoteno delovanje;
- skrb za nemoteno delovanje infrastrukture, na kateri deluje informacijski sistem;
- zagotavljanje podpore uporabnikom informacijskega sistema ISARR na vseh ravneh (upravičenci, agenti, posredniška telesa, organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizorji in drugi);
- podpora pri različnih zahtevah organa upravljanja, posredniških teles in drugih javnih institucij glede poročanja, analiz in spremljanja izvajanja teh politik;
- organiziranje in izvajanje usposabljanj in izpopolnjevanj z delovnega področja službe;
- zagotavljanje sistema elektronskega poročanja za različne potrebe;
- sodelovanje z drugimi domačimi in mednarodnimi organi in institucijami v okviru delovnega področja službe.

2.1.4.a V strateških usmeritvah se organ upravljanja ni opredelil o tem, na kakšen način se bosta izvajala razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema, ali naj bi razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema izvajal organ upravljanja samostojno ali v sodelovanju z zunanjim izvajalcem. Tako so bile usmeritve v posameznih obdobjih različne, od leta 2013 je popravke informacijskega sistema ISARR izvajal organ upravljanja tudi sam. Ker organ upravljanja ne razpolaga s tehnično dokumentacijo in poznavanjem delovanja celotnega informacijskega sistema, je predvsem odpravljal napake v programski opremi, ki so povzročale večje težave ali nedelovanje informacijskega sistema. Tej spremenljivi usmeritvi je bila prilagojena izbira zaposlenih. Vlada je v letu 2012 dala soglasje k zaposlitvi za dva programerja za določen čas in za systemskega administratorja za določen čas. V Sektorju za informacijsko podporo na MGRT je bilo 14 zaposlenih na dan 28. 2. 2014, od tega dva programerja, v Službi za informacijsko podporo Službe Vlade je bilo 13 zaposlenih na dan 30. 9. 2015, med njimi še vedno dva programerja. Ugotavljamo, da organ upravljanja systemskega administratorja ni zaposlil. Kljub temu da Služba Vlade nima zaposlenih na delovnih mestih, ki bi zahtevala znanja s področja systemske administracije, se je

Služba Vlade odločila, da bo samostojno izvajala vzdrževanje systemske programske opreme in tudi strojne opreme. Upravljanje strežnikov in systemske programske opreme naj bi opravljal zaposleni, ki je na delovnem mestu programerja. Zaposleni naj bi opravljal le dovoljene naloge, ki so v skladu z njegovim delom. Odločitev Službe Vlade pomeni neskladje z dobro prakso ločevanja nalog, ki naj bi zagotovila, da nihče od zaposlenih ne bi imel priložnosti izvesti zlorabe ali namestiti zlonamerne programske kode, ne da bi bilo to mogoče ugotoviti.

2.1.4.b Služba za informacijsko podporo je pripravila dokument Spremljanje in nadzor delovanja ter vzdrževanje strojne opreme in systemske programske opreme. V njem je določeno, da Služba Vlade zagotavlja nemoteno delovanje informacijskega sistema organa upravljanja od ponedeljka do četrтка med 9. in 15. uro, ob petkih pa med 9. in 14.30 uro. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da Služba Vlade tako ne zagotavlja delovanja informacijskega sistema organa upravljanja v celotnem predvidenem času, in sicer v režimu 24 x 7, kot je opredeljeno v tehničnih specifikacijah v zahtevah za razpoložljivost aplikacije. Pred tem pa organ upravljanja dokumenta, v katerem bi bil zapisan čas razpoložljivosti informacijskega sistema, ni pripravil.

2.1.5 Tehnološka infrastruktura

Organ upravljanja je za delovanje informacijskega sistema ISARR do leta 2015 uporabljal fizične in navidezne strežnike ter diskovno omrežje. Od fizičnih strežnikov sta bila dva uporabljena kot gostiteljska strežnika, dva pa sta delovala kot strežnika podatkovnih zbirk. Oprema je bila postavljena na lokaciji organa upravljanja.

2.1.5.a V letu 2014 je organ upravljanja izvedel javno naročilo za nabavo strojne opreme⁹⁷, ki naj bi zagotavljala hitro, zanesljivo in varno delovanje informacijskih sistemov organa upravljanja (ISARR, ISARR2 in e-MA) v naslednjih petih do desetih letih. Pripravljena je bila osnovna strategija vzpostavitve nove infrastrukture, ki je med drugimi identificiranimi ozkimi grli v informacijskem sistemu navajala zastarelo in slabo programsko opremo⁹⁸. Ugotovili smo, da je bila v tem dokumentu opisana konfiguracija strojne opreme, ki se je precej razlikovala od opreme, ki je bila nato opredeljena v razpisni dokumentaciji⁹⁹. Razpisana konfiguracija strojne opreme ni temeljila na analizi potreb, ki je vsebovala informacijo o predvidenem številu uporabnikov in ocenjeni velikosti potrebnega diskovnega prostora¹⁰⁰ glede na predvidene parametre, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Z izbranim izvajalcem Unistar LC, d. o. o. je bila sklenjena pogodba¹⁰¹ v vrednosti 265.594 evrov z DDV. Po naši oceni izdatek ni bil potreben za delovanje in za izvajanje nalog, saj nabavljena oprema ni bila skladna s potrebami Službe Vlade za informacijski sistem za organ upravljanja. Poleg tega je bila nabavljena tudi za potrebe informacijskega sistema e-MA, ki naj bi bil v produkciji predvidoma leta 2016.

⁹⁷ Št. JN8717/2014.

⁹⁸ Počasen dostop do podatkov uporabnikov informacijskega sistema ISARR. Aplikacija je napisana tako, da uporabnik prek grafičnega vmesnika pogosto proži operacije, ki dostopajo večkrat do istih podatkov v podatkovnih zbirkah za izvedbo posamezne funkcionalnosti.

⁹⁹ Št. dokumenta 4301-17/2014-4 z dne 25. 8. 2014.

¹⁰⁰ Nima podlage v dokumentih, ki se nanašajo na operativni program za novo finančno perspektivo.

¹⁰¹ Št. C1541-14X100006 z dne 12. 1. 2015.

2.1.5.b Služba Vlade je v skladu z 12. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁰² del strojne opreme, ki je namenjen delovanju informacijskega sistema organa upravljanja, namestila v prostorih Ministrstva za javno upravo. Z njim je sklenila dogovor¹⁰³, v katerem sta opredelila, da Ministrstvo za javno upravo omogoča gostovanje informacijske infrastrukture, ki ni v pristojnosti in upravljanju Ministrstva za javno upravo, zagotavlja pa tudi storitev varne hrambe podatkov. Služba Vlade zagotavlja sistemsko podporo in vzdrževanje po potrebi, aplikacijsko podporo in vzdrževanje po potrebi, potrebne licence, strojno vzdrževanje in zavarovanje informacijske opreme. V 13. členu tega dogovora je določeno, da je predviden čas za vzpostavitev ponovnega delovanja informacijskega sistema v primeru izrednega dogodka visoke intenzivnosti¹⁰⁴ 45 dni. Ugotavljamo, da Služba Vlade v svojih dokumentih ni opredelila najdaljšega sprejemljivega časa izpada informacijskega sistema in postopkov za povrnitev informacijskega sistema na vnaprej določeni sprejemljivi ravni, v katerih bi bil zapisan sprejemljivi čas izpada informacijskega sistema 45 dni ali več.

Služba Vlade ima v svojih prostorih postavljen razvojno-testni sistem.

2.1.6 Usposobljenost uporabnikov za uporabo informacijskega sistema ISARR

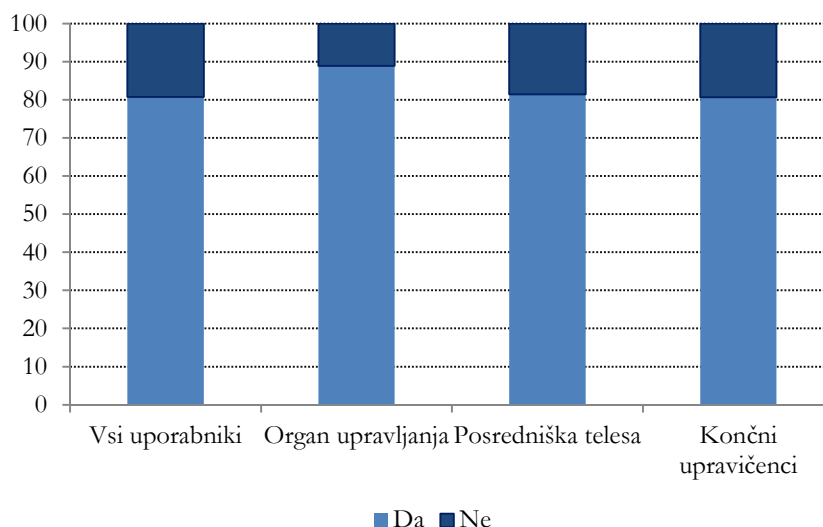
Uporabniki informacijskega sistema lahko opravljajo svoje naloge v več različnih vlogah: kot organ upravljanja, kot posredniška telesa ali kot upravičenci. Organ upravljanja je za uporabnike pripravjal predstavitev delovanja informacijskega sistema, pripravil pa je tudi uporabniški priročnik, ki je uporabnikom dosegljiv na spletni strani. Z anketo smo preverili, kakšen delež uporabnikov pri svojem delu uporablja uporabniški priročnik, rezultati so predstavljeni na sliki 5.

¹⁰² Uradni list RS, št. 90/14.

¹⁰³ Dogovor o sodelovanju na področju gostujoče opreme SVRK v Ljubljani, ki gostuje na Ministrstvu za javno upravo – Direktoratu za informatiko (MJU-DI), št. 001/2015 z dne 6. 3. 2015.

¹⁰⁴ Prehod na rezervno lokacijo, izguba celotne zbirke podatkov zaradi namernega uničenja ali poškodovanje podatkov in drugi nepredvideni dogodki.

Slika 5: Uporaba uporabniškega priročnika



Vir: anketa računskega sodišča.

Na podlagi odgovorov uporabnikov ugotavljamo, da so uporabniki informacijskega sistema ISARR uporabljali uporabniški priročnik.

2.1.6.a V primeru težav z uporabo informacijskega sistema ISARR so uporabniki lahko poklicali Center za pomoč uporabnikom. Pridobili smo zahteve uporabnikov in ugotovili, da so težave nastajale predvsem zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema in zahtev za popravke podatkov v podatkovni zbirki, ki jih informacijski sistem ISARR uporabnikom ne omogoča. Čeprav se pogoste napake informacijskega sistema ISARR zapisujejo v dnevnikih napak, zaposleni teh niso pregledovali oziroma samoiniciativno odpravili pogostih napak v informacijskem sistemu ISARR. Popravke so naročali in odpravljali šele takrat, ko so napake sporočili uporabniki na Center za pomoč uporabnikom.

Težave z uporabo informacijskega sistema ISARR, ki so jih uporabniki navedli v anketi največkrat, so bile predvsem neprilagojenost delovanja informacijskega sistema za uporabo različnih brskalnikov, počasno delovanje in občasno nedelovanje posameznih modulov sistema. Njihove težave pri uporabi informacijskega sistema niso izvirale iz njihovega nepoznavanja delovanja sistema, ampak iz nedoločenosti pravilnega delovanja oziroma tudi napačnega delovanja, kot je prikazano v naslednjih dveh primerih.

Primer nedoločenosti pravilnega delovanja

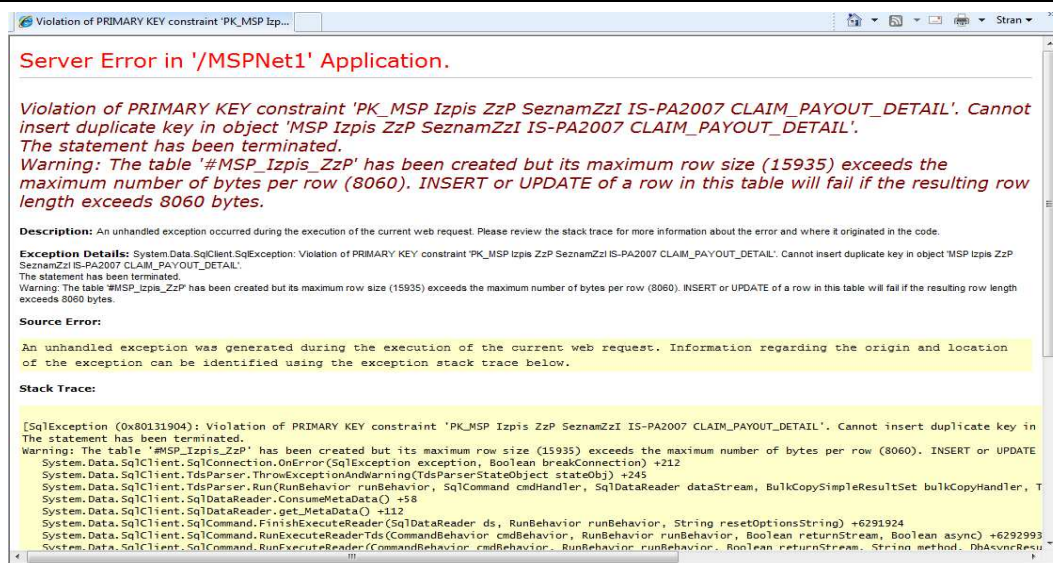
Glede zaokroževanja centov in razdelitve na evropski in slovenski delež posredniška telesa podjetjem niso mogla dati natančnih navodil, kako pripraviti do centa natančen zahtevek, ki bi se ujemal z zahtevkom, pripravljenim v informacijskem sistemu ISARR. Potem, ko so bili mnogokrat zahtevki za povračilo zavrnjeni iz tehničnih razlogov, je bil zaradi napak, pomanjkljivosti ali nejasnosti včasih še enkrat zavrnjen pravi zahtevek samo zato, ker je bilo treba prestaviti en cent ali dva z evropskega deleža na slovenski.

Primer napačnega delovanja informacijskega sistema

Znesek, izpisan na zahtevku za izplačilo, ki naj bi ga zahtevalo podjetje, je bil napačen. K zahtevanemu znesku je bil prištet tudi delež, ki ga mora podjetje skladno z razpisom zagotoviti samo.

2.1.6.b Opis napak, ki jih sporoča informacijski sistem, je v večini primerov za uporabnika informacijskega sistema neuporaben in nerazumljiv. Primer napake je predstavljen na sliki 6. Kot je razvidno z opisa predstavljene napake, ta ni primeren za uporabnika, pač pa za razvijalca programske opreme. Ne vsebuje namreč navodil, kako naj uporabnik ravna, oziroma razloga za napako v delovanju informacijskega sistema. Skladno s splošnimi smernicami razvoja spletnih aplikacij tovrstni izpisi napak predstavljajo tudi varnostno ranljivost, saj lahko napadalcu posredujejo povratne informacije o uspešnosti napada, kar omogoča njihovo lažjo izvedbo. Tovrstna sporočila o napakah predstavljajo tudi tveganje za nepooblaščen razkritje internih informacij.

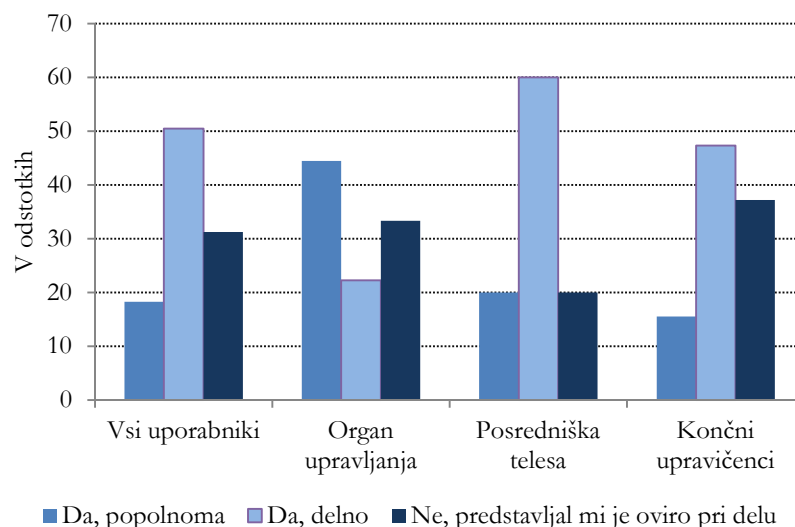
Slika 6: Opis napake v informacijskem sistemu ISARR



Vir: anketa računskega sodišča.

V anketi smo uporabnikom informacijskega sistema ISARR zastavili vprašanje, ali je uporaba informacijskega sistema pripomogla k učinkovitejšemu izvajanju poslovnih procesov. Rezultati so predstavljeni na sliki 7.

Slika 7: Učinkovitost podpore poslovnih procesov z informacijskim sistemom ISARR



Vir: anketa računskega sodišča.

Iz odgovorov uporabnikov informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je uporaba informacijskega sistema le delno (za 50 odstotkov vseh uporabnikov) pripomogla k učinkovitejšemu izvajanju poslovnih procesov, tretjini vseh anketiranih uporabnikov pa je uporaba informacijskega sistema predstavljala oviro pri delu (povezava s točko 2.2.1.b tega poročila).

2.1.7 Upravljanje informacijske varnosti

Z informacijsko varnostjo organizacija zagotavlja vzdrževanje celovitosti, zaupnosti in razpoložljivosti podatkov na ravni, kot je ustrezna za posamezno organizacijo. Informacijska varnost se ukvarja s postopki, ki so potrebni za odkrivanje, dokumentiranje in preprečevanje varnostnih groženj, kot so na primer: nepooblaščen dostop do podatkov, nepooblaščen sprememba podatkov, izguba podatkov, razkritje podatkov nepooblaščenim osebam, nedostopnost storitev in z zagotavljanjem neprekinjenosti poslovanja v primeru nesreč in katastrof. Organizacija v svojih dokumentih določi pravila in postopke, ki urejajo, kako organizacija upravlja in ščiti informacijske vire za doseganje postavljenih ciljev glede informacijske varnosti.

2.1.7.a Služba Vlade je pripravila dokumente, ki opisujejo varovanje njenega informacijskega sistema¹⁰⁵. V oceni varnostnih tveganj je opredelila stopnjo tajnosti podatkov v informacijskem sistemu ISARR kot interno¹⁰⁶, ki se določi za podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa. Kot podlago za opredelitev stopnje tajnosti je Služba Vlade posredovala Pravilnik o varovanju osebnih podatkov v Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki določa pravila glede varovanja osebnih podatkov. Tako je opredelitev stopnje tajnosti

¹⁰⁵ Načrt varovanja informacijskega sistema SVRK (v nadaljevanju: načrt varovanja informacijskega sistema), Ocena varnostnih tveganj informacijskega sistema SVRK (v nadaljevanju: ocena varnostnih tveganj), Varnostna navodila za delo v informacijskem sistemu SVRK iz decembra 2014.

¹⁰⁶ Osební podatki udeležencev in zaposlenih na SVRK, kakor tudi notranji pravni akti SVRK.

podatkov v nasprotju z 11. členom Zakona o tajnih podatkih¹⁰⁷, ki določa, da mora pooblaščen oseba oceniti možne škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi, če bi bil podatek razkrit nepoklicani osebi. Šele na podlagi te ocene se podatku določi stopnja tajnosti. Služba Vlade take ocene za podatke v informacijskem sistemu ISARR nima, ker vsebuje računovodske podatke, ki ne sodijo v kategorije podatkov, določene z Zakonom o tajnih podatkih.

2.1.7.b V dokumentu ocena varnostnih tveganj je opis stanja z oceno tveganj za grožnje, ki se nanaša na preteklo postavitev računalniške opreme, zato tudi zapisane grožnje in predvideni ukrepi nič več ne ustrezajo sedANJI postavitvi računalniške opreme. V poglavju o varnostno in poslovno nepredvidljivih dogodkih je v podpoglavju Izguba podatkov navedeno, da je strokovno osebje Službe Vlade visoko usposobljeno in zato skrbno ravna ob vsakršnem posegu v produkcijsko podatkovno zbirko z namenom zagotavljanja operativnosti. Posebne pravice za dostop do podatkovne zbirke naj bi se v skladu z dobro prakso na tem področju dodelile le v nujnih primerih, vsekakor pa ne za zagotavljanje operativnosti. To naj bi uporabniki dosegali z uporabo informacijskega sistema.

2.1.7.c V dokumentu načrt varovanja informacijskega sistema je določeno, da osnovni nadzor pristopnih pravic uporabnikov v IS SVRK¹⁰⁸ urejajo s pomočjo aktivnega imenika. Opredeljene so vloge uporabnikov, uporabniki, ki jim je dodeljena vloga skrbnik, lahko dodajajo nove uporabnike in jim dodeljujejo pravice za uporabo posameznih funkcionalnosti. Služba Vlade je opredelila obrazec za prijavo novega uporabnika v informacijski sistem ISARR¹⁰⁹, obrazec je predviden tudi za prenehanje pravic uporabnika za dostop do informacijskega sistema ISARR. Nima pa določenega postopka za prenehanje uporabniških računov. Tako Služba Vlade nima podatka o veljavnem številu uporabnikov informacijskega sistema ISARR, saj navaja vse, ki jim je dodelila pravice dostopa. Poleg tega so med uporabniki informacijskega sistema tudi zaposleni pri zunanem izvajalcu storitev vzdrževanja in nadgradenj ter zaposleni v Službi za informacijsko podporo ISARR/eMA, v njihove naloge pa ne sodi vnos podatkov v informacijski sistem ISARR, kar je v nasprotju z dobro prakso na tem področju in predstavlja tveganje za nepooblaščen vnos oziroma spreminjanje podatkov. Služba Vlade vodi dnevnike o dostopih do informacijskega sistema ISARR, ne izvaja pa pregledov, če je morda prišlo do kršitve varnostnih pravil.

2.1.7.d V načrtu varovanja informacijskega sistema je določeno, da mora biti vzpostavljen sistem samodejnega obveščanja v primerih težav s posameznimi podatkovnimi, aplikacijskimi ali gostiteljskimi strežniki, s katerim so sistemski skrbniki o samodejno zaznanih incidentih v Službi Vlade obveščeni prek elektronske pošte. V Varnostna navodila za delo v informacijskem sistemu SVRK je Služba Vlade navedla, da mora o morebitnih varnostnih incidentih na ravni systemske strojne in programske opreme skrbnik področja pripraviti poročilo, v katerem navede (približni) datum in čas incidenta, ugotovljene posledice, in da mora poročati o njihovi odpravi. Kljub temu Služba Vlade o teh incidentih ni seznanjena na opisan način niti ne vodi poročil o incidentih. O varnostnih incidentih, ki jih opazijo pri delu z uporabo informacijskega sistema ISARR, jih namreč poleg ostalega obveščajo uporabniki prek Centra za pomoč uporabnikom, ki deluje le v delovnem času.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11.

¹⁰⁸ Informacijski sistem Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

¹⁰⁹ Vloga za dostop do ISARR.

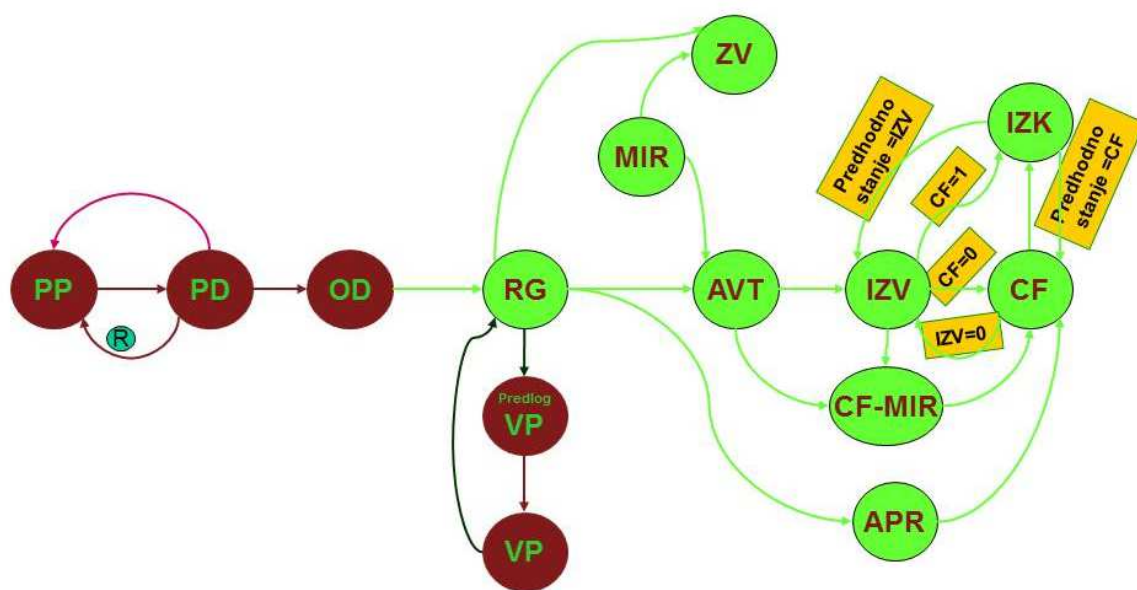
2.1.7.e Služba Vlade uporablja za upravljanje podatkovne zbirke MS SQL Server 2014. Posebne pravice za delo s podatki v podatkovnih zbirkah so dodeljene tudi zaposlenim, ki opravljajo delo programerjev, pa tudi zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju z dobro prakso na tem področju. Ti lahko spreminjajo podatke v podatkovnih zbirkah, kar pomeni tveganje za celovitost podatkov. V informacijskem sistemu obstaja sled za izvedene popravke podatkov, ki se zapisuje z uporabo informacijskega sistema. Služba Vlade ne opravlja nadzora izvedenih popravkov, zapisov sledi ne uporablja za nadzor nad izvedenimi popravki neposredno v podatkovni zbirki. Iz teh zapisov velikokrat ni razviden razlog popravka zapisa, saj v sledi niso zapisani vsi podatki iz pripadajoče tabele, oziroma doda nov zapis za popravek podatka, čeprav tega ni bilo.

Služba Vlade ni opisala postopka za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja in ni opredelila sprejemljivega trajanja nedostopnosti uporabe informacijskega sistema ISARR.

2.1.8 Vpliv napak v informacijskem sistemu ISARR na črpanje evropskih sredstev

Zahtevek za povračilo je knjigovodska listina, ki omogoča izvršitev povračila prispevka Evropske unije v državni proračun. Zahtevke lahko predloži neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa ali organ upravljanja. V smernicah za izvajanje povračil je določen postopek priprave in pregleda zahtevka za povračilo, ki je prikazan na sliki 8.

Slika 8: Proces izvajanja zahtevka za povračilo



Legenda: PP – v pripravi, PD – predlog, OD – odobren, RG – registriran, VP – vsebinski popravki, MIR – mirovanje, ZV – zavrnjen, AVT – avtoriziran, IZV – izvršen, CF – certificiran, IZK – izključen, CF-MIR – certificiran, v mirovanju, APR – avtoriziran za preostalih 5 odstotkov.

Vir: podatki Službe Vlade.

Organ za potrjevanje je v skladu s točko b) 61. člena Uredbe 1083/2006/ES odgovoren za potrjevanje zahtevkov za povračilo, s čimer potrdi, da:

- je izkaz o izdatkih točen, izhaja iz zanesljivega računovodskega sistema in temelji na preverljivih spremnih dokumentih in
- so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili in da so nastali zaradi projektov, ki so bili izbrani za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za program, in v skladu s pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili.

Če je rezultat preverjanja negativen in dopolnitev zahtevka za povračilo ne zadostuje za potrditev zahtevka za povračilo na organu za potrjevanje oziroma ko posredniško telo po drugem pozivu za predložitev dopolnitev tega ne stori, organ za potrjevanje zavrne zahtevek za povračilo. Zahtevek za povračilo se lahko zavrne tudi na podlagi pisne prošnje vlagatelja. V tem primeru neposredni proračunski uporabnik lahko upravičene izdatke in z njimi povezane vire financiranja iz zavrnjenega zahtevka za povračilo vključi v naslednji zahtevek za povračilo. Informacija o razlogu zavrnitve zahtevka za povračilo pri organu za potrjevanje naj bi bila razvidna iz informacijskega sistema organa upravljanja in iz informacijskega sistema organa za potrjevanje.

2.1.8.a Organ za potrjevanje vodi evidenco razlogov zavrnitev zahtevkov za povračilo skladno s šifrantom o zavrnitvah zahtevkov za povračilo¹¹⁰, ki velja od 1. 1. 2012. V šifrantu so navedene šifre napak z opisom napak, ki so predstavljene v Prilogi 1.

Služba Vlade v informacijskem sistemu ISARR ne vodi podatkov o razlogu zavrnitev zahtevkov za povračilo. Po podatkih iz informacijskega sistema IS-PA2007, ki jih je posredoval organ za potrjevanje, v tabeli 8 predstavljamo razloge za zavrnitev 500 zahtevkov za povračilo v obdobju, na katero se nanaša revizija.

¹¹⁰ Priloga Šifrant zavrnitev smernic za izvajanje povračil.

Tabela 8: Število zavrženih zahtevkov za povračilo glede na vrsto napake v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015

Vrsta napake	Razlog zavrnitve	Število zavrženih zahtevkov za povračilo	Vrednost prispevka Evropske unije zavrženih zahtevkov za povračilo, v evrih
10	Pravna podlaga	43	5.183.627
20	Neodzivnost posredniškega telesa	29	2.727.031
30	Napačni/manjkajoči finančni podatki na seznamu računov	133	32.504.940
40	Napačni/manjkajoči finančni podatki na zahtevkih za izplačilo	9	2.466.133
50	Napačni/manjkajoči finančni podatki na zahtevkih za povračilo	37	3.945.920
60	Napačni/manjkajoči finančni podatki na seznamu izplačil iz državnega proračuna	4	2.287.215
70	Vsebinski razlogi	59	6.672.886
80	Nepregled zahtevka za povračilo	173	30.036.735
90	Sistemske težave	7	420.536
	Ni vpisanega razloga zavrnitve	6	4.022.592
Skupaj		500	90.267.616

Vir: podatki organa za potrjevanje.

Zaradi napak v delovanju informacijskega sistema ISARR so nastale napake tipa 30, 40, 50, 60 in 90, ki so bile razlog za zavrnitev zahtevkov za povračilo. Tako je bilo zaradi napak v delovanju informacijskega sistema ISARR v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 zavrženih za najmanj 38 odstotkov vseh zavrženih zahtevkov za povračilo v vrednosti najmanj 41.624.744 evrov, kar predstavlja 46 odstotkov vrednosti vseh zavrženih zahtevkov za povračilo. Preverili smo nekaj primerov posameznih tipov napak pri pripravljenih zahtevkih za povračilo, ki so nastale zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema ISARR.

Primer sistemske težave

Zahtevek za povračilo OP13.2.1.1.01.0060.c007 je organ za potrjevanje prejel 29. 1. 2013. Zahtevek je bil 22. 2. 2013 zavržen z uradnim dopisom, ker predhodni zahtevek za povračilo št. 6 še ni bil poslan, kar pomeni, da številčenje zahtevkov za povračilo v informacijskem sistemu ISARR ni delovalo pravilno. Zahtevek za povračilo št. 6 je bil prejet šele 16. 8. 2013.

Primer napačnih podatkov na seznamu računov

Zahtevek za povračilo OP13.2.3.2.10.0050.c001 je organ za potrjevanje prejel 17. 12. 2012. Zahtevek je bil 23. 1. 2013 zavržen z uradnim dopisom. Vzrok zavrnitve je bil dvakratni vnos iste listine. Namesto dveh delnih prijav ene listine po posameznih vrstah stroškov je bila listina vnesena dvakrat, in sicer za vsako prijavo posebej, kar pomeni, da v informacijskem sistemu ISARR ni bilo vgrajene kontrole, ki bi preprečevala dvakratni vnos listine.

Primer napačnih finančnih podatkov na zahtevkih za povračilo

Zahtevek za povračilo OP13.2.1.3.06.0007.c001 je organ za potrjevanje prejel 6. 12. 2012. Zahtevek je bil 25. 2. 2013 zavržen, vzrok zavrnitve je bil nepravilni znesek v polju 18 (Skupni javni upravičeni izdatki). Znesek ni bil v skladu s pogodbo o sofinanciranju. Podatek o skupnih javnih upravičenih izdatkih je bil v skladu s smernicami za izvajanje povračil zahtevani podatek, ki je bil izračunan v informacijskem sistemu ISARR, prav tako je bil obvezen podatek o znesku upravičenih stroškov operacije, ki se jih prizna s pogodbo o sofinanciranju. Na podlagi tega bi organ upravljanja moral izvesti ustrezne kontrole pravilnosti zneskov v zahtevkih za povračilo.

2.2 Uspešnost delovanja informacijskega sistema ISARR

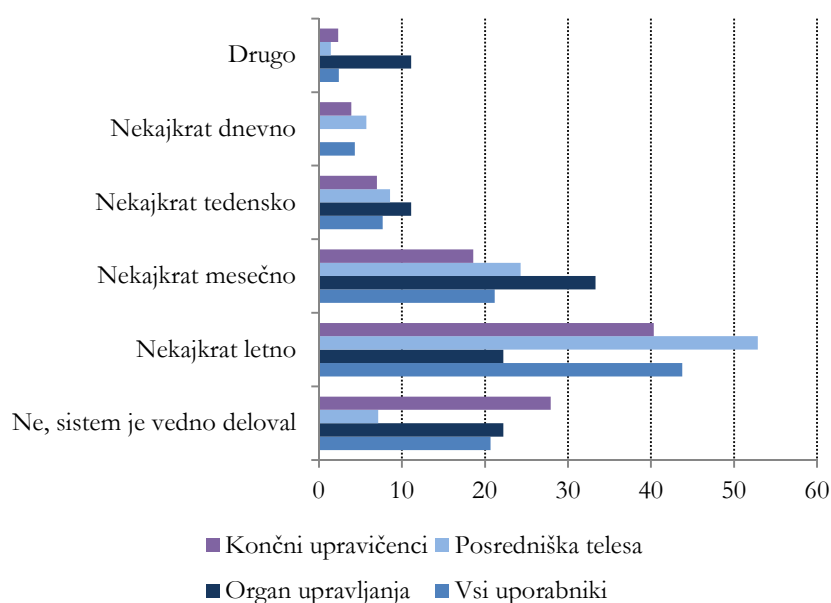
2.2.1 Delovanje operativnega okolja

Informacijski sistem ISARR naj bi v skladu z uredbo za programsko obdobje 2007–2013 zagotavljal sistem za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

2.2.1.a Uporabniki informacijskega sistema ISARR dostopa do informacijskega sistema ISARR niso imeli vedno zagotovljenega. Organ upravljanja ne vodi evidence, iz katere bi bila razvidna razpoložljivost informacijskega sistema. V anketi smo uporabnike informacijskega sistema ISARR vprašali, ali je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaradi nedelovanja informacijskega sistema ISARR njihovo delo moteno ali popolnoma onemogočeno. Njihovi odgovori so prikazani na sliki 9. Iz odgovorov uporabnikov informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je kar 35 odstotkov vseh uporabnikov, ki so sodelovali v anketi, navedlo, da informacijski sistem pogosto¹¹¹ ni bil razpoložljiv.

¹¹¹ Podatki iz polja: drugo (2), nekajkrat dnevno (4), nekajkrat tedensko (8) in nekajkrat mesečno (21).

Slika 9: Pogostost nedelovanja informacijskega sistema ISARR



Vir: anketa računskega sodišča.

2.2.1.b V informacijski sistem uporabniki vnašajo podatke o listinah, na podlagi katerih naj bi pripravili zahtevek za izplačilo, ki naj bi bil podlaga za izplačilo iz državnega proračuna, in zahtevek za povračilo, ki naj bi bil podlaga za povračilo iz proračuna Evropske unije. V nekaterih primerih namesto upravičencev posredniška telesa vnašajo tudi listine in zahtevke za izplačila. V informacijskem sistemu ISARR uporabnik pripravi zahtevek za izplačilo, ki se v formatu Word izpiše na papir. Podatki o stroških iz zahtevka za izplačilo se v informacijskem sistemu ISARR ne shranjujejo, čeprav sodi med naloge Urada za kohezijsko politiko tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki. Ob uporabniških vpogledih posameznih zapisov na ekranu se vrednosti iz zahtevka za izplačilo izračunajo vsakič znova, kar prispeva tudi k počasnejšemu delovanju informacijskega sistema ISARR.

Pojasnilo Službe Vlade

Programsko obdobje 2007–2013 je v fazi zaključevanja in se bo v večjem delu zaključilo s pripravo končnega poročila o izvajanju operativnih programov evropske kohezijske politike cilja Naložbe za rast in delovna mesta. Rok za pošiljanje poročila Evropski komisiji je 31. 3. 2017. Glede na dejstvo, da je bil rok za izplačila upravičencem 31. 12. 2015 in so bila zadnja izplačila iz državnega proračuna za programsko obdobje 2007–2013 že izvedena, se je Služba Vlade osredotočila na spremljanje in poročanje za programsko obdobje 2014–2020. To pomeni, da četrtna poročila, ki jih Služba Vlade pripravlja za Evropsko komisijo, vlado in Državni zbor Republike Slovenije, ne vsebujejo podatkov o programskem obdobju 2007–2013, prav tako Služba Vlade ne pričakuje dodatnih zahtev po poročanju. Zato meni, da dodatni napor glede potrebnih zapisov manjkajočih finančnih podatkov v informacijski sistem ISARR za pripravo poročil o finančni perspektivi 2007–2013 ni smotrn. Zahteve naj bi se upoštevale pri vzpostavljanju novega informacijskega sistema za programsko obdobje 2014–2020 (pojasnilo se nanaša tudi na točko 2.2.1.d tega poročila).

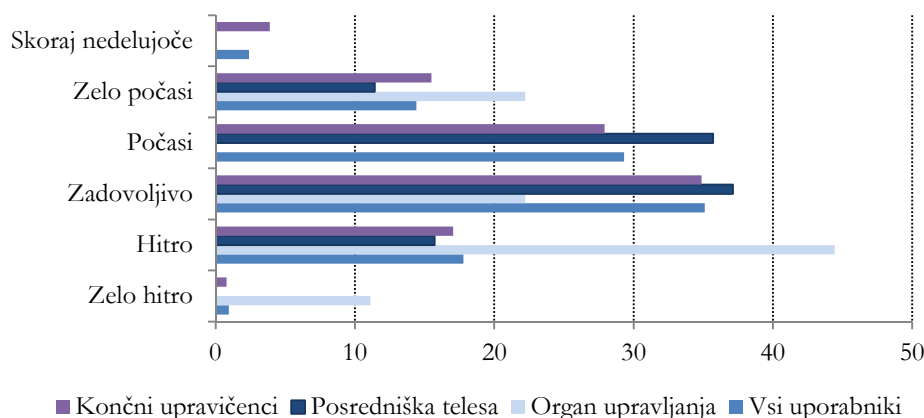
Organ upravljanja ni izvedel performančnih meritev delovanja informacijskega sistema ISARR. Odgovori uporabnikov, prikazani na sliki 10, pa kažejo, da pričakovanja uporabnikov glede odzivnih časov

informacijskega sistema ISARR niso bila izpolnjena. Še več, 2 odstotka vseh uporabnikov meni, da je storitev skoraj nedelujoča, kar je še posebej zaskrbljujoče v povezavi s 14-odstotnim deležem uporabnikov, ki menijo, da je storitev zelo počasna, in 29 odstotki vseh uporabnikov, ki menijo, da je storitev počasna.

Poleg predstavljenih podatkov je pomemben tudi podatek o 31 odstotkih uporabnikov, ki menijo, da jih storitev ovira pri delu (slika 7). Tako so storitev opredelili kot oviro pri delu celo uporabniki, ki sicer ne navajajo, da bi bil informacijski sistem ISARR zelo počasen ali skoraj nedelujoč.

V okviru te revizije nismo ugotavljali neracionalno porabljenega časa uporabnikov informacijskega sistema ISARR zaradi počasnega delovanja, čeprav je iz podatkov ankete o 31 odstotkih uporabnikov, ki menijo, da jih storitev ovira pri delu, nedvoumno razvidno, da ta ni zanemarljiv.

Slika 10: Hitrost delovanja informacijskega sistema ISARR



Vir: anketa računskega sodišča.

2.2.1.c Ker organ upravljanja ni dovolj natančno določil veljavne metodologije izračuna stroškov (javno upravičeni stroški, delitev na nacionalni delež in delež Evropske unije), se je način izračuna v informacijskem sistemu spreminjal v času. Ugotavljamo, da je zaradi pogostih sprememb v informacijskem sistemu prihajalo do situacij, ko so se istovrstni izračuni med seboj razlikovali glede na čas izračuna, kar je vplivalo na spreminjanje posameznih zneskov v zahtevkih za izplačilo.

2.2.1.d Služba Vlade v informacijskem sistemu prav tako ne shranjuje podatkov o izdatkih ter zneskih prispevka državnega proračuna in Evropske komisije ob pripravi zahtevka za povračilo. Finančni podatki iz zahtevkov za izplačilo in zahtevkov za povračilo se zapisujejo v informacijski sistem šele takrat, ko Služba Vlade podatke o zahtevkih za povračilo s prilogami pošlje organu za potrjevanje. Podatkov, ki so uporabnikom razvidni z ekranov, in poslanih podatkov organu za potrjevanje Služba Vlade med seboj ne primerja. Ugotavljamo, da Služba Vlade za izračun vrednosti finančnih podatkov uporablja različne načine izračunavanja in zaokroževanja, kar ponazarja tudi naročilo zunanemu izvajalcu, ki je predstavljeno v nadaljevanju.

Uporaba različnega zaokroževanja v modulih informacijskega sistema ISARR

Služba Vlade je v zahtevku 205 z dne 30. 6. 2014 naročila odpravo napake za posamezni zahtevek za povračilo in ga opredelila kot: Razmerje javnih virov za delež Evropske unije in delež slovenskega proračuna se med moduloma MVP in MČS razlikuje. V prilogi je priložen izpis zahtevka za izplačilo iz MVP in ekranska slika zahtevka za izplačilo iz MČS. Zunanji izvajalec je navedel, da gre za napako, ki je znana že leta. Opozoril je še, da je napako treba odpraviti generalno in ne le za en posamezni zahtevek za izplačilo. Zunanji izvajalec je še navedel, da se v nekaterih primerih ročni seštevek po vrstah stroškov ne bo ujemal s seštevkom, ki bo na izpisu, saj zaradi načina prikaza po vrsti stroškov in s tem zaokroževanja po vrsti stroškov ni mogel zagotoviti, da bi se ročni seštevek ujemal s seštevkom na izpisu in s tem tudi z informativnim izračunom MČS.

2.2.2 Testiranje sprememb v informacijskem sistemu ISARR

2.2.2.a Služba Vlade je pripravila navodilo za izpolnjevanje načrta in zapisnika testiranja za posamezno nalogo, predano zunanjemu izvajalcu. Zunanji izvajalec je organu upravljanja posredoval testne zapisnike, v katerih je bilo označeno, da je rezultat testa pravi, medtem ko dokazila o izidih testiranja ne obstajajo. Dodatno ugotavljamo, da je testiranje pravilnosti izvedenih sprememb največkrat opravljal zunanji izvajalec samostojno. Ko se je testiranje izvajalo pri organu upravljanja, so ga izvajali zaposleni Službe za informacijsko podporo, ne pa tudi uporabniki sistema, ki dobro poznajo postopke izvajanja evropske kohezijske politike. Ocenjujemo, da je bila na ta način zmanjšana ustreznost izvedenega testiranja.

2.2.2.b Ob izvedenih popravkih informacijskega sistema ISARR Služba Vlade ni zagotovila izvedbe regresijskih testov, zato so ob tem lahko nastajale nove napake v delovanju informacijskega sistema oziroma so bile določene že delujoče funkcionalnosti v vmesnem času odstranjene.

Primer nedelovanja že delujočih funkcionalnosti

V zahtevku št. 241 je bilo navedeno, da uporabnica ugotavlja, da pri zahtevku za povračilo OP13.4.2.03 na enotah ni mogoče vnesti kontrolne enote in nacionalnega organa, kar je za dva druga projekta na ravni enot v preteklosti lahko vnesla.

2.2.3 Zapis zahtevanih podatkov iz Uredbe 1828/2006/ES v informacijskem sistemu ISARR

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

- o podatkih o operacijah (za potrditev, s spremembami):
 - Polje 1. Koda CCI¹¹² operativnega programa,
 - Polje 2. Številka prednostne naloge,
 - Polje 3. Ime sklada,
 - Polje 4. Koda regije ali območja, na katerem je locirana/se izvaja operacija (raven NUTS¹¹³ ali, če je ustrezno, druga),

¹¹² Enotna identifikacijska koda.

¹¹³ Nomenklatura statističnih teritorialnih enot.

- Polje 5. Organ za potrjevanje,
- Polje 6. Organ za upravljanje,
- Polje 7. Posredniško telo, ki prijavi izdatke organu za potrjevanje, če je ustrezno,
- Polje 8. Enotna številka kode operacije,
- Polje 9. Kratek opis operacije,
- Polje 10. Datum začetka operacije,
- Polje 11. Datum zaključitve operacije,
- Polje 12. Organ, ki izda potrditev,
- Polje 13. Datum potrditve,
- Polje 14. Referenčna številka upravičenca,
- Polje 15. Valuta (če ni evro),
- Polje 16. Skupni stroški operacije,
- Polje 17. Skupni upravičeni izdatki¹¹⁴,
- Polje 18. Skupni javni upravičeni izdatki,
- Polje 19. Financiranje s strani EIB;
- o izdatkih za operacijo:
 - Polje 20. Interna referenčna številka zadnjega zahtevka za povračilo od operacije,
 - Polje 21. Datum vnosa zadnjega zahtevka za povračilo od operacije v sistem spremljanja,
 - Polje 22. Znesek upravičenih izdatkov, navedenih v zadnjem zahtevku za povračilo od operacije, vnesene v sistem spremljanja,
 - Polje 23. Skupni upravičeni izdatki, za katere je bil vložen zahtevek za povračilo,
 - Polje 24. Lokacija podrobnih spremnih dokumentov zahtevka, če to niso prostori upravičenca,
 - Polje 25. Izdatki za operativne programe v zvezi z ESRR, ki jih sofinancira ESS,
 - Polje 26. Izdatki za operativne programe v zvezi z ESS, ki jih sofinancira ESRR,
 - Polje 27. Izdatki, plačani na območjih, ki mejijo na upravičena področja (čezmejno sodelovanje),
 - Polje 28. Izdatki, ki jih plačajo partnerji s sedežem zunaj območja (transnacionalno sodelovanje),
 - Polje 29. Izdatki, plačani zunaj Skupnosti (čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje),
 - Polje 30. Izdatki za nakup zemljišč,
 - Polje 31. Izdatki za stanovanjske objekte,
 - Polje 32. Izdatki za posredne stroške/režijske stroške, zaračunane kot pavšale,
 - Polje 33. Prihodki, odšteti od zahtevka za povračilo, če obstajajo,
 - Polje 34. Finančni popravki, odšteti od zahtevka za povračilo, če obstajajo,
 - Polje 35. Skupni upravičeni izdatki, navedeni za operacijo in vključeni v izkaz o izdatkih, ki ga organ za potrjevanje pošlje Evropski komisiji (v evrih),
 - Polje 36. Skupni upravičeni izdatki, navedeni za operacijo in vključeni v izkaz o izdatkih, ki ga organ za potrjevanje pošlje Evropski komisiji (v nacionalni valuti),
 - Polje 37. Datum zadnjega izkaza o izdatkih organa za potrjevanje, ki vključuje izdatke za operacijo,
 - Polje 38. Datum preverjanj, opravljenih v skladu s 13(2)(b) členom Uredbe 1828/2006/ES,
 - Polje 39. Datum revizij v skladu s 16(1) členom Uredbe 1828/2006/ES,
 - Polje 40. Organ, ki izvaja revizijo ali preverjanje,
 - Polje 41. Stopnja doseganja cilja za operacijo, če je zaključena (odstotek).

¹¹⁴ Glede na osnovo za prispevek iz skladov iz 53. člena Uredbe 1083/2006/ES je vrednost enaka kot v polju 16 ali polju 18.

2.2.3.a Organ upravljanja pripravlja podatke o zahtevkih za povračilo najprej v tabeli Prijava stroškov. Pri tem finančnih podatkov na zahtevkih za povračilo ne shranjuje. Organ upravljanja je naročil nadgradnjo informacijskega sistema ISARR, da bi omogočal shranjevanje zahtevkov za povračilo v vseh statusih razen v statusu "v predlogu", "v pripravi" in "registriran". V predvideni strukturi naj bi shranil vse zahtevane podatke v skladu z Uredbo 1828/2006/ES. Kljub temu da je zahtevek za povračilo računovodska listina, je zunanji izvajalec ponovno predlagal in uporabil za računovodske podatke neprimeren podatkovni tip *float*. Pri preveritvi podatkov iz informacijskega sistema ISARR smo ugotovili, da se kljub naročeni nadgradnji informacijskega sistema ISARR podatki o zahtevkih za povračilo niso zapisali za vse statuse oziroma za vse zahtevke za povračilo. Primerjali smo podatke zahtevkov za povračilo za status "odobren", ki jih organ upravljanja posreduje organu za potrjevanje. Od certificiranih zahtevkov za povračilo jih na organu za potrjevanje v obdobju, na katero se nanaša revizija, v informacijskem sistemu ISARR v statusu "odobren" manjka 41, od zavrnjenih pa eden. Število zahtevkov za povračilo po posameznih statusih je prikazano v Prilogi 2 in kaže, da organ upravljanja ne shranjuje v celoti zahtevkov v ostalih statusih. Tako ne izpolnjuje zahtev Uredbe 1828/2006/ES v celoti.

2.2.4 Zapis zahtevanih podatkov iz Navodila za zaključevanje operativnih programov v informacijskem sistemu ISARR

Navodila organa upravljanja za zaključevanje operativnih programov določajo med drugim tudi:

- minimalen nabor podatkov, ki morajo biti navedeni v Poročilu o zaključku operacije oziroma zagotovljeni v informacijskem sistemu ISARR kot njegov sestavni del;
- minimalen nabor podatkov, ki morajo biti navedeni v Poročilu o izvajanju prednostne usmeritve oziroma zagotovljeni v informacijskem sistemu ISARR kot njegov sestavni del;
- minimalen nabor podatkov, ki morajo biti navedeni v Končnem poročilu o izvajanju operativnega programa oziroma zagotovljeni v informacijskem sistemu ISARR kot njegov sestavni del.

2.2.4.a Finančni podatki, podatki o doseganju ciljev/kazalnikov, podatki o zagotavljanju ustreznosti s pravili Skupnosti in drugi podatki, ki so sestavni del Poročila o zaključku operacije, naj bi bili zagotovljeni v informacijskem sistemu ISARR, poročilo pa se iz informacijskega sistema ISARR izpiše. Navedeni podatki, ki so sestavni del poročila, so v Navodilu za zaključevanje operativnih programov natančno opredeljeni. Služba Vlade je pripravila "Prevedbeno tabelo" za pripravo poročila o zaključku operacije 2007–2013. V njej ni navedla vira podatkov za finančne podatke. Služba Vlade je naročila izvedbo izpisa zunanjemu izvajalcu, pri tem pa tudi ni opredelila, katera podatkovna polja naj bi zunanji izvajalec za pripravo poročila uporabil. Služba Vlade je potrdila "Preliminarno specifikacijo" zunanjega izvajalca, ki je v njej navedel le, da je za pripravo poročila treba pregledati izvirno kodo modulov MNR, MSP, MČS, kar naj bi bilo časovno zelo zahtevno. V Navodilu za zaključevanje operativnih programov je še določeno, da posredniško telo zagotovi usklajenost podatkov iz poročila s podatki v informacijskem sistemu ISARR, kar pomeni, da je pravilnost podatkov iz pripravljenega poročila treba še preverjati, saj podatki, ki so pridobljeni iz sistema ISARR niso zanesljivi.

2.2.5 Točnost in zanesljivost podatkov v informacijskem sistemu ISARR

2.2.5.a Organ upravljanja vodi podatke o registru upravičencev do sredstev evropske kohezijske politike v tabeli Udeleženec. V njej so podatki za nekatere upravičence zapisani večkrat. Večkratni zapisi o istem upravičencu nastanejo zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema pri zapisovanju sprememb v podatkih o upravičencu, večinoma pa se podatki med seboj ne razlikujejo, saj vsebujejo le

osnovne podatke, kot so: naziv, naslov, davčna številka, matična številka. Pri uporabi registra upravičencev za zapis listin v informacijski sistem ISARR so uporabniki uporabili različne verzije zapisa o upravičencu, zato ni mogoče dobiti zanesljivega podatka o vseh listinah, ki se nanašajo na posameznega upravičenca.

Primer večkratnega enakega zapisa

Upravičenec Cetis, d. d. je zapisan v registru upravičencev petkrat z enakimi podatki. Ravno tako je podatek v vseh petih različicah uporabljen pri zapisovanju listin v informacijski sistem. Namesto skupnega seštevka vrednosti listin tako dobimo pet delnih zneskov vrednosti listin.

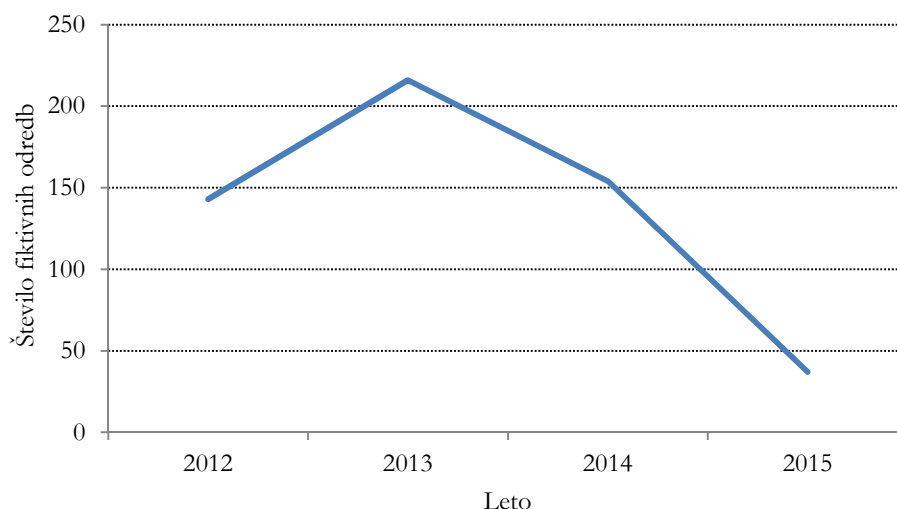
2.2.5.b V skladu s pravili skrbnega računovodenja, to je Slovenski računovodski standard 21¹¹⁵, morajo tudi listine v elektronski obliki verodostojno izkazovati dejansko vsebino poslovnih dogodkov. Služba Vlade pa še vedno uporablja za zapis vseh zneskov v podatkovni zbirki ISARR tip zapisa *float*, ki podatkov v podatkovno zbirko ne zapiše natančno. V navodilih proizvajalca je navedeno, da se pri tipih zapisa podatkov *float* podatki v podatkovno zbirko ne zapišejo natančno tako, kot jih je vpisal uporabnik, in so zato razvrščeni v tip zapisa podatka s približkom števila. Tak tip zapisa zato ni primeren za uporabo v programskih rešitvah na računovodskem področju oziroma za shranjevanje vrednosti v denarni enoti, ki mora biti zapisana na dve decimalni mesti natančno. Ta tip zapisa še posebej ni primeren za uporabo v operacijah, ki vključujejo zaokroževanje ali primerjavo enakosti zneskov. V različnih modulih informacijskega sistema ISARR in pripadajočih podatkovnih zbirkah Služba Vlade uporablja različne tipe zapisa podatkov za enako vsebino, zato prihaja do nekonsistentnih vrednosti zapisov istih podatkov v različnih tabelah v uporabljenih podatkovnih zbirkah. Zaradi različnosti zapisov v podatkovni zbirki so nekonsistentni tudi prikazi in izpisi vrednosti podatkov, ki so hkrati lahko tudi rezultat različno izvedenih preračunov vsot zneskov v različnih modulih ISARR.

2.2.5.c V okviru naročila za rešitev podpore evidentiranja nepravilnosti je organ upravljanja zunanjemu izvajalcu naročil tudi kreiranje fiktivnih odredb¹¹⁶. Med prilogami zahtevka za povračilo je poleg Seznama plačanih/preverjenih zahtevkov za izplačila tudi Poročilo o izplačilih iz državnega proračuna. Če prihaja do razlik med podatki na zahtevku za povračilo in priloženimi dokumenti, ki jih ni mogoče odpraviti z dopolnitvijo zahtevka za povračilo, organ za potrjevanje takšen zahtevek za povračilo zavrne. Ker se podatka o vsoti zneskov iz zahtevkov za izplačilo in iz izplačil po odredbah med seboj nista ujemala, je organ upravljanja v informacijskem sistemu ISARR uvedel fiktivne odredbe v znesku enega centa, tako da sta se znesek izplačil iz državnega proračuna in znesek povračil Evropske unije ujemala z zneski v informacijskem sistemu ISARR. Fiktivne odredbe nimajo vira v informacijskem sistemu MFERAC in torej nimajo podlage v verodostojni računovodski listini. Zapisane so le v informacijskem sistemu ISARR, da ne prihaja do "centovskih" razhajanj med podatki z zahtevkov za izplačila in odredb, vendar je zato omajana verodostojnost podatkov in neujemanje s podatki o izplačanih zneskih iz državnega proračuna.

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 80/11.

¹¹⁶ Izvedlo naj bi se, ko napak v MFERAC ne bi bilo mogoče odpraviti zaradi zaključenega proračunskega leta, pri kritju neupravičenih stroškov iz državnega proračuna, pri vračilih upravičenca po zaključku proračunskega leta in takrat, ko je v vlogi upravičenca NPU.

Slika 11: Število fiktivnih odredb za odpravo "centovskih" razhajanj med zneski odredb in zneski zahtevkov za izplačilo



Vir: podatki Službe Vlade.

2.2.5.d Informacijski sistem ISARR je v uredbi za programsko obdobje 2007–2013 opredeljen kot informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Organ upravljanja pa četrtnega poročila o črpanju sredstev evropske kohezijske politike, ki ga posreduje vladi, ne pripravlja v informacijskem sistemu ISARR. Viri podatkov o sredstvih iz potrjenih operacij in podatkov o vrednostih podpisanih pogodb so namesto podatkov iz informacijskega sistema ISARR ročno vodene evidence posredniških teles. Podatke o vrednosti registriranih in certificiranih zahtevkov za povračilo pripravi Služba za informacijsko podporo s poizvedbo v podatkovni zbirki ISARR. Pripravljeno poročilo posreduje v medresorsko usklajevanje. Pri tem se lahko izkaže, da pripravljene podatki iz informacijskega sistema ISARR niso točni. Tak primer je bilo pripravljeno poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za obdobje januar–september 2015. Ker pripravljene podatki iz informacijskega sistema ISARR niso bili točni, so jih nadomestili s podatki, ki jih je v popravku navedlo Ministrstvo za finance.

Spremembe v podatkih je mogoče v izjemnih primerih izvesti v skladu s smernicami za izvajanje povračil tudi na že avtoriziranih oziroma certificiranih zahtevkih za povračilo. Posredniško telo preveri, če so predlagane spremembe sprejemljive glede na naravo in vsebino spreminjanja podatkov. Z obrazcem za izvedbo kontroliranih popravkov ni dovoljeno popravljati finančnih podatkov, ki vplivajo na višino predhodno avtoriziranih oziroma certificiranih zahtevkov za povračilo.

2.2.6 Popolnost podatkov v informacijskem sistemu ISARR

2.2.6.a ISARR je informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Med nalogami Urada za kohezijsko politiko so tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje. V skladu s pravili skrbnega računovodenja (Slovenski računovodski standard 21) je treba računalniške programe, ki se uporabljajo pri sestavljanju računovodskih

listin, pred začetkom uporabe preizkusiti in potrditi. Organ upravljanja preveritve, če so vsi podatki iz računovodskih listin shranjeni v podatkovni zbirki, ni izvedel. Tako ugotavljamo, da organ upravljanja v informacijskem sistemu ISARR finančnih podatkov iz zahtevkov za izplačilo in zahtevkov za povračilo ne zapisuje. Finančni podatki ob nastanku listin niso shranjeni v podatkovni zbirki. Podatki v podatkovnih zbirkah ISARR tako niso popolni, iz njih ni mogoče dobiti pravih vrednosti zahtevkov za izplačila in zahtevkov za povračila.

Podatki o zahtevkih za izplačila in zahtevkih za povračila se zapišejo v posebej pripravljene tabele v informacijski sistem ISARR šele takrat, ko organ upravljanja pošlje podatke o zahtevkih za povračila s prilogami organu za potrjevanje za uvoz podatkov v informacijski sistem IS-PA2007. Tudi v tem primeru zapisani podatki o zahtevkih za povračila niso popolni, saj ne vsebujejo podatkov o vseh zahtevkih za povračilo, izdanih v različnih statusih.

2.2.6.b Služba Vlade je za vmesno obdobje do izgradnje novega informacijskega sistema e-MA naročila prenovo informacijskega sistema ISARR, ki naj bi podpirala procese finančne perspektive 2014–2020. Prenovljeni informacijski sistem ISARR2 vsebuje enake izvedene funkcionalnosti, kot so bile v informacijskem sistemu ISARR. Tudi v informacijskem sistemu ISARR2 Služba Vlade finančnih podatkov iz zahtevkov za izplačilo ne zapisuje v podatkovno zbirko ob nastanku. Tako Služba Vlade ne bo imela točnih podatkov o zahtevkih za izplačilo, ki bi jih bilo treba ob prehodu na novi informacijski sistem e-MA prepisati v podatkovno zbirko.

Pojasnilo Službe Vlade

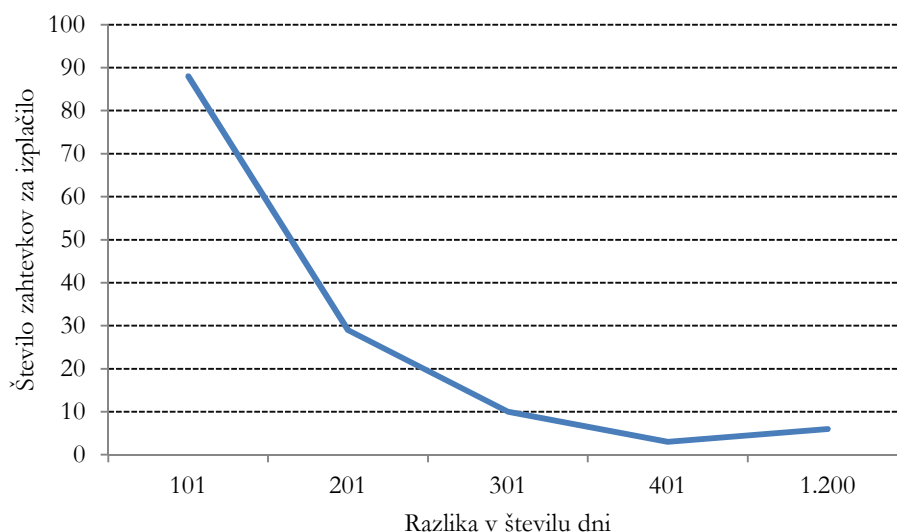
Za tako kratko obdobje ni smiselni poseg v informacijskem sistemu ISARR2, ki je namenjena zgolj premostitvi obdobja do vzpostavitve informacijskega sistema e-MA. V informacijskem sistemu e-MA je zagotovljeno, da se bodo vrednosti zahtevkov za izplačilo shranjevale v podatkovni bazi. Za vse zapise, ki se bodo prenašali iz informacijskega sistema ISARR2, se bo z enkratnim izračunom zagotovila potrebna verodostojnost in upoštevale zahteve iz zakonskih podlag.

2.2.7 Pravočasnost vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR

2.2.7.a V informacijskem sistemu ISARR je predvideno, da uporabniki (upravičenci oziroma posredniška telesa) pripravijo zahtevke za izplačilo, ki naj bi bili podlaga za pripravo odredb za izplačilo iz državnega proračuna. Podatkov o listinah in na njih temelječih zahtevkih za izplačilo pa uporabniki niso vnašali sproti. Tako je obstajal razkorak med vnesenimi podatki za zahtevke za izplačilo in za odredbe za izplačilo¹¹⁷, kot je prikazano na sliki 12. Najdaljši razkorak je znašal 1.132 dni.

¹¹⁷ Preverili smo podatke iz informacijskega sistema Službe Vlade do 30. 9. 2015.

Slika 12: Število zahtevkov za izplačilo glede na število dni od datuma priprave odredb do datuma priprave zahtevkov za izplačilo



Vir: podatki Službe Vlade do 30. 9. 2015.

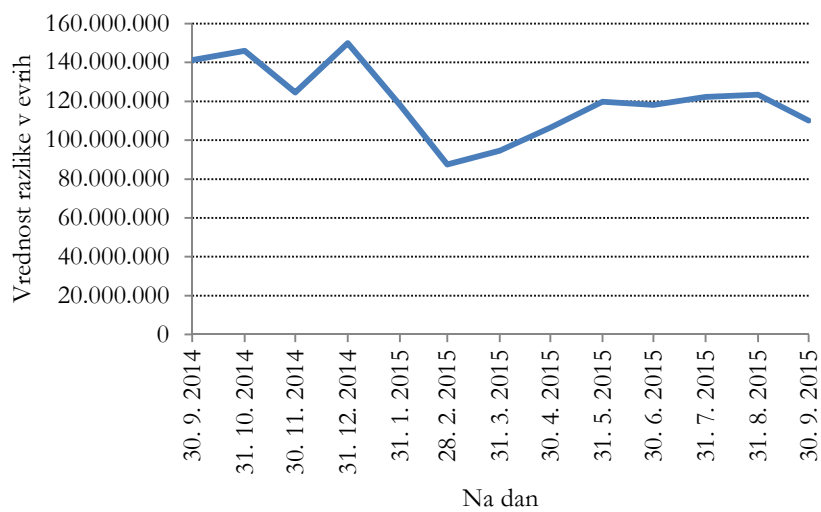
2.2.7.b V letu 2014 je Služba Vlade izvedla nalogo "Kljukica", ki naj bi zagotovila, da bi bila odredba izplačana šele tedaj, ko bi zahtevek za izplačilo potrdila finančna služba posredniškega telesa, ki naj bi izvedla tudi zahtevane kontrole za zahtevek za izplačilo. Osnovne podatke iz zahtevka za izplačilo naj bi Služba Vlade posredovala Ministrstvu za finance, ki bi na podlagi prejetih podatkov pripravilo odredbo za izplačilo. Podatke o odredbah nato Ministrstvo za finance spet posreduje z izmenjavo podatkov v informacijski sistem ISARR. Podatke za pripravo odredb Služba Vlade posreduje Ministrstvu za finance od 14. 6. 2014, razen za zahtevke za izplačilo, ki se nanašajo na tehnično pomoč oziroma na skupinske projekte. Po podatkih Službe Vlade¹¹⁸ je 30. 9. 2015 znašala razlika med vnesenimi podatki za zahtevke za izplačilo in za odredbe za izplačilo 2.567.313,53 evra, kar pomeni, da za ta znesek izplačil še niso bili pripravljeni zahtevki za izplačilo.

Eden ključnih poudarkov pri izvajanju evropske kohezijske politike je bila sprotna priprava zahtevkov za povračilo. Ker pa je obstajala razlika tudi med izplačili iz državnega proračuna in povračili iz Evropske unije, je bil na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015¹¹⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1415-B) dodan novi 28.a člen, ki določa, da morajo NPU najkasneje v 15 dneh po izplačilu iz državnega proračuna predložiti zahtevke za povračila organu za potrjevanje za vsa sredstva, ki so bila v ta namen izplačana iz državnega proračuna. Razlika med izplačanimi sredstvi iz državnega proračuna in predloženimi zahtevki za povračilo je prikazana na sliki 13.

¹¹⁸ Služba Vlade je 24. 12. 2015 izvedla poizvedbo na podatkih v informacijskem sistemu ISARR.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 84/14.

Slika 13: Razlika med izplačili iz državnega proračuna in predloženimi zahtevki za povračilo



Vir: Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za obdobje januar 2015–september 2015.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost in uspešnost delovanja informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja. Informacijski sistem organa upravljanja je del informacijskega sistema za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja projektov kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo kot organ upravljanja do 1. 3. 2014 pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 1. 3. 2014 pa Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015.

3.1 Mnenje o učinkovitosti

Organ upravljanja za programsko obdobje 2007–2013 ni pripravil strategije razvoja informacijskega sistema, ki bi vsebovala zakonske in ustrezne poslovne zahteve glede informacijskega sistema organa upravljanja, za programsko obdobje 2014–2020 pa strategije razvoja informacijskega sistema sploh ni pripravil.

Organ upravljanja je sklenil pogodbo za izpolnitev zahtev dotedanjih revizij. Zunanji izvajalec je med drugim pripravil konverzijo podatkovnega tipa *float* v *decimal* v podatkovni zbirki RPARR, kar je organ upravljanja potrdil in plačal, verzije informacijskega sistema z zamenjanim tipom zapisa podatkov *decimal* pa ni predal v produkcijo. Pri testiranju je organ upravljanja ugotovil, da so v informacijskem sistemu s spremenjenim tipom zapisa podatkov *decimal* možna večja odstopanja v izračunanih zneskih iz zahtevkov za izplačilo in iz že certificiranih zahtevkov za povračilo.

Za pripravo razpisne dokumentacije za novi informacijski sistem je organ upravljanja sklenil pogodbo za svetovanje, ki jo je zaradi nesoglasij glede predmeta pogodbe sporazumno prekinil. Predanih izdelkov organ upravljanja pozneje ni uporabil pri pripravi javnega naročila za novi informacijski sistem.

Organ upravljanja je pri nabavi novega informacijskega sistema v razpisni dokumentaciji le okvirno opisal prihodnji informacijski sistem. Organ upravljanja ni pripravil podrobnejših tehničnih specifikacij, kako naj informacijski sistem deluje, in ni predpisal delovanja, ki bi zagotovilo učinkovitost dela uporabnikom sistema, da bi bilo na njihovi podlagi mogoče preveriti ustreznost dobavljenega informacijskega sistema ob prevzemu. Le z okvirno opredeljenim predmetom javnega naročila organ upravljanja ni omogočil enakopravnega dostopa vsem ponudnikom, saj so imeli prednost ponudniki, ki so že poznali področje in delovanje informacijskega sistema ISARR zaradi pretekega vzdrževanja informacijskega sistema organa upravljanja. Na podlagi seznama naročenih izdelkov ugotavljamo, da je organ upravljanja naročil le izdelavo prototipa namesto delujočega informacijskega sistema, ki bi zadostil zahtevam evropskih uredb na tem področju in zakonodaje, ter navodil in bi ga moral vzpostaviti v skladu z (d) alinejo prvega odstavka 72. člena Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo,

o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.

Ponudbena dokumentacija izbranega izvajalca ni vsebovala vseh dokazil glede zahtevanih referenc in bi jo organ upravljanja moral izločiti kot nepopolno.

Organ upravljanja je po našem mnenju neustrezno, s pogodbo za projektno vodenje in nadzor izgradnje novega informacijskega sistema e-MA najel storitve zunanjega izvajalca RRC, d. d., Ljubljana in kupil licence za informacijsko podporo za projektno vodenje. Informacijska podpora naj bi tekla na strežniški opremi RRC, d. d., Ljubljana in omogočala nadzor tudi nad delom zaposlenih pri zunanjem izvajalcu za dobavo informacijskega sistema e-MA.

V projektno skupino ni bilo imenovano vodstvo Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, kar ni v skladu z dobro prakso na področju vodenja projektov in pomembno zmanjšuje možnost uspešnega dokončanja projekta.

Organ upravljanja je v dokumentu Postopki razvoja in vzdrževanja sistema ISARR med procesi projektnega vodenja opisal tudi upravljanje sprememb na projektu. V proces razvoja in vzdrževanja ni vključenih odgovornih oseb za systemske rešitve Urada za kohezijsko politiko, udeleženi so le zaposleni Službe za informacijsko podporo. Organ upravljanja razlikuje med enostavnimi in zahtevnejšimi nalogami, kriterij delitve med obema ni bil določen, zahtevki različnih stopenj težavnosti pa so bili različno obravnavani.

Organ upravljanja nima tehnične dokumentacije za informacijski sistem ISARR, ki bi mu omogočala poznavanje delovanja informacijskega sistema in vpliva njegove posamezne spremembe na pravilnost delovanja informacijskega sistema v celoti. Vsako spremembo informacijskega sistema ISARR je organ upravljanja naročal posebej, za izvedbo posamezne spremembe je zunanji izvajalec pripravil preliminarno specifikacijo. V okviru pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo informacijskega sistema so bili izvedeni predvsem manjši posamezni popravki informacijskega sistema ISARR, velikokrat le popravki za posamezne dokumente, ki so bili predvsem posledica nedomišljenih in nenatančnih opredelitev zahtevanih parcialnih sprememb informacijskega sistema ISARR ter postopka testiranja, ki ga je izvajal organ upravljanja. Posamezni popravek ali nadgradnja informacijskega sistema ISARR je v posameznih primerih povzročila nove napake v delovanju kakšnega drugega dela informacijskega sistema, kar je bilo podlaga za novo naročilo popravka ali nadgradnje.

Organ upravljanja je v okviru pogodbe za vzdrževanje informacijskega sistema ISARR naročil izvedbo prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje do nabave novega informacijskega sistema e-MA. Kot podlago naj bi uporabili nadgrajeni informacijski sistem ISARR z uporabo tipa zapisa podatka *decimal*, ki naj bi pokrival le funkcionalnosti, ki so nujne za načrtovanje in črpanje sredstev. V specifikaciji prenove informacijskega sistema ISARR za prehodno obdobje so zahteve opredeljene le okvirno, tako da ni razvidne povezave med zahtevanimi storitvami in ocenjenim potrebnim številom ur zunanjega izvajalca za izvedbo teh storitev ter plačilom.

V strateških usmeritvah se organ upravljanja ni opredelil o tem, na kakšen način se bo izvajal razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema. Tako so bile usmeritve v posameznih obdobjih različne, ki jim je bila prilagojena izbira zaposlenih. Vlada Republike Slovenije je v letu 2012 dala soglasje k zaposlitvi za dva

programerja za določen čas in za systemskega administratorja za določen čas. Organ upravljanja systemskega administratorja ni zaposlil. Kljub temu se je odločil, da bo samostojno izvajal vzdrževanje systemske programske opreme in tudi strojne opreme. To delo naj bi opravljal zaposleni, ki opravlja naloge programerja. Odločitev organa upravljanja pomeni neskladje z dobro prakso ločevanja nalog, ki naj bi zagotovila, da nihče od zaposlenih ne bi imel priložnosti izvesti zlorabe ali namestiti zlonamerne programske kode, ne da bi bilo mogoče to ugotoviti.

V letu 2014 je organ upravljanja izvedel javno naročilo za nabavo strojne opreme. Razpisana konfiguracija strojne opreme ni temeljila na analizi potreb, temveč zgolj na oceni vrednosti opreme in razpoložljivih sredstvih. Po našem mnenju izdatek ni bil potreben za delovanje in za izvajanje nalog, saj nabavljena oprema ni bila skladna s potrebami Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko za informacijski sistem za organ upravljanja. Organ upravljanja je z Ministrstvom za javno upravo sklenil dogovor o sodelovanju na področju gostujoče opreme, v katerem je predvideni čas za vzpostavitev ponovnega delovanja informacijskega sistema v primeru izrednega dogodka visoke intenzivnosti 45 dni, česar pa organ upravljanja ni opredelil kot sprejemljivi čas izpada informacijskega sistema.

Uporabniki informacijskega sistema lahko opravljajo svoje naloge v več različnih vlogah: kot organ upravljanja, kot posredniška telesa ali kot upravičenci. Iz zahtevkov uporabnikov smo ugotovili, da so težave pri uporabi nastajale predvsem zaradi napačnega delovanja informacijskega sistema in zahtev za popravke podatkov v podatkovni zbirki, ki jih informacijski sistem ISARR uporabnikom ne omogoča.

Opis napak, ki jih javlja informacijski sistem, je v večini primerov za uporabnika informacijskega sistema neuporaben in nerazumljiv. Iz odgovorov uporabnikov informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je uporaba informacijskega sistema le delno (za 50 odstotkov vseh uporabnikov) pripomogla k učinkovitejšemu izvajanju poslovnih procesov, tretjini vseh anketiranih uporabnikov pa je uporaba informacijskega sistema ISARR predstavljala oviro pri delu.

Organ upravljanja je pripravil dokumente, ki opisujejo varovanje informacijskega sistema. V Ocenii varnostnih tveganj informacijskega sistema SVRK je opredelil stopnjo tajnosti podatkov v informacijskem sistemu na nepravilni podlagi. V dokumentu Ocena varnostnih tveganj informacijskega sistema SVRK je opis stanja z oceno tveganj za grožnje, ki se nanaša na preteklo postavitve računalniške opreme, zato zapisane grožnje in predvideni ukrepi nič več ne ustrezajo postavitvi računalniške opreme.

Organ upravljanja nima podatka o veljavnem številu uporabnikov informacijskega sistema ISARR. Med uporabniki informacijskega sistema so tudi zaposleni pri zunanem izvajalcu storitev vzdrževanja in nadgradenj ter zaposleni v Službi za informacijsko podporo, kar je v nasprotju z dobro prakso na tem področju in predstavlja tveganje za nepooblaščen vnos oziroma spreminjanje podatkov.

Kljub navodilom o ravnanju ob varnostnih incidentih organ upravljanja o incidentih ni seznanjen na predpisan način niti ne vodi poročil o incidentih. Posebne pravice za delo s podatki v podatkovnih zbirkah so dodeljene tudi zaposlenim, ki opravljajo delo programerjev, pa tudi zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju z dobro prakso na tem področju. Organ upravljanja ne opravlja nadzora izvedenih popravkov niti za izvedene popravke neposredno v podatkovni zbirki.

Organ upravljanja ni opisal postopka za zagotavljanje neprekinjenosti poslovanja in ni opredelil sprejemljivega trajanja nedostopnosti uporabe informacijskega sistema ISARR.

Organ za potrjevanje vodi evidenco razlogov zavrnitev zahtevkov za povračilo skladno s šifrantom o zavrnitvah zahtevkov za povračilo, ki jih v informacijskem sistemu ISARR ni. Po podatkih organa za potrjevanje je bilo v obdobju od 1. 3. 2012 do 30. 9. 2015 zaradi napak v delovanju informacijskega sistema ISARR zavrnenih za najmanj 38 odstotkov vseh zavrnenih zahtevkov za povračilo v vrednosti najmanj 41.624.744 evrov, kar predstavlja 46 odstotkov vrednosti vseh zavrnenih zahtevkov za povračilo.

Menimo, da organ upravljanja *ni zagotavljal učinkovitega delovanja* informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja.

3.2 Mnenje o uspešnosti

Uporabnikom informacijskega sistema ISARR dostop do informacijskega sistema ISARR ni bil vedno zagotovljen. Organ upravljanja ne vodi evidence, iz katere bi bila razvidna razpoložljivost informacijskega sistema. V odgovorih iz ankete uporabnikov informacijskega sistema ISARR je kar 35 odstotkov vseh uporabnikov navedlo, da informacijski sistem pogosto ni bil razpoložljiv. Prav tako odgovori uporabnikov iz ankete kažejo, da pričakovanja uporabnikov glede odzivnih časov informacijskega sistema ISARR niso bila izpolnjena. Organ upravljanja ni izvedel performančnih meritev delovanja informacijskega sistema ISARR.

V informacijskem sistemu ISARR se podatki o stroških iz zahtevka za izplačilo ne shranjujejo, čeprav sodi med naloge Urada za kohezijsko politiko tudi zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za operacije v računalniški obliki. Ob uporabniških vpogledih posameznih zapisov na ekranu se vrednosti iz zahtevka za izplačilo izračunajo vsakič znova, kar prispeva k počasnejšemu delovanju informacijskega sistema ISARR. Prav tako informacijski sistem ne shranjuje podatkov o izdatkih ter zneskih prispevka državnega proračuna in Evropske komisije ob pripravi zahtevka za povračilo. Podatki v podatkovnih zbirkah ISARR tako niso popolni, iz njih ni mogoče dobiti pravih vrednosti zahtevkov za izplačila in zahtevkov za povračila. Finančni podatki iz zahtevkov za izplačilo in zahtevkov za povračilo se zapisujejo v informacijski sistem šele takrat, ko organ upravljanja podatke o zahtevkih za povračilo s prilogami pošlje organu za potrjevanje. Podatkov, ki so uporabnikom razvidni z ekranov, in poslanih podatkov organu za potrjevanje Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko med seboj ne primerja. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko za izračun vrednosti finančnih podatkov uporablja različne načine izračunavanja.

Organ upravljanja je pripravil navodilo za izpolnjevanje načrta in zapisnika testiranja za posamezno nalogo, predano zunanjemu izvajalcu. Zunanji izvajalec je organu upravljanja posredoval testne zapisnike, v katerih je bilo označeno, da je rezultat testa pravi, medtem ko dokazila o izidih testiranja ne obstajajo. Testiranje pravilnosti izvedenih sprememb je največkrat opravljal zunanji izvajalec samostojno.

Ob izvedenih popravkih informacijskega sistema ISARR organ upravljanja ni zagotovil izvedbe regresijskih testov, zato so ob tem nastajale nove napake v delovanju informacijskega sistema oziroma so bile posamezne že delujoče funkcionalnosti v vmesnem času odstranjene.

Organ upravljanja je sprejel Navodila organa upravljanja za zaključevanje operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, zahtevana poročila naj bi se izpisala iz informacijskega sistema ISARR. Organ upravljanja je pripravil "Prevedbeno tabelo" za pripravo poročila o zaključku operacije 2007–2013, v njej pa ni navedel vira podatkov za finančne

podatke, prav tako pri naročilu izvedbe izpisa zunanjemu izvajalcu ni opredelil, katera podatkovna polja naj bi zunanji izvajalec za pripravo poročila uporabil. V navodilu je še določeno, da posredniško telo zagotovi usklajenost podatkov iz poročila s podatki v sistemu ISARR, kar pomeni, da je pravilnost podatkov iz pripravljenega poročila treba še preverjati, saj podatki, ki so pridobljeni iz sistema ISARR, niso zanesljivi.

Organ upravljanja vodi podatke o registru upravičencev do sredstev evropske kohezijske politike. V registru upravičencev so podatki za nekatere upravičence zapisani večkrat. Pri uporabi registra upravičencev za zapis listin v informacijski sistem ISARR so uporabniki uporabili različne verzije zapisa o upravičencu, zato ni mogoče dobiti zanesljivega podatka o vseh listinah, ki se nanašajo na posameznega upravičenca.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko še vedno uporablja za zapis vseh zneskov v podatkovni zbirki ISARR tip zapisa *float*, ki podatkov v podatkovno zbirko ne zapiše natančno, ampak s približkom števila. V različnih modulih informacijskega sistema ISARR in pripadajočih podatkovnih zbirkah organ upravljanja uporablja različne tipe zapisa podatkov za enako vsebino, zato prihaja do nekonsistentnih vrednosti zapisov istih podatkov v različnih tabelah v uporabljenih podatkovnih zbirkah. Zaradi različnosti zapisov v podatkovni zbirki so nekonsistentni tudi prikazi in izpisi vrednosti podatkov, ki so hkrati lahko tudi rezultat različno izvedenih preračunov vsote zneskov v različnih modulih ISARR.

V okviru naročila za rešitev podpore evidentiranja nepravilnosti je organ upravljanja zunanjemu izvajalcu naročil tudi kreiranje fiktivnih odredb. Ker se podatka o vsoti zneskov iz zahtevkov za izplačilo in iz izplačil po odredbah med seboj nista ujemala, je organ upravljanja v informacijskem sistemu ISARR uvedel fiktivne odredbe v znesku enega centa, tako da sta se znesek izplačil iz državnega proračuna in znesek povračil Evropske unije ujemala z zneski v informacijskem sistemu ISARR. Fiktivne odredbe nimajo vira v informacijskem sistemu MFERAC in nimajo za podlago verodostojne računovodske listine.

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 opredeljuje informacijski sistem ISARR kot informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov, organ upravljanja pa četrletnega poročila o črpanju sredstev evropske kohezijske politike, ki ga posreduje Vladi Republike Slovenije, ne pripravlja v informacijskem sistemu ISARR. Viri podatkov o načrtovanih sredstvih iz potrjenih operacij in podatkov o vrednostih sklenjenih pogodb so namesto podatkov iz informacijskega sistema ISARR ročno vodene evidence posredniških teles. Podatke o vrednosti registriranih in certificiranih zahtevkov za povračilo pripravi Služba za informacijsko podporo s poizvedbo v podatkovni zbirki ISARR. Pripravljen poročilo posreduje v medresorsko usklajevanje. Ker pripravljeni podatki iz informacijskega sistema ISARR niso vedno točni, se nadomestijo s podatki, ki jih posredujejo ministrstva oziroma organ za potrjevanje.

Organ upravljanja je za vmesno obdobje do izgradnje novega informacijskega sistema e-MA naročil prenovu informacijskega sistema ISARR. Tudi v njem finančnih podatkov iz zahtevkov za izplačilo ob nastanku ne zapisuje v podatkovno zbirko. Tako organ upravljanja ob prehodu na novi informacijski sistem e-MA ne bo imel točnih podatkov.

V informacijskem sistemu ISARR je predvideno, da uporabniki (upravičenci oziroma posredniška telesa) pripravijo zahtevke za izplačilo, ki naj bi bili podlaga za pripravo odredb za izplačilo v državnem

proračunu. Ker podatkov o listinah in na njih temelječih zahtevkih za izplačilo uporabniki niso vnašali sproti, je obstajal razkorak med vnesenimi podatki za zahteve za izplačilo in za odredbe za izplačilo, najdaljši razkorak je glede na podatke do 30. 9. 2015 znašal 1.132 dni. Razlika med vnesenimi podatki za zahteve za izplačilo in za odredbe za izplačilo je na dan 30. 9. 2015 znašala 2.567.314 evrov. Prav tako je obstajala razlika med izplačanimi sredstvi iz državnega proračuna in predloženimi zahtevki za povračilo, ki je na dan 30. 9. 2015 znašala 110.115.050 evrov.

Menimo, da organ upravljanja *ni zagotavljal uspešnega delovanja* informacijskega sistema za podporo izvajanja nalog organa upravljanja.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko mora:

- izvesti analizo potrebnih sprememb za aplikacijo organa upravljanja, ki bi odpravile potrebo za naročanje ponavljajočih se drobnih nalog zunanjemu izvajalcu za neposredne popravke v podatkovni zbirki, in o tem pripraviti poročilo – točka 2.1.3.c;
- pripraviti in posredovati poročilo o testnih scenarijih, s katerimi bo preizkusila pravilnost delovanja informacijskega sistema glede izvedenih računskih operacij – točka 2.2.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹²⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. PRIPOROČILA

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko priporočamo, naj:

- zagotovi ustrezno tehnično dokumentacijo za informacijski sistem e-MA;
- pripravi register tveganj in v skladu z njim obravnava varnostna tveganja;
- zagotovi neprekinjenost poslovanja v skladu s potrebami uporabe informacijskega sistema in z opredeljenim sprejemljivim trajanjem nedostopnosti uporabe informacijskega sistema;
- upošteva ločevanje nalog v skladu z dobro prakso na tem področju;
- zagotovi ustrezne aplikativne kontrole.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Prilogi: 2

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno s povratnico;
2. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
3. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
4. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
5. Metodu Dragonji, priporočeno;
6. Andreji Kert, priporočeno;
7. mag. Violeti Bulc, priporočeno;
8. dr. Miru Cerarju, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu.

6. PRILOGI

Priloga 1: Šifrant razlogov zavrnitve zahtevka za povračilo na organu za potrjevanje

Šifra zavrnitve	Razlog zavrnitve	Opis zavrnitve
10	Pravna podlaga	Zahtevek za povračilo zavrtnjen v primeru neskladnosti med pogodbo o sofinanciranju in sklepom o dodelitvi sredstev (finančna neskladja, vsebinska neskladja), neskladnost pogodbe in sklepa z javnim razpisom, uporaba napačnih shem državnih pomoči.
20	Neodzivnost posredniškega telesa	Če ni odziva po drugem pozivu v roku 14 dni od zahteve za dopolnitve ni odziva.
30	Napačni/manjkajoči finančni podatki na seznamu računov	Napačen znesek ali seštevek posameznih plačil, napačen znesek ali seštevek upravičenih izdatkov, napačen znesek ali seštevek presežnih upravičenih izdatkov.
40	Napačni/manjkajoči finančni podatki na zahtevkih za izplačilo	Napačen znesek ali seštevek nakazil upravičencu, napačen znesek ali seštevek upravičenih izdatkov v zahtevku za izplačilo.
50	Napačni/manjkajoči finančni podatki na zahtevkih za povračilo	Napačna navedba deleža prispevka Skupnosti v skupnih javnih upravičenih izdatkih, napačna navedba deleža skupnih javnih upravičenih izdatkov v skupnih upravičenih stroških operacije, napačen znesek ali seštevek upravičenih izdatkov, napačen znesek ali seštevek javnih upravičenih izdatkov, za katere je bil vložen zahtevek za povračilo, napačen znesek ali seštevek prispevka Evropske unije za povračilo, napačen znesek ali seštevek nacionalnega javnega sofinanciranja, napačen podatek ali seštevek nacionalnega lokalnega sofinanciranja, neskladje finančnih podatkov v poljih 16 in 18.
60	Napačni/manjkajoči finančni podatki na seznamu izplačil iz državnega proračuna	Napačen znesek ali seštevek izplačil iz državnega proračuna, napačen znesek ali seštevek, ki se uveljavlja na zahtevku za povračilo.

Šifra zavrnitve	Razlog zavrnitve	Opis zavrnitve
70	Vsebinski razlogi	Napačna NRP koda projekta, napačna navedba listine na seznamu plačanih/preverjenih računov, napačen tip proračunske postavke, napačna številka odredbe za plačilo/nakazilo, napačen datum plačila odredbe, plačila, izvedena po obdobju upravičenosti, nepravilno dopolnilno financiranje, uveljavljanje neupravičenih izdatkov.
80	Nepregled zahtevka za povračilo	Zahtevke za povračilo zavrnjen na željo posredniškega telesa.
90	Sistemske težave	Nepravilen uvoz iz sistema ISARR, ki ga ni mogoče popraviti s ponovnim uvozom.

Vir: smernice za izvajanje povračil.

Priloga 2: Število zahtevkov za povračilo po posameznih statusih

Status	Število zahtevkov za povračilo	Opis statusa
1	12.812	V pripravi
17	3.333	Vsebinski popravki
2	4.294	Predlog
20	5.551	Registriran
201	1	/
202	1	/
21	454	Zavrnen
24	6	Izključen
25	427	Izvršen
26	1.314	Certificiran
3	18.766	Odobren
40	1	Finančno pregledan
41	8	Plačano
44	95	Certificiran – plačan
47	16	Avtoriziran – plačan
48	452	Predlog vsebinski popravki
50	106	Certificiran – mirovanje
6	438	Avtoriziran

Vir: podatki iz ISARR za programsko obdobje 2007–2013.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si