



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

## Revizijsko poročilo

# Uspešnost projektov prenove informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije in združevanja vplačilnih podračunov za dajatve



## **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**

## **Uspešnost projektov prenove informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije in združevanja vplačilnih podračunov za dajatve**

Številka: 320-4/2012/117

Ljubljana, 31. julija 2014

## Povzetek

Računsko sodišče je v reviziji smotrnosti poslovanja ugotovilo, da Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) *ni bila uspešna pri izvedbi projektov prenove informacijskega sistema in združevanja vplačilnih podračunov za dajatve* v obdobju od 1. 1. 2007 do 16. 4. 2014.

DURS je s prenovo informacijskega sistema izboljšala predhodno stanje in omogočila združitev vplačilnih podračunov za dajatve, s čimer je olajšala delo davčnim zavezancem. Vendar pa je prenova dela informacijskega sistema skupaj z združitvijo vplačilnih podračunov za dajatve povzročila tudi vrsto težav tako zaposlenim DURS, kot tudi davčnim zavezancem, upravičencem, za katere DURS pobira dajatve ter drugim deležnikom.

DURS je pripravila investicijsko dokumentacijo projekta skladno s pravnimi podlagami, vendar pa za nekatere predpostavke, ki jih je pri tem uporabila, ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bile utemeljene in verodostojne.

DURS je izvedla javno naročilo za storitve prenove informacijskega sistema v letu 2009. Z izbranim izvajalcem je sklenila pogodbo v vrednosti 21.516.000 evrov in več aneksov, ki so vrednost osnovne pogodbe povečali za 1.919.601 evro. Skupaj je do 31. 12. 2013 izvajalcu plačala 17.939.917 evrov oziroma 76,5 odstotka vrednosti pogodbe z aneksi. Poleg tega je dodatno za storitve vzdrževanja in nadgradnje prenovljenega dela informacijskega sistema v letih 2012 in 2013 izvedla tri javna naročila, ki jih je pridobil drugi izvajalec, s katerim je sklenila pogodbe v vrednosti 3.168.943 evrov. Od tega je do 31. 12. 2013 drugemu izvajalcu plačala 1.206.617 evrov ali 38,1 odstotka pogodbene vrednosti.

DURS je zaključila prvo od treh predvidenih faz prenove informacijskega sistema. S tem je informacijsko podprla davek na dodano vrednost, centralno davčno knjigovodstvo, spremljanje odnosov z davčnimi zavezanci, upravljanje davčnih prekrškov in davčne izvršbe. Kljub temu, da tega ni mogla vnaprej predvideti in načrtovati, je morala DURS zaradi novih zakonodajnih zahtev informacijsko podpreti še izvajanje davkov na nepremično premoženje večje vrednosti in na finančne storitve ter pripraviti podlago za bodoče izvajanje splošnega davka na nepremičnine. Do konca leta 2013 je DURS načrtovala prenovno informacijske podpore za vse ostale dajatve ter modula za inšpekcijski nadzor, vendar pa je v maju 2012 projekt začasno ustavila. Kljub temu, da projekt prenove informacijskega sistema DURS pomembno vpliva na prihodke državnega proračuna, občinskih proračunov, prihodke Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in prihodke Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, DURS do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni imela izdelanih formalnih načrtov za njegovo nadaljevanje in finančnih projekcij o stroških, povezanih s tem projektom.

V javnem naročilu za prenovno informacijskega sistema je DURS postavila nekatere poslovne zahteve, ki jih je kasneje opustila ali pa zahtevanih funkcionalnosti še ne uporablja. Vendar je DURS dokupila

nekatero licence in funkcionalnosti, ki jih prvotno ni predvidela. DURS je še pred zaključkom prve faze prenove informacijskega sistema dodatno plačala vrsto njegovih sprememb in prilagoditev. Del teh dodatnih plačil je nastal zaradi sprememb zakonodaje in jih DURS ni mogla predvideti, za nekatera pa obstaja tveganje, da niso bila upravičena. Nakup dodatnih licenc in funkcionalnosti ter dodatnih plačil za prilagoditev informacijskega sistema še preden je ta začel operativno delovati so prispevali k rasti stroškov prenove informacijskega sistema.

Prekinitev projekta prenove informacijskega sistema povzroča dodatne stroške, saj je DURS kupila in plačuje vzdrževanje licenc za novi informacijski sistem, hkrati pa še vedno plačuje tudi licence, vzdrževanje in celo nadgradnje programskih rešitev, ki jih je z uvedbo prenovljenega informacijskega sistema nameravala ukiniti. Zaposleni DURS ob tem še vedno uporabljajo nekatere tehnološko zastarele programske rešitve, katerih pomanjkljivosti so bile pomemben razlog, da se je DURS odločila za projekt prenove informacijskega sistema.

DURS je izvajalcu prenove celoten pogodbeno dogovorjeni znesek, namenjen storitvam vzdrževanja prenovljenega informacijskega sistema, plačala zgolj za storitve vzdrževanja licenc. Ostale storitve mesečnega vzdrževanja je DURS plačevala iz sredstev, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju že uvedenih modulov.

Uvedba centralnega davčnega knjigovodstva je DURS omogočila izvedbo dodatnega projekta: združitve vplačilnih podračunov za dajatve. Pred 1. 10. 2011 so morali davčni zavezanci v Republiki Sloveniji vsako posamezno dajatev plačati na poseben vplačilen podračun, kar jim je povzročalo nepotrebno administrativno delo in stroške. DURS je prejšnje veliko število vplačilnih podračunov nadomestila s prehodnimi davčnimi podračuni po upravičencih: proračun države, proračuni lokalnih skupnosti in en podračun Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ker prejšnje informacijske rešitve DURS niso podpirale novega načina plačevanja dajatev, DURS ni imela možnosti preizkusa hkratnega delovanja predhodnega in prenovljenega dela informacijskega sistema, s katerim bi lahko pravočasno opazila morebitne težave in nepravilnosti pri delovanju prenovljenega dela informacijskega sistema. Ob združitvi vplačilnih podračunov so se zaradi napak v delovanju prenovljenega dela informacijskega sistema pojavila večja razhajanja med DURS in Upravo Republike Slovenije za javna plačila ter upravičenci glede stanj prihodkov na posameznih podračunih upravičencev. Stanje prihodkov, izkazano v letnih izkazih za leti 2011 in 2012 za posamezne upravičence, ni bilo izkazano pravilno in so jih morali kasneje urejati z medsebojnimi poravnami. Prav tako je zaradi zapoznelih evidentiranj terjatev in plačil, izvajanja pobotov in razvezav ter drugih težav prihajalo do neuskladenosti med DURS in posameznimi davčnimi zavezanci. Nekatero napake v delovanju prenovljenega dela informacijskega sistema še vedno niso v celoti odpravljene.

DURS ni ustrezno nadzorovala kakovosti storitev izbranega izvajalca prenove informacijskega sistema. Kljub temu, da so bile kadrovske reference izbranega izvajalca prenove informacijskega sistema DURS ključne, da je pridobil javno naročilo, nekateri v ponudbi navedeni visoko-usposobljeni strokovnjaki v dosedanjem poteku projekta še niso sodelovali. Izbrani izvajalec je poleg lastnih zaposlenih v projekt vključil tudi kadre različnih podizvajalcev, za katere pa DURS ni preverila njihovih znanj in izkušenj, znanja slovenskega jezika in poznavanja slovenskega davčnega okolja. Kljub temu, da DURS z nekaterimi kadri izvajalca prenove informacijskega sistema ni bila zadovoljna, je le v enem primeru zahtevala zamenjavo.

Računsko sodišče je podalo več *priporočil* za izboljšanje projektnega vodenja in notranje-kontrolnega okolja DURS in zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati ustrezne popravljalne ukrepe, ki se nanašajo zlasti na proučitev vzrokov za nastale odmike pri izvedbi projekta prenove informacijskega sistema ter v aktivnosti za zaključek projekta.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1 CILJ REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV DURS.....	9
<b>2. PODROČJE REVIZIJE</b>	<b>10</b>
2.1 PRENOVA IS DURS.....	10
2.2 ZDRUŽEVANJE VPLAČILNIH PODRAČUNOV ZA DAJATVE.....	14
2.3 STROŠKI PRENOVE IN VZDRŽEVANJA IS DURS .....	15
<b>3. NAČRTOVANJE REVIDIRANIH PROJEKTOV</b>	<b>17</b>
3.1 PRIPRAVA INVESTICIJSKE DOKUMENTACIJE PRENOVE IS DURS .....	17
3.2 IZBIRA IZVAJALCA PRENOVE IS DURS.....	18
3.3 ZASNOVA IS DURS.....	19
3.4 PROJEKTNI NAČRT IN PROJEKTNO VODENJE REVIDIRANIH PROJEKTOV .....	23
<b>4. IZVAJANJE REVIDIRANIH PROJEKTOV</b>	<b>30</b>
4.1 PRIPRAVA REVIDIRANIH PROJEKTOV ZA UVEDBO.....	30
4.2 UVAJANJE REVIDIRANIH PROJEKTOV .....	33
4.3 DELOVANJE PRENOVLJENEGA DELA IS DURS .....	33
4.3.1 Nove funkcionalnosti prenovljenega dela IS DURS.....	33
4.3.2 Pobiranje in razporejanje dajatev .....	37
4.4 UPRAVLJANJE ODNOSOV Z IZVAJALCEMA PRENOVE IN VZDRŽEVANJA IS DURS .....	47
<b>5. MNENJE</b>	<b>53</b>
<b>6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>55</b>
<b>7. PRIPOROČILA</b>	<b>57</b>

# 1. UVOD

Revizijo projektov prenove informacijskega sistema (v nadaljevanju: IS) Davčne uprave Republike Slovenije<sup>1</sup> in združevanja vplačilnih podračunov<sup>2</sup> za dajatve<sup>3</sup> (v nadaljevanju: revidirana projekta) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>5</sup> ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>6</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>7</sup> je bil izdan 14. 12. 2012.

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja, predmet revizije je bila uspešnost izvajanja projekta prenove IS DURS in projekta združevanja vplačilnih podračunov za dajatve, ki ga je DURS izvedla skupaj s prenovo IS DURS. Revidiranec je bila DURS, revizija pa je obsegala obdobje od 1. 1. 2007 do 16. 4. 2014 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

## 1.1 Cilj revizije

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je bil izrek mnenja o uspešnosti revidiranih projektov DURS. Da bi lahko izrekli mnenje, smo:

- pregledali investicijsko, projektno, tehnično in razpisno dokumentacijo projekta prenove IS DURS;
- pregledali projektno dokumentacijo projekta združevanja vplačilnih podračunov za dajatve;
- pregledali način izbire nove programske rešitve in izvajalca prenove IS DURS;
- proučili organizacijo revidiranih projektov;
- preverili, ali so bili pred uvedbo izvedeni ustrezni preizkusi delovanja prenovljenega dela IS DURS;
- preverili, kako DURS zagotavlja, da so njene evidence pravilne in usklajene z evidencami Uprave za javna plačila Republike Slovenije (v nadaljevanju: UJP)<sup>8</sup> in evidencami Zavoda za pokojninsko in

---

<sup>1</sup> DURS za IS kot celoto uporablja tudi izraz *elektronski davčni IS – eDIS*. Za prenovljeni del IS, ki temelji na programski rešitvi SAP, DURS uporablja okrajšavo *eDIS* ali *SAP – eDIS*, včasih pa tudi *IS DURS*, čeprav naj bi ta izraz zajemal tudi tiste dele IS, ki niso predmet prenove.

<sup>2</sup> DURS po združitvi vplačilnih podračunov uporablja izraz prehodni *davčni podračuni*, v revizijskem poročilu pa uporabljamo izraz *podračuni*.

<sup>3</sup> To je davčnih obveznosti, prispevkov in drugih obveznih dajatev.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>7</sup> Št. 320-4/2012/13.

<sup>8</sup> UJP opravlja plačilne storitve ter izvaja in evidentira javnofinančne tokove neposrednih oziroma posrednih uporabnikov državnega oziroma občinskega proračuna in drugih oseb, ki poslujejo v okviru enotnega zakladniškega sistema.



invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS);

- pregledali, ali so bili pred združitvijo vplačilnih podračunov za dajatve izvedeni ustrezni preizkusi plačevanja dajatev ter razporejanja plačanih sredstev med prihodke državnega proračuna in občinskih proračunov ter ZPIZ in ZZZS (v nadaljevanju: upravičenci);
- pregledali, ali so bili podatki iz obstoječih programskih rešitev v prenovljeni IS DURS preneseni ustrezno;
- preverili, kako DURS upravlja s težavami, povezanimi z revidiranimi projektoma;
- preverili, ali prenovljeni del IS DURS deluje v skladu z zahtevami iz razpisne dokumentacije, ter
- preverili, kako je na uspešnost projekta prenove IS DURS vplival sočasni projekt združevanja vplačilnih podračunov za dajatve.

## 1.2 Predstavitev DURS

DURS je organ v sestavi Ministrstva za finance in med drugim opravlja naloge na področjih odmerjanja, obračunavanja in pobiranja dajatev, davčne kontrole, davčnega inšpiciranja in izterjave, vodi pa tudi druge davčne postopke. Poleg tega DURS vzdržuje davčni register in davčne evidence, evidentira plačevanje dajatev, napoveduje, analizira in vodi statistiko dajatev, upravlja davčni IS, izdaja dovoljenja in nadzira področje iger na srečo in izobražuje davčne zavezance ter izvaja druge ukrepe, predpisane z drugimi predpisi in mednarodnimi akti<sup>9</sup>.

DURS je v letu 2012 pobrala skupaj za 10.976.269.307 evrov dajatev<sup>10</sup>, to je večina pobranih sredstev za financiranje javnofinančnih potreb Republike Slovenije (73,2 odstotka)<sup>11</sup>.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Ivan Simič, generalni direktor	do 17. 7. 2008
Mojca Šircelj, generalna direktorica	od 18. 7. 2008 do 16. 9. 2012
mag. Tomaž Perše, vršilec dolžnosti generalnega direktorja	od 17. 9. 2012 do 25. 4. 2013
Jana Ahčin, vršilka dolžnosti generalnega direktorja	od 26. 4. do 12. 9. 2013
Jana Ahčin, generalna direktorica	od 13. 9. 2013

<sup>9</sup> 5. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12, 24/13, 36/13, 51/13.

<sup>10</sup> Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2012, izdala DURS, maj 2013, [URL: [http://www.durs.gov.si/si/o\\_davcni\\_upravi/letna\\_porocila\\_o\\_delu\\_durs/](http://www.durs.gov.si/si/o_davcni_upravi/letna_porocila_o_delu_durs/)], julij 2014.

<sup>11</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekigib/Konsolidirana\\_bilanca/Konsolidirana\\_bilanca\\_javnega\\_financiranja\\_2005-2012\\_predhodno.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekigib/Konsolidirana_bilanca/Konsolidirana_bilanca_javnega_financiranja_2005-2012_predhodno.pdf)], julij 2014.

## 2. PODROČJE REVIZIJE

Področje revizije je projekt prenove IS DURS, v revizijski pregled pa smo vključili tudi projekt združevanja vplačilnih podračunov za dajatve, ki ga je DURS izvedla skupaj s prenovo IS DURS.

### 2.1 Prenova IS DURS

Poslovanje DURS in tudi delovanje njenega IS je bilo v preteklosti že predmet revizij računskega sodišča<sup>12</sup>. V Reviziji učinkovitosti in pravilnosti delovanja IS DURS je računsko sodišče izreklo mnenji, da DURS *ni zagotavljala učinkovitosti* delovanja svojega IS in da ta *ni deloval v skladu s predpisi*.

IS DURS je sestavljalo oziroma zaradi prekinitve projekta prenove IS še vedno sestavlja več deset programskih rešitev, ki so razvite v različnih razvojnih okoljih in delujejo na različnih zbirkah podatkov in operacijskih sistemih. Med seboj so le omejeno povezljive. Projekt prenove IS DURS naj bi nadomestil večji del obstoječih programskih rešitev s celovito programsko rešitvijo<sup>13</sup>.

DURS je v letu 2009 izvedla javno naročilo za prenovo IS DURS<sup>14</sup>. V javnem naročilu po odprtem postopku je bilo izbrano podjetje<sup>15</sup>, ki je DURS ponudilo celovito programsko rešitev SAP<sup>16</sup>. Ker je celovita programska rešitev SAP namenjena podpori poslovnih procesov v podjetjih, jo je bilo treba v okviru projekta prenove IS DURS prilagoditi organizacijskim procesom DURS ter davčni zakonodaji v

---

<sup>12</sup> *Predhodno poročilo o reviziji pobiranja in nadziranja javnofinančnih prihodkov v obdobju od leta 1993 do 1996*, št. 1202-1/96-44 z dne 10. 9. 1997, *Revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2001 in smotrnosti poslovanja v letih od 1999 do 2001*, št. 1202-5/2002-31 z dne 11. 4. 2003, *Revizijsko poročilo o učinkovitosti in pravilnosti delovanja informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije*, št. 1202-3/2006-18 z dne 6. 2. 2007 (v nadaljevanju: Revizija učinkovitosti in pravilnosti delovanja IS DURS) in revizijsko poročilo *Učinkovitost pobiranja davka na dodano vrednost v Republiki Sloveniji*, št. 1202-2/2006-37 z dne 15. 7. 2008.

<sup>13</sup> Celovite programske rešitve (angl.: *Enterprise Recourses Planning Systems*; v nadaljevanju: ERP) sestavljajo medsebojno povezani in na poslovnem modelu temelječi uporabniški programi, ki podpirajo ključne procese organizacije in omogočajo centralno načrtovanje in uporabo njenih virov. V razpisni in projektni dokumentaciji DURS za tovrstne rešitve uporablja tudi izraz *integrirane celovite programske rešitve*.

<sup>14</sup> Javno naročilo z oznako JN 03/09–eDIS z dne 25. 5. 2009 (v nadaljevanju: JN 03/09–eDIS).

<sup>15</sup> IBM Slovenija, Podjetje za proizvodnjo, marketing in storitve, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: izvajalec prenove IS DURS).

<sup>16</sup> Celovita programska rešitev SAP je informacijska rešitev za celovito upravljanje virov in podporo organizacijskih procesov, zgrajena na integrirani zbirki podatkov. S 25-odstotnim tržnim deležem med rešitvami za celovito upravljanje virov, je bila v letu 2012 najbolj razširjena tovrstna rešitev na svetu (vir: poročilo Market Share Analysis: ERP Software, Worldwide, 2012, izdalo podjetje Gartner Inc., Stamford, 7. 5. 2013).

Republiki Sloveniji. Na celoviti programski rešitvi SAP temelječ elektronski davčni IS (v nadaljevanju: programska rešitev SAP – eDIS) je sestavljen iz:

- licenc osnovne celovite programske rešitve SAP,
- licenc orodja za upravljanje zbirk podatkov Oracle, na katerem temelji programska rešitev SAP – eDIS,
- vseh prilagoditev, ki jih je izvajalec prenove IS DURS dodatno razvil za podporo poslovanju DURS, in
- storitev testiranja prilagoditev ter migracije podatkov<sup>17</sup>.

DURS je poleg programske rešitve SAP – eDIS v okviru pogodbe za izvedbo projekta prenove IS<sup>18</sup> naročila še storitve:

- usposabljanja skrbnikov, podpornega osebja in poslovnih uporabnikov za uporabo programske rešitve SAP – eDIS,
- dodatnega prilagajanja že uvedenih modulov programske rešitve SAP – eDIS med trajanjem projekta v ocenjenem obsegu 13.000 svetovalnih ur in
- podpore, vzdrževanja in tehnične pomoči za programsko rešitev SAP – eDIS do vključno junija 2013.

Projekt prenove IS DURS poteka v več fazah. DURS je 1. 10. 2011 informacijsko podprla odmero davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), centralno davčno knjigovodstvo (v nadaljevanju: CDK), spremljanje odnosov z davčnimi zavezanci, vključno z vodenjem matičnih podatkov o zavezancu, upravljanje davčnih prekrškov in uvedla nekatere skupne funkcionalnosti, med drugim skupne izhodne korespondence in podatkovno skladišče. Te predstavljajo tudi podlago za delovanje še ne razvitih modulov IS DURS. Vzpostavitev CDK je omogočila tudi izvedbo projekta združevanja vplačilnih podračunov za dajatve<sup>19</sup>. DURS je v prenovljenem delu IS podprla tudi postopke davčne izvršbe<sup>20</sup>. Do konca leta 2013 je bila skladno s terminskim načrtom<sup>21</sup> predvidena uvedba odmer za vse ostale dajatve, modula za inšpekcijski nadzor in nekatere druge funkcionalnosti, ki pa jih DURS do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni uvedla.

Zaradi novih zakonodajnih zahtev je DURS v programski rešitvi SAP – eDIS, neodvisno od osnovnega projektnega načrta, informacijsko podprla izvajanje davkov na nepremično premoženje večje vrednosti in finančne storitve ter pripravila podlago za bodoče izvajanje splošnega davka na nepremičnine. V letu 2014 je DURS začela tudi z aktivnostmi za prenovo odmere davkov od dohodka pravnih oseb in od dohodkov iz dejavnosti.

<sup>17</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.3 Uporabljeni pojmi *sistem eDIS* opredeljuje: "Če ni izrecno navedeno drugače, pod tem pojmom razumemo postavljeno osnovno konfiguracijo aplikativne opreme, na kateri so bile opravljene vse potrebne prilagoditve in nadalje opravljeni preizkusi prilagoditev, izvedena migracija in druge aktivnosti za produkcijsko delovanje. Gre skratka za dokončan sistem."

<sup>18</sup> Pogodba z izvajalcem prenove IS DURS, št. 1612-10-000051 za vzpostavitev integralnega davčnega informacijskega sistema za DURS (eDIS) z dne 26. 3. 2010 (v nadaljevanju: pogodba št. 1612-10-000051).

<sup>19</sup> Projekt je podrobneje predstavljen v točki 2.2 tega poročila.

<sup>20</sup> Najprej od 1. 11. 2011 v omejenem obsegu, v polnem obsegu pa od 1. 9. 2013.

<sup>21</sup> JN 03/09–eDIS Načrt dobav.

Pogodbena vrednost pogodbe št. 1612-10-000051 za projekt prenove IS DURS je bila 21.516.000 evrov<sup>22</sup>. Tabela 2 prikazuje storitve, opredeljene v pogodbi, in njihove vrednosti.

Tabela 2: Pogodbena vrednost posameznih storitev po pogodbi št. 1612-10-000051

Storitev	Oznaka v pogodbi št. 1612-10-000051	Pogodbena vrednost v evrih	Delež vrednosti pogodbe v odstotkih
Vzpostavitev programske rešitve SAP – eDIS v razvojnem, preizkusnem in produkcijskem okolju faza I	3. člen, točka C1	3.143.336	14,6
Vzpostavitev programske rešitve SAP – eDIS v razvojnem, preizkusnem in produkcijskem okolju faza II	3. člen, točka C1	2.694.288	12,5
Vzpostavitev programske rešitve SAP – eDIS v razvojnem, preizkusnem in produkcijskem okolju faza III	3. člen, točka C1	3.143.336	14,6
Licence programske opreme SAP in orodja za upravljanje zbirk podatkov Oracle <sup>23</sup> za časovno neomejeno obdobje <sup>24</sup>	3. člen, točka C2	6.371.212	29,6
Začetna usposabljanja skrbnikov, podpornega osebja in poslovnih uporabnikov	3. člen, točka C3	2.245.241	10,5
Vsi stroški dodatnega prilagajanja že uvedenih modulov SAP – eDIS med trajanjem projekta v ocenjenem obsegu 13.000 svetovalnih ur	3. člen, točka C4	1.363.366	6,3
Podpora, vzdrževanje in tehnična pomoč za programsko rešitev SAP – eDIS	3. člen, točka C5	2.555.221	11,9
<b>Skupaj</b>		<b>21.516.000</b>	<b>100,0</b>

Vir: DURS.

<sup>22</sup> Vsi denarni zneski v revizijskem poročilu vsebujejo DDV, obračunan po stopnji, ki je bila veljavna ob sklenitvi pogodbe ali ob izplačilu.

<sup>23</sup> Razpisna dokumentacija in pogodba št. 1612-10-000051 vsebujeta določilo o "sistemu tipa Commercial of the Shelf", kratica COTS, pri čemer DURS v razpisni dokumentaciji pojasnjuje, da so to ERP sistemi, kot sta Oracle Enterprise Taxation Management in SAP ali enakovredni. Iz 4. člena pogodbe št. 1612-10-000051 sledi, da to vključuje tudi licence strežnika orodja za upravljanje zbirk podatkov.

<sup>24</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 14. člen.

DURS je v letu 2011 z aneksi k pogodbi št. 1612-10-000051 pri izvajalcu prenove IS DURS naknadno naročila še:

- uvedbo dodatnih kadrovske funkcionalnosti<sup>25</sup> v vrednosti 354.978 evrov<sup>26</sup>,
- nakup, uvedbo in vzdrževanje licenc za funkcionalnost, ki podpira delo z elektronskimi obrazci<sup>27</sup> v vrednosti 199.242 evrov<sup>28</sup>.

V maju 2012 je DURS izvajanje projekta prenove IS DURS v okviru JN 03/09–eDIS začasno zaustavila, v juliju 2012 pa je z izvajalcem prenove IS DURS sklenila aneks o prekinitvi projekta<sup>29</sup>. Kljub zaustavitvi projekta je DURS pri izvajalcu prenove IS DURS še naprej naročala storitve. Na dan sklenitve dogovora o prekinitvi projekta je DURS z drugim aneksom naročila dodatno vzdrževanje in dopolnjevanje prenovljenega dela IS DURS v vrednosti 1.205.982 evrov<sup>30</sup>, avgusta 2012 pa še:

- razvoj in uvedbo programske rešitve za podporo davku na nepremično premoženje večje vrednosti<sup>31</sup> v znesku 159.399 evrov<sup>32</sup> ter
- storitve podaljšanja projekta za 5 mesecev in storitve dopolnjevanja obstoječih funkcionalnosti v znesku 923.399 evrov<sup>33</sup>; sredstva za te storitve je DURS pridobila tako, da je prerazporedila sredstva s pogodbene postavke, namenjene nadaljevanju projekta IS DURS<sup>34</sup>.

DURS je v decembru 2012 izvedla javno naročilo<sup>35</sup> po odprtem postopku v vrednosti 1.829.256 evrov za storitve vzdrževanja, nadgrajevanja in podpore prenovljenega dela IS DURS za obdobje 12 mesecev<sup>36</sup>. Javnega naročila ni pridobil izvajalec prenove IS DURS temveč drugo podjetje (v nadaljevanju: vzdrževalec prenovljenega dela IS DURS). DURS je na podlagi javnega naročila po odprtem postopku na podlagi kriterija najnižje cene z vzdrževalcem prenovljenega dela IS DURS v februarju 2013 sklenila tudi pogodbo za nadgradnjo prenovljenega dela IS DURS v skladu z novimi zakonodajnimi zahtevami v

<sup>25</sup> Modul *Human Capital Management – HCM*.

<sup>26</sup> Aneks št. 1 k pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 30. 9. 2010 (v nadaljevanju: aneks št. 1 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>27</sup> Funkcionalnost *Adobe SAP interactive forms*.

<sup>28</sup> Aneks št. 3 k pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 12. 12. 2011 (v nadaljevanju: aneks št. 3 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>29</sup> Aneks št. 5 k Pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 27. 7. 2012 (v nadaljevanju: aneks št. 5 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>30</sup> Aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 27. 7. 2012 (v nadaljevanju: aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>31</sup> Zakon za uravnoteženje javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12, 105/12 in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

<sup>32</sup> Aneks št. 6 k pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 28. 8. 2012 (v nadaljevanju: aneks št. 6 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>33</sup> Aneks št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051 z dne 28. 8. 2013 (v nadaljevanju: aneks št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>34</sup> Prerazporedila jih je s pogodbene postavke pogodbe št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C1.

<sup>35</sup> Javno naročilo z oznako JN 19/12 VeDIS za vzdrževanje, nadgrajevanje in podporo davčnega IS eDIS za obdobje 12 mesecev z dne 24. 12. 2012 (v nadaljevanju: JN 19/12 VeDIS). Izbrano je bilo podjetje SAPPHIR, Poslovno Svetovanje, d. o. o., Ljubljana. DURS je 31. 1. 2013 sklenila pogodbo št. 1612-13-000050 za vzdrževanje in nadgradnje davčnega IS eDIS (v nadaljevanju: pogodba št. 1612-13-000050).

<sup>36</sup> Operativno vzdrževanje in podpora njenemu delovanju ter zagotavljanje pripravljenosti za odpravo napak.

vrednosti 157.440<sup>37</sup>, v avgustu 2013 pa še pogodbo o vzdrževanju licenčne programske opreme SAP za obdobje 12 mesecev<sup>38</sup> v višini 1.182.247 evrov.

DURS in izvajalec prenove IS DURS sta decembra 2013 podaljšala zaustavitev projekta do 30. 6. 2014<sup>39</sup>.

DURS do februarja 2014 ni pripravila novelacije investicijskega programa, ni prenovila projektnega načrta, ni pojasnila, kdaj se bo projekt prenove IS končal in ni imela podatka o obsegu sredstev, potrebnih za zaključek projekta. Če bo morala DURS za zaključek projekta ponoviti javno naročilo, pa obstaja tveganje nadaljnjih zamud in stroškov (povezava s točko 3.4.1.a tega poročila).

## 2.2 Združevanje vplačilnih podračunov za dajatve

DURS skladno s področno zakonodajo opravlja naloge obračunavanja in pobiranja dajatev za državo in lokalne skupnosti, poleg tega pa obračunava in pobira tudi dajatve za druge upravičence<sup>40</sup>. Pred 1. 10. 2011 so davčni zavezanci v Republiki Sloveniji svoje dajatve, za katere je bila nadzornik<sup>41</sup> DURS, poravnavali na približno 3.000 različnih vplačilnih podračunov. Plačevanje vsake dajatve na poseben vplačilni podračun je zavezancem povzročalo nepotrebno administrativno delo in stroške. Vlada Republike Slovenije je zato maja 2009 v Program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 odstotkov do leta 2012<sup>42</sup> med drugim vključila tudi ukrep Poenostavitev sistema plačevanja davkov in drugih obveznih dajatev. Projekt združevanja vplačilnih podračunov za dajatve je obstoječe podračune nadomestil s prehodnimi davčnimi podračuni po vrstah javnofinančnih blagajn: proračun države (en podračun), proračuni lokalnih skupnosti (en podračun za vsako občino – 210 občin<sup>43</sup>), ZPIZ (en podračun), ZZZS (en podračun). Projekt naj bi se zaključil 1. 7. 2011<sup>44</sup>, kasneje pa je bil rok podaljšan na 1. 10. 2011<sup>45</sup>. Rok za poenostavitev sistema plačevanja davkov in drugih obveznih dajatev je sovpadal z rokom uvedbe prenovljenega dela IS DURS.

---

<sup>37</sup> Javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave z oznako JN 5/13 NNISeDIS – Implementacija informacijske podpore za dopolnitve zakonodaje, sprejete v decembru 2012, ki obsegajo spremembe v procesiranju davka na nepremično premoženje večje vrednosti, uvajanje novega davka na finančne transakcije in dopolnitve registracije zavezancev za DDV z dne 29. 1. 2013 (v nadaljevanju: JN 5/13 NNISeDIS). Javno naročilo je bilo podlaga za pogodbo št. 1612-13-000046 za nujne nadgradnje davčnega IS eDIS z dne 22. 2. 2013 (v nadaljevanju: pogodba št. 1612-13-000046).

<sup>38</sup> Pogodba št. 1612-13-000082 za vzdrževanje licenčne SAP programske opreme z dne 5. 8. 2013 (v nadaljevanju: pogodba št. 1612-13-000082).

<sup>39</sup> Aneks št. 8 k pogodbi št. 1612-10 z dne 23. 12. 2013 (v nadaljevanju: aneks št. 8 k pogodbi št. 1612-10-000051).

<sup>40</sup> Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, Uradni list RS, št. 103/10, 48/11 (51/11-popr.), 102/12, 110/13.

<sup>41</sup> Organi, ki odmerjajo, pobirajo ali izterjujejo dajatve.

<sup>42</sup> [URL: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi\\_predpisi\\_OAO/OAO/PROGRAM\\_OAO\\_do\\_2012\\_07052009.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/OAO/PROGRAM_OAO_do_2012_07052009.doc)], julij 2014.

<sup>43</sup> Podatek za maj 2009. Ker se je v obdobju od maja 2009 do julija 2013 število občin povečalo na 212, se je povečalo tudi število vplačilnih podračunov za občine.

<sup>44</sup> 7. člen Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, Uradni list RS, št. 103/10.

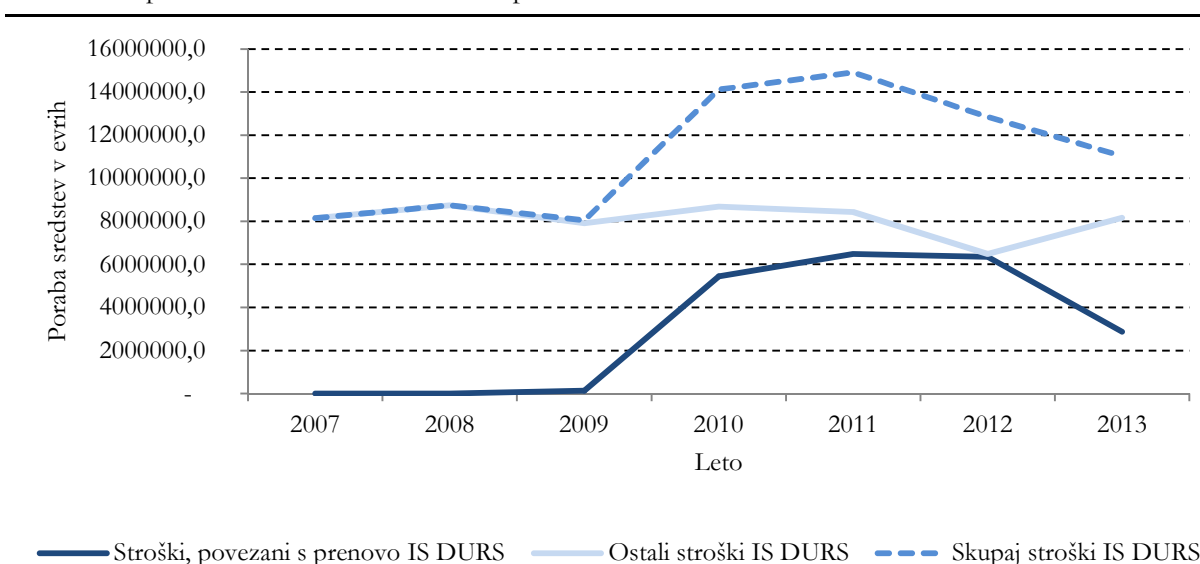
<sup>45</sup> 3. člen Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, Uradni list RS, št. 48/11 (51/11-popr.).

Direktorat za e-Upravo in upravne procese Ministrstva za javno upravo<sup>46</sup> je na podlagi Enotne metodologije za merjenje administrativnih stroškov<sup>47</sup> ocenil, da so oziroma bodo z uvedbo novega modela vplačilnih podračunov davčni zavezanci letno prihranili 5.101.207 evrov<sup>48</sup>.

## 2.3 Stroški prenove in vzdrževanja IS DURS

DURS je v obdobju od leta 2007 do konca leta 2013 po podatkih iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, *Načrta razvojnih programov* za razvoj in delovanje IS porabila 77.843.178 evrov. Od tega je za vzpostavitev prenovljenega dela IS DURS porabila 21.282.800 evrov<sup>49</sup>, drugi stroški povezani z IS DURS pa so znašali 56.560.378 evrov. Razporeditev stroškov DURS za IS po letih je predstavljena na sliki 1. Navedeni zneski ne vključujejo stroškov dela zaposlenih ali drugih stroškov DURS.

Slika 1: Razporeditev stroškov DURS za IS po letih v evrih



Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 in podatki DURS za leto 2013.

<sup>46</sup> Področje odprave administrativnih ovir je skladno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1G; Uradni list RS, št. 47/13) prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ).

<sup>47</sup> Metodologija kvantitativnega ocenjevanja administrativnih stroškov, povzročenih podjetjem (in drugim) zaradi državne (lahko tudi lokalne) regulative, ki jo uporablja MNZ za spremljanje učinka ukrepov za zmanjševanje administrativnih ovir.

<sup>48</sup> Poročilo Direktorata za e-Upravo in upravne procese pri Ministrstvu za javno upravo *Poenostavitev sistema plačevanja davkov in drugih obveznih dajatev z zmanjševanjem števila podračunov, Ukrep št. 13, iz II. dela programa ukrepov za odpravo administrativnih bremen*, izdano januarja 2013, [URL: [http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user\\_upload/mju/Boljsi\\_predpisi/Novice/Porocilo\\_ukrep\\_st\\_13.pdf](http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Novice/Porocilo_ukrep_st_13.pdf)], julij 2014.

<sup>49</sup> Med te stroške sodijo, poleg stroškov razvoja in uvedbe programske rešitve SAP – eDIS po pogodbi št. 1612-10-000051, tudi stroški nakupa strojne in systemske programske opreme, stroški pravnega svetovanja ter izobraževanja.

S slike 1 je razvidno, da so skupni stroški DURS za IS po letu 2009 narasli, kar je posledica uvedbe prenovljenega dela IS DURS, šele v letih 2012 in 2013 pa so spet nekoliko upadli. Iz podatkov je mogoče ugotoviti, da uvedba prenovljenega dela IS DURS še ni zmanjšala ostalih stroškov, povezanih z IS DURS.

Realizacijo pogodb za prenovno IS DURS in vzdrževanje prenovljenega dela IS DURS do 31. 12. 2013 prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Realizacija pogodb in aneksov za vzpostavitev in vzdrževanje programske rešitve SAP – eDIS do 31. 12. 2013

<b>Dokument</b>	<b>Vrednost</b> v evrih	<b>Realizirano</b> v evrih	<b>Delež</b> v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)= (3)/(2)*100
Pogodba št. 1612-10-000051	21.516.000	16.020.316	74,5
Aneks št. 1 k pogodbi št. 1612-10-000051	354.978	354.978	100,0
Aneks št. 3 k pogodbi št. 1612-10-000051	199.242	199.242	100,0
Aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051	1.205.982	1.205.982	100,0
Aneks št. 6 k pogodbi št. 1612-10-000051	159.399	159.399	100,0
Pogodba št. 1612-13-000050	1.829.256	457.739	25,0
Pogodba št. 1612-13-000046	157.440	157.440	100,0
Aneks št. 1 k pogodbi št. 1612-13-000046	315	315	100,0
Pogodba št. 1612-13-000082	1.182.247	591.123	50,0
<b>Skupaj</b>	<b>26.604.859</b>	<b>19.146.534</b>	<b>72,0</b>
<i>Skupaj izbrani ponudnik preнове IS</i>	<i>23.435.601</i>	<i>17.939.917</i>	<i>76,5</i>
<i>Skupaj vzdrževalec prenovljenega dela IS DURS</i>	<i>3.169.258</i>	<i>1.206.617</i>	<i>38,1</i>

Vir: DURS.

DURS je izvajalcu prenovne IS DURS plačala že 17.939.917 evrov. Izplačani znesek predstavlja 76,5 odstotka vrednosti pogodbe št. 1612-10-000051 in aneksov, čeprav je bila v celoti realizirana šele prva od treh načrtovanih faz prenovne. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da DURS ne bo uspela zaključiti prenovne IS DURS v okviru predvidenih finančnih sredstev.

#### *Pojasnilo DURS*

*Ne gre le za tretjino vseh funkcionalnosti, ampak za bistveno večji delež, ki pa ga ni mogoče ovrednotiti na odstotek natančno.*



## 3. NAČRTOVANJE REVIDIRANIH PROJEKTOV

Načrtovanje revidiranih projektov je zajemalo izvedbo ekonomskih presoj smotrnosti prenove, pripravo investicijske dokumentacije, pripravo poslovnih zahtev javnega naročila in druge razpisne dokumentacije, izvedbo javnega naročila, pripravo podrobne zasnove programske rešitve SAP – eDIS ter pripravo projektnega načrta.

### 3.1 Priprava investicijske dokumentacije prenove IS DURS

DURS je investicijsko dokumentacijo za prenovo IS DURS pripravila v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ<sup>50</sup>. Tako je pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji pripravila Dokument identifikacije investicijskega projekta<sup>51</sup>, Predinvesticijsko zasnovo<sup>52</sup> in Investicijski program<sup>53</sup>, ki vsebujejo vse zahtevane podatke<sup>54</sup>.

DURS je v DIIP primerjala možnost ohranitve in nadaljnega razvoja takratnega IS DURS ter možnost uvedbe novega integriranega IS. Ugotovila je, da so težave takratnega IS v veliki meri ovirale doseganje strateških ciljev DURS, da je bil s tehničnega vidika neprimeren za sodobno poslovanje ter da zaradi zastarele tehnološke infrastrukture posameznih programskih rešitev ni bil nadgradljiv.

DURS je v PIZ po odločitvi za uvedbo novega integriranega IS primerjala dva načina uvedbe novega IS: uvedbo celovite programske rešitve z vnaprej pripravljenimi standardnimi gradniki ter razvoj rešitve po naročilu. Obe možnosti je primerjala po vrednosti projekta, zaposlenih, časovnem načrtu, finančnih in ekonomskih kazalnikih ter analizi tveganja in občutljivosti. Lahko ugotovimo, da so nekatere kategorije med seboj povezane, in sicer je vrednost finančnih in ekonomskih kazalnikov odvisna tako od vrednosti projekta kot tudi od časovnega načrta. Te kategorije so bile poleg nižjega tveganja tudi odločilne, da je DURS kot optimalno možnost prenove IS opredelila uvedbo celovite programske rešitve.

Pri preverjanju ustreznosti, stopnje pripravljenosti ter obveznih sestavin investicijske dokumentacije projekta prenove IS DURS smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

3.1.1.a Na podlagi investicijske dokumentacije ni bilo mogoče pridobiti zagotovil, da so bile predpostavke, na katerih je DURS utemeljila prednosti uvedbe celovite programske rešitve pred lastnim

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

<sup>51</sup> Št. 382-5/2007-3 (0109-01) z dne 16. 1. 2007 (v nadaljevanju: DIIP)

<sup>52</sup> Št. 382-5/2007-5 (0109-01) z dne 5. 2. 2007 (v nadaljevanju: PIZ).

<sup>53</sup> Št. 382-5/2007-7 (0109-01) z dne 14. 3. 2007 (v nadaljevanju: IP).

<sup>54</sup> 11., 12., in 13. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

razvojem, utemeljene in verodostojne. DURS je v okviru analize tveganj opredelila, da je postavitve celovite programske rešitve za 30 odstotkov manj tvegana, kot bi bil razvoj sistema po zahtevah DURS. Prav tako je predvidela krajši čas postavitve rešitve, in sicer za postavitve celovite programske rešitve tri leta, za izdelavo rešitve po naročilu pa med šest in sedem let. Izračunani stroški za postavitve celovite programske rešitve so bili 24.850.000 evrov, za izdelavo rešitve po naročilu pa 34.120.000 evrov. Največja razlika med obema možnostima pa je bila v predvidenem znesku vzdrževanja, in sicer 5.570.000 evrov pri izbiri celovite programske rešitve in 15.210.000 evrov pri razvoju rešitve po naročilu, pri čemer je DURS za obe možnosti upoštevala različno trajanje obdobja vzdrževanja<sup>55</sup>. DURS je kot podlago za navedena zneska navedla le izkušnje na podlagi projektov uvedbe programskih rešitev DP, Register davčnih zavezancev in eDavki, drugih podlag pa ni navedla. Predpostavke so še posebej vprašljive glede na kasnejši dejanski razvoj dogodkov v zvezi s prenovo IS DURS, in sicer tako glede vrednosti projekta, pri čemer so se povečali predvsem stroški vzdrževanja, kot tudi glede časa postavitve. Tudi med izvajanjem revizije DURS ni ustrezno pojasnila, kako je pridobila ocene stroškov, ki so bile ena od podlag za izbiro celovite programske rešitve.

3.1.1.b Iz PIZ in IP je razvidno, da je DURS vedela, da so s prenovo IS povezana tudi določena tveganja. DURS je tveganja, povezana z uvedbo celovite programske rešitve in lastnim razvojem, ovrednotila in jih primerjala ter ugotovila, da so tveganja, povezana z uvedbo celovite programske rešitve, manjša. DURS je kot podlago za določitev verjetnosti dogodkov in stroškov dogodkov, na podlagi katerih je primerjala obe možnosti, navedla izkušnje zaposlenih ter sodelovanje z zunanjimi izvajalci, drugih podlag ali izračunov pa ni navedla.

#### *Pojasnilo DURS*

*DURS je za celovito programsko rešitev opredelila tveganje "prekoračitev predvidenih časov izvedbe projekta". Dejanska prekoračitev časa faze I je bila iz 15 mesecev na 18 mesecev (s 1. 7. na 1. 10. 2011) in je bila v okviru predvidevanj. V IP je DURS ovrednotila vsa tveganja in ocenila, da potencialna tveganja znašajo do 2,8 milijona evrov povečanja vrednosti investicije. Dejansko povečanje stroškov je v predvidenih okvirih iz tega IP.*

## 3.2 Izbira izvajalca prenove IS DURS

DURS je podrobno in zelo sistematično pripravila razpisno dokumentacijo za izvedbo JN 03/09–eDIS. V dokument (skoraj 500 strani) je, poleg splošnih razpisnih pogojev, vključila podroben popis poslovnih zahtev, načrt dobav, načrt plačil ter merila kakovosti izdelka<sup>56</sup> za pregled operativnega delovanja osnovne postavitve<sup>57</sup> ponujenih programskih rešitev.

<sup>55</sup> DURS je za vzdrževanje celovite programske rešitve predvidevala obdobje od tretje četrtine leta 2008 do polovice leta 2010, za vzdrževanje rešitve iz lastnega razvoja pa obdobje od druge polovice leta 2010 do druge polovice leta 2014.

<sup>56</sup> JN 03/09–eDIS Kriteriji preverjanja izdelka.

<sup>57</sup> DURS je v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS osnovno postavitve opredelila: "z osnovno instalacijo aplikativnega sistema na podlagi nakupa sistema tipa COTS – commercial-of-the-shelf (npr. Oracle ETM, SAP TRMS, ali enakovredni) z dodatki. COTS ima vgrajene lastnosti, kot izhajajo iz specifikacij proizvajalca brez dodatnih (programerskih) prilagoditev ali nadgradenj. Predvideva se, da bodo določene funkcionalnosti Osnovne postavitve zagotovljene tudi z dodatki, ki niso del COTS, je pa njihova vključitev potrebna za doseganje zahtevanega delovanja Osnovne postavitve."

DURS je v okviru JN 03/09–eDIS izbirala med tremi različnimi programskimi rešitvami: poleg ponudbe za celovito programsko rešitev SAP izbranega izvajalca prenove IS DURS v znesku 21.516.000 evrov<sup>58</sup> je prejela še ponudbo za programsko rešitev Oracle Financials v znesku 35.429.384 evrov<sup>59</sup> ter ponudbo za programsko rešitev GenTax v znesku 19.551.576 evrov<sup>60</sup>. Ponudbo Oracle Financials je DURS zavrnila<sup>61</sup> kot nesprejemljivo, ker je presegala zagotovljena sredstva, ponudbo GenTax pa kot neprimerno, ker deloma ali v celoti ni izpolnjevala 25 od več sto poslovnih zahtev iz razpisne dokumentacije<sup>62</sup>. Neizbrana ponudnika sta pri Državni revizijski komisiji za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM) vložila zahtevka za revizijo postopka izbire izvajalca. DKOM je zahtevek za revizijo ponudnika rešitve Oracle Financials zavrnila kot neutemeljenega, saj ni uspel izkazati, da je DURS njegovo ponudbo neupravičeno označila kot nesprejemljivo<sup>63</sup>. DKOM je zavrnila tudi zahtevek za revizijo ponudnika rešitve GenTax z obrazložitvijo, da ponudba ne izpolnjuje vseh zahtevanih funkcionalnosti.

### 3.3 Zasnova IS DURS

Prenovljeni IS DURS je sestavljen iz osnovne programske rešitve SAP, orodja za upravljanje zbirk podatkov Oracle, na katerem temelji programska rešitev SAP ter vseh prilagoditev, ki jih je izvajalec prenove IS DURS dodatno razvil za podporo poslovanju DURS<sup>64</sup>. DURS je poslovne zahteve za prenovljeni IS, vključno s tehnološko zasnovo in funkcionalnostmi, okvirno opredelila v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS. Pri preverjanju skladnosti zasnove prenovljenega dela IS DURS z zahtevami razpisne dokumentacije JN 03/09–eDIS smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

3.3.1.a DURS je v razpisni dokumentaciji postavila nekatere poslovne zahteve, ki jih je kasneje opustila ali pa zahtevanih funkcionalnosti še ne uporablja. Primeri so<sup>65</sup>:

- DURS ne uporablja vmesnika za enostavno dodajanje pogosto zastavljenih vprašanj celovite programske rešitve SAP<sup>66</sup>;

<sup>58</sup> Ponudba izbranega izvajalca prenove IS DURS za postavitev integriranega informacijskega sistema za Davčno upravo Republike Slovenije – eDIS z dne 15. 7. 2009.

<sup>59</sup> Ponudba podjetja Hewlett-Packard, družba za tehnološke rešitve, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ponudnik rešitve Oracle Financials).

<sup>60</sup> Ponudba konzorcija podjetij Hermes Softlab programska oprema, d. d., Ljubljana, katerega pravni naslednik je družba Comtrade, d. o. o., Ljubljana ter Fast Enterprises l.l.c, Greenwood Village, Združene države Amerike (v nadaljevanju: ponudnik rešitve GenTax).

<sup>61</sup> Odločitev o oddaji naročila JN 03/09–eDIS za postavitev integralnega davčnega informacijskega sistema za Davčno upravo Republike Slovenije, št. 430-47/2009(0111-00) z dne 28. 10. 2009.

<sup>62</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve PS-1, PS-3, PS-10, PS-11, PS-12, PS-15, RIZ-4, RIZ-6, RIZ-7, RIZ-8, PROC-15, PROC-18, PROC-19, PROC-20, PROC-21, PROC-23, KNJ-106, TEH-9, TEH-16, TEH-17, TEH-40, TEH-48, TEH-49, TEH-50 in SPL-5.

<sup>63</sup> DKOM je oba revizijska zahtevka združila in o njiju odločala s sklepom, št. 018-294/2009-11 z dne 22. 2. 2010, [URL: [http://www.dkom.si/odlocitve\\_DKOM/2010030107514937/](http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2010030107514937/)], julij 2014.

<sup>64</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.3 Uporabljeni pojmi.

<sup>65</sup> Navedene so le izjeme pri izpolnjevanju poslovnih zahtev prenovljenega dela IS DURS. Izpolnjevanje poslovnih zahtev smo pregledali na podlagi vzorca, zato obstaja tveganje, da je DURS opustila tudi druge poslovne zahteve, ki jih v pregledu nismo zajeli.

<sup>66</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, del zahteve TEH-50.

- DURS ni uvedla registra storitev za upravljanje življenjskega cikla storitev<sup>67</sup>;
- DURS je v razpisni dokumentaciji predvidevala uvedbo blagajn za neposredna plačila dajatev na davčnih uradih<sup>68</sup>, ki pa jih ne bo uvedla;
- prenovljeni IS naj bi DURS omogočal neposreden dostop do številnih zunanjih virov podatkov<sup>69</sup>; DURS pa je do februarja 2014 prenovljeni del IS povezala le z omejenim številom notranjih in zunanjih podatkovnih virov<sup>70</sup>, zato morajo zaposleni na področju davčne izterjave, izvršb in davčnih preiskav večino podatkov, ki jih potrebujejo pri svojem delu, pridobivati z nestrukturiranim iskanjem po različnih evidencah, v nekaterih primerih pa celo s pisnimi poizvedbami na vse banke in hranilnice v Republiki Sloveniji<sup>71</sup>, kar poleg obremenitve zaposlenih predstavlja tudi tveganje zamud in s tem uspešnosti postopkov izterjave; ocenjujemo, da bi bilo pridobivanje podatkov iz zunanjih virov v letu 2014 celo lažje vzpostaviti, kot je DURS predvidela v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS, saj je v letu 2013 MNZ vzpostavilo elektronsko centralno zbirališče podatkov za standardizirano izvajanje elektronskih poizvedb<sup>72</sup>, ki na enem mestu omogoča dostop do večine podatkov, ki bi jih zaposleni DURS potrebovali za učinkovito delo<sup>73</sup>;
- prenovljeni IS DURS bi moral uporabnikom, ki so prijavi v operacijsko okolje svoje delovne postaje, omogočiti dostop brez dodatnega vnašanja uporabniškega imena in gesla po načelu enkratnega vpisa<sup>74</sup>; te funkcionalnosti DURS ni uvedla;
- prenovljeni IS DURS bi moral uporabnikom, ki so se prijavi v en modul IS, omogočiti dostop do vseh modulov<sup>75</sup>; naši preizkusi delovanja programske rešitve SAP – eDIS so pokazali, da so se morali uporabniki v SAP modul *podatkovno skladišče* prijavljati z ločenim uporabniškim imenom in geslom;

<sup>67</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve TEH-16 in TEH-17.

<sup>68</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, točka 7.9.5.6 Blagajniško poslovanje.

<sup>69</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve IZV-6 in IZV-7. Prek programske rešitve naj bi DURS dostopala med drugim do podatkov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, upravnih enot, MNZ, Banke Slovenije, Geodetske uprave Republike Slovenije, sodnega registra, Uradnega lista Republike Slovenije, zemljiške knjige, Centralne klirinško-depotne družbe, registra vozil, registra plovil, registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premičnin, seznama fizičnih oseb, nad katerimi se vodi osebni stečaj, in pravnih oseb v stečaju ali prisilni poravnavi in drugih.

<sup>70</sup> Podatki o osebnih transakcijskih računih, insolvenčnih postopkih, prometu na bančnih računih, podatki Centralne klirinško-depotne družbe, denarne terjatve dolžnikov v obveznih večstranskih pobotih in podatkih o vodnih plovilih do 24 metrov.

<sup>71</sup> Podatke o varčevalnih računih, sefih ter vezanih vlogah davčnih zavezancev.

<sup>72</sup> Revizijsko poročilo *Uspešnost in učinkovitost sistema odločanja o pravicah iz javnih sredstev*, št. 320-1/2012/261 z dne 15. 7. 2013.

<sup>73</sup> Na primer: podatki centralnega registra prebivalcev, evidence gospodinjstev, registri vozil, zbirke podatkov o zavarovancih, vključenih v pokojninsko in invalidsko zavarovanje pri ZPIZ, evidence brezposelnih oseb pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, podatki o sredstvih, ki jih imajo davčni zavezanci v bankah in hranilnicah v Republiki Sloveniji, podatki o lastništvu nepremičnin in številni drugi. DURS v elektronsko centralno zbirališče podatkov MNZ že posreduje podatke o davčnih zavezancih, ki jih pri svojem delu potrebujejo druge organizacije javne uprave.

<sup>74</sup> Angl.: *single-sign-on* ali *SSO*. Gre za postopek, pri katerem se uporabnik enkrat prijavi v centralni sistem in dostopa do več neodvisnih programskih rešitev. DURS kot centralni sistem za upravljanje dostopov do tehnične infrastrukture organizacije uporablja aktivni imenik operacijskega sistema Windows. DURS ga je zahtevala v okviru poslovne zahteve JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, SKUP-2.

<sup>75</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, SKUP-1.

ponujena rešitev bi morala omogočati šifriranje vseh povezav izven systemske sobe<sup>76</sup> DURS<sup>77</sup>; DURS je neodvisno od projekta prenove IS uvedla in plačala šifriranje prometa med Generalnim davčnim uradom in območnimi davčnimi uradi, ni pa uvedla šifriranja v okviru prenove IS DURS;

- DURS je v okviru JN 03/09–eDIS zahtevala, da morata imeti vsaj dva izmed strokovnjakov, sodelujočih v projektu, izkušnje pri kreiranju modelov delovnih procesov v okolju s specifičnim orodjem za modeliranje poslovnih procesov ARIS<sup>78</sup>; možnost izmenjave podatkov z orodjem ARIS je bila v okviru razpisnih meril tehnične kakovosti izdelka tudi eden izmed kriterijev, s katerim je izbrani ponudnik pridobil dodatne točke<sup>79</sup>; DURS pa med izvajanjem projekta orodja ARIS dejansko ni uporabljala, temveč je z izvajalcem prenove IS DURS opredelila drugačen pristop k upravljanju poslovnih procesov<sup>80</sup>.

Ocenjujemo, da je postavljanje poslovnih zahtev za funkcionalnosti, ki jih DURS ni uvedla ali jih ne uporablja, lahko vplivalo na povečanje osnovnih cen ponujenih programskih rešitev. Poleg tega je DURS s plačilom polne cene za storitve, ki jih izvajalec prenove IS DURS ni izvedel, kršila drugi odstavek 54. člena Zakona o javnih financah<sup>81</sup> (v nadaljevanju: ZJF), ki zahteva, da je treba pred vsakim izplačilom preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti.

#### *Pojasnilo DURS*

*Enkratni vpis in enkratna prijava v zahtevi SKUP-1 pomeni Single-sign-on v okviru sistema eDIS in ne v okviru celotnega IS DURS. SKUP-2 se nanaša na SKUP-1, torej funkcionalnost uporabniških dostopov le v okviru SAP – eDIS, ne v okviru celotnega IS DURS. Pri preverjanju prijave v podatkovno skladišče pri več zaposlenih smo ugotovili, da ni potrebna ponovna prijava, lahko je bila nepopolna nastavitve klienta pri zaposlenih, pri katerih je bila opravljena preveritev.*

<sup>76</sup> Systemska soba je posebej varovan prostor, kjer organizacija hrani ključno strojno opremo, na kateri delujejo njeni informacijski sistemi in do katere imajo fizični dostop samo pooblaščenji zaposleni.

<sup>77</sup> JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, TEH-20.

<sup>78</sup> ARIS (angl.: *Architecture of Integrated Information Systems*) je programska rešitev proizvajalca Software AG, ki omogoča beleženje in upravljanje organizacijskih procesov v informacijskem sistemu organizacije. Izkušnje pri kreiranju modelov delovnih procesov v okolju z orodji ponujene rešitve in orodjem ARIS je DURS zahtevala v točki 2. 6 Dokazila za kadrovske usposobljenosti ponudnika JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji. Modeliranje poslovnih procesov z uporabo orodja ARIS je DURS poleg tega opredelila tudi v JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve PROC-3 in PROC-8.

<sup>79</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, Tabela meril tehnične kakovosti izdelka.

<sup>80</sup> Projektni poslovnik eDIS, verzija 2.0 z dne 24. 3. 2010 (v nadaljevanju: projektni poslovnik), pripravljen na podlagi pogodbe št. 1612-10-000051.

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

Ker je DURS v poslovnih zahtevah ločeno zahtevala funkcionalnosti enkratnega<sup>82</sup> in integriranega<sup>83</sup> vpisa v prenovljeni informacijski sistem, menimo, da ne gre za enako funkcionalnost. Funkcionalnost prijave v podatkovno skladišče programske rešitve SAP – eDIS smo preizkusili na delovnih postajah dveh uporabnikov<sup>84</sup>. V obeh primerih je bila potrebna ločena prijava v podatkovno skladišče.

#### *Pojasnilo DURS*

*Projekt še ni zaključen, preveritev uvedbe vseh skupnih funkcionalnosti DURS namerava izvesti ob zaključku zadnje faze projekta. V zvezi z uvedbo blagajniškega poslovanja je bil na sestanku projektnega sveta 23. 3. 2012 sprejet sklep, da se blagajniško poslovanje ne uvede zaradi omejenih finančnih sredstev DURS. DURS je prek prostranega omrežja organov javne uprave HKOM, ki ga upravlja MNZ, izvedla šifriranje podatkov za programske rešitve DP, Register davčnih zavezancev, Integrirani davčni informacijski sistem in druge programske rešitve. Za programske rešitve SAP – eDIS šifriranja DURS v prvi fazi projekta ni uvedla. ARIS je strateško orodje naročnika, s katerim je DURS izvajala modeliranje poslovnih procesov (tudi SAP procesov). DURS je na začetku izvajanja projekta z izvajalcem prenove IS DURS proučila možnost povezave SAP in ARIS in ugotovila, da je povezovanje orodij zelo kompleksno ter zahteva precej časa in virov. Zaradi z zakonom določenih kratkih izvedbenih rokov v prvi fazi projekta povezava orodij ARIS in SAP še ni bila uvedena.*

3.3.1.b DURS je z izvajalcem prenove IS DURS k osnovni pogodbi sklenila aneks za nakup, uvedbo in vzdrževanje licenc za funkcionalnost, ki podpira delo z elektronskimi obrazci<sup>85</sup>, v vrednosti 199.242 evrov<sup>86</sup>. Te funkcionalnosti v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS DURS ni predvidela. Ugotavljamo, da je nakup dodatnih licenc prispeval k povečanju stroškov prenove IS DURS.

#### *Pojasnilo DURS*

*Ta funkcionalnost, za katero je izvajalec zahteval nakup dodatnih licenc, pomeni bolj optimalno in prilagodljivo pripravo izhodne korespondence, torej pomeni kvalitetnejše in učinkovitejše izpolnjevanje poslovnih zahtev, ki so bile sicer izpolnjene z orodjem, ki je bil del ponujenih licenc.*

3.3.1.c DURS je z izvajalcem prenove IS DURS k osnovni pogodbi sklenila aneks za uvedbo kadrovske funkcionalnosti<sup>87</sup> v vrednosti 354.978 evrov<sup>88</sup>. Teh funkcionalnosti DURS ni predvidela v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS, zato je tudi ta nakup prispeval k povečanju stroškov prenove IS DURS. Dodatne kadrovske funkcionalnosti bi morale biti poleg tega z vmesnikom povezane s kadrovske evidenco državnih organov<sup>89</sup>, ki jo vodi MNZ<sup>90</sup>, vendar DURS za povezavo obeh zbirk

<sup>82</sup> V poslovni zahtevi SKUP-1 DURS navaja: "Osnovna postavitev omogoča enkratno prijavo uporabnika v sistem. Z enkratno prijavo je zagotovljen varen dostop z ustreznimi pravicami uporabnika za delo v sistemu."

<sup>83</sup> V poslovni zahtevi SKUP-2 DURS navaja: "Osnovna postavitev mora vsebovati integrirano funkcionalnost avtorizacije in avtentikacije oziroma, da sta sestavni del celovite rešitve (po principu Single sign on). Pri tem lahko ponudniki za potrebe avtorizacije in avtentikacije uporabijo obstoječe priznane produkte."

<sup>84</sup> Na dan 12. 11. in 27. 11. 2013.

<sup>85</sup> Funkcionalnost *Adobe SAP interactive forms*.

<sup>86</sup> Aneks št. 3 k pogodbi št. 1612-10-000051.

<sup>87</sup> Modul *Human Capital Management – HCM*.

<sup>88</sup> Aneks št. 1 k pogodbi št. 1612-10-000051.

<sup>89</sup> Dogovor o obsegu dela podjetja IBM, št. LAK020N, priloga k aneksu št. 1 k pogodbi št. 1612-10-000051.

<sup>90</sup> Programska rešitev MFERAC, v kateri se med drugim vodijo kadrovska evidenca in stroški dela zaposlenih pri neposrednih proračunskih uporabnikih.

podatkov ni pridobila odločbe s soglasjem Informacijskega pooblaščenca<sup>91</sup>. Zato DURS vse kadrovske podatke zaposlenih vnaša in upravlja v dveh evidencah.

3.3.1.d DURS je v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS zahtevala možnost prilagodljivega in hitrega dodajanja izhodnih dokumentov za svoje poslovanje<sup>92</sup>. DURS je plačala<sup>93</sup> vsaj še 100.673 evrov za pripravo dodatnih dokumentov na področju DDV<sup>94</sup> in 79.399 evrov za pripravo 31 izhodnih dokumentov na področju izvršbe<sup>95</sup>. Ugotavljamo, da so tudi ta plačila prispevala k povečanju stroškov prenove IS DURS. Ker so novi dokumenti ter spremembe obstoječih izhodnih dokumentov v poslovanju DURS pogosti, to predstavlja omejitve pri prilagodljivem in hitrem dodajanju in prilagajanju izhodnih dokumentov, tveganje nadaljnega naraščanja stroškov in veliko odvisnost od zunanjih izvajalcev storitev.

#### Pojasnilo DURS

*DURS je v razpisni dokumentaciji zahtevala prilagodljivo in hitro dodajanje izhodnih dokumentov za poslovanje, vendar med razvojem projekta ni razvijala niti vhodne niti izhodne korespondence, saj tudi takrat še ni razpolagala z znanjem na tem področju. Skupaj je bilo za štiri poslovna področja faze I projekta prenove IS DURS pripravljenih 148 dodatnih poročil, ki jih je pripravil izvajalec storitev IS DURS. Trenutno DURS samostojno izvaja popravke izhodnih dokumentov. S tem je DURS omejila tveganje nadaljnega naraščanja stroškov na tem področju. Med pripravo poslovnih načrtov in uvajanjem IS DURS je implementirala tudi vse spremembe na področju zakonodaje, ki je bila sprejeta po objavi javnega naročila in sklenitvi pogodbe z zunanjim izvajalcem prenove IS DURS, ki je na novo predvidela uvedbo elektronskih obrazcev na portalu eDavki<sup>96</sup> v skladu s strategijo DURS, da se DDV postopki v celoti podprejo z elektronskimi obrazci. Ti obrazci pred spremembo zakonodaje niso bili predpisani z določeno obliko, ampak v obliki papirnih vlog.*

## 3.4 Projektni načrt in projektno vodenje revidiranih projektov

Prenova IS DURS je bila projektno organizirana, v projektno skupino pa so bili vključeni zaposleni DURS in zaposleni izvajalca prenove IS. DURS je v okviru razpisne dokumentacije zahtevala, da so vodstvene aktivnosti na projektu vključene v ponudbo<sup>97</sup> in da ima vodja projekta izvajalca prenove IS DURS najmanj štiri leta delovnih izkušenj pri vodenju projektov uvajanja zahtevnih produktov<sup>98</sup>. Ponudniki so morali v ponudbah opisati tudi posamezne vidike izbrane projektne metodologije<sup>99</sup> in predlagati pristop k izvedbi projekta<sup>100</sup>.

<sup>91</sup> Odločba Informacijskega pooblaščenca, št. 0602-1/2011/7 z dne 8. 6. 2011.

<sup>92</sup> Vsaj JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve SKUP-19, SKUP-20, SKUP-25, SPL-21 in SPL-22.

<sup>93</sup> Plačila za izdelavo obrazcev so razvidna tudi iz drugih zahtevkov za spremembe (v nadaljevanju: ZSP), vendar iz njih ni vselej točno razvidno, kakšen je znesek. Primer je ZSP-66 z dne 1. 12. 2012, v okviru katerega je DURS plačala več različnih storitev, v skupni vrednosti 23.490 evrov, vrednost posamezne naloge pa ni opredeljena.

<sup>94</sup> ZSP-006-D1 z dne 29. 10. 2010.

<sup>95</sup> Aneks št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051 in ZSP-182.

<sup>96</sup> Portal eDavki je spletni servis za elektronsko poslovanje z DURS. V eDavkih lahko (poleg ostalih davčnih obrazcev) fizične osebe oddajo napoved za odmero dohodnine, pravne osebe pa obrazce s področja DDV in nekatere druge.

<sup>97</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.2 Predmet javnega naročila.

<sup>98</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 2.6.1 Vodja projekta pri uvajanju izdelka.

<sup>99</sup> Med drugim JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve PROC-7, PROC-11, PROC-26, PROC-32.

<sup>100</sup> Med drugim JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve PROC-8, PROC-9, PROC-10, PROC-12, PROC-13, PROC-14, PROC-15, SKUP-3.

DURS je v poslovniku projekta opredelila načela projektne organizacije, pristop k prenovi IS DURS, predmete dostave projekta, projektne postopke vključno s spremembami projekta ter naloge in obveznosti članov projektne skupine v zvezi z varovanjem osebnih podatkov.

V revidiranih projektih je sodelovalo veliko število zaposlenih DURS, ki so po navedbah DURS dodatne projektne naloge izvajali ne le v popoldanskem času, temveč tudi na dela proste dni<sup>101</sup>. Nadzor nad časovnico projekta, statusom posameznih projektnih nalog, črpanjem sredstev ter projektnimi spremembami je imel skladno s projektnim poslovnikom projektni svet<sup>102</sup>, ki je v okviru rednih sestankov obravnaval tudi težave in tveganja projekta ter kadrovska vprašanja. Nadzor nad operativnim izvajanjem projekta sta imela dva vodja projekta. Glavni vodja projekta je bil zaposleni na DURS, sodeloval pa je s projektnim vodjem izvajalca preнове IS DURS.

DURS je za namene nadzora nad projektom preнове IS med drugim kupila licence za storitve nadzora uvedbe SAP rešitev<sup>103</sup> v vrednosti 302.220 evrov. Projekt preнове IS DURS so tako dodatno nadzorovali tudi zunanji sodelavci ter o njem redno poročali projektnemu svetu in poslovodstvu DURS.

Po začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov je nadzor nad projektom prevzela projektna pisarna DURS, ki je odgovorna za koordinacijo zahtevkov za spremembe, z izvajalcem preнове IS in vzdrževalcem prenovljenega dela IS DURS.

DURS je skladno s prvotnim terminskim načrtom<sup>104</sup> predvidevala, da bo celoten projekt preнове IS zaključen do marca 2013, vendar pa ga je maja 2012 prekinila<sup>105</sup>.

Pri pregledu projektnega načrtovanja in projektnega vodenja revidiranih projektov smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

3.4.1.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, DURS ni novelirala investicijskega programa projekta preнове IS DURS, zato je ravnala v nasprotju s 6. členom Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. DURS ni opredelila časovnice za nadaljevanje projekta preнове IS, obsega za zaključek projekta, potrebnih sredstev in virov financiranja in končnih vsebinskih rezultatov projekta preнове IS. Menimo, da na področju, ki je tako pomembno za prihodke proračuna Republike Slovenije in ima hkrati tako velik vpliv na davčne zavezance, ne bi smelo biti negotovosti glede stroškov in časovnice nadaljnega poteka projekta.

<sup>101</sup> Podatek smo pridobili na podlagi 15 razgovorov z zaposlenimi DURS, ki smo jih opravili med julijem in decembrom 2013. DURS podatkov o delovni obremenitvi in zaposlenih in opravljenih nadurah ni sistematično spremljala in nam zato ni mogla posredovati niti ocene opravljenih nadur.

<sup>102</sup> Projektni poslovnik, točka 2.2.3 Projektni svet in točka 5.1 Postopek nadzora nad spremembo projekta.

<sup>103</sup> Portfolio storitev nadzora projektov uvedbe SAP, ki z rednimi pregledi organizacije opozarjajo na ključna tveganja na področjih migracije podatkov, prehoda na delovanje v živo in drugih. Storitve so združene pod skupnim imenom SAP Safeguarding.

[URL: [https://help.sap.com/saphelp\\_nw04/helpdata/en/08/5744244ac611d1894f0000e829fbbd/content.htm](https://help.sap.com/saphelp_nw04/helpdata/en/08/5744244ac611d1894f0000e829fbbd/content.htm)], julij 2014.

<sup>104</sup> JN 03/09–eDIS Načrt dobav.

<sup>105</sup> Potek projekta je podrobno opisan v točki 2.1 tega poročila.



### Pojasnilo DURS

Zaradi zmanjšanja proračunskih sredstev je morala DURS v letu 2012 projekt prenove IS DURS ustaviti. To stanje se v letih 2012, 2013 in 2014 ni bistveno spremenilo. Pogodba o prenovi IS z izvajalcem še vedno velja, se pa ne izvaja. DURS do prejema revizijskega poročila po tej pogodbi ne bo izvajala aktivnosti. DURS ima letno 18.590 ur za vzdrževanje in razvoj informacijskega sistema eDIS. V okviru tega DURS izvaja strategijo prenove IS, kar pomeni, da primarno izvaja dopolnitve IS, ki se nanašajo na zakonodajne spremembe, sekundarno pa postopoma izvaja prenos obstoječih informacijskih rešitev v SAP okolje.

DURS bo projekt končala postopoma z bistveno počasnejšo dinamiko, kot je bilo predvideno z javnim naročilom. DURS ima zgrajen skelet sistema (CDK, davčna izvršba, prekrškovni organ), uvedene so tudi funkcionalnosti posameznih dajatev (DDV, davek na finančne storitve, davek na nepremičnine večje vrednosti), v letu 2014 pa uvaja (z vzdrževalcem prenovljenega dela IS DURS) funkcionalnosti davka na nepremičnine. Prav tako v letu 2014 načrtuje uvedbo orodij Business Objects za davčno inšpekcijo. Začela bo tudi z aktivnostmi na področju odmere kmetijskih davkov. V letih 2015 in 2016 pa bo v prenovljeni IS DURS postopoma uvajala tudi preostale dajatve.

#### 3.4.1.b Prekinitev projekta prenove IS DURS ima nekatere pomembne posledice:

- DURS se je za prenovo IS odločila, ker je zaradi razdrobljenosti informacijskega okolja pred prenovo težko pridobila kakovostne analitične podatke in ker je bilo veliko število programskih rešitev v uporabi povezano z visokimi stroški tehnološke infrastrukture ter nadgradenj in razvoja (DIIP). Posledica prekinitve projekta prenove IS DURS je ohranjanje takega stanja.
- DURS še vedno uporablja nekatere tehnološko zastarele programske rešitve, ki jih je težko vzdrževati in prilagajati novim organizacijskim zahtevam. Zaradi izbranega vrstnega reda uvedbe modulov sta med drugim za odmero večine dajatev fizičnih in pravnih oseb še vedno v uporabi programski rešitvi DP1<sup>106</sup> in DP2<sup>107</sup>. Rešitvi sta razviti v programskem jeziku COBOL<sup>108</sup> in delujeta na zbirkah podatkov vrste indeksno-sekvenčne datoteke<sup>109</sup>.
- Urad informacijskega pooblaščenca je že v letu 2007 zahteval<sup>110</sup>, da DURS zagotovi skladnost programskih rešitev za obračun osebnih dajatev z zahtevami Zakona o varstvu osebnih podatkov<sup>111</sup>. Zaradi zagotovil DURS, da bo prenovila IS DURS na področju osebnih dajatev, je Urad informacijskega pooblaščenca rok za uresničitev zahtev podaljšal do 1. 1. 2013<sup>112</sup>. Ker pa je bil projekt prenove IS za nedoločen čas prekinjen, je morala DURS v letu 2013 nadgraditi tehnološko zastarelo programsko rešitev za obračun dajatev fizičnim osebam v vrednosti 122.665 evrov. Ugotavljamo, da ti stroški v primeru predvidenega poteka projekta ne bi nastali.

<sup>106</sup> Zbirka več kot 2.000 programov in evidenc za procese odmere, davčne izvršbe in kontrole za fizične osebe ter odmera in izvršba nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tudi za pravne osebe.

<sup>107</sup> Zbirka programov, v katerih potekajo davčni procesi kontrole oziroma odmere dajatev pravnih oseb, na primer davka od dohodkov pravnih oseb, obračun prispevkov za socialno varnost in drugih.

<sup>108</sup> Programski jezik, ki je v nastal v zgodnjih 60 letih, njegova uporaba pa je bila zelo razširjena v 80 letih prejšnjega stoletja.

<sup>109</sup> Zapisi take datoteke so shranjeni po vrsti, po kateri so bili zapisani. Podatke iz teh zapisov, ki so indeksirani, je mogoče priklicati po njihovem zaporedju ali poljubnem vrstnem redu.

<sup>110</sup> Odločba, št. 0612-86/2007/4 z dne 10. 1. 2007.

<sup>111</sup> Uradni list RS, št. 94/07-UPB1.

<sup>112</sup> Sklep, št. 0612-86/2007/15 z dne 28. 3. 2011.

- DURS je plačala 8.927.954 evrov<sup>113</sup> za SAP licence za celoten projekt<sup>114</sup> in njihovo vzdrževanje do 31. 7. 2013. V letu 2013 je sklenila tudi pogodbo za vzdrževanje SAP licenc<sup>115</sup> za obdobje od 1. 8. 2013 do 31. 7. 2014 v znesku 969.055 evrov. Ker pa DURS še ni uvedla funkcionalnosti<sup>116</sup>, predvidenih v kasnejših fazah projekta, še vedno plačuje vzdrževanje tudi za nekatere programske rešitve, ki jih je nameravala ukiniti oziroma uporabljati le za vodenje arhivskih podatkov. Ocenjujemo, da zaradi plačevanja licenc in vzdrževanja programskih rešitev, ki bi jih morala DURS skladno s projektnim načrtom že ukiniti, nastajajo dodatni stroški.
- Zaposleni Sektorja za davčno inšpiciranje in preiskave so zaradi razpršenih in neenotnih zbirk podatkov omejeni pri izvedbi naprednih analitičnih postopkov, rudarjenju po podatkih in drugih aktivnostih, ki so značilne za sodobne davčne preiskave. Obstoječi IS DURS le v omejeni meri podpira številne pomembne nadzorne funkcionalnosti, na primer avtomatizirano ocenjevanje rizičnosti davčnih zavezancev. To predstavlja tveganje manjše učinkovitosti DURS pri odkrivanju davčnih utaj in prevar.
- DURS je izvajalcu prenove IS plačala vsaj 1.283.314 evrov<sup>117</sup> za pripravo podrobnih poslovnih načrtov za nadaljevanje prenove IS DURS. V že prenovljenem delu IS DURS so se končne različice prilagoditev SAP programske rešitve precej razlikovale od podrobnih poslovnih načrtov, kar je povzročilo precej dodatnih stroškov (povezava s točko 3.4.1.c tega poročila). Ker je od priprave podrobnih poslovnih načrtov za nadaljevanje prenove IS DURS minilo že več let, ocenjujemo, da obstaja tudi pri podrobnih poslovnih načrtih za nadaljevanje projekta tveganje večjih razlik med načrti in končnimi zahtevami in s tem tveganje za nastanek dodatnih stroškov. Obstaja celo tveganje, da nekaj let stari podrobni poslovni načrti sploh ne bodo uporabni in da bo morala DURS pripraviti in plačati nove.

Ocenjujemo, da bo prekinitev izvajanja projekta in s tem povezana negotovost tudi v prihodnje omejevala delo zaposlenih in potencialno povzročala tudi druge nepotrebne stroške.

#### *Pojasnilo DURS*

*Zaradi zmanjšanja proračunskih sredstev je morala DURS v letu 2012 projekt prenove IS DURS ustaviti. To stanje se v letih 2012, 2013 in 2014 ni bistveno spremenilo. Pogodba o prenovi IS z izvajalcem še vedno velja, se pa ne izvaja. DURS do prejema revizijskega poročila po tej pogodbi ne bo izvajala aktivnosti. DURS ima letno 18.590 ur za vzdrževanje in razvoj IS eDIS. V okviru tega DURS izvaja strategijo prenove IS, kar pomeni, da primarno izvaja dopolnitve IS, ki se nanašajo na zakonodajne spremembe, sekundarno pa postopoma izvaja prenos obstoječih informacijskih rešitev v SAP okolje.*

*V zvezi z omejitvami davčne inšpekcije pri izvedbi naprednih analitičnih postopkov je DURS v letu 2013 izvedla pilotni projekt vzpostavitve orodja SAP poslovni objekti, ki bo na enem mestu omogočal izvajanje analiz na vseh podatkovnih virih, pa tudi nekaterih zunanjih virih (na primer evidenca motornih vozil). Projekt bo zaključen predvidoma v letu 2014.*

<sup>113</sup> Znesek izplačil se razlikuje od pogodbeno predvidenega zneska, ki ga navajamo v tabeli 2 pod točko pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4. Do razlike je prišlo zaradi zvišanega DDV.

<sup>114</sup> Ter dodatne licence za funkcionalnosti, ki so opisane v točki 2.1 tega poročila.

<sup>115</sup> Pogodba št. 1612-13-000082.

<sup>116</sup> Modulov za odmero vseh dajatev razen DDV, modula za inšpekcijski nadzor in nekaterih drugih funkcionalnosti.

<sup>117</sup> Vrednost je izračunana iz evidence plačil izvajalcu prenove IS DURS za dela na fazi II in III po pogodbi št. 1612-10-000051 v znesku 1.129.693 evrov in iz dodatnih storitev v znesku 153.621 evrov v okviru ZSP-115 z dne 27. 7. 2012, ki je predstavljala plačilo za podaljšanje časa priprave poslovnih načrtov za fazo II.

3.4.1.c Kljub temu, da sta DURS in izvajalec prenove IS maja 2012 sporazumno prekinila projekt prenove IS<sup>118</sup> in se dogovorila, da bosta pred nadaljevanjem projekta sklenila aneks k pogodbi, je izvajalec prenove IS DURS avgusta 2012 izstavil račun za podaljšanje projekta v znesku 153.621 evrov<sup>119</sup>, septembra 2013 pa še račun za 396.397 evrov<sup>120</sup>. DURS je prvo podaljšanje prekinjenega projekta plačala iz sredstev, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju že uvedenih modulov IS DURS<sup>121</sup>, drugo pa iz sredstev, namenjenih osnovni vzpostavitvi IS DURS<sup>122</sup>. Ugotavljamo, da je plačevanje podaljševanja projekta iz sredstev, ki so bila namenjena osnovnemu in dodatnemu razvoju, prispevalo k povečevanju stroškov projekta.

#### Pojasnilo DURS

*Z aneksom o prekinitvi projekta se je ustavila zgolj uvedba novih funkcionalnosti 2. sklopa, ne pa tudi vzdrževanja sistema in dokončanja prvega sklopa prenove (Izvršba). Dodatne storitve se nanašajo na optimizacije in dograditve že uvedenih funkcionalnosti IS DURS. Vsak IS je treba po preobodu v živo oziroma tudi v celotnem življenjskem ciklu redno vzdrževati in dograjevati. Med trajanjem projekta je bilo to vzdrževanje predvideno s pogodbo, v tem delu pogodba eDIS ni bila prekinjena.*

3.4.1.d DURS je januarja 2012 nadaljevala s pripravo poslovnih načrtov za fazo II projekta prenove IS DURS. Delo na konceptu poslovnih načrtov je zaključila aprila 2012. DURS pa je še le julija 2012 pisno naročila podaljšanje časa priprave faze II poslovnih načrtov<sup>123</sup> v vrednosti 153.621 evrov in isti dan sklenila tudi aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051, na podlagi katerega je izvajalec prenove IS DURS izstavil račun in ki je bil podlaga za plačilo<sup>124</sup>. DURS je torej svetovalne storitve uporabila in s tem prevzela obveznosti, preden je z izvajalcem prenove IS DURS sklenila aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051, s katerim je zagotovila podlago za plačilo. S tem je DURS kršila 50. člen ZJF, ki zahteva, da proračunski uporabnik obveznosti prevzema s pisno pogodbo, in 142. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanja proračuna<sup>125</sup>, ki določa, da morajo neposredni uporabniki pogodbo skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.4.1.e Ponudba za prenovo IS DURS je morala skladno z razpisno dokumentacijo JN 03/09–eDIS vključevati tudi pripravljalne in vodstvene aktivnosti na projektu<sup>126</sup>. Izvajalec prenove IS DURS je v okviru vodstvenih aktivnosti na projektu v ponudbi DURS zagotovil, da bo dostavil tudi svojo metodologijo

<sup>118</sup> Aneks št. 5 k pogodbi št. 1612-10-000051.

<sup>119</sup> Račun št. 195020 z dne 31. 8. 2012, med drugim za "podaljšanje 2. sklopa glede na točko 1.1.2 iz ZSP-115".

<sup>120</sup> Račun št. 102717 z dne 25. 9. 2013 (v nadaljevanju: račun št. 102717) za "preostalo vrednost opravljanja svetovalnih storitev, nastalih zaradi podaljšanja 2. sklopa projekta".

<sup>121</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4.

<sup>122</sup> V aneksu št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051 je prenesla sredstva iz pogodbene postavke 3. člena, točka C1 na pogodbeno postavko C4. Aneks 7 k pogodbi št. 1612-10-000051, ZSP, na katere se aneks sklicuje, in računi izvajalca prenove IS DURS, ki so bili po tem aneksu plačani, se razlikujejo pri opisih storitev, ki so bile naročene oziroma plačane po računu št. 102717. Tu navajamo opise izvedenih nalog na računu št. 102717.

<sup>123</sup> ZSP-115, ki ga je DURS izdala 27. 7. 2012, in navedba DURS v elektronskem sporočilu z dne 30. 9. 2013.

<sup>124</sup> Evidenca plačil za IS DURS po pogodbi št. 1612-10-000051, ki jo je posredovala DURS 29. 1. 2014.

<sup>125</sup> Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

<sup>126</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.2 Predmet javnega naročila.

upravljanja s spremembami<sup>127</sup>. Kljub temu je DURS dodatno plačala še 23.910 evrov<sup>128</sup> za svetovalne storitve na področju upravljanja s spremembami, plačilo pa je izvedla iz sredstev, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju že uvedenih modulov<sup>129</sup>. Ugotavljam, da je obvladovanje sprememb standarden del vodstvenih aktivnosti na projektu in da je plačevanje svetovalnih storitev iz sredstev, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju, prispevalo k povečevanju stroškov projekta.

#### *Pojasnilo DURS*

*V projektnem poslovniku, ki je sestavni del pogodbe, je za področje Vodenje obvladovanja sprememb določeno, da je za izvedbo naloge odgovorna DURS. Nihče od zaposlenih ni imel tovrstnih znanj, zato je DURS za pomoč pri vzpostavitvi in izvedbi aktivnosti vodenja obvladovanja sprememb poiskala strokovno pomoč.*

DURS je bila skladno s projektnim poslovnikom odgovorna le za oceno in akcijski načrt interesnih strani ter oceno pripravljenosti na spremembe, pri tem pa naj bi jo podpiral izvajalec prenove IS DURS<sup>130</sup>. Izvajalec prenove IS DURS pa je bil skladno s projektnim poslovnikom izrecno odgovoren za opredelitev strategije za obvladovanje sprememb in vizije njihovega poteka<sup>131</sup> in za načrt spremljanja sprememb<sup>132</sup>. Ocenjujemo, da bi moral tudi glede na delitev projektnih nalog v projektnem poslovniku izvajalec prenove IS DURS prenesti znanja o upravljanju s spremembami na DURS brez dodatnih plačil.

3.4.1.f DURS ni ustrezno načrtovala in upravljala kadrovskega virov projekta prenove IS DURS. Primeri neustreznega načrtovanja in upravljanja kadrovskega virov so:

- DURS navaja, da so bili zaposleni zelo obremenjeni v prvem delu prenove IS DURS ter ob njegovi uvedbi. DURS v okviru projekta prenove IS DURS ni sistematično spremljala opravljenih delovnih ur in nadur zaposlenih, kljub temu da bi na podlagi teh podatkov lahko bolje načrtovala projektno obremenitev zaposlenih v nadaljevanju projekta;
- DURS do leta 2013<sup>133</sup> ni ustrezno nadzorovala kadrov izvajalca prenove IS DURS, saj za nekatere med njimi ni zahtevala podatkov o njihovi strokovni usposobljenosti, nekaterih sodelujočih v projektu ni vodila v evidencah, nekateri kadri, katerih reference so bile podlaga, da je izbrani izvajalec prenove IS pridobil projekt, pa v projektu doslej še niso sodelovali (povezava s točko 4.4.1.d tega poročila);
- DURS kljub visoki ceni projekta ter težavam, ki so nastale ob uvedbi prvega dela prenovljenega IS, ni izvedla analize zadovoljstva uporabnikov (na primer vsaj interne ankete<sup>134</sup>) s sodelavci izvajalca prenove IS DURS; izvajalec prenove IS DURS je v ponudbi navedel, da mora DURS zagotoviti zaposlene za izvedbo testiranj vključno z vodjo testiranja<sup>135</sup>, tri zaposlene oddelka informatike za polni delovni čas na projektu za izvedbo nalog sistemske administracije in arhiviranja<sup>136</sup> in dva zaposlena za

<sup>127</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 4 Ključne predpostavke.

<sup>128</sup> ZSP-1 z dne 17. 5. 2010.

<sup>129</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4.

<sup>130</sup> Projektni poslovnik, točka 3.1 1. ASCENDANT – priprava na projekt.

<sup>131</sup> Projektni poslovnik, točka 3.1.1. ASCENDANT – priprava na projekt in točka 3.2 2. ASCENDANT – Načrt poslovanja.

<sup>132</sup> Projektni poslovnik, točka 4.1 Predmeti dostave v skladu s projektom – obvezna dokumentacija.

<sup>133</sup> Ko je uvedla neformalno izmenjavo informacij o vključenih kadrih izvajalca prenove IS DURS.

<sup>134</sup> DURS je intranet zasnovala na Microsoft SharePoint Portal Server tehnologiji, kar ji med drugim omogoča pripravo in izvedbo stroškovno učinkovitih anket in analiz odgovorov.

<sup>135</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 4.3.7.

<sup>136</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 4.3.9.

polni delovni čas za vzdrževanje podatkovnega skladišča<sup>137</sup>; ker DURS teh kadrovskih virov kljub temu ni zagotovila (ZSP-115), je izvajalcu prenove IS DURS za izvajanje teh nalog plačala dodatnih 144.721 evrov<sup>138</sup>; plačilo je izvedla iz sredstev, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju že uvedenih modulov<sup>139</sup>.

Ocenjujemo, da je neustrezno načrtovanje kadrovskih virov prispevalo k povečevanju stroškov projekta, potencialno pa tudi k vsebinskim pomanjkljivostim projekta.

#### *Pojasnilo DURS*

*DURS je spremljala delovne ure zaposlenih, vendar jih ni sistematično delila na ure na projektu in ostale ure za redne delovne naloge. DURS je preverila skladnost kadrov, ki so bili prijavljeni na razpis z razpisnimi pogoji. Nekateri od prijavljenih strokovnjakov niso delali na projektu v fazi I (do prekinitve), njihovo sodelovanje pa je bilo načrtovano v nadaljevanju projekta. DURS se je vseskozi zavedala pomembnosti kadrovske politike na področju informacijske tehnologije v povezavi z izvajanjem projekta eDIS, kar je razvidno iz ustreznega načrtovanja na tem področju. DURS je 27. 1. 2011 prejela v vednost sklepe Ministrstva za finance, ki se nanašajo na takojšnjo ustanitev vseh postopkov novih in nadomestnih zaposlitev, prekinitve vseh razpisov za zaposlitve ter zamrznitev izplačil za povečan obseg dela. Zaradi sprejetih zakonskih omejitev zaposlovanja v javnem sektorju DURS ni mogla prevzeti v izvajanje obveznosti, določenih v pogodbi, kar je pomenilo, da je določene naloge prevzel izvajalec prenove IS DURS, kar pa je povzročilo povečanje stroškov projekta.*

---

<sup>137</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 4.3.4.

<sup>138</sup> Račun št. 117276 z dne 31. 8. 2012.

<sup>139</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4.

## 4. IZVAJANJE REVIDIRANIH PROJEKTOV

Izvajanje revidiranih projektov je zajemalo oziroma zajema pripravo revidiranih projektov za uvedbo, uvedbo v produkcijsko delovanje, spremljanje produkcijskega delovanja po uvedbi, odpravo napak, nadgradnje prenovljenega dela IS DURS v skladu z novimi poslovnimi zahtevami in upravljanje odnosov z izvajalci prenove ter vzdrževanja.

### 4.1 Priprava revidiranih projektov za uvedbo

DURS je pred uvedbo revidiranih projektov izvedla prilagoditve celovite programske rešitve SAP svojim poslovnim potrebam, med njimi tudi prilagoditve zaradi projekta združevanja vplačilnih računov. Na predlog izbranega ponudnika prenove IS je DURS poslovne in tehnične zahteve za prilagoditev SAP natančno in podrobno opredelila v postopku priprave tako imenovanih poslovnih načrtov<sup>140</sup>, v njihovi pripravi pa so sodelovali tako zaposleni DURS kot tudi kadri izvajalca prenove IS DURS. Vse pripravljene poslovne načrte so potrdili pooblaščen predstavniki DURS. Uporabniki so posamezne prilagojene funkcionalnosti najprej preizkusili v testnem okolju in so še pred uvedbo prenovljenega dela IS DURS predlagali dodatne popravke in prilagoditve razvitih funkcionalnosti.

Prenos podatkov iz obstoječih sistemov v prenovljeni del IS DURS je bil izveden s standardnimi SAP orodji za migracijo in preslikavo podatkov<sup>141</sup>. Z avtomatiziranimi orodji je bilo prenesenih nekaj 10 milijonov zapisov, manjše prenose podatkov in popravke prenesenih podatkov pa so zaposleni DURS izvajali tudi ročno. DURS je potrdila podroben načrt migracije in rezultate migracije naknadno preizkusila<sup>142</sup>.

Pri pregledu postopkov prilagajanja celovite programske rešitve SAP potrebam DURS, preizkušanja prilagoditev v testnem okolju in migracije podatkov smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

4.1.1.a DURS je izvajalcu prenove IS DURS plačala 3.143.336 evrov za fazo I prenove IS DURS<sup>143</sup>. To bi moralo v skladu z razpisno dokumentacijo JN 03/09–eDIS vključevati osnovno postavitev celovite programske rešitve SAP, na kateri so bile opravljene vse prilagoditve za DURS, preizkusi delovanja, migracija podatkov in druge aktivnosti za vzpostavitev delujočega IS<sup>144</sup>. Izvajalec prenove IS DURS bi moral v okviru te pogodbene postavke v celoti dokončati fazo I prenove IS DURS v skladu z vsemi

---

<sup>140</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 2.1.12.23.3.3 Poslovni načrt ascendant (ocena/zasnova).

<sup>141</sup> Angl.: *Legacy System Migration Workbench (LSMW), IS Migration Workbench (EMIGALL)*.

<sup>142</sup> Poročilo o migraciji podatkov v nov knjigovodski sistem Davčne uprave Republike Slovenije.

<sup>143</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C1, faza I projekta prenove IS DURS.

<sup>144</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.3 Uporabljeni pojmi in točka 1.2 Predmet javnega naročila.

poslovnimi zahtevami naročnika<sup>145</sup>. DURS pa je že pred uvedbo prenovljenega dela IS DURS začela plačevati za vse prilagoditve IS DURS, ki niso bile v podrobnih poslovnih načrtih<sup>146</sup>, kljub temu da še ni izvedla preizkusov delovanja prilagojene rešitve.

Preizkusi delovanja rešitev v testnem okolju so namenjeni temu, da razvijalci in uporabniki na delujočem modelu rešitve odkrijejo morebitne izboljšave in napake v delovanju. Niti razpisna dokumentacija JN 03/09–eDIS niti pogodba št. 1612-10-000051 nista predvidevali, da naj bi DURS dodatno plačevala za izboljšave in popravke napak, odkrite v postopkih preizkušanja rešitve v testnem okolju. Primera dodatnih plačil sta:

- DURS je plačala vsaj 88.928 evrov za funkcionalnosti na področju DDV, ki jih ni predvidela v poslovnih načrtih<sup>147</sup>, in
- DURS je v podrobnih poslovnih načrtih za izhodne dokumente predvidela zapis davčne številke prejemnika dokumenta v tekstu dokumenta, plačala pa je še 10.067 evrov za dopolnitev že izdelanih izhodnih dokumentov z izpisom davčne številke v glavi dokumenta<sup>148</sup>.

DURS je poleg storitev prilagoditev SAP potrebam DURS plačevala tudi različne storitve za vzpostavitev delujočega IS, ki bi morale biti prav tako vključene v osnovno vzpostavitev IS DURS<sup>149</sup>. Tako je DURS pri prehodu v živo na primer dodatno plačala tudi 16.779 evrov za popravke in dodatne programe ob prehodu v živo<sup>150</sup>.

Plačevanje v poslovnih načrtih nepredvidenih prilagoditev programskih rešitev in drugih aktivnosti za vzpostavitev delujočega IS je prispevalo k povečanju stroškov projekta prenove IS DURS. Poleg tega je DURS s tem kršila drugi odstavek 54. člena ZJF, ki zahteva, da je treba pred vsakim izplačilom preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti.

Skupaj je DURS še pred uvedbo prenovljenega dela IS DURS v produkcijsko delovanje za storitve prilagoditve programske rešitve SAP in za druge aktivnosti za vzpostavitev delujočega IS poleg pogodbeno dogovorjenih 3.143.336 evrov plačala vsaj 711.424 evrov<sup>151</sup>. Za plačila je uporabljala finančna

<sup>145</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 1.3 Uporabljeni pojmi in pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C1.

<sup>146</sup> Navedbe v ZSP-8 z dne 13. 1. 2011 in ZSP-17 z dne 19. 5. 2011.

<sup>147</sup> ZSP-8 z dne 13. 1. 2011 in ZSP-17 z dne 19. 5. 2011. V obeh primerih je DURS naročilo izrecno utemeljila s tem, da v poslovnih načrtih ni predvidela vseh potrebnih funkcionalnosti.

<sup>148</sup> ZSP-11 z dne 15. 3. 2011.

<sup>149</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C1.

<sup>150</sup> ZSP-45 z dne 31. 10. 2011. Plačilo je med drugim vključevalo storitve ročnega nalaganja podatkov, izdelavo programov za različne popravke napak, razhroščevanje, poizvedbe in izpiske za razčiščevanje in druge storitve za vzpostavitev delujočega IS. Vse storitve po ZSP-45 so bile opravljene v obdobju od 24. 10. do 31. 10. 2011, šest dni pred prenosom programske rešitve SAP – eDIS v produkcijsko delovanje.

<sup>151</sup> Seznam ZSP smo od DURS prejeli 29. 8. 2013. Ocena temelji na pregledu 56 ZSP, ki so nastali pred prenosom prve faze programske rešitve SAP – eDIS v produkcijsko delovanje v obdobju med 18. 6. 2010 in 26. 10. 2011. V oceno smo prišteli tiste ZSP, ki se nanašajo na razširitve in dopolnitve različnih funkcionalnosti programske rešitve SAP – eDIS, ter ZSP, ki se nanašajo na migracije tekočih (ne-arhivskih) podatkov. V oceno niso zajeti ZSP za dopolnitve in popravke, za katere je DURS plačevala po uvedbi prenovljenega dela IS DURS.

sredstva, ki so bila namenjena dodatnemu razvoju že uvedenih modulov<sup>152</sup>. Del teh dodatnih plačil je bil rezultat spremenjenih zahtev, ki so nastale zaradi sprememb zakonodaje. Ker je DURS plačevala za vse prilagoditve IS DURS, ki niso bile v podrobnih poslovnih načrtih, pa obstaja tveganje, da je med dodatno plačanimi storitvami še več takšnih, ki jih je DURS zahtevala že v okviru razpisne dokumentacije in plačala kot del faze I prenove IS DURS<sup>153</sup>.

#### *Pojasnilo DURS*

*Plačilo po ZSP-45 se nanaša na odkrite napake pri migracijah, napake pri vmesnikih in napake pri posredovanih podatkih iz zunanjih sistemov, za katere je odgovoren naročnik. Najpomembnejši zunanji sistem DURS je informacijski sistem UJP, v zvezi s katerim je v komunikaciji s sistemom eDIS prihajalo zlasti v oktobru 2011 do razhajanj v prevzemih in obdelavah podatkov. Od 160 ur, kolikor je zaračunanih na ZSP-45, je bilo 81 ur porabljenih za delo s podatki UJP, ki v nobenem primeru ne predstavljajo podatkov, ki bi bili predmet migracije.*

*DURS skupaj z izvajalcem prenove IS DURS pripravila podrobne poslovne načrte informacijske podpore poslovnim procesom. Že pred prenosom teh funkcionalnosti je DURS ugotovila, da so potrebne določene spremembe teh funkcionalnosti. Zato je prišlo v določenem delu za podvajanje naročenih razvojnih aktivnosti izvajalca prenove IS DURS, ki jih ta ob prijavi na razpis ni mogel predvideti. V nasprotnem primeru bi bil izvajalec prenove IS DURS vse obdobje trajanja projekta v negotovosti, kakšne poslovne zahteve bo DURS še specifikirala, čeprav je zagotovil funkcionalnosti po pripravljenih in usklajenih poslovnih načrtih.*

*DURS je pri pripravi razpisne dokumentacije za DDV izhajala iz do takrat postavljenih procesov in do takrat veljavne zakonodaje. Nato je navedla nove procese, za katere so se poslovne zahteve določale na podlagi spremenjene zakonodaje in na novo načrtanih procesov, ki jih je DURS postavljala med pripravo poslovnih načrtov. Odstopanja razpisnih zahtev v poslovnih načrtih v delu izhodnih form so bila dodatno zaračunana. Pripravljeni in potrjeni poslovni načrti 27. 10. 2010 so torej ustrezali poslovnim zahtevam iz razpisne dokumentacije. Spremembe razpisne dokumentacije so skladno s 5. točko poslovnika projekta, ki je sestavni del pogodbe, zaradi nujnih potreb povzročile zahtevo za spremembo projekta in dodatno plačilo, ne glede na to, da so bile nekatere spremembe uvedene že med razvojem projekta. ZSP-08 in ZSP-17 sta se nanašala na dopolnitev vhodnih dokumentov za pripravljane poročila in za popolno izvajanje funkcionalnosti postavljenih procesov. S sedanjim znanjem in poznavanjem procesov in funkcionalnosti SAP bi DURS lahko poslovne zahteve javnega naročila in poslovnih načrtov pripravila drugače, z bistveno manj pomanjkljivosti.*

Pojasnilo DURS je deloma v neskladju s pojasnili vodje projekta v poročilu<sup>154</sup>, ki ga je pripravila notranjerevizijska služba DURS. V poročilu o izredni notranji reviziji izvajanja pogodbe št. 1612-10-0000051 je bilo navedeno naslednje pojasnilo vodje projekta o razširitvah in dodatnih funkcionalnostih v okviru ZSP-6 v skupni vrednosti 307.053 evrov: "Poslovne zahteve za pripravo procesov prvega sklopa je DURS postavljala neodvisno od zahtev javnega naročila. S strani izvajalca nismo bili obveščeni o dodatnem zaračunavanju, v kolikor bi zahteve v podrobnih načrtih poslovnih procesov presegle zahteve iz javnega naročila. Ko so bili podrobni načrti poslovnih procesov zaključeni, smo bili postavljeni pred dejstvo, ki bi v primeru, če ne bi pristali na doplačilo, pomenilo ponovno predelavo posameznih procesov in dodatni časovni zamik pri implementaciji prvega sklopa. Pri modulih

<sup>152</sup> Pogodba št. 1612-10-0000051, 3. člen, točka C4.

<sup>153</sup> Pogodba št. 1612-10-0000051, 3. člen, točka C1, faza I projekta prenove IS DURS.

<sup>154</sup> Poročilo o izredni notranji reviziji izvajanja pogodbe št. 1612-10-0000051 za postavitev novega informacijskega sistema eDIS, št. 060-278/2012-1 z dne 27. 11. 2012 (v nadaljevanju: poročilo o izredni notranji reviziji izvajanja pogodbe št. 1612-10-0000051).



DDV in Izvršba pa se dodatne zahteve nanašajo tudi na dodatno izhodno korespondenco, ki v javnem naročilu ni bila predvidena."

V nadaljevanju poročila o izredni notranji reviziji izvajanja pogodbe št. 1612-10-0000051 je vodja projekta o stroških dodatnega prilagajanja IS DURS v obsegu 13.000 ur po osnovni pogodbi in nadaljnjih 11.500 urah po aneksu št. 4 k osnovni pogodbi pojasnil še: "Potrebno je poudariti, da nam niso bile predstavljene možnosti, ki jih nudi sistem in da smo kasneje, ko smo zadeve testirali, šele spoznavali rešitev, ki smo jo kasneje dograjevali z ZSP in da so bile implementirane določene rešitve, za katere nas izvajalec prenove ni opozoril, da bodo zaradi ogromne količine časa časovno potratne oziroma sploh ne bodo delovale. Zastoji v delovanju sistema so zahtevali, da smo v procese uvajali spremembe, da lahko sistem nemoteno uporabljajo ključni uporabniki."

## 4.2 Uvajanje revidiranih projektov

DURS je revidirana projekta uvedla v produkcijsko delovanje 1. 10. 2011. Ta datum je bil določen z zahtevo iz pravnih podlag<sup>155</sup>, da mora do takrat DURS izvesti združitev vplačilnih podračunov za dajatve, kar pa je s tehnološkega stališča zahtevalo velike prilagoditve IS. Da bi se izognila stroškom prilagajanja takratnih programskih rešitev, je DURS prilagoditve izvedla kot del prilagajanja programske rešitve SAP. Odločitev o hkratni uvedbi obeh revidiranih projektov v produkcijsko delovanje je imela več pomembnih posledic za uvedbo in delovanje revidiranih projektov:

- DURS ni mogla preizkusiti vzporednega delovanja takratnih in novih programskih rešitev, kot je sicer običajno pri večjih prenovah poslovnih IS; v preizkusih vzporednega delovanja se isti vhodni podatki obdelajo v takratnih in novih programskih rešitvah; primerjava rezultatov obeh obdelav predstavlja enega izmed najbolj zanesljivih načinov potrditve pravilnosti delovanja novih programskih rešitev;
- DURS je morala prenovljeni del IS DURS uvesti v produkcijsko delovanje kljub tveganju, da zaradi časovnih omejitev v preizkusnem delovanju še ni odpravila vseh morebitnih napak;
- pomanjkljivosti v zasnovi ali izvedbi enega so se odrazile tudi na produkcijskem delovanju drugega revidiranega projekta.

## 4.3 Delovanje prenovljenega dela IS DURS

Po uvedbi revidiranih projektov v produkcijsko delovanje je DURS uvedla nekatere postopke za spremljanje njunega delovanja in odpravo napak, ki se ob delovanju pojavljajo. Poleg tega DURS koordinira različne nadgradnje, dopolnitve in popravke prenovljenega dela IS DURS, do katerih prihaja zaradi zakonodajnih in drugih poslovnih sprememb. Uporabniki IS DURS vse novo prilagojene ali razvite funkcionalnosti najprej preizkusijo v testnem okolju. DURS je uvedla tudi funkcijo zagotavljanja kakovosti, katere naloga je potrditi, da so pripravljene spremembe skladne s poslovnimi zahtevami.

### 4.3.1 Nove funkcionalnosti prenovljenega dela IS DURS

DURS je v prvem delu prenove IS uvedla module DDV, CDK, spremljanje odnosov z zavezanci, davčni prekrški, podatkovno skladišče in podpora postopkom davčne izvršbe. Nove funkcionalnosti, kljub temu

---

<sup>155</sup> Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, Uradni list RS, št. 48/11.

da še niso povsem dokončane, predstavljajo pomembne izboljšave tako za davčne zavezance, kot tudi za zaposlene. Ključne izboljšave so:

- prenova IS DURS je omogočila izvedbo projekta združevanja vplačilnih podračunov, kar omogoča davčnim zavezancem plačevanje več dajatev z enim plačilnim nalogom;
- modul za upravljanje odnosov z davčnimi zavezanci zaposlenim omogoča enovit dostop do podatkov posameznega davčnega zavezanca;
- modul CDK omogoča vrsto nujno potrebnih funkcionalnosti davčnega računovodstva, ki jih prejšnje programske rešitve niso podpirale<sup>156</sup>;
- zaposleni lahko pri svojem delu uporabljajo predpripravljene verzije dokumentov iz prenovljenega dela IS; tako so bolj učinkoviti pri njihovi pripravi, poleg tega pa se s tem zmanjša tveganje razlik med dokumenti, ki jih v okviru istih postopkov pripravljajo različni davčni uradi, ter tveganje človeške napake pri pripravi uradne dokumentacije;
- zaposleni lahko na tistih delovnih področjih, ki so že podprta z novim IS, na enem mestu dostopajo do vseh dokumentov, povezanih s posameznim davčnim ali prekrškovnim postopkom; povezava prenovljenega dela IS DURS in programske rešitve za evidenco dokumentarnega gradiva<sup>157</sup> omogoča tudi spremljanje datumov vročitve uradnih dokumentov davčnim zavezancem;
- ker davčna zakonodaja davčnim uradom dovoljuje določeno mero lastne presoje pri določanju višine kazni za posamezne prekrške, je pred prenovo IS DURS prihajalo do razlik pri kaznih, izrečenih v različnih davčnih uradih; modul davčni prekrški ima vgrajene tako imenovane enotne kaznivalne usmeritve, ki pomembno zmanjšujejo tveganje neenotne obravnave davčnih zavezancev;
- v modulu davčne izvršbe je podprt proces avtomatičnega opominjanja davčnih dolžnikov, pri tem pa so na enem opominu navedeni vsi dolgovi davčnega zavezanca; prej je DURS opomine pošiljala ločeno za posamezne zapadle terjatve, saj so se ti vodili v različnih evidencah; sedaj DURS pošlje opomin davčnim dolžnikom, ki izpolnjujejo določene pogoje<sup>158</sup>; z opominjanjem poskuša DURS izboljšati delež poravnanih davčnih obveznosti in čim bolj zmanjšati število davčnih izvršb.

Pri preverjanju skladnosti delovanja prenovljenega dela IS DURS z zahtevami in pričakovanji DURS ter ostalih uporabnikov smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

<sup>156</sup> Nekatere med njimi so: možnost pobotov odprtih terjatev s preplačili drugih dajatev, knjiženje neplačanih terjatev iz zamudnih obresti, možnost tekočega ugotavljanja zastaranja terjatev in masovnih odpisov, možnost dnevne uskladitve pomožnih davčnih evidenc in glavne knjige CDK, boljše podprt proces knjiženja obročnega plačevanja davčnih dolgov in odlogov plačevanja in druge.

<sup>157</sup> Programska rešitev Glavna pisarna – ePIS.

<sup>158</sup> Zakon o davčnem postopku (v nadaljevanju: ZDavP-2; Uradni list RS, št. 13/11-UPB4, 32/12, 94/12, 111/13) od DURS ne zahteva, da davčne dolžnike opominja na njihove dolgove. V postopek opominjanja so praviloma vključeni davčni dolžniki, ki niso poravnali svojih obveznosti v osmih dneh po zapadlosti obveznosti v plačilo. Če zavezanec ne poravna obveznosti po izdanem opominu, se začne postopek davčne izvršbe. DURS je iz postopka opominjanja izvzela dolžnike, ki so že v postopku opominjanja in še niso poravnali zapadlih obveznosti.

4.3.1.a Prenovljeni del IS DURS ni dovolj odziven in ima tudi druge težave pri delovanju. To zmanjšuje učinkovitost dela zaposlenih ter tudi davčnih zavezancev in drugih deležnikov. Primeri težav pri delovanju prenovljenega dela IS DURS so:

- pri izvajanju davka na nepremično premoženje večjih vrednosti<sup>159</sup> je prišlo do vrste vsebinskih težav, ki pa so se še stopnjevale zaradi slabe odzivnosti IS; z vsebinskega vidika je največjo težavo predstavljala kompleksnost odločb za odmero davka, poleg tega so zavezanci na odmere podali veliko število pritožb<sup>160</sup> – leta 2013 se je na odmero pritožilo kar 42,7 odstotka prejemnikov odločb<sup>161</sup>; nezadostna odzivnost IS lahko zelo upočasnjuje reševanje pritožb; ker obstaja tveganje, da bo do vsebinskih težav prišlo tudi pri pripravi odmer za prihodnje nepremičninske davke, predstavljajo težave pri delovanju prenovljenega dela IS veliko dodatno tveganje za učinkovito delo zaposlenih;
- nekatere funkcionalnosti portala eDavki<sup>162</sup> vključujejo programske rutine, ki zahtevajo pogosto<sup>163</sup> preverjanje podatkov v centralnih zbirkah podatkov v prenovljenem delu IS DURS; nezadostna odzivnost prenovljenega dela IS DURS povzroča nezadostno odzivnost portala eDavki ali celo prekinitve povezave uporabnikovega spletnega pregledovalnika s portalom eDavki; DURS je z optimizacijo postopkov delovanja portala eDavki težave z nezadostno odzivnostjo že precej zmanjšala, kljub temu pa se še vedno pojavljajo pri nekaterih zahtevnejših operacijah<sup>164</sup>;
- modul prekrški številne podatke pridobiva iz drugih programskih rešitev, ki jih uporablja DURS, pri tem pa včasih prihaja do težav pri prenosu podatkov med njimi.

DURS vodi evidenco večjih napak pri delovanju prenovljenega dela IS DURS, ne spremlja pa kazalcev kakovosti njegovega delovanja, na primer razpoložljivosti in odzivnosti. Poleg tega DURS ni sistematično zbirala in analizirala manjših vsebinsko-tehničnih težav, s katerimi se srečujejo zaposleni in davčni zavezanci<sup>165</sup>. Zaradi pomanjkanja podatkov ni mogoče oceniti obsega težav, do katerih prihaja zaradi nezadostne odzivnosti in drugih tehničnih pomanjkljivosti prenovljenega dela IS DURS.

<sup>159</sup> 189. do 194. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

<sup>160</sup> V 70 odstotkih do pritožb pride zaradi elementov odmere dajatve, ki izhajajo iz podatkov registra nepremičnin Geodetske uprave Republike Slovenije. Aktivnosti vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja registra nepremičnin je za obdobje od 1. 1. 2006 do 9. 12. 2010 revidiralo tudi računsko sodišče. Pri preverjanju popolnosti in kakovosti podatkov registra je računsko sodišče ugotovilo, da obstaja tveganje, da v popisu nepremičnin niso bile evidentirane vse nepremičnine in da podatki niso točni, natančni in posodobljeni (revizijsko poročilo *Evidentiranje nepremičnin v Republiki Sloveniji*, št. 1209-6/2008/136 z dne 10. 3. 2011).

<sup>161</sup> V letu 2013 je DURS obravnavala 75.237 nepremičnin, ki so imele skupaj 82.501 sestavino. Pripadale so skupaj 5.106 zavezancem. Od 5.106 pripravljenih odločb za odmero dajatve je do novembra 2013 DURS prejela pritožbe na 2.184 odločb.

<sup>162</sup> Na primer oddaja obrazca za odmero DDV in preverjanje stanja na elektronski davčni kartici.

<sup>163</sup> Na primer ob vnosu v vsako vnosno polje obrazca in podobno.

<sup>164</sup> Na primer prikazu elektronskih davčnih kartic organizacij z zelo velikim številom knjižb.

<sup>165</sup> Primeri tehničnih težav so: neskladja med elektronsko davčno kartico na portalu eDavki in davčno kartico zavezanca v modulu CDK v programski rešitvi SAP – eDIS, prekinitve varne seje na portalu eDavki zaradi neodzivnosti, ki nastane pri pridobivanju podatkov iz programske rešitve SAP – eDIS, pritožbe zaradi napačno knjiženih plačil in podobno.

*Pojasnilo DURS*

*V povezavi z davkom na nepremičnine večje vrednosti DURS opozarja, da je bil uveden v relativno kratkem času, čeprav vključuje kompleksne postopke procesiranja. Zaradi kratkega časa programska rešitev ni bila optimalna, zlasti ne z vidika odzivnosti uporabniškega vmesnika. Vzdrževalec prenovljenega dela IS DURS je delno že optimiziral prikazovanje podatkov, tako da so odzivni časi veliko krajši in v okviru sprejemljivega delovanja. V povezavi z odzivnostjo portala eDavki zaradi povezav s programsko rešitvijo SAP – eDIS sta sistema povezana le pri posameznih funkcionalnostih DDV (registracijski podatki DDV, zagotovitev ustreznega obdobja obračuna DDV). V sistemu eDavki DURS ne beleži težav davčnih zavezanecov pri oddaji obračunov DDV.*

4.3.1.b DURS je v okviru JN 03/09-eDIS plačala 6.486.652 evrov<sup>166</sup> za različne licence. DURS nima podatkov o tem, kolikšna je bila cena posamezne, v ponudbo vključene licence, nekaterih licenc, ki jih je v ponudbo za JN 03/09-eDIS vključil izvajalec prenove IS DURS<sup>167</sup>, pa ni prevzela<sup>168</sup>.

*Pojasnilo DURS*

*DURS v razpisni dokumentaciji za sistem eDIS ni zahtevala specifikacije obsega in cen posameznih licenčnih proizvodov, saj je zahtevala obseg licenc za polne funkcionalnosti razpisanega sistema. Licence v okviru JN 03/09-eDIS so bile ponujene v sklopu integrirane programske rešitve, če se rešitve za DURS ne bi mogle izvesti s standardnimi orodji, ki so del osnovne ponudbe. Med izvajanjem projekta se ni pokazala potreba po namestitvi komponent delovnega okolja, zato jih ni na nobeni prevzemnici ali na računu. Vrednost ponudbe je bila enaka ne glede na komponente. Ponujena cena je vsebovala paket produktov, ki bi jih lahko DURS uporabila, če bi se pojavila potreba po njihovi implementaciji. Cena je enaka ne glede na produkte, ki jih DURS uporablja, zato se cena ne zmanjša, če se ne uporabi katerega od ponujenih produktov. DURS res ni prevzela produkta IBM Websphere Process Server, namesto tega izdelka uporablja izdelek SAP NetWeaver Business Process Management. Ta izdelek v osnovni ponudbi izvajalca prenove IS DURS ni nikjer naveden. Za izdelek SAP NetWeaver Business Process Management DURS ni dodatno plačala.*

<sup>166</sup> 6.371.212 evrov po pogodbi št. 1612-10-000051 in 115.440 evrov po aneksu št. 3 k pogodbi št. 1612-10-000051. V te zneske niso vključeni stroški vzdrževanja licenc.

<sup>167</sup> Izvajalec prenove IS DURS je seznam licenc, ki so vključene v JN 03/09-eDIS, posredoval Ministrstvu za finance 21. 8. 2009.

<sup>168</sup> Razlika med seznamom licenc izvajalca prenove IS DURS in kosovnico DURS so licence IBM Websphere Business Modeler Publishing Edition Processor Value Unit (PVU) License + SW Subscription & Support (100 licenc procesorske vrednostne enote – gre za obliko obračunavanja licenc, ki je značilna za licence proizvajalca IBM), IBM Websphere Process Server For Multiplatforms Processor Value Unit (PVU) License + SW Subscription & Support (500 licenc procesorske vrednostne enote), IBM Websphere Business Monitor Processor Value Unit (PVU) License + SW Subscription & Support (500 licenc procesorske vrednostne enote), IBM Websphere Integration Developer Authorized User License + SW Subscription & Support (5 licenc procesorske vrednostne enote), IBM Rational Performance Tester Floating User License + SW Subscription & Support (1.005 licenc za spremenljive uporabnike) in IBM Tivoli Access Manager For E-Business User Value Unit License + SW Subscription & Support (2.600 licenc za redne uporabnike).

Niti v pogodbi št. 1612-10-000051 niti v pojasnilih izvajalca prenove IS DURS o licencah<sup>169</sup> niti v razpisni dokumentaciji ni navedeno, da naj bi ponujene licence izvajalec prenove IS DURS namestil le, če se bo pokazala potreba po njih, menjave licenc pa DURS ni podprla s pisnim dogovorom, iz katerega bi bilo razvidno, da ima dodatno dobavljena licenca enako vrednost kot licence, ki jih ni prevzela, ter da je dejansko lastnica dodatne licence, ki jo je prevzela.

#### **4.3.2 Pobiranje in razporejanje dajatev**

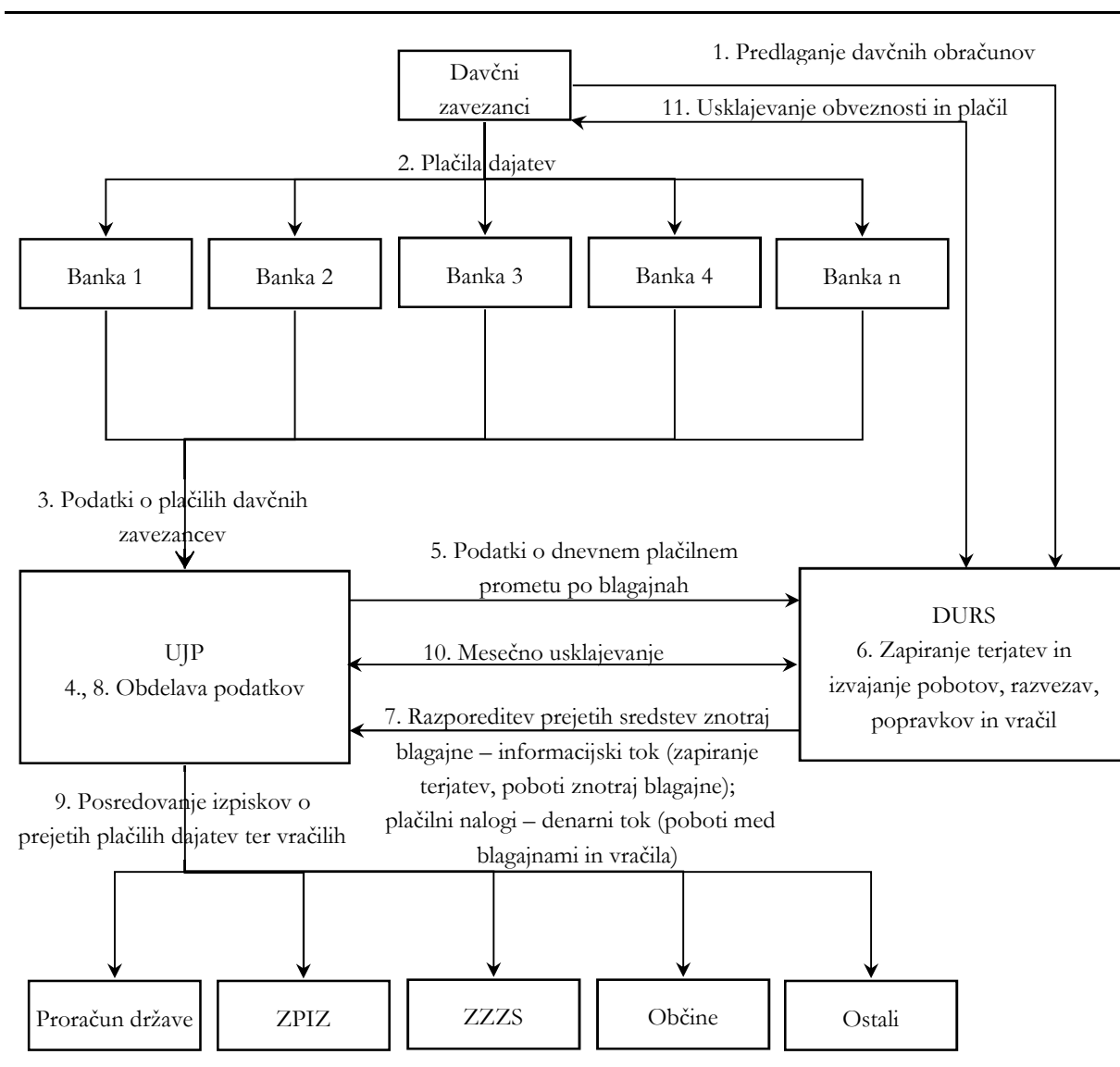
Z začetkom operativnega izvajanja revidiranih projektov oktobra 2011 sta se postopka plačevanja dajatev in razporejanja plačil na podračune korenito spremenila. Z vidika davčnih zavezancev je bila velika sprememba zlasti zmanjšanje števila vplačilnih podračunov za obveznosti iz dajatev.

Korake postopka plačevanja dajatev ter razporejanja plačil na upravičence prikazujemo na sliki 2.

---

<sup>169</sup> Izvajalec prenove IS DURS je licence, ki so del njegove ponudbe, navedel v odgovorih z dne 21. 8. 2009 Ministrstvu za finance (z dne 17. 8. 2009 v zvezi z javnim naročilom JN 03/09-eDIS).

Slika 2: Postopek plačevanja dajatev in razporejanja plačil



Opis postopka plačevanja dajatev in razporejanja plačil:

1. Davčni zavezanci morajo DURS predložiti davčne obračune. Po določilih ZDavP-2<sup>170</sup> morajo davčni zavezanci, ki opravljajo dejavnost, davčni obračun predložiti v elektronski obliki, to je prek portala eDavki. Fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti, lahko davčne obračune predlagajo tudi v fizični obliki.
2. Davčni zavezanci v bankah plačajo dajatve na podračun ustreznega upravičenca.
3. Po zaključku plačilnega prometa banke vsak delovni dan UJP posredujejo podatke o plačilih dajatev na podračune upravičencev.
4. UJP obdela podatke o plačilih in pripravi podatke o dnevnom plačilnem prometu na podračunih upravičencev.

<sup>170</sup> 51. člen ZDavP-2.

5. UJP podatke o dnevnem plačilnem prometu na podračunih upravičencev posreduje DURS<sup>171</sup>.
6. DURS podatke o plačilih uvozi v prenovljeni del IS DURS, ki s posebno obdelavo poskuša na podlagi sklica plačila poravnati ustrezno, odprto in že zapadlo terjatev<sup>172</sup>. Pri tem dejanju se lahko zgodijo naslednje situacije:
  - Sklic plačila je pravilen<sup>173</sup>, terjatev je že odprta in zapadla. V tem primeru DURS terjatve zapre glede na šifro dajatve (ki je razvidna iz sklica):
    - plačilo s splošno šifro dajatve<sup>174</sup> zapira vse odprte in zapadle terjatve znotraj podračuna posameznega upravičenca<sup>175</sup>;
    - plačilo s specifično šifro dajatve zapre točno določeno najstarejšo zapadlo terjatev v okviru izbrane dajatve.
  - Sklic plačila je pravilen, terjatev pa še ni odprta ali zapadla. Tako plačilo se zavede kot nerazporejeno plačilo (preplačilo) glede na šifro dajatve:
    - preplačilo s splošno šifro dajatve se evidentira kot splošna dajatev (ki je odprta za te primere);
    - preplačilo s specifično šifro dajatve se zavede v okviru te dajatve<sup>176</sup>.
  - Sklic plačila je neprepoznaven oziroma napačen, da ga ni moč pripisati določenemu zavezancu in/ali terjatvi. Tovrstno plačilo se evidentira v posebno evidenco neidentificiranih plačil. Zaposleni na DURS poskušajo za ta plačila kar najhitreje ugotoviti, kdo je plačnik in katero terjatev je želel poravnati.
  - Ker del prejetih plačil ostaja nerazporejen, DURS vsakodnevno izvaja pobote, s katerimi skuša z nerazporejenimi plačili ali preplačili zapreti odprte terjatve davčnega zavezanca. Poznamo tri vrste pobotov:
    - poboti znotraj skupine dajatev se izvedejo, kadar je iz šifre dajatve razvidno, katero terjatev naj bi posamezno plačilo pokrilo – pokrije se najstarejša zapadla terjatev v okviru iste skupine dajatev;
    - poboti dajatev znotraj posameznega podračuna se izvedejo iz nerazporejenih plačil oziroma preplačili s splošno šifro dajatve – pokrijejo se najstarejše zapadle terjatve v okviru podračuna;
    - poboti dajatev med različnimi podračuni se prav tako izvedejo iz nerazporejenih plačil ali preplačil, vendar mora DURS zanje pripraviti plačilne naloge in prenesti sredstva med podračuni prek UJP.

Za vse pobote velja, da se lahko tudi razvežejo (vrnejo v predhodno stanje, v celoti ali delno). Če je bil pobot izveden s plačilnim nalogom (poboti med različnimi podračuni), je treba plačilni nalog pripraviti tudi za razvezavo.

<sup>171</sup> Obdelava poteka popoldne.

<sup>172</sup> Obdelava poteka ponoči.

<sup>173</sup> 6. člen Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov. Najpogosteje se uporablja model 19, ki je sestavljen iz P1 – davčna številka, P2 – šifra dajatve in P3 – številka, kadar jo določi nadzornik. Poznamo še plačevanje z modelom 21, kjer pa je sklic sestavljen iz unikatne številke, na podlagi katere se poravna točno določena terjatev, ki ima podlago v konkretnem sklepu oziroma odločbi.

<sup>174</sup> Davčni zavezanec uporabi splošni sklic, ko plačuje več dajatev znotraj posameznega podračuna. Splošni sklici so posledica projekta združevanja vplačilnih podračunov.

<sup>175</sup> Kadar plačilo ne zadostuje za poplačilo vseh terjatev na podračunu, se s plačilom pokrivajo najstarejše zapadle terjatve.

<sup>176</sup> Pri tem še ne more zapreti specifične terjatve, ker ta v CDK še ni odprta.

- DURS izvaja tudi vračila plačanih dajatev in to na podlagi zahteve zavezanca ali po uradni dolžnosti. DURS pripravi za vračila plačanih dajatev plačilne naloge in jih posreduje UJP, ki jih izvede.

7. DURS po vsakodnevno izvedeni obdelavi<sup>177</sup> poroča UJP o prometu (gibanjih) oziroma o vseh dnevnih pokrivanjih terjatev in obveznosti, in sicer:

- v obliki informativnega toka oziroma poročila o razporeditvi plačil po podračunih upravičencev, kamor so vključeni podatki o zapiranju terjatev, nerazporejena plačila, neidentificirana plačila ter poboti znotraj podračuna posameznega upravičenca, ter
- v obliki plačilnih nalogov, kamor so vključeni poboti in razvezave med podračuni upravičencev in vračila.

Vsota informativnega toka in plačilnih nalogov mora biti vsakodnevno enaka vsoti podatkov o dnevnem plačilnem prometu na podračunih upravičencev, ki jih je pretekli dan UJP posredovala DURS. Pri razlikah UJP ne posreduje DURS novih podatkov o dnevnem plačilnem prometu na podračunih upravičencev, dokler se UJP in DURS ne uskladita.

8. UJP podatke obdela in pripravi izpiske o prejetih plačilih in vračilih za posamezne podračune upravičencev.
9. UJP izpiske za posamezne podračune posreduje upravičencem. Ti na podlagi izpiska knjižijo svoje prihodke in odhodke, prav tako iz izpiska pridobijo podatke o tem, kdo je plačnik dajatev oziroma komu so vrnili preplačilo.
10. DURS in UJP morata najmanj enkrat mesečno uskladiti svoje evidence plačanih in vrnjenih dajatev<sup>178</sup>:
- UJP do 10. delovnega dne v mesecu posreduje DURS zbirne podatke o vseh posredovanih podatkih DURS znotraj meseca<sup>179</sup>. DURS te podatke uvozi v programsko rešitev SAP – eDIS funkcionalnost za usklajevanje;
  - DURS iz analitičnih evidenc po davčnih zavezancih pripravi podatke o prometu na kontih posameznih dajatev;
  - DURS primerja podatke UJP s podatki DURS in ugotovi razhajanja;
  - DURS razhajanja razišče in odpravi.
11. Vzporedno stalno poteka tudi usklajevanje DURS z davčnimi zavezanci glede knjižb, ki jih posamezni zavezanci vidijo na portalu eDavki in prek PO (plačila in obresti) ter OT (obveznosti in terjatve) obrazcev.

Pregledali smo, ali plačevanje dajatev in razporejanje plačanih sredstev med upravičence poteka skladno s pričakovani upravičencev, tekoče in brez napak in pri tem prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

4.3.2.a Ob začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov oktobra 2011 je prihajalo do zamud pri evidentiranju plačil dajatev. Zaradi tega je prihajalo do primerov, kjer je DURS izvedla pobot obveznosti iz

<sup>177</sup> DURS v okviru posebne nočne obdelave razporeja prejeta plačila, kreira vračila ter izvaja pobote in razvezave.

<sup>178</sup> Tretji odstavek 10. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 107/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13.

<sup>179</sup> Protokol o pripravi podatkov in o postopkih mesečnih usklajevanj evidenc, sklenjen med DURS in UJP 10. 4. 2013.



preplačil, kljub temu da je davčni zavezanec obveznost do zapadlosti poravnal. Davčni zavezanci so imeli zaradi tega težave pri ugotavljanju, pri katerih dajatvah imajo obveznosti in kje preplačila.

4.3.2.b Ob začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov v letu 2011 je prihajalo do zamud pri evidentiranju davčnih obračunov. Zaradi tega je prihajalo do primerov, ko so plačila prek pobotov pokrivala druge dajatve, kot so jih nameravali pokrivati davčni zavezanci. Davčni zavezanci so imeli zaradi tega težave pri ugotavljanju, pri katerih dajatvah imajo obveznosti in kje preplačila.

4.3.2.c Ob začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov v letu 2011 in še v letu 2012 so se pojavila večja razhajanja med DURS in UJP ter podračuni upravičencev glede stanj prihodkov na posameznih podračunih. Ker prenovljeni del IS DURS za razvezave (stornacije pobota) in za nekatere pobote ni pripravljaj plačilnih nalogov, UJP ni prejela vseh podatkov in tako upravičencem ni sporočala vseh sprememb na podračunih. Napaka je bila glede evidentiranja razvezav odpravljena do 4. 12. 2013 v okviru ZSP-172, za odpravo napake pa je izbrani izvajalec IS DURS zaračunal del zneska 20.135 evrov, ki pa jih DURS izbranemu izvajalcu IS DURS še ni plačala.

4.3.2.d Pri pregledu postopka usklajevanja med evidencami DURS in UJP smo ugotovili, da so še vedno obstajala določena razhajanja o stanjih na posameznih podračunih upravičencev. Po navedbah DURS je bil vzrok razhajanj samo še en, in sicer določena vrsta pobotov, za katere prenovljeni del IS DURS ne pripravi plačilnega naloga, ampak jih uvrsti na listo napak, zato UJP ne dobi podatkov o izvedbi teh pobotov. DURS skupaj z vzdrževalcem prenovljenega dela IS DURS razrešuje to težavo<sup>180</sup>.

#### Pojasnilo DURS

*Prenova IS je vključevala tudi prenovo plačilnega prometa, ki v poslovnih zahtevah javnega naročila ni bila predvidena. Pred reformo plačilnega prometa je obstajal vplačilni podračun za vsako vrsto prihodkov, zato je sistem lahko deloval po načelu denarnega toka. DURS torej ni pripravljala podatkov poročil prehodnih davčnih podračunov (v nadaljevanju: PDP poročil), ampak je te podatke iz plačilnega prometa pripravljala UJP. Po reformi so bili računi odprti na ravni posameznih blagajn, kar pomeni, da je DURS morala začeti poročati prejemnikom sredstev o pobranih prihodkih. Z dotodanjimi izkušnjami in znanjem je DURS pripravila poslovne načrte za izvajanje izravnjav, pobotov, stornacij, razvezav in pripravo PDP poročil. Kasneje se je ob izvajanju sistema izkazalo, da ti poslovni načrti niso bili dovolj popolni, zato so bile potrebne ustrezne dopolnitve sistema.*

4.3.2.e Ob zaključku leta 2011 je DURS izvedla usklajevanja svojih knjigovodskih stanj na posameznih podračunih in podkontih s stanji, ki jih ima UJP na podlagi poročanja DURS. Skupno stanje na podračunih upravičencev je bilo enako na DURS in na UJP, med podkonti v okviru podračunov posameznega upravičenca pa posamezna stanja niso bila pravilna. DURS je popravila stanje po podkontih v okviru podračunov posameznih upravičencev 30. 12. 2011. Prenosi ugotovljenih nepravilnih stanj med podračuni posameznih upravičencev pa so se izvedli na dan 31. 1. 2012, kar pomeni, da je bilo stanje prihodkov, izkazano v letnih izkazih za proračun države, ZPIZ, ZZZS, nekaterih občin in nekaterih ostalih podračunov, za leto 2011 napačno. Višino ugotovljenih razlik po podračunih posameznih upravičencev prikazujemo v tabeli 4.

<sup>180</sup> V okviru zahtevkov CR-45 in CR-90.

Tabela 4: Višina ugotovljenih razlik stanj prihodkov po podračunih na dan 31. 12. 2011

					v evrih
<b>Proračun države</b>	<b>ZPIZ</b>	<b>ZZZS</b>	<b>Občine</b>	<b>Ostali</b>	<b>Skupaj</b>
3.125.692	3.138.995	963.782	1.342.757	25	8.571.251

Opomba: \* Vsota absolutnih stanj posameznih razlik, pri tem pa je mogoče, da obstajajo za posamezen podračun tako pozitivne kot tudi negativne razlike.

Viri: DURS in nalogi za usklajevanje 2011.xls.

Na dan 31. 12. 2011 bi moral imeti proračun države prihodke višje za 3.033.466 evrov, ZPIZ nižje za 3.138.995 evrov in ZZZS nižje za 963.782 evrov.

4.3.2.f V letu 2012 je zaradi napak pri delovanju prenovljenega dela IS DURS prihajalo do nepravilnih stanj prihodkov podračunov posameznih upravičencev. Da bi se nepravilnosti odpravile, je DURS z upravičenci v letu 2012 izvedla tri usklajevanja, in sicer:

- usklajevanje podatkov za obdobje od januarja do avgusta 2012 – uskladitve so bile izvedene 14. 11. 2012;
- usklajevanje podatkov za obdobje september 2012 uskladitve so bile izvedene 28. 11. 2012 ter
- usklajevanje podatkov za obdobje oktober do december 2012 ter dodatno usklajevanje za obdobje od januarja do septembra 2012<sup>181</sup>.

Ugotovili smo, da so se prihodki posameznih upravičencev znotraj leta 2012 oziroma do 4. 12. 2012, ko je DURS izvedla popravek IS, evidentirali napačno in da so bila stanja prihodkov posameznih upravičencev tako med letom 2012 kot tudi v letnem izkazu za leto 2012 izkazana napačno. Nekateri upravičenci, predvsem ZZZS, so imeli zaradi vračila presežnih sredstev na proračun države težave pri izpolnjevanju svojih finančnih obveznosti. ZZZS je Ministrstvo za finance že v marcu 2012 prosil za pojasnilo nenavadnih gibanj prihodkov. Odstopanja stanj prihodkov posameznih podračunov za posamezna usklajevanja predstavljamo v tabeli 5.

<sup>181</sup> Preknjižbe znotraj podračunov so bile izvedene na dan 31. 12. 2012, prenosi ugotovljenih nepravilnih stanj v okviru podračunov pa so bili izvedeni na dan 5. 2. 2013.

Tabela 5: Ugotovljene razlike stanj prihodkov po podračunih po posameznih usklajevanjih\*

Obdobje usklajevanja	Proračun države	ZPIZ	ZZZS	Občine	Ostali	v evrih
						Skupaj
Januar – avgust 2012	104.019.567	66.362.932	37.638.934	3.095.640	12.193	211.129.266
September 2012	4.607.394	3.414.675	1.651.179	1.105.932	0	10.779.180
Oktober – december 2012	4.375.280	4.947.319	524.358	57.896	0	9.904.853
<b>Skupaj</b>	<b>113.002.241</b>	<b>74.724.926</b>	<b>39.814.471</b>	<b>4.259.468</b>	<b>12.193</b>	<b>231.813.299</b>

Opomba: \* Vsota absolutnih stanj posameznih razlik, pri tem pa je mogoče, da obstajajo za posamezen podračun tako pozitivne kot tudi negativne razlike.

Vir: 7. poročilo o usklajevanju podatkov za leto 2012 z dne 20. 2. 2013.

Na dan 31. 12. 2012 bi moral imeti proračun države prihodke višje za 4.375.222 evrov, podračun ZPIZ nižje za 4.947.319 evrov in podračun ZZZS višje za 524.358 evrov. Za leto 2012 je proračun države na podlagi popravkov prejel dodatno 113.001.763 evrov, ZPIZ je moral vrniti 74.724.926 evrov, ZZZS pa je moral vrniti 38.765.755 evrov.

4.3.2.g Zaradi izvajanja pobotov je ob uvedbi prenovljenega dela IS DURS prihajalo do velike dodatne delovne obremenitve davčnih zavezancev, zaposlenih, upravičencev in UJP. Ob začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov je DURS izvajala pobote v skladu s 97. členom ZDavP-2. DURS je:

- dnevno izvajala pobote znotraj posamezne dajatve<sup>182</sup>;
- tedensko izvajala pobote znotraj podračuna posameznega upravičenca in med posameznimi podračuni upravičencev<sup>183</sup> in
- po potrebi izvajala pobote plačil za posameznega davčnega zavezanca znotraj podračuna posameznega upravičenca in med podračuni vseh upravičencev, na primer pred izvedbo vračila preplačanih davčnih obveznosti, pred izdajo potrdila o plačilu davčnih obveznosti ali pri ročnih popravkih knjigovodske kartice<sup>184</sup>.

Zaradi težav, ki jih je začetek operativnega izvajanja revidiranih projektov povzročil davčnim zavezancem (povezava s točko 4.3.2.a tega poročila), in zaradi napak delovanja IS (povezava s točko 4.3.2.c tega poročila) je DURS 1. 10. 2012 potrdila dokument Sprememba strategije zapiranja odprtih postavk v centralnem davčnem knjigovodstvu<sup>185</sup>, na podlagi katerega se:

- dnevno izvajajo poboti znotraj posameznega davka;

<sup>182</sup> Nočna obdelava izven delovnega časa vse delovne dni v tednu.

<sup>183</sup> Tedenska obdelava izven delovnega časa ob koncu tedna.

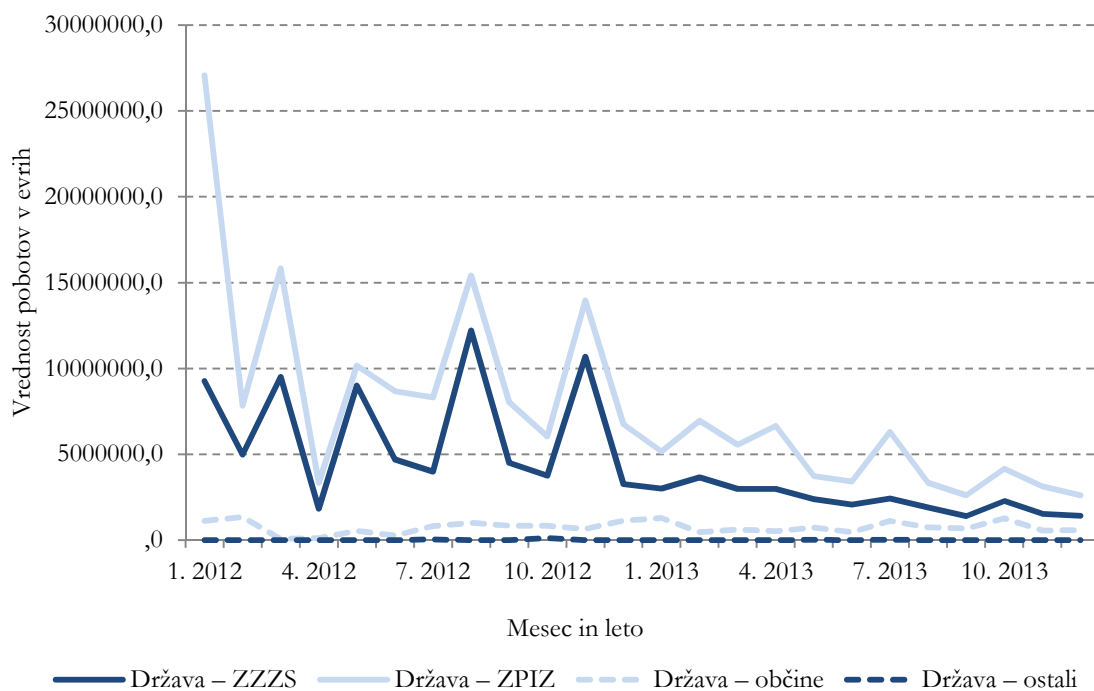
<sup>184</sup> Pri tem se je upoštevala omejitev iz petega odstavka 93. člena ZDavP-2, da se preplačilo na račun posamezne vrste prispevka lahko upošteva le za poplačilo istovrstnih obveznosti.

<sup>185</sup> Št. 4290-13182/2012-9 (01-1100-00).

- dnevno izvajajo poboti znotraj podračuna iz nerazporejenih plačil in plačil s splošnim sklicem;
- pred izvedbo vračila davčnih obveznosti, pred izdajo potrdila (o plačilu davčnih obveznosti) in pri ročnem urejanju računovodske kartice se za posameznega davčnega zavezanca izvede pobot v okviru posameznega podračuna in med podračuni upravičencev<sup>186</sup>.

Podatke o vrednosti pobotov po mesecih prikazujemo na sliki 3.

Slika 3: Vrednost pobotov po mesecih



Vir: 6. poboti v breme države in dobro drugih 2012–2013.

Obseg pobotov se je po novembru 2012 zmanjšal zaradi uveljavitve Spremembe strategije zapiranja odprtih postavk v centralnem davčnem knjigovodstvu.

4.3.2.h DURS je v podatkovnem skladišču prenovljenega dela IS razvila več poročil, ki kot vhodne podatke uporabljajo podatke o distribuciji plačil. Ker ti podatki niso pravilni, so napačna tudi vsa na njih temelječa poročila. DURS je izvajalcu preнове IS DURS v okviru ZSP-172 naročila odpravo napak v skupni vrednosti 20.135 evrov, vendar jih še ni odpravil.

#### Pojasnilo DURS

Naročilo za izvedbo drugega dela, torej prilagoditve poročil podatkovnega skladišča, še ni bilo izvedeno, bo pa najverjetneje, ker izvajalec preнове IS DURS v dogovorjenem obsegu sredstev ni pripravljen izvesti popravkov, predano vzdrževalcu prenovljenega dela IS DURS. V tem primeru je prenovljeni del IS DURS deloval v skladu s pripravljenimi poslovnimi načrti, ki jih je DURS vsebinsko definirala v sodelovanju z ostalimi pristojnimi institucijami. 1. 10. 2011 je bil spremenjen

<sup>186</sup> Tako kot opomba 185.

*plačilni promet. Poslovni načrti so bili pripravljene na podlagi obstoječega znanja in izkušenj. Z reformo plačilnega prometa so nastale tudi težave, ki jih do takrat DURS ni predvidela, zato pa je bilo treba narediti tudi določene prilagoditve sistema.*

4.3.2.i Prejemniki plačanih dajatev in nadzorniki, med njimi DURS, morajo najmanj enkrat mesečno na podlagi poročil UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah uskladiti svoje evidence<sup>187</sup>. DURS in UJP se ob začetku operativnega izvajanja revidiranih projektov nista mesečno usklajevali, so pa bila v letu 2012 izvedena tri usklajevanja. V letu 2012 je DURS pri izvajalcu prenove IS DURS naročila nadgradnjo prenovljenega dela IS DURS za usklajevanje podatkov z UJP<sup>188</sup>, za katero je skupaj plačala 46.142 evrov<sup>189</sup>. UJP in DURS sta šele v aprilu 2013 sklenili Protokol o pripravi podatkov in o postopkih mesečnih usklajevanj evidenc, v katerem sta določili mesečne postopke usklajevanja evidenc DURS in UJP.

4.3.2.j V okviru mesečnih usklajevanj UJP na DURS posreduje kumulativne podatke na ravni meseca, pripravljene iz plačilnih nalogov in podatkov o razporeditvi plačil po podračunih upravičencev, ki jih je med mesecem DURS dnevno pošiljala na UJP (distribucija plačil). DURS te podatke primerja s svojimi podatki, ki jih pridobi iz evidenc plačanih dajatev po davčnih zavezancih. Ugotovili smo, da gre pri mesečnem usklajevanju med UJP in DURS dejansko za to, da DURS primerja svoje podatke po davčnih zavezancih s podatki, ki jih je med mesecem posredovala UJP, ugotovljene razlike pa posreduje UJP v uskladitev. Menimo, da ne gre za dejansko usklajevanje, saj ne gre za primerjavo med dvema neodvisnima viroma podatkov. Poleg tega to pomeni, da podatki DURS niso medsebojno usklajeni. Ocenjujemo, da bi moral IS DURS zagotavljati kontrole, s katerimi bi preprečili potencialna odstopanja.

#### *Pojasnilo DURS*

*Proces usklajevanja je bil vzpostavljen kot kontrolni mehanizem, med ostalim tudi zato, ker se DURS zaveda, da aplikacija, ki vsakodnevno pripravi in distribuira podatke na UJP, še ne deluje povsem pravilno. V procesu mesečnega usklajevanja se uporabljajo od distribucije povsem neodvisni viri, ki zberejo iz analitike (pomožne knjige) vse podatke o plačilih, vračilih, pobotih in razčiščevanjih. Tako zbrani podatki predstavljajo celovitost vseh dogodkov v okviru mesečnega obdobja in predstavljajo povsem kredibilno podlago za primerjanje podatkov z UJP.*

4.3.2.k DURS se o stanju terjatev in plačil vseskozi usklajuje s posameznimi davčnimi zavezanci. Ocenjujemo, da usklajevanje med davčnimi zavezanci in DURS ter s tem točne davčne evidence lahko prispevajo k pravilnem evidentiranju prihodkov po posameznih blagajnah.

Na Zbornici računovodskih servisov so nam pojasnili, da imajo zavezanci za davke po prenovi IS DURS težave, pri tem pa so priložili tudi nekaj konkretnih primerov.

Pri preveritvi posameznih primerov smo ugotovili, da je pri nekaterih dejansko odgovorna za napako DURS<sup>190</sup>, pri nekaterih pa za napake ni odgovorna DURS<sup>191</sup>.

<sup>187</sup> Tretji odstavek 10. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov.

<sup>188</sup> ZSP-138 z dne 22. 6. 2012 in ZSP-157 z dne 17. 9. 2012.

<sup>189</sup> Seznam sprememb ZSP.

<sup>190</sup> Prepozno evidentiranje plačil in prepozno evidentiranje davčnih obračunov v IS DURS.

<sup>191</sup> Izpis e-kartice, ki ni posodobljena, izpis e-kartice s prometom drugega davčnega zavezanca.

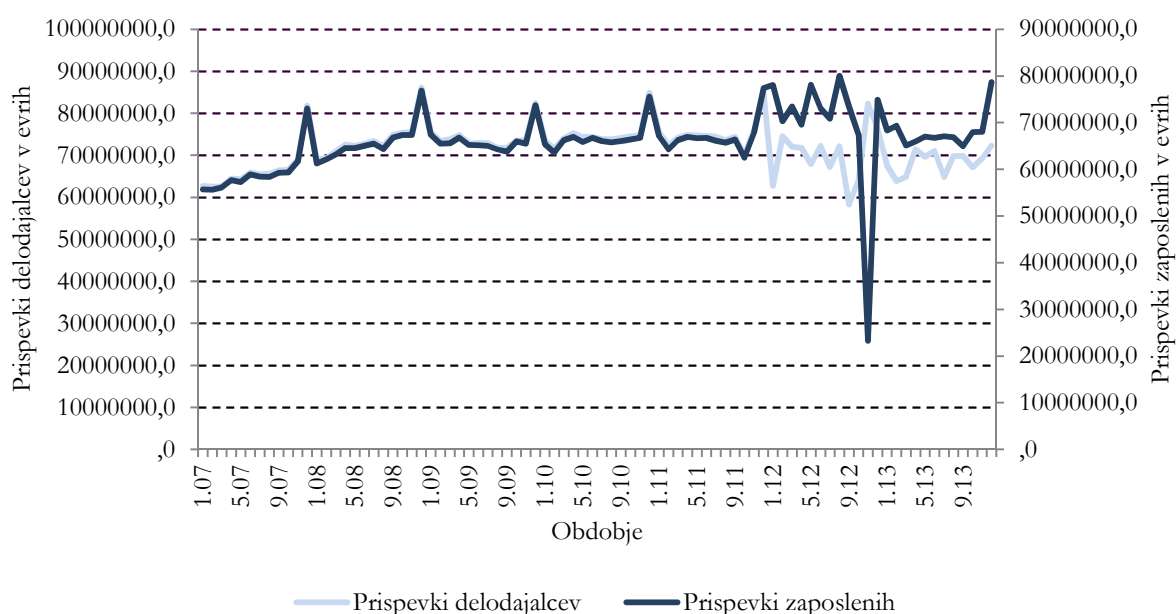
4.3.2.1 DURS zapira terjatve do davčnih zavezancev šele ob zapadlosti, tudi če je bilo plačilo že izvršeno. Navedeno povečuje delež nerazporejenih plačil, davčnim zavezancem pa povzroča dodatne težave pri ugotavljanju, katere obveznosti za dajatve so poravnali in za katere imajo preplačila (povezava s točko 4.3.2.a tega poročila).

#### Pojasnilo DURS

*Če bi DURS sprejela drugačno odločitev in bi terjatve s plačili zapirala že pred zapadlostjo, bi prišlo do drugačnih težav, ki bi se kazale v neupravičeno zaračunanih zamudnih obrestih davčnim zavezancem. V tem primeru gre za strateško odločitev DURS, ki je ocenila prednosti in slabosti obeh rešitev ter se odločila, da pobotov ne bo izvajala pred zapadlostjo terjatev.*

4.3.2.m Vzorec gibanja prispevkov zaposlenih in prispevkov delodajalcev za zdravstveno zavarovanje se je od začetka operativnega izvajanja revidiranih projektov oktobra 2011 izrazito spremenil. Do prenove jeseni 2011 je bilo gibanje obeh vrst prispevkov zelo soodvisno (slika 4), po prenovi IS DURS pa so se prispevki delodajalcev v primerjavi s prispevki zaposlenih za zdravstveno zavarovanje znižali. Gibanje prispevkov zaposlenih in prispevkov za zdravstveno zavarovanje delodajalcev prikazujemo na sliki 4.

Slika 4: Gibanje prispevkov zaposlenih in prispevkov delodajalcev za zdravstveno zavarovanje s prilagoditvijo y osi\*



Opomba: \* Os y smo prilagodili, da smo olajšali primerjavo med prispevki zaposlenih in prispevki delodajalcev.

Vir: Ministrstvo za finance<sup>192</sup>.

#### Pojasnilo DURS

*Na podlagi opravljene analize podatkov o plačilih prispevkov v obdobju od leta 2010 do vključno oktobra 2013 je DURS ugotovila, da se je povprečni mesečni znesek plačil delodajalcev za zdravstveno zavarovanje v obdobju od prehoda na novi*

<sup>192</sup> ZZZS 1992–2013, [URL: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/bilten\\_javnih\\_financ/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/bilten_javnih_financ/)], julij 2014.

IS DURS znižal za približno 2 odstotni točki. Spremembo deleža plačil DURS pripisuje dejstvu, da se v obdobju po 1. 10. 2011 z združitvijo vplačilnih podračunov za davčne zavezanke nerazporejena plačila prispevkov za zdravstveno zavarovanje, ki so sicer evidentirana v skupini prispevki za zdravstveno varstvo, evidentirajo na podkontu javnofinančnih prihodkov 701006 – Prispevki za zdravstveno varstvo od zaposlenih pri pravnih osebah. Podkonto 701006 – Prispevki za zdravstveno varstvo od zaposlenih pri pravnih osebah je v dogovoru z UJP konto, na katerega se na podlagi ključa delitve nerazporejenih plačil evidentirajo oziroma razporejajo plačila s podkonta prihodkov 706099 – Drugi davki. Sredstva, razporejena na podkonto 706099 – Drugi davki se dnevno spreminjajo (povečujejo in zmanjšujejo), odvisno od knjiženja plačil in bremenitev posamezne vrste davka. Delno vpliva na divergenco tudi spremenjen način pokrivanja odprtih postavk.

DURS je analizirala tudi gibanje deleža vplačanih prispevkov znotraj tipa konta Prispevki za zdravstveno zavarovanje in ugotovila, da je trend vplačanih prispevkov od leta 2010 v upadanju, struktura vplačil pa se spreminja v korist prispevkov od zaposlenih. Pomembna razlika je, da so se plačila prej spremljala po denarnem toku, kjer so se vplačevala na direktne vplačilne račune oziroma po vnaprej določenih delitvenih ključih pri plačilih, prejetih na 846 računov (prispevki za socialno varnost zavezancev, ki opravljajo dejavnost). Po prenovi IS DURS so podlaga za razporejanje plačil evidentirane terjatve v davčnem knjigovodstvu. Ko je terjatev knjižena kasneje, kot je prejeta plačilo se plačilo evidentira kot nerazporejeno in se pravilno razporedi, ko se knjiži terjatev. Nibanja zaradi novega načina zapiranja terjatev se v določenem času izravnajo in so v mejah razmerja veljavnih stopenj prispevkov za zdravstveno zavarovanje – 6,36 odstotka od zaposlenih in 6,56 odstotka za zaposlene (delež od zaposlenih je 49,2 odstotka in delež za zaposlene je 50,8 odstotka).

Treba bi bilo pripraviti celovito analizo gibanja posameznih vrst prispevkov iz REK obrazcev (pred in po uvedbi novega IS DURS). Prav gotovo na deviacijo vplivajo nerazporejena plačila, ki se začasno izkazujejo na najbolj pogosti vrsti davka, in spremenjena strategija zapiranja zaradi ukinitve posameznih podračunov.

4.3.2.n Davčni zavezanci, ki so hkrati tudi prejemniki sredstev DURS (ZZZS, ZPIZ, občine), so imeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaradi plačil dajatev davčnih zavezancev na svoj podračun preveliko število transakcij in zato na portalu eDavki niso mogli videti svojih postavk, kar jim je oteževalo poslovanje z DURS.

#### Pojasnilo DURS

DURS je maja 2014 težave z odpiranjem e-kartice odpravila.

## 4.4 Upravljanje odnosov z izvajalcema preнове in vzdrževanja IS DURS

DURS je v razpisni dokumentaciji projekta preнове IS DURS obširno in podrobno opredelila številne vidike zagotavljanja kakovosti dela izvajalca preнове IS DURS, med drugim:

- kvalifikacije in izkušnje kadrov, ki naj bi sodelovali pri projektu<sup>193</sup> ter obvezna ravnanja naročnika v primeru uporabe drugih kadrov<sup>194</sup>;

<sup>193</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 2.6. Dokazila o kadrovski sposobnosti ponudnika.

<sup>194</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 22. člen.

- postopke za spremljanje kakovosti vzdrževalnih storitev, v okviru katerih je zahtevala:
  - sklenitev dogovora o ravni kakovosti storitev<sup>195</sup>;
  - upravljanje procesov informacijskih storitev po pristopu ITIL<sup>196</sup> in
  - opredelitev odzivnih časov, načina izvajanja podpore in s tem povezane logistike in drugih vidikov zagotavljanja kakovosti storitev<sup>197</sup>.

Pri preverjanju uspešnosti DURS pri nadzoru nad zunanjsima izvajalcema in zaščiti svojih interesov v pogodbenem odnosu smo prišli do ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju.

4.4.1.a Izbrani ponudnik prenove IS DURS je izvedel manjši obseg storitev vzdrževanja, kot ga je zahtevala razpisna dokumentacija JN 03/09–eDIS in kot je bilo dogovorjeno v pogodbi št. 1612-10-000051. V razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS je vzdrževanje namreč opredeljeno kot "podpora celotnemu sistemu"<sup>198</sup>. Tudi v pogodbi št. 1612-10-000051 je pri pogodbeni vrednosti storitev podpore, vzdrževanja in tehnične pomoči navedeno, da se programska oprema nanaša na programsko rešitev kot celoto, za njeno vzdrževanje pa je namenjenih 2.555.221 evrov<sup>199</sup>. Storitve vzdrževanja naj bi izvajalec prenove IS DURS skladno s pogodbo izvajal od 1. 4. 2010 do 31. 7. 2013<sup>200</sup>. Iz evidence plačil izvajalcu prenove IS DURS pa izhaja, da je DURS s te pogodbene postavke plačevala le vzdrževanje licenc programske rešitve SAP<sup>201</sup> in ne storitev vzdrževanja celotnega IS DURS (povezava s točko 2.1 tega poročila), ki vključuje tudi vse prilagoditve osnovne postavitve SAP. Za vzdrževanje licenc programske rešitve SAP je DURS v obdobju od 1. 4. 2010 do 31. 7. 2013 izvajalcu prenove IS DURS plačala 2.556.741 evrov<sup>202</sup>.

<sup>195</sup> Dogovor o ravni storitev (angl.: *Service Level Agreement*, kratica SLA) je pogodba ali del pogodbe, v katerem se izvajalec storitev in naročnik dogovorita o odzivnih časih podpore, največjem številu dni za odpravo različnih vrst napak, razpoložljivosti podpore ali vzdrževanega sistema, načinu merjenja kakovosti storitev ter pogodbenih kaznih, če izvajalec storitve dogovorjenih ravni kakovosti storitve ne bo dosegal.

<sup>196</sup> Mednarodno široko uporabljana zbirka napotkov za upravljanje in uvajanje storitev IT, ki ga je pripravila Osrednja agencija za računalništvo in telekomunikacije Velike Britanije. (angl.: *IT Infrastructure Library*, krat. ITIL). JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, točka 7.16.2 Zahteve za vzdrževanje programske opreme.

<sup>197</sup> JN 03/09–eDIS Načrt dobav, točki 3.4.2 Podpora celotnemu sistemu in 3.5.2 Podpora celotnemu sistemu.

<sup>198</sup> Med drugim v JN 03/09–eDIS Načrt dobav, točka 3.4 Opredelitev dobav za garancijsko vzdrževanje, podporo celotnemu sistemu in nadgradnje sistema, točka 3.4.2 Podpora celotnemu sistemu in točka 3.5 Opredelitev izdelkov posameznih dobav garancijskega vzdrževanja, podpore celotnemu sistemu in nadgradnje sistema, točka 3.5.2 Podpora celotnemu sistemu opredeljenih vrst dobav. IS DURS je v JN 03/09–eDIS, točka 1.3 Uporabljeni pojmi opredeljen: "Pod pojmom sistem eDIS naročnik razume Osnovno postavitev, na kateri so bile opravljene vse potrebne prilagoditve in nadalje opravljeni preizkusi prilagoditev, izvedena migracija in druge aktivnosti za produkcijsko delovanje konkretnega sistema za naročnika. Gre za sistem, ki je v celoti dokončan v skladu z vsemi poslovnimi zahtevami naročnika."

<sup>199</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C5: "Podpora, vzdrževanje in tehnična pomoč za programsko opremo eDIS (COTS + dodatki) za celotno obdobje projekta".

<sup>200</sup> Načrt dobav, ki je del pogodbe št. 1612-10-000051, opredeljuje 1. 7. 2013 kot datum izstavitve zadnjega računa za storitve vzdrževanja in ne navaja posebej, na katero obdobje se storitve nanašajo.

<sup>201</sup> Ponudba izvajalca prenove IS DURS, točka 8.3 Načrt plačil za podporo sistemu.

<sup>202</sup> Pogodba št. 1612-10-000051 je predvidevala stroške vzdrževanja v znesku 2.555.221 evrov. Razlika med zneskoma izhaja iz zvišanja DDV z dne 1. 7. 2013.



### Pojasnilo DURS

*Vzdrževanje licenc ne pomeni zgolj vzdrževanja licenc (v smislu zagotovitve novih verzij SAP produktov). Vzdrževanje licenc pomeni tudi izvajanje podpore sistemu SAP, in sicer tehnične težave, odpravljanje težav in svetovanje pri izvajanju SAP transakcij.*

Od uvedbe prenovljenega dela IS s 1. 10. 2010 je DURS izvajalcu prenove IS DURS med oktobrom 2011 in februarjem 2013 mesečno dodatno plačevala svetovalne storitve, ki imajo naravo vzdrževanja IS kot celote. Zajemale so odpravo napak ter uporabniških in drugih težav pri delovanju IS DURS, manjše spremembe in prilagoditve<sup>203</sup>, operativno izvajanje ter nekatera administrativna dejanja<sup>204</sup>. Stroški za te storitve v razpisni dokumentaciji JN 03/09–eDIS ali pogodbi št. 1612-10-000051 niso bili predvideni. DURS je sredstva za te storitve črpala s pogodbene postavke, ki je bila namenjena dodatnemu prilagajanju že uvedenih modulov IS DURS<sup>205</sup>, plačila pa je izvajala prek zahtevkov za spremembo. DURS je za te storitve izvajalcu prenove IS DURS plačala skupaj najmanj 8.534 delovnih ur v vrednosti 894.978 evrov.

Ugotavljamo, da je bilo plačevanje storitev, ki imajo naravo vzdrževanja s pogodbene postavke, ki temu ni bila namenjena, eden izmed razlogov za rast stroškov prenove IS DURS. DURS je namreč tako porabila sredstva, ki so bila namenjena dodatnemu prilagajanju že uvedenih modulov IS, in je morala razvojne (in druge) storitve dodatno plačevati. DURS je zato:

- kupila dodatnih 11.500 ur vzdrževanja in dopolnjevanja IS DURS v vrednosti 1.205.982 evrov<sup>206</sup> in
- prenesla 8.661 svetovalnih ur v vrednosti 923.399 evrov s postavke za vzpostavitev prenovljenega IS DURS<sup>207</sup> na postavko, s katere je plačevala prilagajanje že uvedenih IS DURS<sup>208</sup>.

4.4.1.b DURS je izvajalcu prenove IS DURS plačala 2.556.741 evrov za storitve vzdrževanja, kljub temu da za plačilo niso bili izpolnjeni vsi pogoji. DURS z izvajalcem prenove IS DURS namreč ni sklenila dogovora o ravni kakovosti storitev<sup>209</sup> ali kako drugače opredelila temeljnih elementov kakovosti storitev, na primer odzivnih časov ali načina izvajanja podpore, kar je v razpisni dokumentaciji navedla kot pogoj za plačilo teh storitev<sup>210</sup>. Ugotavljamo, da DURS izvajalcu prenove IS DURS ne bi smela plačati storitev vzdrževanja, dokler niso bili izpolnjeni vsi predvideni pogoji.

<sup>203</sup> Spremembe, za katere ni predvidena priprava posebnega zahtevka za spremembo, izvedene v manj kot petih svetovalnih urah.

<sup>204</sup> Storitve mesečnega vzdrževanja so bile plačane najmanj z ZSP, št.: 90, 92, 109, 130, 131, 155, 162, 163, 170, 174, 177, 183, 185 in 186. DURS jih je izdajala vsak mesec od oktobra 2011 do februarja 2013, z izjemo maja in junija 2012. DURS je uro vzdrževanja plačevala po 104,87 evra.

<sup>205</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4.

<sup>206</sup> Aneks št. 4 k pogodbi št. 1612-10-000051. V aneksu so storitve vzdrževanja in dopolnjevanja združene.

<sup>207</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C1.

<sup>208</sup> Pogodba št. 1612-10-000051, 3. člen, točka C4. Prenos je pogodbeno dogovorjen v aneksu št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051, 3. člen. Aneks št. 7 k pogodbi št. 1612-10-000051, ZSP, na katere se aneks sklicuje, in računi izvajalca prenove IS DURS, ki so bili po tem aneksu plačani, se razlikujejo pri opisih storitev, ki so bile naročene oziroma plačane.

<sup>209</sup> Predvidela ga je med drugim v JN 03/09–eDIS Poslovne zahteve, točka 7.2.1 Zahteve gradnikov arhitekture sistema eDIS in točka 7.16.2 Zahteve za vzdrževanje programske opreme.

<sup>210</sup> Pogoj za plačilo storitev vzdrževanja je naveden v JN 03/09–eDIS Načrt dobav, točki 3.4.2 Podpora celotnemu sistemu in 3.5.2 Podpora celotnemu sistemu.

4.4.1.c Ob povišanju stopenj DDV z dne 1. 6. 2013<sup>211</sup> je DURS prevzela stroške, ki so s tem nastali za izvajalca prenove IS DURS in za vzdrževalca prenovljenega dela IS DURS, kljub temu da sta pogodbi vsebovali cene storitev z vključenim DDV<sup>212</sup> in povišanje cene ob spremembi DDV ni bilo predvideno.

4.4.1.d DURS ni imela ustreznega nadzora nad kadri izvajalca prenove IS DURS. Primeri neustreznega nadzora vključujejo:

- da je izvajalec prenove IS DURS pridobil JN 03/09–eDIS je moral med drugim predložiti vsaj 14 dokazil o razpolaganju s kadri<sup>213</sup> z ustrezno izobrazbo in delovnimi izkušnjami na področjih projektnega vodenja, uvajanja sorodnih informacijskih sistemov, kreiranja modelov poslovnih procesov, informacijske podpore davčnim in finančno-računovodskim vsebinam ter z znanjem slovenskega jezika; pet oseb, katerih strokovne reference je izvajalec prenove IS DURS predložil kot dokazilo o kadrovske sposobnosti, v prvih 28 mesecih projekta<sup>214</sup> po evidencah DURS ni sodelovalo na projektu<sup>215</sup>, med drugim tudi edini trije strokovnjaki z izkušnjami pri uvajanju davčnih vsebin<sup>216</sup>, brez katerih izbrani izvajalec prenove IS DURS ne bi pridobil JN 03/09–eDIS;
- v projektu prenove IS DURS je sodelovalo vsaj 90 zunanjih sodelavcev, ki niso bili zaposleni pri izvajalcu prenove IS DURS, temveč v vsaj osmih drugih podjetjih<sup>217</sup>; DURS nima podatkov o njihovih znanjih, delovnih izkušnjah, državi, iz katere izhajajo, znanju slovenskega jezika ali poznavanju slovenskega davčnega okolja<sup>218</sup>; v skladu s pogodbo št. 1612-10-000051 bi morali vsi nadomestni kadri izpolnjevati kadrovske pogoje iz razpisne dokumentacije ter bi jih morala predhodno potrditi DURS<sup>219</sup>, tega pa DURS ni izvajala;

<sup>211</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, Uradni list RS, št. 46/13.

<sup>212</sup> Pogodba št. 1612-10-000051 in pogodba št. 1612-13-000046.

<sup>213</sup> JN 03/09–eDIS Splošni razpisni pogoji, točka 2.6 Dokazila za kadrovske sposobnost ponudnika.

<sup>214</sup> Kot obdobje trajanja projekta smo upoštevali obdobje med sklenitvijo pogodbe št. 1612-10-000051, to je 26. 3. 2010, in sklenitvijo aneksa št. 5 o začasni prekinitvi projekta SAP – eDIS dne 27. 7. 2013.

<sup>215</sup> Seznam podizvajalcev, prejet 18. 9. 2013.

<sup>216</sup> Pod izkušnje o davčnih vsebinah je DURS skladno z razpisno dokumentacijo pričakovala predvsem znanja na področju obdelave velikega števila vhodnih dokumentov, kot so davčni obračuni in davčne napovedi, njihova vsebinska in formalna kontrola ter evidentiranje podatkov v ustrezne davčne evidence, ki omogočajo celovit pogled na zavezanca. Pričakovana so bila tudi znanja na področju upravljanja izjem, ko je treba zagotavljati aktivno podporo pri upravljanju zadev od vzpostavljanja, načrtovanja, razporejanja, vodenja, spremljanja, sledenja in poročanja o zadevah in nalogah posameznih skupin izvajalcev.

<sup>217</sup> SAP sistemi, aplikacije in produkti za obdelavo podatkov, d. o. o., Ljubljana, COMCOM Računalništvo – komunikacije, d. o. o., Idrija, ENSIS, ISI in storitve, d. o. o., Ljubljana, GAIA WOEK HOLDING B.V. (DURS nima podatkov o pravni obliki ali državi, kjer naj bi bila družba registrirana), INEOR informacijske tehnologije, d. o. o., Ljubljana, ORWIN (DURS o nima podatkov o pravni obliki ali državi, kjer naj bi bila družba registrirana), PROCESSI, podjetje za poslovno svetovanje in informatiko, d. o. o., Ljubljana in RRC RAČUNALNIŠKE STORITVE, d. d., Ljubljana.

<sup>218</sup> Izjema so zaposleni izvajalca prenove IS DURS, katerih podatke je predložil v okviru dokazil za kadrovske usposobljenost ponudnika.

<sup>219</sup> 22. člen pogodbe št. 1612-10-000051.

- iz različnih projektnih dokumentov<sup>220</sup> je razvidno, da je imelo poleg 90 evidentiranih zunanjih sodelavcev dostop do IS DURS vsaj še 14 zunanjih sodelavcev izvajalca prenove IS DURS, ki v evidencah DURS o zunanjih izvajalcih niso navedeni;
- iz evalvacije zaposlenih izvajalca prenove IS DURS<sup>221</sup>, ki jo je pripravila DURS v letu 2013, je razvidno, da z nekaterimi kadri, ki so sodelovali v prvem delu prenove IS, DURS ni bila zadovoljna; kljub temu je DURS le pri modulu programske rešitve SAP – eDIS, kjer je uvedba polnih funkcionalnosti zamujala 15 mesecev<sup>222</sup>, predložila dokaz, da se je zamenjal eden izmed svetovalcev na projektu; v drugih primerih DURS ni predložila dokazov o tem, da bi sistematično ocenjevala in zahtevala zamenjavo kadrov, s katerimi ni bila zadovoljna.

Ocenjujemo, da DURS brez preverjanja izvora in strokovne usposobljenosti kadrov izvajalca prenove IS DURS ni mogla zagotoviti, da so na projektu dejansko delali primerno usposobljeni zunanji sodelavci. Ker so imeli vsaj nekateri zunanji sodelavci poleg tega dostop do kopij produkcijskih podatkov o davčnih zavezancih v razvojnih in preizkusnih okoljih IS DURS<sup>223</sup>, to predstavlja neustrezen nadzor nad njimi z vidika zaupnosti davčnih podatkov.

#### Pojasnilo DURS

*Pogodba št. 1612-10-000051 v 22. členu zavezuje izvajalca prenove IS DURS, da bo javno naročilo izvajal s kadri, ki jih je prigljalil v ponudbi in ki izpolnjujejo vse naročnikove kadrovske pogoje in zahteve. Če javnega naročila iz objektivnih razlogov ne bo mogoče izvajati s temi kadri, mora izvajalec prenove IS DURS po predhodnem pisnem soglasju naročnika na projekt uvesti kader, ki izpolnjuje kadrovske pogoje, zahtevane v razpisni dokumentaciji. 22. člen pogodbe št. 1612-10-000051 se nanaša samo na priglase kadre v ponudbi in ti kadri so oziroma bi sodelovali na projektu v obdobju do njegovega zaključka. Vsi ostali kadri so bili dodatni in ne nadomestni, za katere bi veljal 22. člen pogodbe št. 1612-10-000051*

*Po začetku delovanja je DURS za razvoj sistema pripravila kopijo produkcijskih podatkov, do katerih je imelo dostop omejeno število zunanjih izvajalcev. Za zagotavljanje skladnosti z 10. členom pogodbe št. 1612-10-000051<sup>224</sup> je bila uvedena revizijska sled tudi na testnem okolju. Nadzor nad zunanjimi sodelavci je bil zagotovljen tudi z nekaterimi drugimi varnostnimi kontrolami, in sicer prek evidence in z dodeljevanjem pravic uporabnikom, evidence fizičnih dostopov v objekt DURS in evidence dostopov prek navideznega zasebnega omrežja HKOM<sup>225</sup>.*

<sup>220</sup> Navedeni so v poročilih o stanju projekta kot strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi analiz, v dokumentih SAP® Data Volume Management Service Report z dne 31. 5. 2012, SAP® Technical Feasibility Check Service Report z dne 31. 3. 2011, SAP® GoingLive™ Check, Analysis Session z dne 2. 9. 2011, SAP® GoingLive™ Check, Analysis Session z dne 4. 9. 2011, Technical Feasibility Check eDIS DURS – DURS, Ministrstvo za finance Wrap Up Meeting z dne 10. 3. 2011, SAP® Engagement Support z dne 20. 7. 2012. Iz teh dokumentov je razvidno, da so vsaj nekateri zunanji sodelavci delo opravljali neposredno na lokaciji DURS.

<sup>221</sup> DURS je v letu 2013 za pripravo referenc izvedla ocenjevanje zaposlenih zunanjega izvajalca prenove IS DURS (po elektronski pošti).

<sup>222</sup> Skladno s prvotnim terminskim načrtom bi morala DURS z uvedbo modula SAP – eDIS Izvršba zaključiti 31. 5. 2011, vendar je bil v polnem obsegu vzpostavljen 1. 9. 2013.

<sup>223</sup> Da bi se kar najbolje pripravila na dejansko delovanje IS, je DURS v razvojnih in preizkusnih okoljih bodoče programske rešitve SAP – eDIS uporabljala kopije produkcijskih podatkov.

<sup>224</sup> 10. člen pogodbe št. 1612-10-000051 določa jamstva izvajalca prenove IS DURS, med drugim tudi o varovanju davčne tajnosti.

<sup>225</sup> Komunikacijsko omrežje, ki povezuje različne institucije državne in javne uprave v Republiki Sloveniji.

Ocenjujemo, da bi morala DURS kljub temu, da gre za dodatne in ne nadomestne kadre, preveriti vsaj njihove strokovne kvalifikacije in znanja. DURS bi morala poleg tega že med projektom in ne šele po njegovem zaključku preveriti, ali so zaposleni zadovoljni z dodatnimi kadri izvajalca prenove IS DURS.

4.4.1.e Projekt prenove IS DURS naj bi bil skladno s terminskim načrtom zaključen 29. 11. 2012, 12-mesečni garancijski rok pa naj bi začel teči s prevzemom izdelkov zadnje dobave<sup>226</sup> in se zaključil z dne 29. 11. 2013. Ko je DURS z izvajalcem prenove IS DURS dne 27. 7. 2013 začasno prekinila projekt<sup>227</sup>, se je strinjala, da pričnejo garancijski roki teči z dnem prevzema izdelkov vsake posamezne dobave. To je pomembno skrajšalo garancijske roke in vsaj v enem primeru – pri modulu DDV povzročilo za 13.328 evrov stroškov (povezava s točko 4.1.1.a tega poročila)<sup>228</sup>. Modulu je namreč garancijski rok potekel 18. 11. 2012<sup>229</sup>. Ker je DURS šele po tem datumu opazila napako, ki bi jo moral izvajalec prenove IS DURS odpraviti v okviru garancijskega vzdrževanja, je morala odpravo napake plačati vzdrževalcu prenovljenega dela IS DURS.

#### *Pojasnilo DURS*

*Zaradi prekinitve projekta in spremenjene dinamike dobav je bilo treba z izvajalcem prenove IS DURS ponovno urediti garancijska razmerja. V zvezi z uvedbo funkcionalnosti za spreminjanje stopnje DDV je DURS ocenila, da zaradi zakonskih rokov za uveljavitev sprememb na področju DDV za pogajanja z izvajalcem prenove IS DURS o odpravi nepravilnosti ni dovolj časa, zato je naročila njihovo takojšnjo odpravo novemu vzdrževalcu prenovljenega dela IS DURS, ki jih je tudi pravočasno odpravil. Med tem so se začela pogajanja z izvajalcem prenove IS DURS, ki mu je izstavila račun za povrnitev stroškov odprave nepravilnosti. Račun je izvajalec prenove IS DURS zavrnil, a je zahtevi DURS vseeno ugodil in izdal dobropis za 17 svetovalnih dni, kar vrednostno ustreza znesku, ki ga je DURS plačala za odpravo nepravilnosti.*

---

<sup>226</sup> Z dnem izdaje Potrdila ustreznosti za izdelke zadnje dobave, kar določa 10. člen pogodbe št. 1612-10-000051.

<sup>227</sup> Aneks št. 5 k pogodbi št. 1612-10-000051.

<sup>228</sup> Naročilo za dopolnitev programske opreme eDIS CR-003 Sprememba stopnje DDV z dne 23. 4. 2013.

<sup>229</sup> DURS je modul DDV prevzela 18. 11. 2011 z dokumentom Potrdilo o kakovosti PRE\_03-36 Prehod v živo DDV.

## 5. MNENJE

Revidirali smo uspešnost izvajanja projektov prenove informacijskega sistema Davčne uprave Republike Slovenije in združevanja vplačilnih podračunov za dajatve, ki ju je Davčna uprava Republike Slovenije izvedla skupaj s prehodom na nov informacijski sistem. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 16. 4. 2014.

Menimo, da Davčna uprava Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, *ni bila uspešna pri izvajanju projektov prenove informacijskega sistema in združevanju vplačilnih podračunov za dajatve.*

Davčna uprava Republike Slovenije je prenovila del svojega informacijskega sistema, kar pomeni izboljšavo glede na predhodno stanje in je Davčni upravi Republike Slovenije obenem omogočilo združitev vplačilnih podračunov za dajatve, s čimer je olajšala delo davčnim zavezancem.

Davčna uprava Republike Slovenije je 1. 10. 2011 informacijsko podprla odmero davka na dodano vrednost, centralno davčno knjigovodstvo, spremljanje odnosov z davčnimi zavezanci vključno z vodenjem matičnih podatkov o zavezancu, upravljanje davčnih prekrškov, davčno izvršbo in uvedla nekatere skupne funkcionalnosti, med drugim skupne izhodne korespondence in podatkovno skladišče. Neodvisno od projektnega načrta je zaradi novih zakonodajnih zahtev informacijsko podprla tudi izvajanje davka na nepremično premoženje večjih vrednosti in izvajanje davka na finančne storitve ter pripravila podlago za bodoče izvajanje splošnega davka na nepremičnine.

Vendar pa je prenova dela informacijskega sistema skupaj z združitvijo vplačilnih podračunov za dajatve povzročila tudi vrsto težav tako zaposlenim, kot tudi davčnim zavezancem, upravičencem, za katere pobira dajatve, in drugim deležnikom.

Davčna Uprava Republike Slovenije je pripravila investicijsko dokumentacijo projekta skladno s pravnimi podlagami, vendar pa za nekatere predpostavke, ki jih je pri tem uporabila, ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bile utemeljene in verodostojne.

Davčna uprava Republike Slovenije je javno naročilo za prenavo informacijskega sistema izvedla po odprtem postopku. Z izbranim izvajalcem je sklenila pogodbo v vrednosti 21.516.000 evrov in več aneksov, ki so vrednost osnovne pogodbe povečali za 1.919.601 evro. Čeprav je bila v celoti končana šele prva od treh predvidenih faz prenove, je do 31. 12. 2013 izbranemu izvajalcu plačala že 17.939.917 evrov oziroma 76,5 odstotka vrednosti pogodbe z aneksi. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da Davčna uprava Republike Slovenije ne bo uspela zaključiti prenove informacijskega sistema v okviru predvidenih finančnih sredstev.

Davčna uprava Republike Slovenije je ob tem dodatno za storitve vzdrževanja in nadgradnje informacijskega sistema z drugim izvajalcem sklenila pogodbe v vrednosti 3.168.943 evrov, od tega je do 31. 12. 2013 plačala 1.206.617 evrov.

Davčna uprava Republike Slovenije je izbranemu izvajalcu plačala nekatere storitve, ki jih ni opravil. To je vključevalo med drugim izplačilo celotnega pogodbenega zneska 2.555.221 evrov za storitve vzdrževanja, kljub temu da je izbrani izvajalec izvedel manjši obseg storitev vzdrževanja od pogodbeno dogovorjenega, in izplačilo celotnega pogodbeno dogovorjenega zneska 3.143.336 evrov za vzpostavitev prvega dela informacijskega sistema, kljub temu da izbrani izvajalec ni izvedel vseh dogovorjenih storitev. Davčna uprava Republike Slovenije poleg tega ni prevzela nekaterih licenc za programske rešitve, ki jih je v ponudbo vključil izbrani izvajalec prenove informacijskega sistema.

Davčna uprava Republike Slovenije je skladno s prvotnim terminskim načrtom predvidevala, da bo celoten projekt prenove informacijskega sistema zaključila do marca 2013, vendar pa ga je maja 2012 prekinila. Davčna uprava Republike Slovenije še ni opredelila časovnice za nadaljevanje projekta prenove informacijskega sistema, obsega za zaključek projekta potrebnih sredstev, virov financiranja in morebitnih sprememb vsebine projekta. Zaradi prekinitve projekta nastajajo dodatni stroški, zlasti v povezavi s programskimi rešitvami, ki jih je nameravala Davčna uprava Republike Slovenije s prenovo informacijskega sistema ukiniti.

Davčna uprava Republike Slovenije je projekt združevanja vplačilnih podračunov za davčne dajatve in prispevke uvedla hkrati z uvedbo prenovljenega dela informacijskega sistema. Rok združitve vplačilnih podračunov je bil določen v Pravilniku o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov, zato Davčna uprava Republike Slovenije ni imela druge možnosti, kot da s tem datumom uvede tudi prenovljeni del informacijskega sistema, ne glede na morebitne še ne odpravljene pomanjkljivosti. Ker predhodni informacijski sistem Davčne uprave Republike Slovenije ni podpiral novega načina plačevanja dajatev, ni imela možnosti preizkusa hkratnega delovanja predhodnega in prenovljenega dela informacijskega sistema, s katerim bi lahko pravočasno opazila morebitne nepravilnosti delovanja prenovljenega dela informacijskega sistema.

Pri razporejanju plačanih dajatev med upravičence so se zaradi napak v delovanju prenovljenega dela informacijskega sistema pojavila večja razhajanja med Davčno upravo Republike Slovenije in Upravo Republike Slovenije za javna plačila ter upravičenci glede stanj prihodkov na posameznih podračunih upravičencev. Zato stanje prihodkov v izkazih za leto 2011 in leto 2012 za posamezne upravičence ni bilo izkazano pravilno in so jih morali posamezni upravičenci kasneje urejati z medsebojnimi poravnami. Napake v delovanju prenovljenega dela informacijskega sistema še vedno niso v celoti odpravljene.

Prav tako je zaradi zapoznelih evidentiranj terjatev in plačil, izvajanju pobotov in razvezav ter drugih težav prihajalo do neusklajenosti med Davčno upravo Republike Slovenije in posameznimi davčnimi zavezanci, kar je povzročilo velike dodatne delovne obremenitve davčnih zavezancev in zaposlenih.

Davčna uprava Republike Slovenije ni izvajala ustreznega nadzora nad delom izbranega izvajalca, saj z njim ni opredelila odzivnih časov, načina izvajanja podpore in drugih elementov kakovosti storitev ter sklenila dogovora o ravni storitev. Prav tako Davčna uprava Republike Slovenije ni izvajala ustreznega nadzora nad strokovno usposobljenostjo in delom kadrov izbranega izvajalca in njegovih podizvajalcev kljub temu, da delo izbranega izvajalca v nekaterih primerih ni bilo ustrezno opravljeno.

## 6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

*Davčna uprava Republike Slovenije* 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 nesmotrnosti 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 nesmotrnosti, s katerim bo Davčna uprava Republike Slovenije izkazala, da je:

- pripravila načrt aktivnosti za novelacijo investicijskega programa prenove informacijskega sistema, ki naj vsebuje tudi na utemeljenih in verodostojnih predpostavkah pripravljeno presojo upravičenosti projekta prenove skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točke 3.1.1.a, 3.4.1.a in 3.4.1.b;
- pripravila načrt aktivnosti za vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotovile, da bodo podatki distribucije plačil usklajeni s podatki po davčnih zavezancih, saj bodo s tem tudi zagotovili, da bodo podatki v podatkovnem skladišču in na njih temelječa poročila točni ter da ne bo več razhajanj med podatki Davčne uprave Republike Slovenije in Uprave Republike Slovenije za javna plačila glede stanj na podračunih upravičencev ter podkontih posameznih dajatev – točke 4.3.2.d, 4.3.2.h in 4.3.2.j;
- pričela s postopki ugotavljanja odgovornosti posameznikov, ker:
  - je Davčna uprava Republike Slovenije plačala celoten pogodbeno dogovorjen obseg storitev vzdrževanja (pogodba z izvajalcem prenove informacijskega sistema, št. 1612-10-000051 za vzpostavitev integralnega davčnega informacijskega sistema eDIS z dne 26. 3. 2010), kljub temu da je izvajalec prenove informacijskega sistema opravil manjši obseg storitev, nato pa izvajalcu prenove informacijskega sistema dodatno plačala, da je opravil celoten dogovorjeni obseg storitev – točka 4.4.1.a;
  - je Davčna uprava Republike Slovenije prevzemala obveznosti brez pisne pogodbe – točka 3.4.1.d;
- izvedla podrobno primerjavo pogodbeno dogovorjenih, plačanih in dejansko izvedenih storitev v okviru javnega naročila za prenovo informacijskega sistema (javno naročilo z oznako JN 03/09–eDIS z dne 25. 5. 2009) ter proučila možnosti za povračilo preplačil storitev – točke 3.3.1.a, 3.4.1.e, 4.1.1.a in 4.4.1.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 poslovanja<sup>230</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Davčna uprava Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>230</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.



## 7. PRIPOROČILA

*Davčni upravi Republike Slovenije* priporočamo, naj:

- v pripravo projektne dokumentacije in izvajanje projektov v prihodnje vključi tudi ključne zunanje deležnike;
- prouči možnosti za povezavo prenovljenega dela informacijskega sistema z elektronskim centralnim zbirališčem podatkov za standardizirano izvajanje elektronskih poizvedb, ki ga upravlja Ministrstvo za notranje zadeve, in drugimi zunanjimi viri podatkov;
- v okviru notranje metodologije projektnega vodenja opredeli in na prihodnjih projektih izvaja postopke za spremljanje delovnih ur, ki jih opravijo zaposleni na različnih projektih;
- opredeli postopke za spremljanje kakovosti storitev zunanjih izvajalcev in izboljša postopke za nadzor nad kakovostjo dela njegovih zaposlenih;
- pri načrtovanju izvajanja davkov na nepremičnine upošteva izkušnje pri izvajanju davka na nepremično premoženje večjih vrednosti v skladu z Zakonom za uravnoteženje javnih financ in prepreči težave, ki bi lahko nastale zaradi slabe odzivnosti prenovljenega dela informacijskega sistema;
- opredeli kazalce razpoložljivosti in odzivnosti prenovljenega dela informacijskega sistema in tistega dela portala eDavki, ki pridobiva podatke iz prenovljenega dela informacijskega sistema ter uvede postopke za njihovo spremljanje;
- opredeli in uvede postopke za beleženje in reševanje vsebinsko-tehničnih težav, s katerimi se pri uporabi prenovljenega dela informacijskega sistema srečujejo zaposleni, pri uporabi portala eDavki pa zunanji uporabniki.

### Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Davčni upravi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. mag. Ivanu Simiču, priporočeno;
3. Mojci Šircelj, priporočeno;
4. mag. Tomažu Peršetu, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu, tu.

*Bdimo nad potmi  
javnega denarja*

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

Enota Maribor / Maribor Office  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija  
tel.: +386 (0) 2 250 58 80  
fax: +386 (0) 2 250 58 96