



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
ЕФИКАСНОСТ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА
ЗА РЕГИСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ У
ЈАВНОЈ СВОЈИНИ

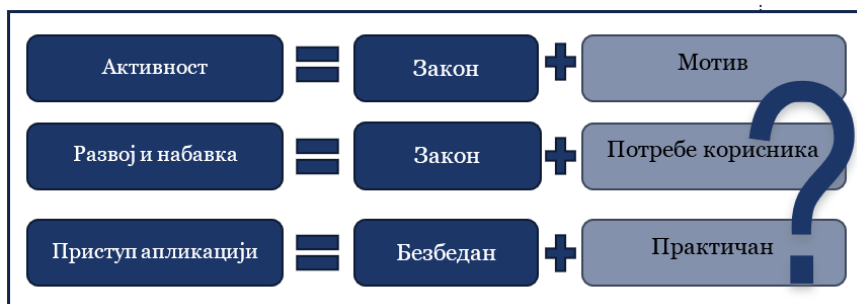


Број: 400-1118/2019-03/19
Београд, 10. децембар 2019. године

Информациони систем Регистра непокретности у јавној својини не омогућава евидентирање података на потпуно ефикасан начин

Ажурност података у информационом систему Регистра непокретности у јавној својини Републичке дирекције за имовину је на ниском нивоу, јер:

1. Корисници нису предузели све неопходне активности у вези евидентирања података у регистру, а које се пре свега огледају у организовању континуираног рада на овом систему и подели обавеза и одговорности у вези са тим,
2. Републичка дирекција за имовину није у потпуности успоставила ИТ управљање овим системом, ради боље информисаности корисника система, чешће комуникације са корисницима и редовне обуке у вези са коришћењем апликације и опције масовног уноса;



Неадекватно ИТ управљање и недовољна активност корисника је довела до неиспуњења основног циља Регистра непокретности у јавној својини, а то је свеобухватна јединствена и ажурна евиденција.

Корисници су делимично или нису уносили податке зато што:

3. нису препознали апликацију као систем за евидентирање који ће користити и њима, са свим оним функционалностима које су им потребне, и нису је ни користили;
4. у појединим случајевима корисници немају све податке који су неопходни приликом уноса у Регистар.

Приликом развоја и набавке овог система корисници нису били укључени у процес дефинисања захтева, а што је довело до тога да је један број корисника развио и користи сопствену апликацију. Такође, због непостојања методологије за процену вредности непокретности корисници нису били у могућности да унесу све податке.

Постојећи начин приступа апликацији за унос и потврду тачности података је у одређеној мери успорио или онемогућио рад, зато што:

1. код једног броја корисника, запослени немају електронски сертификат, или није одређено лице за верификацију;
2. услед непостојања одговарајуће ИТ подршке код једног броја корисника, запослени не могу приступити систему због техничких проблема.

Логичка контрола приступа као једна од мера информационе безбедности треба да поред обезбеђења потребног нивоа сигурности буде и практична, што у овом случају није. У овом случају, начин приступа апликацији је отежао рад корисницима, а корисници нису предузели одговарајуће кораке за решавање тог проблема, што је довело да смањеног обима уноса и ажурирања података.

ПРЕПОРУКЕ

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије, дала РДИ и Канцеларији за ИТЕУ 9 препорука, између осталог:

1. Препоручујемо РДИ да успостави потпуно управљање ИС Регистра непокретности у јавној својини тако што ће координирати активности корисника, са циљем успостављања ажурне и свеобухватне евиденције.
2. Препоручујемо РДИ да укључи кориснике и њихов ИТ кадар у процес идентификације потреба и захтева и унапређења информационог система Регистра непокретности у јавној својини.
3. Препоручујемо Канцеларији за ИТЕУ да успостави практичан и ефикасан начин приступања информационом систему Регистра непокретности, уважавајући техничку опремљеност, организацију и кадровски капацитет корисника.



Садржај

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод.....	8
1. Проблем.....	8
2. Циљ ревизије.....	8
3. Ревизорска питања.....	9
4. Обим и ограничења ревизије.....	9
5. Методологија у поступку рада.....	10
III Опис предмета ревизије	12
1. Законодавни и институционални оквир.....	12
2. Регистар непокретности у јавној својини.....	14
3. Посебне евиденције о непокретности.....	15
IV Закључци	18
ЗАКЉУЧАК 1: Недовољна активност корисника и неадекватно ИТ управљање је довело до неиспуњења основног циља Регистра непокретности у јавној својини, а то је свеобухватна јединствена и ажурна евиденција.	19
Налаз 1.1: РДИ у ревидираном периоду није успоставила ИТ организациону структуру и није имала усвојена правила и процедуре која се односе на ИКТ систем.....	19
Налаз 1.2: РДИ није усвојила план или процедуру за идентификацију, анализу и одобрење захтева за ИТ решења и није вршила периодичну анализу мера учинка ИТ система.	20
Налаз 1.3: РДИ није усвојила план или процедуру за управљање пројектима.	23
Налаз 1.4: РДИ није усвојила план или процедуре за управљање инцидентима.	24
Налаз 1.5: РДИ није успоставила механизам за праћење извршења услуга из уговора о одржавању.	24
ЗАКЉУЧАК 2: Иако ИСРНЈС Републичке дирекције за имовину Републике Србије испуњава прописане обавезе, корисници нису препознали његову употребљивост за послове управљања имовином и нису или су делимично уносили податке о свим непокретностима.	26
Налаз 2.1: Рачунарска апликација ИСРНЈС није имала апликативну контролу којом се обезбеђује комплетност и исправност уноса финансијских вредности.	26
Налаз 2.2: У апликацији није био успостављен механизам за обезбеђење интегритета и целовитости свих трансакција.	29
Налаз 2.3: ИСРНЈС није поседовао све функционалности за управљање непокретностима у јавној својини.....	31
ЗАКЉУЧАК 3: Постојећи начин приступа апликацији који се огледа у обавезној употреби електронског сертификата је код једног броја корисника отежао или онемогућио рад, због тога што лица задужена за унос немају електронски сертификат, или због техничких проблема са његовим коришћењем.	34
Налаз 3.1: Обавезност коришћења електронског сертификата за приступање апликацији је отежало или онемогућило рад у ИСРНЈС.	34
Налаз 3.2: РДИ није усвојила план континуитета пословања и план опоравка у случају хаварије.	36
V Мере предузете у току ревизије.....	38
VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....	39
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	42
Анкета за кориснике	42
Упитник за кориснике	44
Прилог 2 – О Регистру непокретности у јавној својини.....	47
Улоге корисника у апликацији	48
Главни мени апликације	49
Прилог 3 – Сопствене апликације корисника за евиденцију непокретности у јавној својини.....	51



Апликације лиценцираних произвођача.....	52
Прилог 4 – ИТ управљање, развој и набавка и ИТ операције	55
ИТ управљање.....	55
Организациона структура, правила и процедуре.....	56
Развој и набавка.....	56
Ризик приликом развоја и набавке.....	57
ИТ операције.....	57
Прилог 5 – Апликативне контроле	59
Контроле улаза података.....	60
Овлашћени унос података и управљање изворним документима.....	60
Валидација уноса података.....	61
Контроле обраде података.....	63
Интегритет података.....	64
Поузданост података.....	64
Контрола излазних података.....	65
Прилог 6 – Информациона безбедност	66
Ангажовање добављача услуге.....	66
Континуитет пословања и опоравак од хаварије у случају када је ангажован добављач услуга.....	67
Информациона безбедност.....	68
Континуитет пословања.....	69
План континуитета пословања.....	69
План опоравка у случају хаварије.....	69



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Републичка дирекција за имовину Републике Србије	РДИ
Дирекција за електронску управу	ДЕУ
Привредно друштво „E-Smart systems“ доо Београд	ЕСС
Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	Канцеларија за ИТЕУ
Државна ревизорска институција	ДРИ
Стална конференција градова и општина	СКГО
Републички геодетски завод	РГЗ

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Израз
Информациони систем Регистра непокретности у јавној својини	ИСРНЈС
(енг. Service Level Agreement) Уговор о нивоу услуга добављања	SLA
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Аутономна покрајина	АП
Информационе технологије	ИТ
Информационо-комуникациони системи	ИКТ
Јединствени идентификатор - Global Unique Identifier	GUID
JavaScript Object Notation	JSON



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини” у периоду од априла до септембра 2019. године.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Информациони систем Регистра непокретности у јавној својини не омогућава евидентирање података на потпуно ефикасан начин.

Наведено заснивамо на налазима и закључцима који су изложени у наставку текста:

1. Основни циљ успостављања Регистра непокретности у јавној својини – свеобухватна и ажурна евиденција није постигнут и ажурност података је на ниском нивоу, јер корисници нису предузели све неопходне активности у вези евидентирања података у регистру, а које се пре свега огледају у организовању континуираног рада на овом систему и подели обавеза и одговорности у вези са тим. Републичка дирекција за имовину није успоставила потпуно ИТ управљање овим системом, ради боље информисаности корисника система, чешће комуникације са корисницима и редовне обуке у вези са коришћењем апликације и опције масовног уноса.
2. Крајњи корисници система нису били укључени у процес дефинисања функционалних захтева приликом развоја и набавке апликације, Регистар непокретности у јавној својини нису препознали као систем који ће користити и њима, тако да је један број корисника за евидентирање развио и користи сопствену апликацију. С једне стране, апликација нема могућност извештавања крајњих корисника, а са друге, нема ни све функционалности потребне корисницима, што је довело до тога да нису или су делимично уносили податке о свим непокретностима. Такође, у једном броју случајева, корисници нису располагали свим подацима неопходним за унос, и то је онемогућило унос података за одређени број непокретности.
3. Логичка контрола приступа која је имплементирана у систему је са једне стране обезбедила потребан ниво информационе безбедности, али са друге стране успорила или онемогућила рад код једног броја корисника. Приступ апликацији се остварује путем портала е-управа, и омогућен је само корисницима који поседују електронски сертификат, а то није случај код свих корисника. Такође, један број њих нема одговарајућу ИТ подршку која је неопходна у случају проблема који настају услед коришћења неадекватног веб прегледача, тако да један број корисника иако има сертификат не може приступити апликацији. Овакав начин приступа апликацији за резултат има смањени обим уноса и ажурирања података у систему.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини“, даје следеће препоруке:



Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије:

1. Препоручујемо РДИ да успостави потпуно управљање информационам системом Регистра непокретности у јавној својини тако што ће координирати активности корисника, са циљем успостављања ажурне и свеобухватне евиденције (приоритет 2¹);
2. Препоручујемо РДИ да укључи кориснике и њихов ИТ кадар у процес идентификације потреба, захтева и унапређења информационог система Регистра непокретности (приоритет 2);
3. Препоручујемо РДИ да интерним актом уреди и примени управљање пројектима (приоритет 2);
4. Препоручујемо РДИ да интерним актом уреди и примени управљање инцидентима (приоритет 2);
5. Препоручујемо РДИ да уреди и успостави механизам за праћење извршења услуга из уговора о одржавању (приоритет 2);
6. Препоручујемо РДИ да успостави апликативне контроле којима се обезбеђује комплетност и исправност уноса вредности у апликацији ИСРНЈС (приоритет 2);
7. Препоручујемо РДИ да успостави механизам за обезбеђење интегритета и целовитости својих трансакција (приоритет 2);
8. Препоручујемо РДИ да интерним актима уреди и примени план континуитета пословања и план опоравка од хаварије (приоритет 2);

Канцеларији за информационе технологије и електронску управу:

9. Препоручујемо да Канцеларија за ИТЕУ успостави практичан и ефикасан начин приступања информационам систему Регистра непокретности у јавној својини, уважавајући техничку опремљеност, организацију и кадровски капацитет корисника (приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
10. децембар 2019. године

¹ Приоритет 2 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини” у периоду од априла до септембра 2019. године². Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину⁵.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Иако је Закон о јавној својини усвојен 2011. године, Република Србија још увек нема прецизну евиденцију о непокретностима којима располаже. У 2016. години је успостављен јавни електронски Регистар непокретности у јавној својини. Тренутна ажурност Регистра непокретности у јавној својини је на ниском нивоу, евидентирано је 230.000 непокретности, а процене о коначном броју имајући у обзир све врсте непокретности није могуће утврдити.

С једне стране, то је последица чињенице да нису сви корисници непокретности у јавној својини почели са коришћењем овог Регистра, иако је прошло већ 3 године од његовог успостављања. На пример, када су у питању локалне самоуправе, само 48% њих је вршило евидентирање у систем, а 52% није уопште вршило евидентирање. Слична је ситуација и када су у питање дуге врсте корисника (здравствене установе, јавна предузећа, итд.).

С друге стране, узроци ниског нивоа употребе информационог система Регистра непокретности у јавној својини су: недовољни капацитети; мањкавости у софтверском решењу; неадекватна обученост корисника итд.

Иако је у претходне 3 године било више унапређења информационог система, то није довело до жељених резултата, и постоји простор за додатна побољшања целокупног система (како апликације тј. њених функционалности тако и у организацији оних запослених код корисника који су задужени за ове послове, и наравно у делу послова које обавља РДИ).

Имајући у виду проблеме са евидентирањем непокретности у јавној својини у Регистру непокретности Републичке дирекције за имовину (РДИ), које су пре свега учили ревизорски тимови ДРИ који су радили ревизије финансијских извештаја и правилности пословања локалних самоуправа, спроведена је ревизија „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини“.

2. Циљ ревизије

Кључни циљ ревизије је оцена ефикасности информационог система Регистра непокретности у јавној својини, адекватности апликације, верификовање ажурности и интегритета евидентираних података и оцена укупне безбедности информационог система. У фокусу

² Број ревизије 400-1118/2019-03.

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁵ Број: 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године.



ревизије је ефикасност, као однос између постигнутих резултата и искоришћених ресурса за конкретну активност.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

3. Ревизорска питања

Имајући у виду значај који непокретности у јавној својини имају на стање и кретање средстава у јавној својини Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде да ли ИСРНЈС Републичке дирекције за имовину Републике Србије омогућава евидентирање података на ефикасан начин.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

1. Да ли ИСРНЈС Републичке дирекције за имовину Републике Србије омогућава евидентирање података на свеобухватан и ефикасан начин?
2. У којој мери ИСРНЈС одговара потребама корисника?
3. Да ли се на адекватан начин управља безбедношћу информационог система?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности РДИ и Канцеларије за ИТЕУ у периоду 2016–2018. године. Такође смо за поједине анализе користили и податке из 2019. године. Почетна година је 2016. јер је тада започео са радом Регистар непокретности у јавној својини.

Предмет испитивања су биле:

- Активности РДИ у испуњавању ИТ циљева и пословних потреба у делу ИТ организационе структуре.
- Активности РДИ у делу примене одговарајућих правила и процедура везаних за управљање ИТ процесима.
- Активности РДИ у идентификовању, анализи и одобравању пословних и ИТ захтева.
- Активности РДИ у вези управљања и праћења учинка пословних ИТ циљева.
- Активности РДИ у планирању, развоју и набавци ИТ пројекта.
- Активности РДИ у делу праћења „SLA“ уговора.
- Активности РДИ и Канцеларије за ИТЕУ у вези управљања овлашћењима за унос података у апликацију, управљање изворним подацима и контролом ваљаности улазних информација.
- Активностима РДИ у делу контроле апликације везане за интегритет и целовитост трансакција.
- Активности РДИ у процесу очувања пословног знања о развоју и одржавању Регистра непокретности у јавној својини.
- Активности РДИ и Канцеларије за ИТЕУ у обезбеђивању резервних копија података.
- Активности РДИ и Канцеларија за ИТЕУ везане за план континуитета пословања и план опоравка у случају хаварије.

У ревизији нисмо испитивали:

- Финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе.

Ограничења ове ревизије, у смислу давања оцене да ли информациони систем Регистар непокретности у јавној својини може бити ефикаснији, омогућити евидентирање непокретности



у јавној својини на ефикаснији начин и уз то омогућити одговарајућу информациону безбедност су:

- чињеница да није утврђен коначан укупан број непокретности у јавној својини у Републици Србији;
- чињеница да није утврђен коначан укупан број непокретности у јавној својини код корисника непокретности у јавној својини;
- чињеница да постоји потенцијално велики број корисника ИСРНЈС (око 10.500).

5. *Методологија у поступку рада*

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законску и подзаконску регулативу, користили стручну литературу (WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions⁶), као и све податке добијене од субјеката ревизије (РДИ и Канцеларија за ИТЕУ) и других субјеката, корисника апликативног система Регистар непокретности у јавној својини (АП Војводине, јединица локалне самоуправе, јавних предузећа, здравствених установа). Анализирали смо податке и информације за период од 2016. до 2018. године. Такође смо за поједине анализе користили и податке из 2019. године.

У вези са ефикасношћу информационог система регистра непокретности у јавној својини анализирани су области ИТ управљања, развоја и набавке, апликативне контроле и информационе безбедност.

Област ИТ управљања обухвата део „Организациона структура, правила и процедуре“ када нам је циљ био да проценимо да ли постоји организациона структура, правила и процедуре које су успостављене да би организација испунила пословне циљеве.

Такође, циљ наше ревизије је био да у делу „Идентификовање, усмеравање и праћење пословних потреба“ проценимо да ли РДИ ефективно руководи, процењује и прати употребу ИТ у циљу испуњења мисије организације. У делу „Захтеви за израду и управљање“ циљ је био да проценимо на који начин РДИ идентификује и успоставља приоритете и управља захтевима у вези ИТ система.

У делу „Управљање пројектима и контрола“ циљ наше ревизије је био да проценимо како РДИ управља и контролише развој или набавку ИТ пројеката, док у делу „Управљање услугама“ циљ је био да проценимо да ли РДИ активно прати ИТ операције на основу договореног Споразума о нивоу услуге или уговора.

„Управљање проблемима и инцидентима“, је део где је циљ наше ревизије био да оценимо ефективност политика и процедура за управљање проблемима и инцидентима.

Област апликативне контроле обухвата део „контрола улазних података“ где је циљ био да проценимо да ли овлашћено особље правилно рукује са улазним подацима и документима, у делу „контрола обраде података“ циљ је био процена да ли апликација осигурава интегритет, ваљаност и поузданост података током циклуса обраде трансакције, у делу „контроле излазних података“ је проценити да ли апликација обезбеђује потпуност и тачност излазних информација пре даље употребе и у делу „Контроле заштите података“ је извршити процену да ли су подаци заштићени од неовлашћеног коришћења или објављивања.

Област информационе безбедности обухвата део „Контрола приступа“ где је циљ био процена да ли само овлашћена лица имају приступ систему и подацима, у области „Правила и процедура континуитета пословања“ је утврдити да ли постоје правила и процедуре за континуитет пословања, у области „Очување пословног знања/власништво над пословним процесима“: је извршити процену да ли РДИ задржава пословно знање и власништво над

⁶ INTOSAI Радна група за ИТ ревизију.



пословним процесима и у области „План за опоравак од хаварије“ да ли план за опоравак од хаварије обухвата израду редовних копија и план опоравка хардвера, апликативног софтвера и података.

У циљу потврђивања информација из документације и прикупљања података који нису доступни у документима, обавили смо интервјуе и послали анкете и упитнике корисницима информационог система регистра непокретности у јавној својини.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу 1.



III Опис предмета ревизије

Информациони систем за регистар непокретности у јавној својини је софтверско решење које је успостављено 2016. године као електронска база података о непокретности у јавној својини, коју води Републичка дирекција за имовину Републике Србије.

1. Законодавни и институционални оквир

Законом о министарствима⁷ прописано је да РДИ води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, и обавља и друге послове одређене законом. Надзор над радом РДИ врши Министарство финансија.

Законом о јавној својини⁸ уређено је право јавне својине и одређена друга имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Законом о јавној својини је дефинисано да јавну својину чине право својине Републике Србије - државна својина, право својине аутономне покрајине - покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе - општинска, односно градска својина. У јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари које су, у складу са законом, у јавној својини. Под јавном својином не сматрају се ствари организација обавезног социјалног осигурања.

Носиоци права јавне својине су Република Србија, аутономна покрајина и општина, односно град (у даљем тексту: јединице локалне самоуправе).

Корисници ствари у јавној својини су:

1. државни органи и организације;
2. органи и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
3. јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и њихова зависна друштва, на основу уговора закљученог на основу акта надлежног органа, а којим нису пренете у својину тог јавног предузећа, односно друштва.

Ствари у јавној својини које користе органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе за вршење њихових права и дужности обухватају непокретне и покретне ствари.

Непокретне ствари, јесу: службене зграде и пословне просторије, стамбене зграде и станови, гараже и гаражна места, непокретности за репрезентативне потребе, непокретности за потребе дипломатских и конзуларних представништава и непокретности за посебне намене.

Надлежност и начин вођења евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини дефинисано је чланом 64 Закона о јавној својини.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе. Такође воде посебну евиденцију непокретности у јавној својини које користе. Према одредбама Уредбе о

⁷ „Службени гласник РС”, бр 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

⁸ „Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.



евиденцији непокретности у јавној својини⁹ посебна евиденција непокретности у јавној својини се води за:

- земљиште у јавној својини (грађевинско, пољопривредно, шумско и друго земљиште);
- службену зграду, пословни простор и делове зграде;
- стамбену зграду, стан, гаражу и гаражно место;
- непокретност за репрезентативне потребе;
- непокретност за потребе дипломатских и конзуларних представништава;
- друге грађевинске објекте¹⁰.

Посебна евиденција о вредности, стању и кретању непокретности у смислу ове уредбе, обухвата: набавну вредност непокретности; исправку вредности непокретности; садашњу књиговодствену вредност по последњем годишњем попису у тренутку састављања биланса стања корисника, односно носилаца права коришћења, односно по последњем извршеном попису; кретање, односно промене на непокретности у стању и вредности, које су резултат располагања непокретностима, прибављање, доградња, промена намене и сл¹¹.

Посебна евиденција о непокретностима садржи податке о:

- носиоцу права јавне својине;
- кориснику, односно носиоцу права коришћења на непокретности: назив, седиште, адреса, матични број, делатност;
- непокретности: врста непокретности, место и адреса где се непокретност налази, површина, удео, спратност објекта, структура и број посебног дела објекта, катастарска парцела, лист непокретности, катастарска општина;
- исправи о својини, основу коришћења и вредности непокретности из члана 4. ове уредбе;
- врсти и разлозима промене података¹².

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе дужни су да податке из евиденције непокретности достављају Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини.

Податке су дужни да доставе искључиво у електронском облику на Обрасцу НЕП-ЈС, преко веб апликације Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини.

Јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, РДИ води као јавну и електронску базу података, осим за непокретности за посебне намене.

РДИ је успоставила програм аутоматске обраде података за вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, као веб апликацију.

РДИ дужна је да до 31. марта текуће године, достави Министарству - Управи за трезор, извештај о структури и вредности имовине Републике Србије, на основу добијених извештаја о структури и вредности имовине корисника средстава у својини Републике Србије, са списком тих корисника који се објављује на интернет страници РДИ ради састављања завршног рачуна буџета Републике Србије за претходну годину.

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 70/2014, 19/2015, 83/2015 и 13/2017.

¹⁰ Члан 3 Уредбе о непокретностима у јавној својини.

¹¹ Члан 4 Уредбе о непокретностима у јавној својини.

¹² Члан 5 Уредбе о непокретностима у јавној својини.



2. Регистар непокретности у јавној својини

У периоду од 2002. године до 2016. године РДИ је водила интерну јединствену евиденцију средстава у државној својини, у апликацији која је израђена у складу са Законом о средствима у својини Републике Србије¹³ и Уредбом о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини¹⁴. Апликација је креирана у „Microsoft Access“ програму. Произвођач апликације је физичко лице.

Од 2011. године на снази је Закон о јавној својини којим је престао да важи Закон о средствима у својини Републике Србије.

Апplikативни софтвер Регистар непокретности у јавној својини се користи од 8. фебруара 2016. године и процес уноса података о непокретностима је започет од нултог стања за све кориснике. Уговор о набавци апликативног софтвера регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини закључен је 26. децембра 2014. године и вредност уговора је била 1.980 хиљада динара без ПДВ-а. Уговор о набавци је закључила Дирекција за електронску управу (правни претходник Канцеларије за ИТ ЕУ) са изабраним понуђачем.

Регистар непокретности у јавној својини је успостављен као апликативни софтвер (информациони систем), развијен за потребе РДИ, а физички се налази у Дата центру над којим надлежност има Канцеларија за ИТЕУ.

Апplikативни софтвер омогућава формирање и вођење јединствене евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини, ослањајући се на централну базу података о непокретностима. Софтвер је WEB апликација развијена на .NET 4 платформи и направљен је коришћењем следећих технологија: „AngularJS“, „web API“, „WCF“, „SGL 2008 R2“, „SQL Reporting Services“¹⁵.

Основни модули апликације су:

- „wcfRegistarNepokretnosti“
- „RegistarNepokretnosti“
- „RegistarNepokretnostiAPI“.

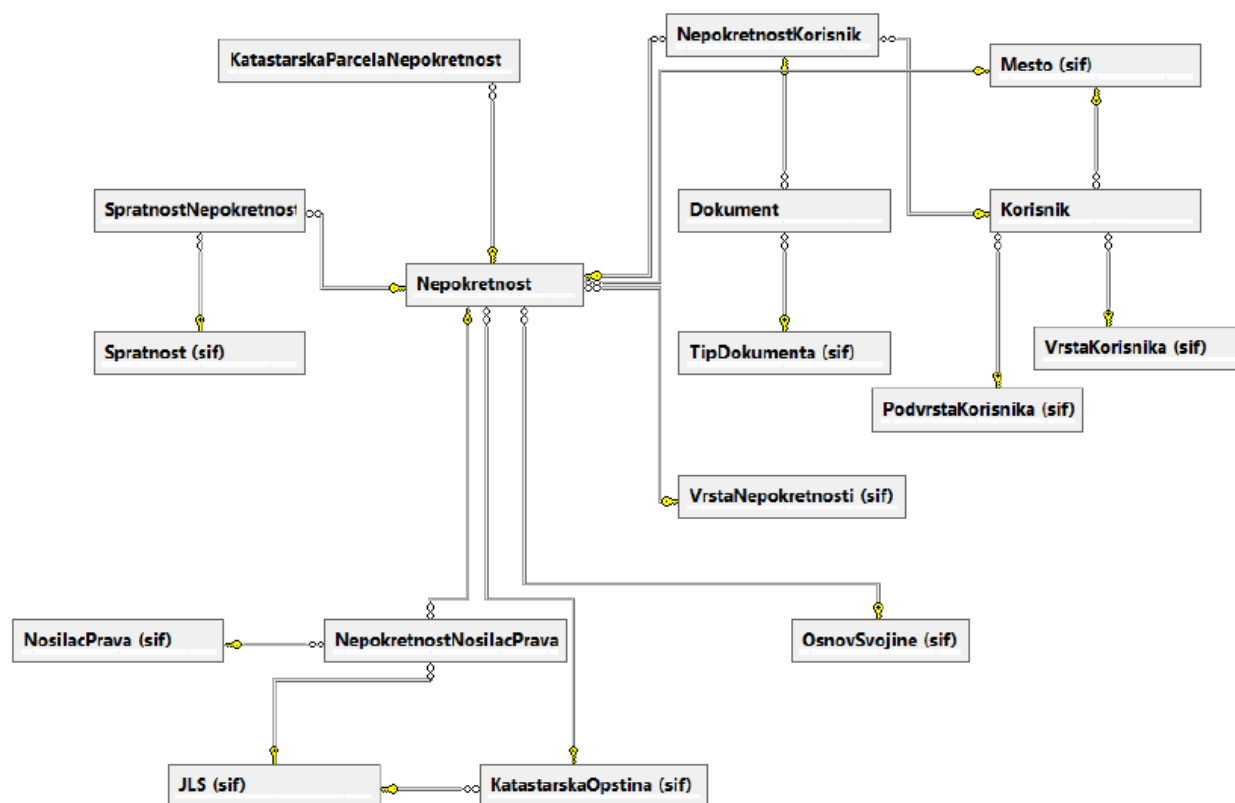
Модул „wcfRegistarNepokretnosti“ је „WCF Service Application“ пројекат развијен на .NET framework 4.5, који представља кључни део аутентификације корисника на Порталу Е-Управа. Корисник се на Порталу Е-Управа представи својим квалификованим сертификатом, а онда овај сервис ишчита JSON податак (Јединствени Идентификатор Корисника, Име Презиме, Назив Организације, Место Организације, Адреса Организације, Матични Број, ПИБ, Јединствени Идентификатор Институције). Метод „GenerateGUID“ враћа GUID за корисника који је приступио Порталу Е-Управа. Наведени подаци из JSON-а се уписују у одговарајуће табеле „auth“ шеме, а кориснику се враћа линк са „GUID“-ом на основу кога је ауторизован и може да приступи апликацији¹⁶.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05-др.закон.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 27/96.

¹⁵ Презентација произвођача апликативног софтвера.

¹⁶ Регистар непокретности-техничка документација.

Слика 1.1. Дијаграм основних табела¹⁷

Основне функционалности апликативног софтвера су логовање корисника, евиденција непокретности, збирни подаци о непокретности, структура и вредности имовине, извештаји, евиденција корисника и шифарника.

3. Посебне евиденције о непокретности

Као што је наведено у Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини¹⁸ у члану 16, корисници, односно носиоци права коришћења на непокретностима у јавној својини дужни су да ускладе своје програме аутоматске обраде података за вођење посебне евиденције непокретности у јавној својини са програмом из члана 15. ове уредбе најкасније до 28. фебруара 2016. године, са стањем на дан 31. децембра 2015. године, од којег датума започиње вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, применом електронских средстава за достављање, обраду и складиштење података.

Тиме је омогућено и уређено питање рачунарских апликација које поседују корисници односно носиоци права коришћења и усклађивање подразумева да апликације морају имати функционалност извоза података евидентираних непокретности и да могу поседовати сопствени рачунарски програм за послове управљања непокретностима тј. да успоставе посебне евиденције непокретности.

Многе локалне самоуправе су преко организације „сталне конференције градова и општина“ учествовале у пројектима којима је за циљ био унапређење локалне самоуправе.

¹⁷ Регистар непокретности-техничка документација.

¹⁸ Уредба је објављена у "Службеном гласнику РС", бр. 70/2014, 19/2015 и 83/2015.



Програмом „Exchange 5“ који финансира Европска унија из средстава ИПА 2014, а спроводи Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) у сарадњи са Министарством финансија, Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније и Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) као имплементационим партнером обезбеђују се средства за набавку сопствених апликација за управљање имовином. Веома значајну улогу у погледу теме овог конкурса као и за целу компоненту 1 Програма Exchange 5, има и Сектор за имовинско-правне послове Министарства финансија (МФИН).

Програм је намењен подршци ЈЛС (као крајњим корисницима донације) у одређеним областима функционисања које су приоритизоване кроз програмске консултације између представника ЕУ и домаће администрације: ради се о подршци ЈЛС за ефикасно управљање имовином (прва компонента) и подршци ЈЛС у стратешком планирању и програмском буџетирању (друга компонента). Буџет донације за прву компоненту износи 3,4 милиона евра. Предвиђено трајање Програма је 3 године. Реализација Програма започела је 7. априла 2017. године и 48 органа локалне самоуправе је добило средства за набавку софтвера за управљање имовином.

1. Преглед ЈЛС које учествују у пројекту

Координатор пројекта	Партнери на пројекту	Вредност (евра)
Општина Ариље	Општина Лучани	251.029,90
	Општина Пожега и	
	Општина Косјерић	
Општина Бачка Паланка	Општина Бач	192.110,40
Општина Беочин	Општина Шид	166.089,17
Општина Богатић	Општина Владимирци и	193.198,28
	Општина Мали Зворник	
Град Чачак	Општина Горњи Милановац	205.035,57
	Општина Ивањица	
Општина Ковачица	Општина Ковин	146.208,57
Град Крагујевац	Општина Баточина	215.320,64
Град Крушевац	Општина Алексинач	173.600,00
Општина Куршумлија	Општина Блаце	155.731,80
Град Ниш	Општина Туприја	220.700,00
Град Нови Сад	Општина Апатин и	242.860,18
	Општина Сремски Карловци	
	Општина Петровац на Млави	
Град Пожаревац	Општина Кучево	208.650,00
	Општина Велика Плана	
	Општина Велико Градиште	
	Општина Голубац и	
Град Смедерево	Општина Жагубица	174.500,00
	Општина Жабари и	
Општина Стара Пазова	Општина Мало Црниће	173.016,14
	Општина Рума	
Град Суботица	Општина Сента	240.095,00
Општина Топола	Општина Рековац,	206.210,63



Координатор пројекта	Партнери на пројекту	Вредност (евра)
	Општина Лапово	
Град Ужице	Општина Бајина Башта	192.781,90
Град Ваљево	Општина Уб	171.816,55
УКУПНО		3.335.756,45

Корисници – носиоци права коришћења који нису учествовали у овом програму поседују сопствене апликације или евиденције воде у ексел табелама, аксесу и другим облицима евидентирања у рачунару. Један број ЈЛС су у фази анализе набавке рачунарске апликације за ове намене, нпр град Београд планирао је за ту намену 50 милиона динара.



IV Закључци

У овом поглављу наводимо закључке до којих смо дошли ревизијом.

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије, обављених интервјуа, упитника и анкета на које су одговорили субјекти ревизије и корисници информационог система Регистар непокретности у јавној својини, донели смо следеће закључке:

1. Недовољна активност корисника и неадекватно ИТ управљање у РДИ је довело до неиспуњења основног циља Регистра непокретности у јавној својини, а то је свеобухватна јединствена и ажурна евиденција.
2. Иако ИСРНЈС Републичке дирекције за имовину Републике Србије испуњава прописане обавезе, корисници нису препознали његову употребљивост за послове управљања имовином и нису или су делимично уносили податке о свим непокретностима.
3. Постојећи начин приступа апликацији који се огледа у обавезној употреби електронског сертификата је код једног броја корисника отежао или онемогућио рад, због тога што лица задужена за унос немају електронски сертификат, или због техничких проблема са његовим коришћењем.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Недовољна активност корисника и неадекватно ИТ управљање је довело до неиспуњења основног циља Регистра непокретности у јавној својини, а то је свеобухватна јединствена и ажурна евиденција.

Имајући у виду проблем са евидентирањем непокретности у јавној својини у Регистру непокретности у јавној својини који су пре свега учили ревизорски тимови Државне ревизорске институције који су радили ревизије финансијских извештаја и правилности пословања локалних самоуправа, а који се огледа у малом броју тј. ниском проценту унетих непокретности евидентираних непокретности у Регистру непокретности у јавној својини, наш циљ је био да утврдимо да ли информациони систем Регистра непокретности у јавној својини Републичке дирекције за имовину Републике Србије омогућава евидентирање података на свеобухватан и ефикасан начин.

У том смислу, ради предузетих активности пре свега у процесу ИТ управљања, набавке и одржавања тог информационог система и праћења рада и употребе ИСРНЈС, формулисали смо следећа питања:

- Да ли организациона ИТ структура омогућава да РДИ испуни ИТ циљеве и пословне потребе?
- Да ли је РДИ усвојила и примењује одговарајућа правила и процедуре за управљање ИТ процесима?
- Како РДИ идентификује, анализира и одобрава пословне и ИТ захтеве?
- Како РДИ управља ИТ пројекатима?
- Да ли постоје политика или процедура за реаговање на инциденте?
- Који су механизми успостављени да би се осигурало да се „SLA“ доследно поштује?

Наш закључак заснивамо на следећим налазима:

Корисници нису предузели све неопходне активности у вези евидентирања података у регистру, а које се огледају у организовању континуираног рада на овом систему, подели обавеза и одговорности у вези са тим.

Републичка дирекција за имовину није успоставила потпуно ИТ управљање овим системом, ради боље информисаност корисника система, чешће комуникације са корисницима и редовне обуке у вези са коришћењем апликације и опције масовног уноса.

Налаз 1.1: РДИ у ревидираном периоду није успоставила ИТ организациону структуру и није имала усвојена правила и процедуре која се односе на ИКТ систем.

У организационој структури руководства Републичке дирекције за имовину није дефинисано радно место одговорно за управљање ИТ системом, или ИТ системима.

У наведеном периоду, РДИ није имала систематизовно радно место са описом послова који се односе на ИТ послове.

Такође, у овом периоду, Републичка дирекција за имовину није имала усвојена документа (акт о безбедности ИКТ система, процедуре, политике, правила) која се односе на ИТ систем.

Законом о информационој безбедности¹⁹, који је ступио на снагу 5.2.2016. године, у члану 2 дефинисани су појмови/термини којима се ближе одређује обухват закона и то: информационо-

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 6/2016 и 94/2017.



комуникациони систем (ИКТ систем) је технолошко-организациона целина која између осталог обухвата и „организациону структуру путем које се управља ИКТ системом;“

Приликом планирања и примене мера заштите ИКТ система треба се руководити између осталог и начелом „стручности и добре праксе“, што подразумева да се мере заштите примењују у складу са стручним и научним сазнањима и искуствима у области информационе безбедности²⁰.

РДИ нема усвојену ИТ стратегију нити било какав ИТ стратешки документ за наредних неколико година. Недостатак ИТ стратегије, тј. неадекватно или недостатак ИТ планирања доводи до ограничења у нормалном функционисању и развоју ИТ система, њихове неусаглашености са важним пословним процесима у РДИ, недостатака ИТ ресурса или неефикасног коришћења постојећих ресурса (хардвер, софтвер, тако и стручно особље које је или треба бити ангажовано, добро обучено, добро организовано и мотивисано за ефикасан и квалитетан рад).

Оператор ИКТ система утврђује у складу са Уредбом о ближе уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја²¹, у оквиру организационе структуре, послове и одговорности запослених за заштиту информационих добара, односно средстава и имовине за надзор над пословним процесима од значаја за информациону безбедност, за управљање ризицима у области информационе безбедности, као и за послове предвиђене процедурама у области информационе безбедности.

Подела одговорности запослених треба да се изврши тако да се онемогући неовлашћена или ненамерна измена, оштећење или злоупотреба средстава, односно информационих добара оператора ИКТ система, као и да се онемогући приступ, измена или коришћење средстава без овлашћења и без евиденције о томе.

Оператор ИКТ система успоставља процедуре ради праћења активности, ревизије и надзора у оквиру управљања информационом безбедношћу.

Налаз 1.2: РДИ није усвојила план или процедуру за идентификацију, анализу и одобрење захтева за ИТ решења и није вршила периодичну анализу мера учинка ИТ система.

У периоду дефинисања захтева који ће постати део техничке спецификације, није документован процес консултовања са „заинтересованим“ странама, тј. будућим корисницима система.

Приликом идентификовања нових пословних ИТ процеса, руководство мора имати довољно информација о захтевима и евентуалним проблемима како би захтев одобрило, или одбило, тј. како би управљало ИТ пословима у циљу испуњења мисије РДИ.

У току идентификовања захтева за израду ИСРНЈС, РДИ није идентификовала све захтеве, и самим тим они нису били имплементирани у систем.

Један од захтева који се појавио у току коришћења система је масовни увоз података.

До дефинисања овог захтева се дошло на радионицама СКГО са корисницима апликације – локалним самоуправама, а додатно (тачније неблаговремено) дефинисање овог захтева је створило додатне трошкове коју ЕСС наплаћује годишњим уговорима о одржавању.²²

РДИ нема усвојену политику или процедуру којом ближе уређује начин управљања ИТ захтевима, и не врши периодичну анализу мера учинка ИТ система.

²⁰ Члан 3 Закона о информационој безбедности.

²¹ „Службени гласник РС“, број 94/2016.

²² Уговори о одржавању РДИ и ЕСС 2016-2019.



При идентификовању захтева за ИСРНЈС РДИ се водила подацима дефинисаним у Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини²³, где је обавезан скуп података обухватао:

- набавну вредност непокретности;
- исправку вредности непокретности;
- садашњу књиговодствену вредност по последњем годишњем попису у тренутку састављања биланса стања корисника, односно носилаца права коришћења, односно по последњем извршеном попису (у случајевима статусне промене, промене правне форме, отварања односно закључења поступка редовне ликвидације и стечаја, као и у другим случајевима предвиђеним законом);
- кретање, односно промене на непокретности у стању и вредности, које су резултат располагања непокретностима (давање на коришћење, давање у закуп, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине укључујући и размену, отуђење, заснивање хипотеке, улагање у капитал), прибављање, доградња, промена намене и сл.
- податке о носиоцу права јавне својине;
- податке о кориснику, односно носиоцу права коришћења на непокретности: назив, седиште, адреса, матични број, делатност;
- податке о непокретности: врста непокретности, место и адреса где се непокретност налази, површина, удео, спратност објекта, структура
- и број посебног дела објекта, катастарска парцела, лист непокретности, катастарска општина;
- податке о исправи о својини, основу коришћења и вредности непокретности из члана 4. ове уредбе;
- податке о врсти и разлозима промене података.

Техничком спецификацијом²⁴ дефинисани су функционални ИТ процеси, које нови систем треба да обезбеди, а који између осталих обухватају:

- преглед, унос и ажурирање непоходних података;
- израда и штампање извештаја о стању и кретању непокретности;
- контрола и упаривање података са подацима катастра;
- регистрација корисника путем дигиталног сертификата;
- online help.

У овој фази, РДИ није консултовала будуће кориснике апликације, нити у смислу дефинисања скупа неопходних података, нити у смислу њихових ИТ ресурса (кадровски и технички капацитети).

²³ Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини, чланови 4. и 5.

²⁴ Техничка спецификација, Апликативни софтвер регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини.



Слика 1.2. Пример скупа података из сопствених апликација корисника

Координата X	Координата Y
4897345	7543987
4890765	7543428
4765778	7895478

На слици 1.1. приказани су примери података за пословне процесе који нису обухваћени ИСРНЈС, а корисници имају потребу за њима у смислу реализовања других имовинско-правних послова, као што је стање реституције, висина закупа, име закупца итд.

Иако је РДИ доставио електронску кореспонденцију из које се види да је за послове повезивања са Републичким геодетским заводом тражено плаћање накнаде (чија је обавеза извођача или РДИ), није реализована активност упаривања података са подацима из катастра. Веб сервис који је био предвиђен у функционалним захтевима размена података са РГЗ није успостављена.

У документу Функционална спецификација Апликативног софтвера Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини²⁵, који је израдио ЕСС, наводи се да су функционални захтеви дефинисани на радионицама на којима су била пристуна лица из ЕСС и РДИ (као корисника како је наведено). Дакле, у тој фази крајњи корисници нису уопште били препознати нити консултовани.

РДИ није документовала ко је и на који начин одредио техничке или функционалне захтеве за ИСРНЈС. Радна група за пружање подршке ДЕУ и ЕСС, формирана је 21. јануара 2015. године, након спроведене јавне набавке. У документу „техничка спецификација“ наручилац ИСРНЈС је

РДИ, а у документу „функционална спецификација“ наручилац је ДЕУ са којим је добављач и потписао уговор од 26. децембра 2014. године.

²⁵ Техничка спецификација, Апликативни софтвер ИСРНЈС.



Након почетног периода коришћења ИСРНЈС, РДИ је идентификовао и допунио функционалности додавањем опције масовног уноса и редефинисан је скуп обавезних података, имајући у виду проблеме на које су корисници указивали у свакодневном коришћењу апликације, приликом учешћа на радионицама које је организовала РДИ²⁶ или СКГО, а на тему коришћења ИСРНЈС.

РДИ је за запослене на пословима евидентирања непокретности у јавној својини и кориснике апликације одржао 5 стручних радионица о начину коришћења апликације. Потенцијални број корисника апликације је око 10.500. РДИ не располаже податком о тачном броју учесника на радионицама²⁷. Од укупног броја анкетираних 81% корисника није упознат са свим техничким могућностима апликативног система²⁸. РДИ није спроводио континуиране обуке за запослене у РДИ и за кориснике апликације. Осим одржаних 5 стручних радионица током 2017. године, нису одржане друге радионице у претходне 2 године. Анектирањем корисника апликације добили смо одговор да 88% корисника није учествовало на обукама за коришћење апликације²⁹. Нису нам достављени материјални докази да су стручна лица из РДИ укључена у процес ажурирања апликације и да је детаљно ажурирање система документовано и достављено РДИ.

Налаз 1.3: РДИ није усвојила план или процедуру за управљање пројектима.

Управљање пројектом укључује:

- план пројекта,
- контролне активности које се односе на реализацију плана,
- консултације са „заинтересованим странама“, што у овом случају подразумева крајње кориснике апликације

План пројекта: План пројекта подразумева дефинисање распореда активности, дефинисање основних трошкова, а у циљу управљања пројектом потребно је одредити и руководиоца пројекта, и лица за процену ризика, управљање конфигурацијом, за тестирање, итд. Уговор између ДЕУ и ЕСС потписан 26.12.2014. године³⁰, и у њему је наведено у члану 1. да ће добављач услуге – ЕСС изградити и пројектни план који ће обухватити и тестирање. Републичка дирекција за имовину је посао набавке ИСРНЈС препустила ДЕУ и практично у управљању пројектом набавке овог информационог система учествовала тако што је дана 21.1.2015. године формирала радну групу за пружање подршке ДЕУ и ЕСС у току развоја софтвера.

Контролне активности: Контролне активности подразумевају надзор и периодично извештавање са циљем да се предузму корективне мере када учинак пројекта није у складу са планом. У периоду развоја апликације, РДИ је заједно са ДЕУ и ЕСС одржавала периодичне састанке у циљу праћења извршења уговорених обавеза, али и отклањања неких техничких питања, прецизирање анекса уговора и прилагођење пројектног плана³¹. У току гарантног рока (24.7.2016. године) РДИ је ЕСС доставио списак проблема, предлога решења и предлог рокова за примену решења³².

²⁶ Одговор на питање 20. Стручне радионице.

²⁷ Радионице су одржане током маја и јуна 2017. године.

²⁸ Резултати упитника корисника апликације.

²⁹ Резултати упитника корисника апликације.

³⁰ Уговор о набавци добра - апликативни софтвер регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини.

³¹ Записници са састанака РДИ, ДЕУ и ЕСС 11.2.2015, 5.3.2015, мејл комуникација 17.5.2016, 27.5.2016, 13.6.2016, 14.6.2016.

³² Записник са списком проблема и предлозима решења, 27.4.2016.



Такође, у току периода коришћења апликације, РДИ је ка ЕСС као добављачу услуге упутио захтеве за измену одређених функционалности са циљем отклањања проблема у коришћењу и унапређење апликације.³³

Налаз 1.4: РДИ није усвојила план или процедуре за управљање инцидентима.

РДИ није документовала да је у складу са Уредбом о ближем уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја³⁴ у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичкој дирекцији за имовину предвидела и одговорност неког запосленог да обавештава надлежне органе о инцидентима у ИКТ систему. Једини евидентирани инцидент је из јула 2019. године и процес пријављивања надлежном органу још није завршен.

Налаз 1.5: РДИ није успоставила механизам за праћење извршења услуга из уговора о одржавању.

Основне услуге које добављач услуга – ЕСС пружа РДИ су дефинисане Уговором између ДЕУ и ЕСС, потписаним 26.12.2014. године, и то:

Преглед, унос и ажурирање неопходних података о непокретностима у јавној својини од стране регистрованих корисника (обим и структура оподатака према НЕП-ЈС и ЗОС-ЈС обрасцима)

1. Израда и штампање извештаја о стању непокретности у јавној својини;
2. Контролу и упаривање података са подацима катастра непокретности приликом попуњавања електронског обрасца, односно пријаве непокретности;
3. Вођење историје промена у евиденцији уз одговарајући преглед;
4. Достављање скенираних докумената (upload);
5. Експортовање и импортовање података у стандардним форматима за обраду у стандардним office програмима;
6. Регистрација корисника путем дигиталног сертификованог електронског потписа и верификација дигиталног сертификата код издаваоца истог;
7. Администрација корисника (рад са корисничким групама и корисницима);
8. Администрација шифарника;
9. Audit log за логовање измена.

Када је у питању услуга „Контрола и упаривање података са подацима катастра непокретности приликом попуњавања електронског обрасца, односно пријаве непокретности“, Дирекција се обавезала да ће потписати споразум са РГЗ-ом о размени података путем веб сервиса

Време одзива – Добављач се обавезао да ће се у случају пријављеног квара одазвати у року не дужем од 2 сата, од тренутка када путем факса или мејла позивно писмо, или усмени захтев у хитним случајевима. О целом процесу се води евиденција – радни налог.

Расположивост сервиса – 5 радних дана у недељи, у периоду од 07.30 – 15.30 часова.

Поправка софтвера – рок за замену неисправног дела софтвера је по Уговору 7 дана.

Добављач услуге – ЕСС се уговором обавезао да ће периодично пратити исправност свих модула тј функционалности система.

РДИ није успоставила механизам за праћење функционисања и доступности ИСРНЈС, информације о (не)функционалности или (не)доступности софтвера РДИ добија тек онда када им неки корисник директно пријави проблем.

³³ Функционална спецификација захтева, април 2018., мејл комуникација РДИ – ЕСС 20.4.2018., 26.4.2018., 30.4.2018., 17.5.2018.

³⁴ Уредба о ближем уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја, члан 2.



Последица непраћења функционисања и доступности ИСРНЈС може бити плаћање услуга одржавања система без потврде да је функционалан и доступан тј. доказ да је услуга одржавања изршена.

РДИ није документовала статистику о доступности и исправности система.

Слика 1.3. Проблеми коришћења апликације



Додатни проблем када је у питању праћење рада система, и време и могућност реакције/поправке ствара и чињеница да се уговори о одржавању са добављачем услуга не потписују тако да је услуга одржавања доступна 365 дана годишње.

Наиме, у 2018. години, Уговор о одржавању између ЕСС као пружаоца услуге и РДИ као корисника услуге је потписан 04.1.2018, и трајао је до 31.12.2018. године. Али, следећи уговор о одржавању је потписан 26.7.2019. године што значи да праћења исправности рада система није ни било у периоду од преко пола године.



ЗАКЉУЧАК 2: Иако ИСРНЈС Републичке дирекције за имовину Републике Србије испуњава прописане обавезе, корисници нису препознали његову употребљивост за послове управљања имовином и нису или су делимично уносили податке о свим непокретностима.

Регистром непокретности у јавној својини у складу са законском и подзаконском регулативом управља РДИ, а унос података у Регистар врше корисници који користе непокретности. Приликом набавке, РДИ је заједно са ДЕУ дефинисала скуп обавезних података, као и садржај извештаја Влади Републике Србије, у складу са Уредбом о непокретностима у јавној својини, и у том погледу апликација одговара потребама РДИ.

Према обавезама из Закона о информационој безбедности и примени мера заштите које треба да обезбеде тајност, интегритет и расположивост информационог система, интегритет се обезбеђује у највећем делу апликативним контролама.

Наш циљ је био да утврдимо у којој мери информациони систем Регистра непокретности у јавној својини одговара потребама корисника?

У том смислу, ради анализе апликативних контрола и функционалности ИСРНЈС, формулисали смо следећа питања:

- Да ли апликација има адекватне контроле ваљаности улазних информација?
- Да ли апликација има одговарајуће процедуре за третирање грешака?
- Да ли контроле апликације обезбеђују интегритет и целовитост својих трансакција?
- Да ли ИСРНЈС поседује функционалности за управљање непокретностима у јавној својини које одговарају потребама корисника?

Наш закључак заснивамо на следећим налазима:

Републичка дирекција за имовину није у процес развоја и набавке информационог система Регистар непокретности у јавној својини укључила и будуће кориснике апликације, већ се руководила само Уредбом о непокретности о јавној својини и обавезама које из те уредбе проистичу. То је за последицу имало да је један број корисника, како би на начин који њима одговара управљао непокретностима, развио сопствене апликације, док Регистар непокретности није користио уопште, или јесте са делимично ажурираним подацима. Поред запослених на пословима уноса, нису консултовани ни запослени на ИТ пословима код корисника апликације.

Корисници апликације у неким случајевима нису ни располагали свим траженим подацима, те нису ни могли да унесу податке о неким непокретностима, а из разлога непостојања одговарајућих правних аката, или методологија, итд... Такође, услед неадекватних апликативних контрола, у неким случајевима су уношени нетачни подаци.

Налаз 2.1: Рачунарска апликација ИСРНЈС није имала апликативну контролу којом се обезбеђује комплетност и исправност уноса финансијских вредности.

Унос финансијских података о непокретностима не поседује логичке апликативне контроле, могуће је унети негативне вредности, набавна вредност може бити нула динара, исправка вредности може бити већа од набавне вредности и садашња вредност не мора бити резултат математичке операције сабирања/одузимања износа набавне вредности и вредности исправке.



Унос података у ИСРНЈС може да се обави на два начина. Први - Појединачни унос подразумева унос података за једну непокретност где је форма за унос израђена на ћирилици са свим појмовима по редоследу НЕП-ЈС обрасца као што се може видети на слици.

Слика 2.1. Изглед апликације ИСРНЈС

The screenshot shows the ISRNJS application interface. At the top, there is a navigation bar with the title 'Регистар непокретности' and several menu items: 'Евиденција непокретности', 'Збирни подаци о непокретностима', 'Структура и вредност имовине', 'Извештаји', 'Евиденција корисника', and 'Шифарици'. Below the navigation bar, there is a search bar with a magnifying glass icon and the word 'Претрага'. The main content area is divided into three sections for search filters:

- Претрага за Титулара:** Includes fields for 'Заводни број' and 'Основ о својини'.
- Претрага по кориснику:** Includes fields for 'Назив корисника', 'Матични број', and 'Место'. Below these are two groups of checkboxes: 'директни корисници јавних средстава РС' and 'индиректни корисници јавних средстава РС', each with a list of specific entities.
- Претрага по непокретности:** Includes fields for 'Општина', 'Место', 'Адреса', 'Структура', and 'Број'. Below these are two columns of checkboxes for property types, such as 'грађевинско земљиште', 'пољопривредно земљиште', 'шумско земљиште', 'друго земљиште', 'службена зграда', 'пословни простор', 'делови зграде', 'стамбена зграда', 'стан', 'гаража', 'гаражно место', 'непокретност за репрезентативне потребе', 'непокретност за потребе дипломатских и конзуларних представништава у земљи и иностранству', and 'други грађевински објекат'.

Појединачним уносом омогућена је верификација тачности података када подношење НЕП-ЈС обрасца обухвата физички потпис, оверу, скенирање и учитавање у ИСРНЈС. Појединачним уносом је омогућено и електронско потписивање дигиталним потписом.³⁵

Масовни унос непокретности у базу података и подношење НЕП-ЈС образаца је омогућено употребом посебно дефинисаном ексел датотеком. Ова функционалност није била предвиђена³⁶ у првој варијанти софтверског решења и обухвата додатне поступке преузимања додатка за масовни унос.

Да ли сте упознати са опцијом масовног уноса података и да ли сте добили упутство за масовни унос?



Слика 2.2. Одговор на питање из Упитника

Ова функционалност развијена је у сарадњи РДИ и СКГО и финансирана је из средстава пројекта “Институционална подршка СКГО - друга фаза” који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ).

Опција масовног увоза омогућава корисницима са сопственим евиденцијама непокретности да их уз минимално ангажовање доставе у базу РДИ-а сходно Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини. Верификација тачности података се обавља електронским потписивањем дигиталним потписом свих ставки одједном.

Међутим, та опција није препозната од стране корисника и свега 10% корисника је повремено користила ову функционалност. Оваква додатна функционалност омогућава корисницима који већ имају устројене евиденције да своје евиденције прилагоде у дефинисани

³⁵ Корисничко упутство за апликацију Регистар непокретности у јавној својини.

³⁶ Пројекат „Регистар непокретности“ Документација апликативног софтвера.



формат и до 1000 непокретности (што представља ограничење) увезу у једном поступку, када је дигитално потписивање аутоматизовано за сваки НЕП-ЈС образац појединачно.



Слика 2.3. Одговор на питање из Упитника

Прегледом стања комплетности података, односно попуњености колона у бази података уочен је недостатак података о вредности непокретности што се може видети у табели, где су подаци о набавној (почетној) вредности, вредност исправке и садашња вредност је унета за свега 20% непокретности. Непосредним увидом у стање евиденције код корисника, корисници су изразили као проблем, недостатак методологије утврђивања вредности непокретности.

Због искључивања обавезности уноса вредности непокретности постоје три непокретности са негативном вредношћу као и друге последице наведене у контроли интегритета података.

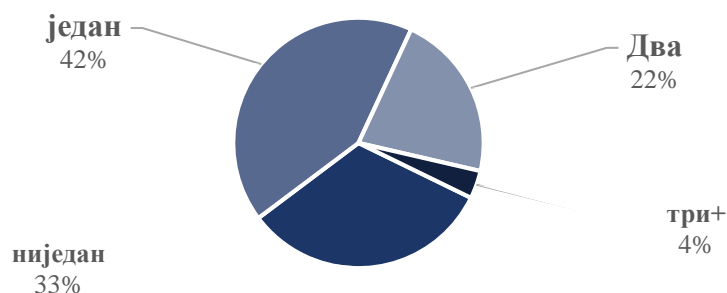
Табела 2.1. Преглед попуњености колона у бази података

Назив колоне	Постоји податак	Назив колоне	Постоји податак	Назив колоне	Постоји податак
IDNepokretnostKorisnik	100%	VrstaNepokretnosti	100%	ListNepokretnosti	99%
Naziv	100%	NepokretnostMesto	100%	KatastarskaOpstina	100%
KorisnikMesto	100%	PostanskiBroj	64%	NabavnaVrednost	19%
KorisnikAdresa	100%	NepokretnostAdresa	56%	IspravkaVrednosti	19%
MBR	100%	PovrsinaObjekta	32%	SadasnjaKnjVrednost	20%
SifraDelatnosti	87%	PovrsinaZemljista	67%	NemaVrednost	100%
PIB	100%	Spratnost	7%	VrstaPromene	100%
JBKJS	87%	Struktura	34%	RazlogPromene	8%
LiceZaKontakt	100%	BrojDela	7%	OsnovSvojine	25%
Telefon	100%	Udeo	97%	KoristiSe	100%
Mail	100%	ObimUdela	8%	Napomena	1%
VrstaKorisnika	88%	BrojParcele	99%	ZavodniBroj	20%
				PodvrstaKorisnika	45%

Поред 33% анкетираних корисника који послове евидентирања нису доделили ни једном службенику на имовинско-правним пословима, 42% органа јавне управе имају само једног службеника ризикујући да те послове у њиховом одсуству нико не обавља.

Слика број 2.4. Број службеника који користе апликацију

Број службеника који користе апликацију



Изворни документи за унос података у ИСРНЈС нису у потпуности дефинисани и корисници у 75% случајева користе интерну евиденцију или пописну листу. На коришћеним



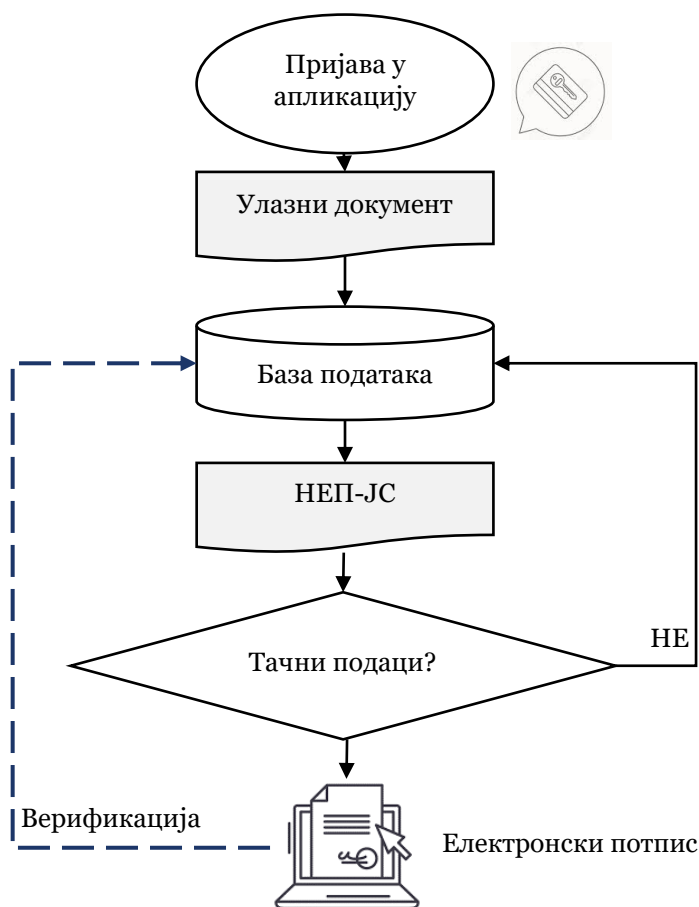
документима често се не налазе сви потребни подаци који су неопходни за унос података у образац иако корисници имају формиран физички досије за непокретности којима располажу.

Налаз 2.2: У апликацији није био успостављен механизам за обезбеђење интегритета и целовитости свих трансакција.

Сви уноси који се не верификују третирају се као неисправни и сувишни, и бришу се из евиденције након 90 дана.

Провера ваљаности података и потврда да су испуњени услови за евидентирање у базу података се завршава подношењем/учитавањем НЕП-ЈС обрасца у ИСРНЈС.

Слика 2.5. Процес евидентирања непокретности у Регистар



Када је реч о појединачном уносу података у Регистар, услов је да унесемо све обавезне податке који су предвиђени образцем НЕП-ЈС. Ако су сви подаци унети, израђује се образац у ПДФ формату и на тај начин је спреман за штампање. Дигиталним потписивањем овог документа или штампање, мануелно потписивање и скенирање физичког документа корисник може приступити подношењу обрасца. Верификовање тачности података у овом случају није апликативна контрола и није могуће програмски утврдити постојање грешке.

Сви записи евидентирани у бази података који нису верификовани се бришу након истека од 90 дана и на тај начин је уклоњено 42.705 записа³⁷.

Додавање нове непокретности није условљено додељивањем новог идентификатора већ омогућава евидентирање нове непокретности са већ раније коришћеним јединственим идентификатором обрисане непокретности чинећи обраду неконзистентном.

³⁷ Извештај о недостајућим записима.



Прегледом стања попуњености колона у бази података уочен је недостатак података о вредности непокретности што се може видети у табели, где није утврђено постојање колоне за потврђивање да вредност није процењивана.

Колона „нема исказану вредност“ постоји код НЕП-ова где се чекира та рубрика уколико корисници немају исказану вредност. Код масовног уноса ова колона је аутоформатирана Ексел – тип података „Boolean“ са текстуалним уносом „True или False.

Табела 2.2. Преглед попуњености колона у бази података

Назив колоне	Постоји податак	Назив колоне	Постоји податак	Назив колоне	Постоји податак
IDNepokretnostKorisnik	100%	VrstaNepokretnosti	100%	ListNepokretnosti	99%
Naziv	100%	NepokretnostMesto	100%	KatastarskaOpstina	100%
KorisnikMesto	100%	PostanskiBroj	64%	NabavnaVrednost	19%
KorisnikAdresa	100%	NepokretnostAdresa	56%	IspravkaVrednosti	19%
MBR	100%	PovrsinaObjekta	32%	SadasnjaKnjVrednost	20%
SifraDelatnosti	87%	PovrsinaZemljista	67%	NemaVrednost	100%
PIB	100%	Spratnost	7%	VrstaPromene	100%
JBKJS	87%	Struktura	34%	RazlogPromene	8%
LiceZaKontakt	100%	BrojDela	7%	OsnovSvojine	25%
Telefon	100%	Udeo	97%	KoristiSe	100%
Mail	100%	ObimUdela	8%	Napomena	1%
VrstaKorisnika	88%	BrojParcele	99%	ZavodniBroj	20%
				PodvrstaKorisnika	45%

Извештаји не поседују све потребне елементе као што је: име програма за обраду или број; наслов или опис; покривен период обраде; корисничко име и локацију; датум и време припреме; класификацију безбедности.

Проверавајући конзистентност база података упоређени су општи извештаји од 12. фебруара, 31. маја и 21. јуна 2019. године. Свака евидентирана непокретност добија линеарни јединствени идентификатор (примарни кључ) приликом евидентирања и свако брисање неверификованих записа нарушава линеарни низ. Приликом новог евидентирања недостајући идентификатори се поново креирају чиме се нарушава поновљивост и поузданост извештавања.³⁸

Поузданост података се остварује очувањем интегритета података и контролом приступа подацима. Рачунарска апликација је доступна само корисницима чија се аутентификација обавља квалификованим сертификатом/дигиталним потписом и читав саобраћај између корисника и базе података се обавља преко мрежне баријере која обезбеђује приступ корисницима само преко заштићене линије.

Обзиром да подаци о вредностима непокретности нису обавезни и да није могуће филтрирати извештај по датуму промене, корисник може накнадним уносом вредности да искриви стање у претходним извештајима достављеним обрасцима, а у којима се приказује број непокретности и укупна вредност тих непокретности.

Упоређујући два општа извештаја, један од 31. маја и други од 21. јуна 2019. године, обухватили смо исти опсег, са граничним вредностима јединствених идентификатора и устано-

³⁸ Извештај о контроли конзистентности.



вили смо да постоје разлике у финансијским износима. Разлике су 0,2‰ [промила³⁹], чија структура се може видети у табели 2.

Извештај сачињен 31. маја 2019. године има последњу евидентирану непокретност под идентификатором 282277, укупне набавне вредности 1.819.326.933.252,01 динара.

Извештај сачињен 21. јуна 2019. године, а поново за исти дан 31. мај 2019. године има последњу евидентирану непокретност за идентификатором 282171 и укупна набавна вредност је 1.819.633.357.745,21 динара.

За исти извештајни период вредности нису идентичне за 306.424.493,20 динара.

Табела 2.3. Разлике финансијских износа у извештајима од 31. 5. и 21. 6. 2019. године

Врста непокретности	Набавна вредност	Исправка вредности	Садашња вредност
гаража	0,00	0,00	0,00
гаражно место	0,00	0,00	0,00
грађевинско земљиште	45.450.234,98	-	45.450.234,98
делови зграде	0,00	0,00	0,00
други грађевински објекат	11.001.044,19	4.433.430,24	6.567.613,95
друго земљиште	0,00	0,00	0,00
непокретност за потребе дипломатских и конзуларних представништава у земљи и иностранству	0,00	0,00	0,00
непокретност за репрезентативне потребе	0,00	0,00	0,00
пољопривредно земљиште	0,00	0,00	0,00
пословни простор	0,00	0,00	0,00
службена зграда	243.847.500,00	146.907.319,88	96.940.180,12
стамбена зграда	0,00	4.053.115,84	0,00
стан	6.125.714,03	1.378.617,72	4.747.096,31
шумско земљиште	0,00	0,00	0,00
УКУПНО	306.424.493,20	152.719.367,84	153.705.125,36

Налаз 2.3: ИСРНЈС није поседовао све функционалности за управљање непокретностима у јавној својини.

Корисници нису делимично или у потпуности употребљавали ИСРНЈС због ниског нивоа употребљивости за друге имовинско-правне послове.

Део апликације „Извештаји“ служи за преглед и различите упите над подацима у софтверском решењу. На располагању су Општи извештај, Посебни извештај, Укупни ЗОС-ЈС и Статус доставе ЗОС-ЈС и СВИ1/ЗБИР и СВИ2/ЗБИР извештаја.

Обзиром да различити корисници имају више или мање права за рад у апликацији целокупно упутство је сачињено за рад и права која имају запослени у РДИ. Корисницима који не могу да приступе одређеним функционалностима апликације је лимитиран приступ сходно улози која је додељена институцији коју представљају⁴⁰.

ИСРНЈС генерише извештаје једино према Влади Републике Србије, а не и према корисницима, што је већину корисника омело да увиди практичну корист од употребе система.

Из сличних разлога потребе извештавања, корисници су развили и набавили сопствене апликације које поседују додатне функционалности, обухватајући и остале процесе из области имовинско-правних односа.

³⁹ Промил је хиљадити део целине. $1‰ = 1 \cdot 10^{-3}$

⁴⁰ Корисничко упутство за апликацију Регистар непокретности у јавној својини.

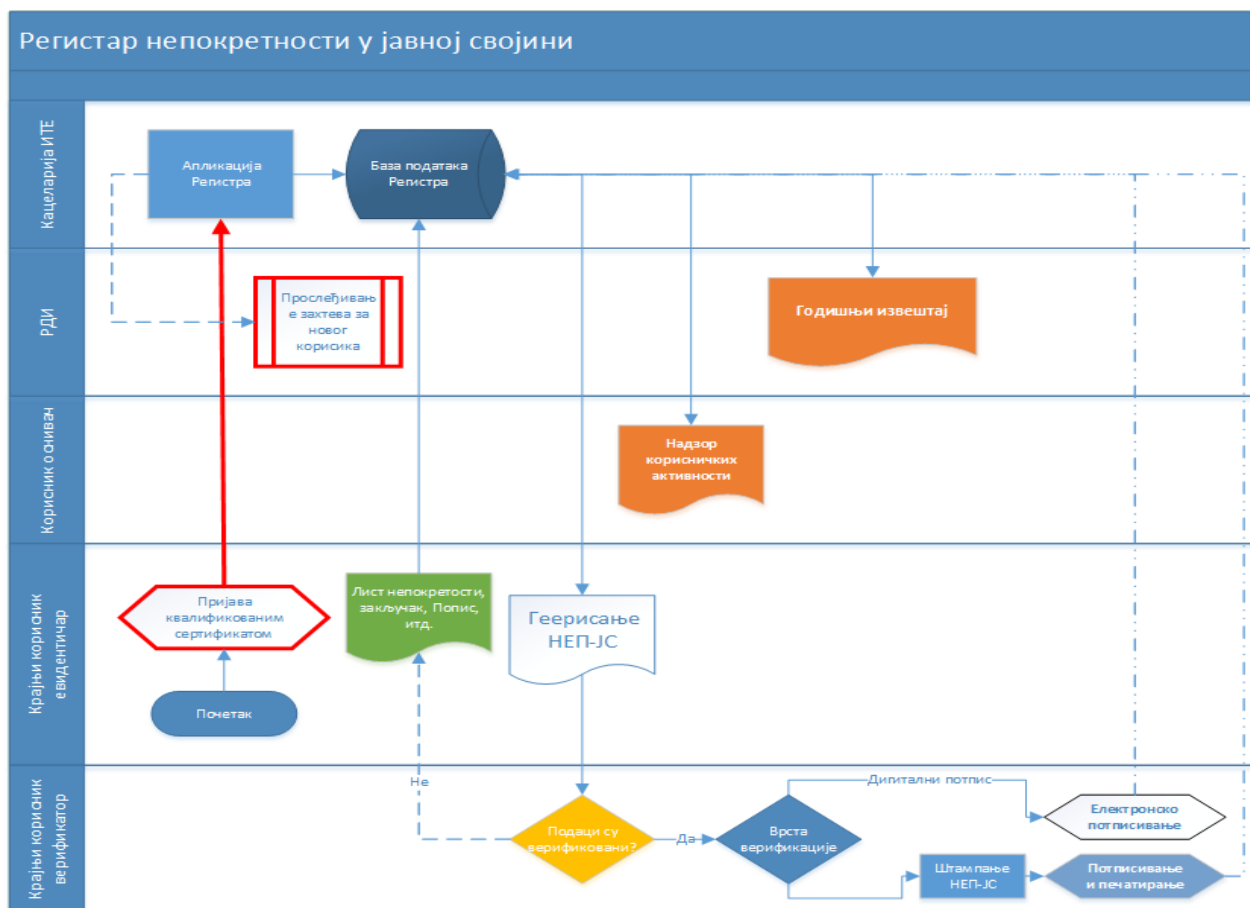


Послови који се могу обавити у сопственим апликацијама, а које су набавили и користе их корисници, могу се сврстати у најмање девет група и то:

1. Евидентирање у Регистру непокретности;
2. Послови закупљивања непокретности;
3. Евидентирање у књиговодству;
4. Правни статуси и исправе коришћења непокретности;
5. Власници/Сувласници непокретности;
6. Комунална опремљеност непокретности;
7. Документација о непокретности;
8. Просторни подаци непокретности;
9. Управљање предметом у органу (писарница).

На овај начин ИСРНЈС компјутеризује само евидентирање у Регистар непокретности, од девет група послова која обављају лица на овим пословима, чиме је притом корисност за употребу свега 11%.

Слика 2.6. Процес евидентирања непокретности у Регистар



Овако низак ниво обухвата пословних процеса рачунарске апликације ИСРНЈС, обесхрабрио је кориснике да је и поред проблема у доступности редовно употребљавају. Корисници Регистра непокретности у јавној својини нису унели податке о свим непокретностима, или их нису уносили уопште, зато што нису препознали апликацију као систем за евидентирање који ће користити и њима, са свим оним функционалностима које су им потребне.



Слика 2.7. Пример сопствене апликације за управљање непокретностима

https://gis.rancevo.rs/ Пријава корисника eSalter RGZ Катастар непокретно...

Селекциониран регистар непокретности

Корисник: Славој Петров

Повратак на почетну страну

Општи параметри

Инвентарски број:

Катастарска општина:

Број листа непокретности:

Број парцеле:

Насеље:

Зона града:

Врста непокретности:

Тренутна измена:

Субјект који поседује предметну непокретност/Корисник:

Напредни параметри

Број уговора:

Књиговодствена вредност:

Висина закупа:

Датум истека закупа:

Тип закупаца: Физичко лице Правно лице

Закупац:

10 << 2 од 9 >>

Број листа непокретности	Број парцеле	Број објекта	Насеље	Катастарска општина	Зона града	Врста непокретности	Корисник непокретности
1 11831	4244	1	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Зграда	Дом здравља Панчево , 08913889
2 11831	4244	2	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Зграда	Дом здравља Панчево , 08913889
3 11831	4244	3	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Зграда	Дом здравља Панчево , 08913889
4 11831	4244	4	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Зграда	Дом здравља Панчево , 08913889
5 11831	4244	5	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Помоћни објекти	Дом здравља Панчево , 08913889
6 11831	4244	6	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Помоћни објекти	Дом здравља Панчево , 08913889
7 11831	4244	7	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Помоћни објекти	Дом здравља Панчево , 08913889
8 11831	4244	8	ПАНЧЕВО	ПАНЧЕВО		Помоћни објекти	Дом здравља Панчево , 08913889
10 1524	45		БАНАТСКО НОВО СЕЛО	БАНАТСКО НОВО СЕЛО		Зграда	Дом здравља Панчево , 08913889



ЗАКЉУЧАК 3: Постојећи начин приступа апликацији који се огледа у обавезној употреби електронског сертификата је код једног броја корисника отежао или онемогућио рад, због тога што лица задужена за унос немају електронски сертификат, или због техничких проблема са његовим коришћењем.

У функционалним захтевима апликативног софтвера Регистар непокретности у јавној својини, које су дефинисале РДИ и ДЕУ, предвиђено је да се регистрација корисника врши путем дигиталног сертификованог електронског потписа, што је тренутно једини начин пријаве лица које врши унос и лица које потврђује тачност унетих података. Логичка контрола приступа као једна од мера информационе безбедности треба да обезбеди ефикасан и ефикасан начин обезбеђења података и апликације, али и да буде усаглашена са пословним циљевима, тј. да поред обезбеђења потребног нивоа сигурности буде и практична. Наш циљ је био да утврдимо да ли се на адекватан начин управља безбедношћу информационог система?

На основу постављеног циља, ради анализе ефикасности и ефикасности примењених мера информационе безбедности ИСРНЈС и начина приступа апликацији, формулисали смо следећа питања:

- Како РДИ управља приступом систему и врши контролу приступа?
- Како РДИ управља континуитетом пословања и процесом опоравка система у случају хаварије?

Закључак заснивамо на следећим налазима:

РДИ је избором начина приступа апликацији обезбедила потребан ниво сигурности али је истовремено отежале и/или онемогућила употребу апликације једном броју корисника, тачније оним корисницима чији запослени који раде на пословима уноса или потврде тачности података немају електронски сертификат који је потребан за пријаву на систем и унос података, или није одређено лице које ће вршити потврду тачности података, или то лице нема електронски сертификат;

Други проблем који се јавља код корисника у вези приступа апликацији Регистар непокретности у јавној својини је проблем приступа услед коришћења неадекватних web browser-а који не подржавају рад са електронским сертификатом који се користи. У оваквим случајевима корисницима је рад отежан/успорен или онемогућен било због тога што корисници нису предузели одговарајуће кораке за решавање тог проблема, са једне стране стране, или услед непостојања одговарајуће ИТ подршке код једног броја корисника, са друге стране.

Налаз 3.1: Обавезност коришћења електронског сертификата за приступање апликацији је отежало или онемогућило рад у ИСРНЈС.

Контрола приступа (енг. Access control) подразумева контролу примене права на коришћење одређене апликације (приступа софтверу). Контрола приступа омогућава да само корисници са одговарајућим правима има право приступа одређеним подацима.

У случају Регистра непокретности у јавној својини, корисник приступа апликацији преко портала Е-управа пријављивањем квалификованим електронским сертификатом, а по извршеној регистрацији код Канцеларија за ИТЕУ. На сајту РДИ се налази корисничко упутство и



тutoriјали којима су приказане радње код уноса података у Регистар непокретности у јавној својини⁴¹.

Добављач услуге (ЕСС) има право приступа ИСРНЈС са администраторским правима.

РДИ је доставила списак корисника апликације на коме се налази 2.342 корисника⁴² који имају право приступа апликацији и који су евидентирани као корисници апликације⁴³. Представници РДИ су навели да је списак корисника апликације Списак корисника јавних средстава који објављује Управа за трезор, што значи да је око 10.500 потенцијалних корисника апликације. То значи да је у претходне 3 године апликацију користило приближно 22% корисника.

Унос нових корисника се врши аутентификацијом на порталу Е-Управе и за представнике државних органа користи се логовање квалификованим сертификатима⁴⁴. Квалификовани сертификат мора да садржи минимум следеће податке везане за кориснике:

- Име и презиме овлашћеног лица,
- ЈМБГ овлашћеног лица,
- Назив корисника у чије име уноси податке.

Приликом сваког приступа врши се провера сертификата. Прво овлашћено лице које се пријављује на систем добија могућност да администрира остале корисничке налоге за припадајућег корисника⁴⁵.

Канцеларија за ИТЕУ евидентира институције и државне органе и њихове представнике у „back office“ портала Е-Управа. Логовањем корисника у апликацију формира се списак корисника⁴⁶.

Поступак логовања на систем (апликацију Регистар непокретности у јавној својини) захтева од корисника да имају квалификовани дигитални сертификат. Такође да би се користила опција масовног уноса непокретности у јавној својини захтева се од корисника да имају квалификовани дигитални сертификат⁴⁷.

Одређен број корисника апликације је навео да апликацију не користи због проблема приступа апликацији, односно да не поседују квалификовани дигитални сертификат. У анкети коју смо спровели, 39% корисника је навело да је имало проблем са приступом апликацији.

⁴¹ Достављена документација и одговор РДИ на сет постављених питања.

⁴² органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, друштва капитала, зависна друштва капитала, установе, јавне агенције.

⁴³ на списку се налази 2.342 корисника апликације.

⁴⁴ Извештај са састанка број 2 РДИ.

⁴⁵ Техничка спецификација. Техничком спецификацијом апликативног софтвера регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини предвиђено је да се регистрација корисника обавља путем дигиталног сертификованог електронског потписа.

⁴⁶ Извештај са састанка број 2 РДИ.

⁴⁷ 81% корисника није упознато са опцијом масовног уноса непокретности у јавној својини.



Слика број 3.1. Проблеми у раду са апликацијом Које проблеме сте имали приликом коришћења апликације?



Налаз 3.2: РДИ није усвојила план континуитета пословања и план опоравка у случају хаварије.

РДИ нема усвојен план континуитета пословања. РДИ је навео да не поседује план пословног континуитета⁴⁸. РДИ је донео ИКТ политике и процедуре (у априлу 2019. године) чији предмет су политике и процедуре којима се ближе уређују принципи, начин и процедуре коришћења информационог система, као и овлашћења и одговорности у вези са безбедношћу и ресурсима ИКТ система у РДИ⁴⁹.

РДИ нема резервни план за случај да добављач услуга не пристане/откаже даље одржавање апликативног система Регистар непокретности у јавној својини.

У донетим ИКТ политикама и процедурама:

- дефинисане су само ИКТ процедуре везане за интерно пословање РДИ,
- нису прописани поступци за случај прекида рада апликативног система Регистар непокретности у јавној својини.

Табела број 3.1. Период трајања уговора о одржавању апликативног система Регистра непокретности

Назив уговора	Период важења	Напомена
Уговор о одржавању апликативног система Регистра непокретности ⁵⁰	25. јул 2016-31. децембар 2017.	Први уговор о одржавању
	8. јануар 2018-31. децембар 2018.	Други уговор о одржавању
	26. јул 2019-26. јул 2020.	Трећи уговор о одржавању

РДИ у периоду од 7 месеци (јануар-јул 2019. године)

- није имала потписан уговор о одржавању и унапређењу апликативног система Регистра непокретности у јавној својини,
- није обезбедила континуитет пословања и
- није имала резервни план за случај да добављач услуга не пристане/откаже даље одржавање апликативног система Регистар непокретности у јавној својини .

⁴⁸ Одговор РДИ на питање да ли има планска документа план континуитета пословања и план опоравка у случају хаварије.

⁴⁹ ИКТ политике и процедуре РДИ.

⁵⁰ Уговор о одржавању апликативног софтвера за 2019-2020. годину.



РДИ је навела да не поседује план опоравка у случају хаварије⁵¹. РДИ је донела ИКТ политике и процедуре (у априлу 2019. године) чији предмет су политике и процедуре којима се ближе уређују принципи, начин и процедуре коришћења информационог система, као и овлашћења и одговорности у вези са безбедношћу и ресурсима ИКТ система у РДИ⁵². У донетим ИКТ политикама и процедурама

- дефинисане су само ИКТ процедуре везане за интерно пословање РДИ,
- нису прописани поступци опоравка у случају хаварије.

РДИ нема резервне копије података везане за Регистар непокретности у јавној својини што је основа за опоравак у случају хаварије. РДИ је навео да се израда резервних копија обавља аутоматски на серверима који имају по 2 диска који су у надлежности Канцеларије за ИТЕУ и да они немају улогу и одговорност у овој процедури⁵³.

У уговорима о одржавању и унапређењу апликативног система Регистра непокретности у јавној својини за период од 2016. до 2019. године нису наведене опције израде резервних копија података.

У уговору о одржавању апликативног система за период 2019-2020. године РДИ се обавезује да врши формирање и чување резервних копија база података и софтвера на интерне и екстерне медијуме. Уговором је дефинисана обавеза изабраног добављача услуге одржавања да РДИ да препоруку и упутство за подешавање системског окружења, формирање и чување резервних копија база података и софтвера⁵⁴. Уговор о одржавању апликативног софтвера Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини је потписан 26. јула 2019. године, односно у току поступка ревизије.

Анализом уговора о набавци апликативног софтвера и уговора о одржавању апликативног софтвера дошли смо до следећих закључака:

- РДИ не врши очување организационог знања као кључна заинтересована страна и као носилац посла евидентирања непокретности у јавној својини.

РДИ не врши очување организационог знања о апликативном софтверу, као кључна заинтересована страна и као носилац посла евидентирања непокретности у јавној својини. РДИ нема запослене и обучене кадрове који могу управљати апликативним софтвером у случају раскида уговора о одржавању или непродужавања уговора о одржавању.

⁵¹ Одговор РДИ на питање да ли има планска документа план континуитета пословања и план опоравка у случају хаварије.

⁵² ИКТ политике и процедуре РДИ.

⁵³ Одговор РДИ на питање да ли има планове и процедуре за израду резервних копија, улога РДИ и одговорност за редовну израду резервних копија података, време чувања резервних копија, безбедност резервних копија.

⁵⁴ Уговор о одржавању апликативног софтвера за 2019-2020 годину.



V Мере предузете у току ревизије

У току вршења ревизије, новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места од 07.3.2019. године у организационој структури РДИ је дефинисао само једно радно место са описом послова који се односе на информационе технологије⁵⁵, што је недовољан број, имајући у виду законске обавезе, важност, број корисника апликације и велики број података који треба да садржи Регистар непокретности у јавној својини. РДИ треба да буде у могућности да одржи функционисање Регистра непокретности у јавној својини и у случају прекида сарадње са добављањем услуге, за шта је неопходан стручан и обучен кадар.

У току вршења ревизије, РДИ је у априлу 2019. године усвојила документ „ИКТ политике и процедуре“⁵⁶ којим је дефинисано да је Сектор за финансијско-материјалне и опште послове, Одељење за опште послове одговорно за планирање, праћење рада, одржавање рада ИКТ система и сервиса и спровођење бекапа свих серверских података, као и управљањем логичким приступом систему и апликацијама.

Наведеним документом нису прецизно утврђени послови везани за информациону безбедност, а како је дефинисано у члану 2 Уредбе о ближем уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја:

„Оператор ИКТ система од посебног значаја (у даљем тексту: оператор ИКТ система) је дужан да, у оквиру организационе структуре, у складу са природом, обимом и сложености пословања утврди послове и одговорности запослених у циљу управљања информационом безбедношћу.

У току вршења ревизије, уговором о одржавању апликативног система за период 2019-2020. године РДИ се обавезује да врши формирање и чување резервних копија база података и софтвера на интерне и екстерне медијуме. Уговором је дефинисана обавеза изабраног добављача услуге одржавања да РДИ да препоруку и упутство за подешавање системског окружења, формирање и чување резервних копија база података и софтвера. Уговор⁵⁷ о одржавању апликативног софтвера Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини је потписан 26. јула 2019. године, односно у току поступка ревизије.

⁵⁵ Извод из Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број 110-1 од 07.3.2019. године.

⁵⁶ 50 ИКТ политике и процедуре РДИ.

⁵⁷ Уговор о одржавању апликативног софтвера за 2019-2020. годину.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.



Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



ПРИЛОЗИ



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законску и подзаконску регулативу, стручну литературу, као и све податке добијене од субјеката ревизије (РДИ и Канцеларија за ИТЕУ) и других субјеката, корисника апликативног система Регистар непокретности у јавној својини (АП Војводине, јединица локалне самоуправе, јавних предузећа, здравствених установа). Анализирали смо податке и информације за период од 2016. до 2018. године. Такође смо за поједине анализе користили и податке из 2019. године.

У вези са ефикасношћу информационог система регистра непокретности у јавној својини анализирани су области развоја и набавке информационог система, апликативних контрола у вези информационог система и информационе безбедности. У циљу потврђивања информација из документације и прикупљања података који нису доступни у документима, обавили смо интервјуе, послали анкете и упитнике корисницима информационог система регистра непокретности у јавној својини.

Анкета за кориснике

Послата је анкета на е-маил адресе корисника апликације (јединице локалне самоуправе, републичка јавна предузећа, здравствене установе) са следећим питањима:

Изаберите врсту ваше организације:
• Министарство
• Орган у саставу министарства
• Локална самоуправа - директни корисник
• Локална самоуправа - индиректни корисник
• Посебна организација
• Организација обавезног социјалног осигурања
• Јавно предузеће
• Остало
Да ли водите евиденције о непокретностима у јавној својини које користите, у складу са Законом о јавној својини? *
• Да
• Не
• Остало
Непокретности дефинисане у члану 64. Закона о јавној својини.
Да ли сте унели све непокретности које користите, у Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини?
• Да
• Не



<ul style="list-style-type: none"> • Делимично
<ul style="list-style-type: none"> • Остало
<p>Да ли поседујете (преузимате) базе података из Републичког геодетског завода о непокретности које се налазе у својини вашег органа, организације, предузећа друштва капитала, установе, јавне агенције?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Да
<ul style="list-style-type: none"> • Не
<ul style="list-style-type: none"> • Остало
<p>Да ли поседујете интерну (сопствену) електронску евиденцију о непокретности у јавној својини које користите?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Да
<ul style="list-style-type: none"> • Не
<ul style="list-style-type: none"> • Остало
<p>Да ли користите web апликацију Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Да
<ul style="list-style-type: none"> • Не
<ul style="list-style-type: none"> • Остало
<p>Ако нисте попунили Регистар непокретности у јавној својини, наведите који је разлог? *</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Нисам информисан о законској обавези регистрације
<ul style="list-style-type: none"> • Лоша интернет конекција
<ul style="list-style-type: none"> • Проблем са електронским потписом (личном картом)
<ul style="list-style-type: none"> • Спор одзив апликације
<ul style="list-style-type: none"> • Превише података је обавезно унети
<ul style="list-style-type: none"> • Немамо интерну електронску евиденцију о непокретностима
<ul style="list-style-type: none"> • Све је превише компликовано
<ul style="list-style-type: none"> • Остало
<p>Ако сте делимично попунили Регистар непокретности у јавној својини, наведите који је разлог? *</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Нисам информисан о законској обавези регистрације
<ul style="list-style-type: none"> • Лоша интернет конекција
<ul style="list-style-type: none"> • Проблем са електронским потписом (личном картом)
<ul style="list-style-type: none"> • Спор одзив апликације



• Превише података је обавезно унети
• Немамо интерну евиденцију о непокретностима
• Све је превише компликовано
• Остало.
Да ли сте користили опцију масовног увоза података у Регистар непокретности?
• Нисам знао за ову опцију.
• Знам за ову опцију али и није била потребна.
• Користио сам је и задовољан сам са њом.
• Користио сам и имао проблема приликом употребе.
• Остало.

Упитник за кориснике

Обављени су интервјуи са лицима задуженим за имовинско-правна питања (и запосленим на пословима уноса непокретности у јавној својини) код следећих корисника апликације Регистар непокретности у јавној својини: АП Војводина, град Нови Сад, град Панчево, град Зрењанин, град Смедерево, град Пожаревац и град Београд. На састанцима су постављена унапред припремљена следећа питања:

РБ	Питања
1	Да ли користите апликацију Регистар непокретности у јавној својини?
2	Према Вашој евиденцији податак о броју непокретности у ЈС коју користите, колико је унето у регистар РДИ, а колико је у Вашем интерној евиденцији (систему)?
3	Да ли поседују базе података од РГЗ-а?
4	Када сте последњи пут унели преузимали базе података од РГЗ-а?
5	Да ли вршите појединачни или масовни или сте користили оба приступа код унос података?
6	Када сте почели да користите апликацију?
7	Када сте последњи пут користили апликацију?
8	У случају да нису скоро користили, који је разлог престанка коришћења апликације?
9	Да ли имате упутство за коришћење, рад са апликацијом?
10	Да ли сте добили упутство за масовни унос?
11	Да ли су случајно имали едукације, ако јесу, када, где, ко?
12	Да ли можете да нам (пошаљете) вашу интерну евиденцију о непокретностима у јавној својини?
13	Да ли имате ваш интерни систем евиденције непокретности
14	Ако имате софтвер, да када је набављен, колико је коштао, како је набављен, да ли је још увек у употреби?
15	Примедбе на софтвер РДИ у смислу а) доступности и брзине рада, б) да ли је једноставна за коришћење, в) да ли су били консултовани при набавци или измене софтвера, г) да ли су имали своју иницијативу упућену ка РДИ?
16	Да ли су имали проблеме, да ли су пријављивали и коме су пријављивали у вези са коришћењем апликације?



РБ	Питања
17	Уколико имате свој систем за евиденцију, коју би оцену дали за РДИ а коју за свој систем, бољи, лакши, потпунији?
18	Ко уноси податке, ко доноси одлуку о томе и како?
19	Шта је документацију, листа непокретности која се користи за попуњавање базе?
20	Остало

Послат је упитник на 169 е-маил адреса корисника апликације (јединица локалне самоуправе, републичка јавна предузећа, здравствене установе) са следећим питањима:

РБ	Питања
1	Да ли користите апликацију Регистар непокретности у јавној својини Републичке дирекције за имовину Републике Србије (РДИ)?
2	Да ли су послови евидентирања непокретности у јавној својини уређени интерним актом (правилник, процедура, упутство, итд, ако је одговор да доставите нам документ)?
3	Када сте почели да користите апликацију Регистар непокретности у јавној својини?
4	Када сте последњи пут користили апликацију Регистар непокретности у јавној својини?
5	У случају да нисте скоро користили, који је разлог престанка коришћења апликације Регистар непокретности у јавној својини?
6	Да ли сте упознати са опцијом масовног уноса података и да ли сте добили упутство за масовни унос?
7	Унос података у Регистар непокретности у јавној својини вршите: а) појединачним уносом б) масовним уносом в) оба начина
8	Да ли сте имали едукације за рад у апликацији Регистар непокретности у јавној својини, ако јесте, када, где, ко је организовао едукацију?
9	Да ли сте имали проблеме приликом коришћења апликације Регистар непокретности РДИ, и коме сте пријављивали те проблеме а) приступ апликацији б) брзина рада у апликацији в) компликована за коришћење г) наведите нешто друго _____
10	Да ли сте били укључени у процес израде апликације Регистар непокретности у јавној својини а) да ли сте били консултовани у процесу израде апликације б) да ли сте имали своју иницијативу упућену ка РДИ? (ако јесте доставите преписку)
11	Колико запослених уноси податке у апликацију (од 0 до 30 запослених)?
12	Да ли постоји овлашћено лице за верификацију НЕП образаца (ако постоји доставити овлашћење)?
13	Наведите документа која користите за унос података у Регистар непокретности у јавној својини (попис, базе података РГЗ-а, интерну евиденцију, итд).
14	Према вашој евиденцији, колико је преостало да унесете непокретности у Регистар непокретности у јавној својини?
15	Када сте последњи пут преузимали базу података од Републичког геодетског завода?
16	Ако сте комуницирали са РДИ или "Е smart systems" доо Београд (произвођач апликације) доставите нам преписку (електронску пошту).



РБ	Питања
17	Ако имате сопствену апликацију, када је набављена, колико је коштала, из којих извора је финансирана (из донације, сопствених средстава, поклон...) и колико кошта годишње одржавање?
18	Доставите нам упутство за вашу сопствену апликацију.
19	Пошаљите нам вашу интерну евиденцију непокретности (до 18МБ на е-маил, за веће фајлове послаћемо вам детаљно упутство).
20	Да ли је ваша апликација компатибилна са Регистром непокретности у јавној својини (када је у питању обавезни скуп података за унос, и извоз података у формату за масовни унос у Регистар непокретности)?
21	Да ли имате ИТ службу и да ли она пружа подршку приликом коришћења апликације Регистар непокретности у јавној својини?

Обављени су састанци са субјектима ревизије, другим субјектима, примљена су документа од субјеката ревизије путем електронске поште и интранет портала ДРИ, прикупљена су документа из јавно доступних извора.

На овај начин, до саме израде извештаја, прикупљене су све четири категорије ревизијских доказа:

Нематеријални докази (интервјуи, упитници и анкете) од субјеката ревизије РДИ и Канцеларије за ИТЕУ и других субјеката (корисника апликације).

Документарни докази као писани документи – документација прикупљена од субјеката ревизије РДИ и Канцеларије за ИТЕУ, евиденције, статистички подаци, и други извештаји.

Физички докази – прикупљени обиласком других субјеката (корисника апликације).

Аналитички докази – анализе рађења на бази добијених одговора на анкете и упитнике, анализе базе података Регистра непокретности у јавној својини, друге анализе и обрачуни.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа и након тога се приступило изради извештаја.



Прилог 2 – О Регистру непокретности у јавној својини

У периоду од 2002. године до 2016. године РДИ је водила интерну јединствену евиденцију средстава у државној својини, у апликацији која је израђена у складу са Законом о средствима у својини Републике Србије⁵⁸ и Уредбом о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини⁵⁹.

Од 2011. године на снази је Закон о јавној својини којим је престао да важи Закон о средствима у својини Републике Србије.

Апplikативни софтвер Регистар непокретности у јавној својини се користи од 8. фебруара 2016. године и процес уноса података о непокретностима је започет од нултог стања за све кориснике. Уговор о набавци апликативног софтвера регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини закључен је 26. децембра 2014. године и вредност уговора је била 1.980 хиљада динара без ПДВ-а. Уговор о набавци је закључила Дирекција за електронску управу (правни претходник Канцеларије за ИТЕУ) са изабраним понуђачем.

Циљ је био обезбеђење:

- Софтвера који омогућава формирање и вођење јединствене евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини
- Формирање централне базе података непокретности у јавној својини
- Примене законских решења у области вођења евиденције непокретности у јавној својини
- Повећање ефикасности и ефективности Републичке дирекције за имовину кроз аутоматизацију већег дела пословних процедура
- Рационализација послова кроз уштеду времена и унапређење других функционалности
- Вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини путем веб апликације
- Периодично извештавање о стању непокретности у јавној својини

Апplikативни софтвер „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“ садржи функционалности које омогућавају да се у електронском облику евидентирају подаци и о њима извештава и то из две области: Евиденције непокретности у јавној својини и Извештавању о структури и вредности нефинансијске имовине.

Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 70/2014 и 19/15), прописује се садржина и начин вођења евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини коју воде корисници и носиоци права коришћења, рокови за достављање података РДИ и начин вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини, коју води РДИ.

Корисници, односно носиоци права коришћења на које се односе одредбе ове уредбе су органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, јавна предузећа, друштва капитала, зависна друштва капитала, установе, јавне агенције и друга правна лица, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Појединачни образац са подацима о непокретности у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења - НЕП-ЈС и збирни образац о збирним подацима о стању непокретности у јавној својини по врстама и вредности - ЗОС-ЈС, одштампани су уз ову уредбу и чине њен саставни део.

⁵⁸ „Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05-др.закон.

⁵⁹ „Службени гласник РС“, бр. 27/96.



Правилник о садржају извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 65/14) прописује садржај извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине Републике Србије који Републичка дирекција за имовину Републике Србије (у даљем тексту: Дирекција) доставља Министарству финансија – Управи за трезор, ради састављања завршног рачуна буџета Републике Србије за претходну годину. Саставни део овог правилника чине Обрасци СВИ1 за непокретности и СВИ2 за покретне ствари, као и збирни обрасци СВИ1/ЗБИР и СВИ2/збир који су одштампани уз овај правилник и чине његов саставни део.

Апликација „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“ омогућава корисницима, односно носиоцима права коришћења на непокретностима у јавној својини да у електронској форми води посебну евиденцију о непокретностима, збирне податке о непокретностима, податке о структури и вредности нефинансијске имовине, генерисање релевантних извештаја као и евиденцију корисника и администрацију шифарника.

Апликација Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини је WEB апликација развијена на .NET 4 платформи. Софтвер је направљен коришћењем следећих технологија: AngularJS, WEB API, WCF, SQL 2008 R2, SQL Server Reporting Services (SSRS) .

Све пропратне акције у апликацији су праћене одговарајућом поруком. Уколико је одређена акција успешно обављена апликација ће приказати поруку о успешно обављеној акцији, а уколико одређена акција није успешно обављена апликација ће приказати поруку о разлогу грешке која је довела до неиспуњења акције.

Логовање корисника у апликацију „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“ се врши аутентификацијом на порталу еУправе <http://www.euprava.gov.rs> и за представнике државних органа користи се логовање квалификованим дигиталним сертификатима. Дирекција за електронску управу евидентира институције државних органа и њихове представнике у „back office“ портала еУправа.

Улоге корисника у апликацији

Улоге у апликацији Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини су подељене на:

1. Корисник – Сваки корисник који се на порталу еУправе представи као представник државне управе или локалне самоуправе путем квалификованог дигиталног сертификата који је заведен како је објашњено у тачки 1.3 има право уноса непокретности)
2. ЈБКЈС – Корисник који је приликом уноса непокретности и предаје електронског НЕП-ЈС обрасца унео свој Јединствени број корисника јавних средстава издат од стране Управе за трезор (ЈБ КЈС)
3. ЈЛС (Јединица локалне самоуправе) – Корисник који је унео непокретност и предао електронски НЕП-ЈС образац а Администратор софтвера Регистар непокретности (улога РДИ) га је препознао као ЈЛС и на Евиденцији корисника му доделио улогу ЈЛС.
4. АП (Аутономна покрајина) - Корисник који је унео непокретност и предао електронски НЕП-ЈС образац а Администратор софтвера Регистар непокретности (улога РДИ) га је препознао као АП и на Евиденцији корисника му доделио улогу АП.
5. РДИ (Републичка дирекција за имовину РС) – Администраторска улога коју имају сви запослени у Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије. Ова улога има најшири скуп права и може да види и користи све функционалности софтвера Регистар



непокретности. Ова улога види и све податке унете у софтвер од стране било које друге улоге. Једино РДИ има права на администрацију Шифарника апликације.⁶⁰

1. Корисник који се улогује у апликацију може да:

- унесе и достави НЕП-ЈС образац
- претражи предате и непредате НЕП-ЈС обрасце
- генерише и достави ЗОС-ЈС обрасце и генерише општи извештај

2. ЈБКЈС је корисник који поред већ наведених могућности обичног корисника може и да:

- Унесе и достави СВИ1 и СВИ2 извештаје

3. АП и ЈЛС су корисници имају право на следеће функционалности:

- Евиденција непокретности
- Збирни подаци о непокретности
- Структура и вредност имовине
- Извештаји и Евиденција корисника

У свим функционалностима корисници ЈЛС и АП виде и обрађују искључиво своје и податке корисника чији су оснивачи. Оснивачи корисника су институције са улогом АП/ЈЛС. Да би корисник добио улогу АП/ЈЛС, потребно је да унесе једну непокретност на којој има право коришћења, како би му Дирекција доделила ову улогу. Након добијања улоге АП/ЈЛС, овај корисник постаје оснивач за све наредне кориснике које је он евидентирао кроз попуњавање НЕП-ЈС обрасца.

1. РДИ има право над свим функционалностима апликације и виде податке над свим непокретностима и њиховим корисницима.

Главни мени апликације

Испод заглавља апликације се налази главни кориснички мени апликације.

Мени апликације садржи странице (екране):

1. ЕВИДЕНЦИЈА НЕПОКРЕТНОСТИ

Унос нове непокретности

Претрага непокретности по кориснику или по непокретности

Претрага по предатим или непредатим подацима

2. ЗБИРНИ ПОДАЦИ О НЕПОКРЕТНОСТИ

Генерисање ЗОС-ЈС образаца по жељеном датуму

Преглед историје ЗОС-ЈС образаца

3. СТРУКТУРА И ВРЕДНОСТ ИМОВИНЕ

Унос СВИ1 и СВИ2 обрасца

Претрага предатих СВИ1 и СВИ2 образаца

Преглед историје СВИ образаца

⁶⁰ Регистар непокретности-техничка документација.



4. ИЗВЕШТАЈИ

Општи извештај

Посебни извештај

5. ЕВИДЕНЦИЈА КОРИСНИКА

Листа корисника без права над функционалностима апликације

Приликом покретања апликације почетна страна приказује страну „Евиденција непокретности“.

Слика прилог 2.1. Екрански приказ главног менија

Слика прилог 2.2. Пријава на систем



Прилог 3 – Сопствене апликације корисника за евиденцију непокретности у јавној својини

Многе локалне самоуправе су преко организације СКГО учествовале у пројектима којима је за циљ био унапређење локалне самоуправе.

Органи јавне управе који су само корисници непокретности у јавној својини и већину тих непокретности користе само за обављање додељених послова, имају смањене потребе за управљање имовином и она се своди често само на евидентирање у рачуноводству.

Такви корисници најчешће користе просте спискове и једноставне евиденције у облику физичких досијеа или електронских докумената најчешће дигитализованих као и израђених у ворду или екселу.

Слика прилог 3.1. Евиденција у екселу

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
441	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТСКИ СОКОЛАЦ	РИТ	993	5919	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
442	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТСКИ СОКОЛАЦ	РИТ	995	6625	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
443	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			2568	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
444	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			5877	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
445	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			2292	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
446	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			10130	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
447	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			6840	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
448	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			2826	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	ИБ 12-01606-1
449	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			6886	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
450	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			55	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
451	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			7880	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
452	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			5782	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
453	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			14796	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
454	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			12154	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
455	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			5398	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
456	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			11487	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
457	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			9766	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
458	ПЛАНДИШТЕ	БАНАТО			5997	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА	247076/2111	
459	АПАТИН				23707	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
460	АПАТИН				26265	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
461	АПАТИН				22530	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
462	АПАТИН				80374	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
463	АПАТИН				68893	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		ИБ 12-01723
464	АПАТИН				12200	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
465	АПАТИН				6176	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
466	АПАТИН	СОНТА	ШУМА	10072	1896	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
467	АПАТИН	СОНТА	ШУМА	10073	2433	1/1	КАНАЛСКА МРЕЖА		
468									
469									

Када је у питању орган локалне самоуправе, који у свом саставу има директне, индиректне буџетске кориснике и посебно јавна комунална предузећа, сложеност имовинско-правних послова и број непокретности намеће потребу за набавком софтверске апликације и базе података. Тада је реч о корисницима који имају више запослених лица на тим пословима. Такав случај корисника који имају своје ИТ стручњаке решава самосталном израдом апликације најчешће у аксесу.



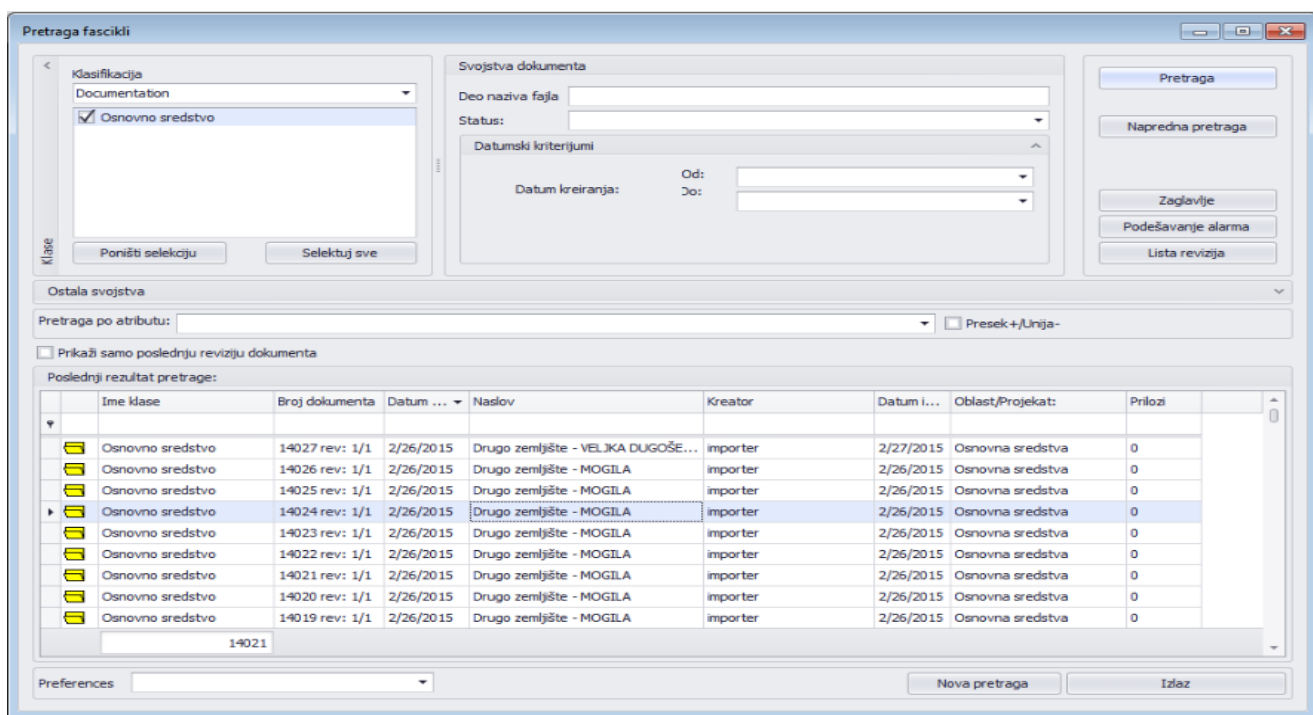
Слика прилог 3.2. Мини апликација до 5 корисника у аксесу

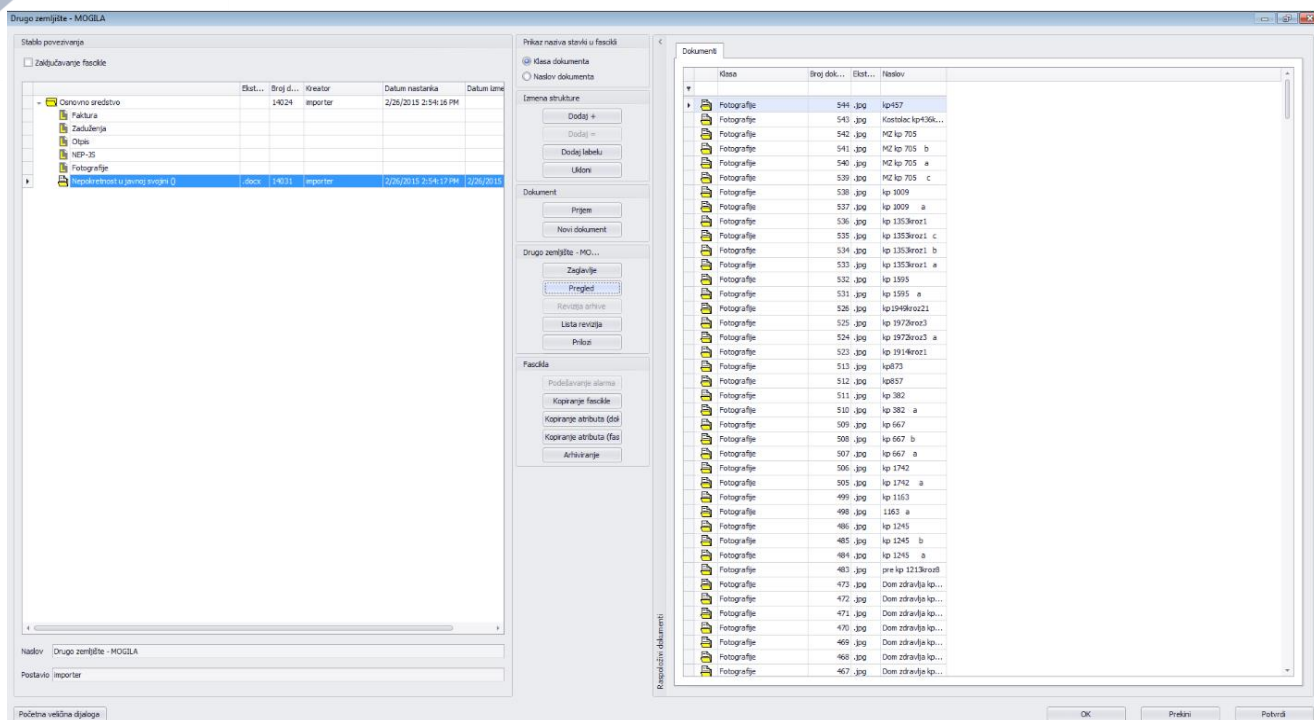


Апликације лиценцираних произвођача

Локалне самоуправе које имају организационе капацитете и учествују у пројектима, набављају софтверска решења од лиценцираних произвођача када се као расходи појављују трошкови одржавања и унапређења функционалности таквог софтвера.

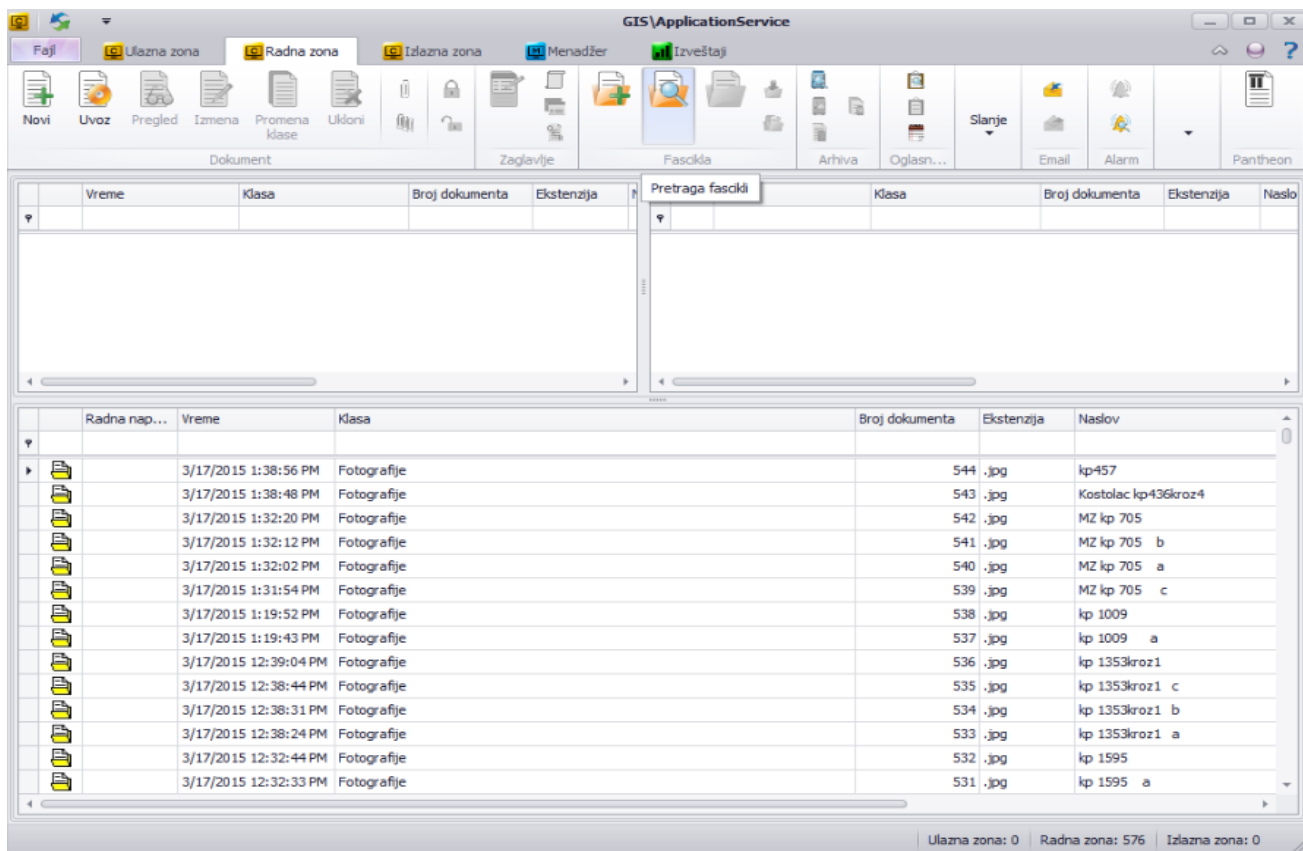
Слике прилог 3.3. Апликација за евидентирање непокретности





Апликације за управљање непокретношћу су често повезане са ГИС⁶¹ системима и учртаним графичким позицијама на територији локалне самоуправе.

Слика прилог 3.4. Апликација повезана са ГИС

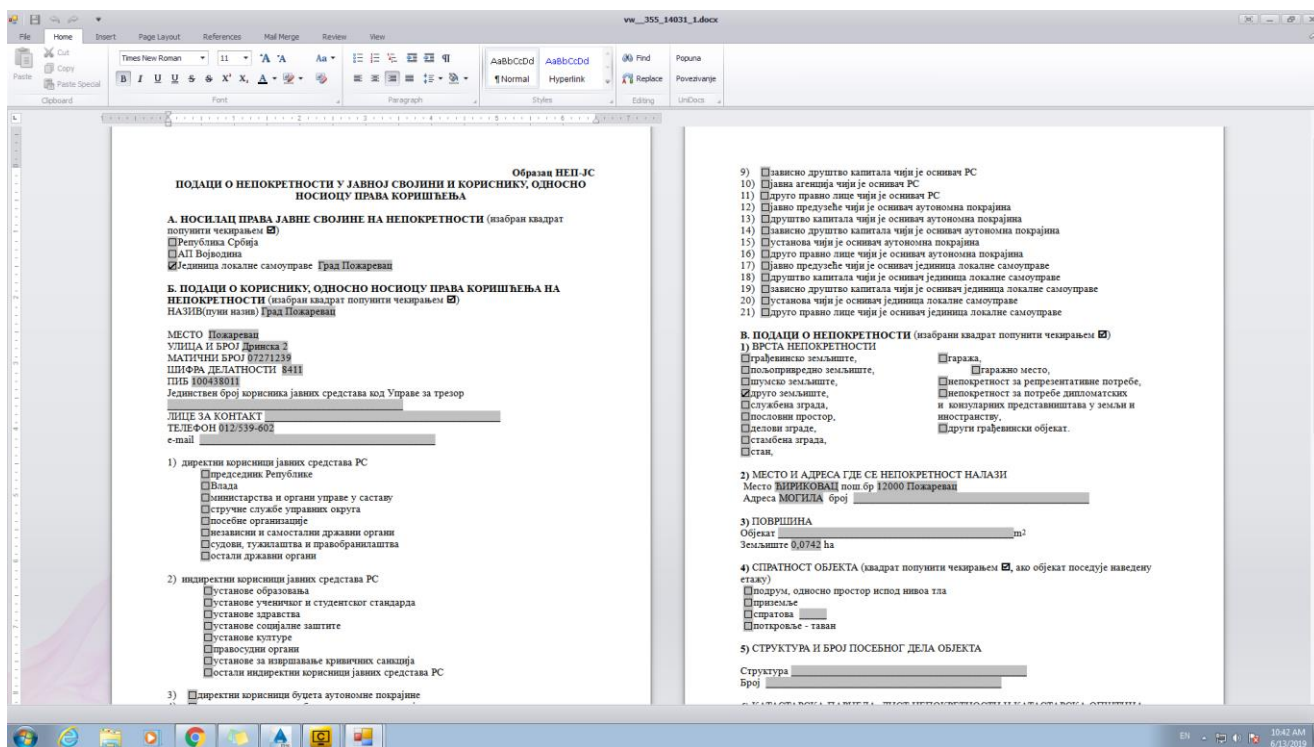


⁶¹ Географски Информациони Систем обухвата карте, са учртаним парцелама, путевима, водоводном и канализационом инфраструктуром, водовима и ниво детаља зависи од ажурности корисника.



Такве апликације могу имати и опцију генерисање НЕП-ЈС обрасца, што није доказ да је та непокретност евидентирана и у ИСРНЈС.

Слика прилог 3.5. Генерисања НЕП-ЈС обрасца из сопствене апликације





Прилог 4 – ИТ управљање, развој и набавка и ИТ операције

ИТ управљање је интегрални део управљања организацијом и обухвата организационо вођење, институционалне структуре и процесе и друге механизме (извештавања и повратне информације, спровођење, ресурсе итд.) који обезбеђују да ИТ системи подржавају организационе циљеве и стратегију, док умањују ризике и ефективно управљају ресурсима.

ИТ управљање има кључну улогу у одређивању контролног окружења и поставља темеље за успостављање стабилних пракси интерне контроле и извештавања на функционалним нивоима за управљачки надзор и преглед.

Процес развоја, набавке или уговарања решења треба планирати тако да се може управљати ризицима и максимизовати шансе за успех. Поред тога, захтеви за ова решења треба да буду идентификовани, анализирани, документовани и разврстани по приоритетима. Организације такође треба да користе функцију уваровања у квалитет и тестирања како би гарантовала квалитет ових решења.

Ревизор такође треба да размотри начин како субјект ревизије управља ИТ операцијама (серверима, радним станицама, штамачима, мрежним ресурсима итд.) да ли подржава рад запослених на проактиван начин, да ли одговара корисницима и управља инцидентима као и другим сигурносним проблемима како не би дошло до угрожавања пословних функција.

ИТ управљање

Основна улога ИТ управљања је да обезбеди: да ИТ систем одговара пословним потребама; да планира будуће промене на систему; да обезбеди неопходан ниво интерних контрола; да има одговарајућу организациону структуру и прецизно дефинисане описе послова запослених на ИТ пословима; и да ли примењује неопходне политике и процедуре који се односе на ИТ систем. Општи оквир ИТ управљања је приказан на следећој блок шеми⁶²:

Слика прилог 4.1. Општи оквир ИТ управљања



⁶² WGITA-IDI IT Audit Handbook 2014, страна 18.



Организациона структура, правила и процедуре

ИТ организациона структура подразумева:

- управни одбор за ИТ, или неко друго тело које предлаже ИТ решења за текуће или нове пословне процесе, и учествује у процесу набавке нових ИТ система, или измене постојећих. Ове одлуке подразумевају и одабир „сопствених на супрот купљених“ решења, а у циљу дугорочног смањења трошкова, и успостављања и чувања знања и капацитета РДИ.
- лице одговорно за управљање ИКТ системом, са одговарајућим знањем и искуством на тим пословима
- јединица (сектор, служба, одељење) одговорно за одржавање, развој и заштиту ИТ система, са описом послова који обезбеђује дефинисање улоге и раздвајања одговорности када су у питању послови на одржавању и контроли информационог система, а како је предвиђено Уредбом о ближејем уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја.⁶³

Приликом утврђивања одговорности запослених потребно је предвидети и одговорност за обавештавање надлежних органа о инцидентима у ИКТ систему, у складу са прописима.

Развој и набавка

Процес развоја и набавке нових ИТ решења за пословне процесе обухвата:

- фазу идентификовања, анализе, одобравања и приоритизације захтева; У овој фази, важно је да процес идентификације захтева укључи све заинтересоване стране, или другим речима, све будуће кориснике система, у случају наше ревизије дакле не само запослене у РДИ који ће управљати системом, не само запослене у ИТ који ће систем одржавати (у овом конкретном случају то ради добављач система – ЕСС), већ и крајње кориснике који уносе податке, али и њихов технички кадар који треба да ради на обезбеђивању техничких ИТ услова и пружи адекватну стручну ИТ подршку корисницима.
- фазу управљања пројектима и контроле тог процеса; Управљање пројектом и контрола пројекта је процес у којем је потребно дефинисати план и фазе пројекта, трошкове пројекта, одређивање групе или група које ће водити/контролисати кључне активности итд. као и надзор и периодично извештавање руководства о статусу пројекта и предлог евентуалних примена корективних мера када ток пројекта није у складу са планом пројекта, или када трошкови неког дела или неке фазе пројекта буду већи него што је предвиђено. Зато је неопходно на самом почетку донети план пројекта који ће садржати све неопходне елементе, и који ће служити управо за праћење целог тога пројекта.
- фазу уверавања у квалитет и тестирање апликације/система; Контролу квалитета врше запослени који су одређени да прате развој пројекта, оцењујући све компоненте и модуле, како у смислу постојања свих предвиђених функционалности, тако и у смислу испуњавања постављених критеријума (на пример критеријум тачности) и других стандарда квалитета (на пример документованост процеса). Тестирање производа се врши како од стране лица која раде на развоју тако и од стране корисника система и других заинтересованих страна. У конкретном случају ИСРНЈС, тестирање је требало вршити и код крајњих корисника како би се уочили на време сви могући проблеми и недостаци.
- фазу управљања конфигурацијом; Одговорни за управљање конфигурацијом одобрава и учествује у процесу имплементације нових верзија софтвера (делова система, модула

⁶³ Уредба о ближејем уређењу мера заштите ИКТ система од посебног значаја



итд.) у производно окружење, а након спроведених тестирања. Неопходно је обезбедити да систем функционише и након спроведених промена, и да је при томе обезбеђен интегритет података, софтвера и других пратећих докумената. Цео процес је неопходно документовати.

Ризик приликом развоја и набавке

Ризик који се јавља у току развоја и набавке се доминантно може поделити на:

- ризик везан за неадекватан начин идентификовања захтева (нису укључене све заинтересоване стране) и недовољно детаљне и стручне анализе захтева;
- ризик који се јавља код оних организација које саме развијају апликацију/систем, и он пре свега укључује ризик везан за непостојање довољно стручних лица и довољно неопходног знања у овој области, као и неадекватно тестирање апликације;
- ризик због лошег управљања пројектом (а који се може огледати у повећаним трошковима, предугом трајању неке фазе итд.)

ИТ операције

ИТ операције обухватају свакодневне активности које се обављају у циљу управљања информационим системима и инфраструктуром:

- праћење рада и одржавање сервера;
- управљање мрежним уређајима и мрежном инфраструктуром;
- неопходне интервенције на корисничким налозима и рачунарима;
- успостављање и рад на help-desk-у;
- обезбеђивање неопходних капацитета за смештање података – управљање storage серверима итд.

Поред ових дневних активности, постоје и послови који се односе на системске процесе и послове када је у питање управљање системом:

- управљање активностима везаним за континуитет пословања;
- примена мера информационе безбедности;
- праћење нивоа услуга добављача или трећих лица;
- управљање инцидентима;
- управљање променама;
- и други повезани послови.



Слика 4.2. Домени ИТ операција





Прилог 5 – Апликативне контроле

Прегледи апликативних контрола омогућавају руководству независну процену ефикасности и ефективности дизајна и деловања интерних контрола и процедура у информационом систему, а које се односе на аутоматизовање пословних процеса, идентификацију проблема који се односе на апликацију, а који завређују додатну пажњу.⁶⁴

С обзиром да су апликативне контроле уско повезане са појединачним трансакцијама у овом случају евидентирања непокретности, једноставно је увидети због чега ће тестирање контрола пружити ревизору уверавање о тачности одређених функционалности боље него тестирање општих контрола.

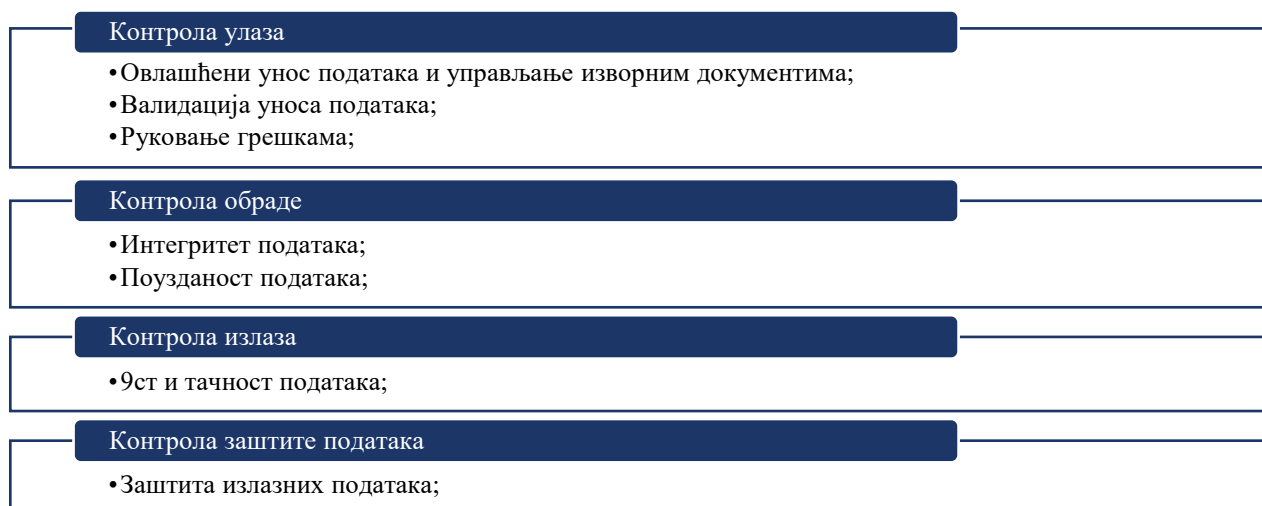
Слика 5.1. Систем апликативних контрола



Информациони систем обухвата: улаз — за улазне податке и документе; обрада — која обрађује унете податке примењујући математичка и логичка правила; излаз — где се појављују резултати обраде у виду екранског приказа, штампаног извештаја, итд. Посебан аспект је заштита — података, информација и/или целокупног система. Информациони системи су повезани на интернет када су изложени ризицима од губитка података, крађе, неовлашћене промене, као и других видова злоупотребе.

Примењујући методологију из Приручника за ИТ ревизију IDI/INTOSAI обавили смо тестирање апликативних контрола улаза података у систем, обраде података, излаза података из система и безбедност података.

Слика 5.2. Апликативне контроле према системској функционалности



⁶⁴ Приручник за ИТ ревизију врховних ревизорских институција WGITA – IDI/INTOSAI, 2013.



Контроле улаза података

Циљ контрола улазних података је провера да ли унос врше овлашћене особе, да ли врше унос из валидних извора података, да ли су подаци тачни и комплетни, а да када то нису апликација не изврши обраду таквих података. Значајан део мера за спречавање обраде невалидних података се осмишљава у фази набавке или развоја апликације. То је време када се у апликацију уграђују сва пословна правила дефинисана у складу са захтевима корисника или техничком спецификацијом. Унос података може да буде мануелни или вођен интерфејсом система када се грешке и омашке могу минимизирати употребом доброг обрасца за улазне податке, адекватне расподеле дужности корисника, и одабиром извора података и одобравањем уноса — ауториизацијом корисника за унос података. Додатне апликативне контроле могу да провере аутентичност, тачност и целовитост унетих података, и могу се уградити у апликацију у виду чекирања (штиклирања) у апликацији којом корисник за контролу/валидацију потврђује исправност унетих података.⁶⁵

Да би смо се уверили у поузданост обраде ИСРНЈС неопходно је да спроведемо проверу апликативних контрола наведене у слици 2.2.

Овлашћени унос података и управљање изворним документима

Скуп докумената није утврђен ни једним општим или интерним актом али сва документа су у току свог животног века евидентирана у деловоднику, поседују заводни број, у складу са Упутством о канцеларијском пословању органа државне управе⁶⁶. И поред тога, послови евидентирања нису систематизовани него се подразумевају из ширег контекста делатности организационе јединице.⁶⁷

Послови евидентирања у ИСРНЈС су на ниском нивоу приоритета у организационим јединицама које се баве имовинско правним пословима. У органима јавне управе који су корисници ИСРНЈС редовно се врше провере и усклађивања евидентираних ставки са предметима код запослених који врше евидентирање.

Да ли су послови евидентирања непокретности у јавној својини уређени интерним актом (правилник, процедура, упутство, итд)?



Послови евидентирања непокретности у јавној својини нису уређени код 90% корисника ИСРНЈС.

Сви изворни документи садрже стандардизоване податке према дефинисаној форми која важи за дати документ, обезбеђујући правовременост за унос, подразумеване вредности за унос и након уноса и штампања НЕП-ЈС обрасца подаци постају спремни за одобравање од стране овлашћеног лица.

Изворни документи су нумерисани у складу са Упутством о канцеларијском пословању, али се ти подаци не уносе у НЕП-ЈС образац, попуњеност тих података⁶⁸ је 20%. У евидентирању непокретности не користи се јединствени идентификациони број, нити се заводни број може искористити ради провере дупликата. Адресни подаци непокретности нису довољни да се једнозначно одреди о којој се непокретности ради, јер врло често се са истим адресним подацима

⁶⁵ Приручник за ИТ ревизију врховних ревизорских институција WGITA – IDI/INTOSAI, 2013.

⁶⁶ „Сл. гласник РС“, бр 10/93, 14/93 – испр. 67/2016 и 3/2017.

⁶⁷ Анализа достављених одговора на упитник.

⁶⁸ Преглед попуњености атрибута базе података Регистра непокретности.



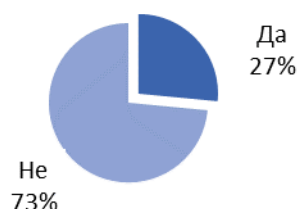
појављује више непокретности (више пословних локала у једној згради на истом спрату, на истој адреси, исте квадратуре и других грађевинских параметара).

Валидација уноса података

Валидација је поступак утврђивања или проверавања ваљаности тј. утврђивања веродостојности⁶⁹, тачности⁷⁰ и комплетности⁷¹ неког податка и/или документа из којег се подаци преузимају или преписују. Валидација може имати и за циљ испитивање законитости документа или податка. Циљ валидације је доказивање да неки податак нема само привидну ваљаност, нпр. податак постоји (унет је у евиденцију), него његова вредност припада очекиваном скупу вредности. Утврђивање да ли податак припада очекиваном скупу (законит, истинит и да ли се налази у дефинисаним границама, могућих вредности изводи се на неколико различитих узорака, чиме се ствара могућност упоређивања резултата и извођења поузданих закључака о валидности унетог податка.⁷²

Поред валидности појединачног податка из обрасца НЕП-ЈС потребно је и потврдити да су извори података валидни, што не мора увек бити реч о оригиналним документима. Неопходно је извршити испитивање и проверу документације како би се потврдила ваљаност улазних података. Провера обухвата и процену да ли је документација прописно евидентирана и прегледана.

Да ли постоји овлашћено лице за верификацију НЕП обрасца?



Слика 5.4. Одговор на питање из Упитника

Подаци се уносе мануелно или полуаутоматски (мануелно формирање табеле за масовни унос) и једина целисходна контрола и провера валидности унетих података и изворних докумената могућа је само од стране другог лица које је овлашћено да потврди ваљаност унетих података и тиме извршава верификацију уноса. Поступак верификовања може бити физичким потписивањем штампаних примерака НЕП-ЈС обрасца у случају појединачног уноса⁷³, или када је реч потврђивањем дигиталним потписом појединачно или код масовног уноса неопхода је ауторизација⁷⁴ корисника система.

Након уноса свих обавезних података података из важеће документације приступа се верификацији, која подразумева проверу унетих података и података на изворним документима и ако нема разлике врши се верификација и подношење НЕП-ЈС обрасца. Предаја докумената подразумева следеће операције и то у следећем редоследу (без могућности “прескакања” корака); штампање унетих података (ово није неопходно, уколико је корисник непокретности већ донео попуњен и потписан НЕП-ЈС образац, а лице из органа АП-а и ЈЛС-а је овај податак у електронску форму); учитавање скенираног документа; и достава података.

Софтверска апликација приморава корисника да унесе све обавезне податке, учита документ у ПДФ формату (скениран или генерисан) и подаци из НЕП-ЈС обрасца након учитавања нису више променљиви. Контролни поступак верификације обезбеђен је тако што:

⁶⁹ Веродостојност подразумева да су трансакције истините и да се заснивају на оригиналним документима.

⁷⁰ Тачност подразумева да су трансакције исправне и у складу са изворним подацима који се евидентирају.

⁷¹ Комплетност, потпуност – подразумева да ниједна исправна трансакција није изостављена из евиденција.

⁷² ISSAI 5300 – Смернице за ИТ ревизију, INTOSAI 2016.

⁷³ Упутство за апликативни софтвер Регистра непокретности

⁷⁴ Ауторизација је одобравање рада са подацима кориснику пре него што отпочне обрада података.



- Није могуће штампање унетих података ако нису попуњени сви обавезни подаци и задовољени валидациони критеријуми за унете податке.
- Није могуће урадити доставу података без извршеног учитавања (аплоуда) скенираног документа.
- Није могуће урадити измену података на НЕП-ЈС обрасцу који је ушао у процедуру предаје.

Корисници рачуарске апликације у РДИ могу да претражују по историји предатих ЗОС-ЈС образаца по свим корисницима који су, према закону, дужни да доставе ЗОС-ЈС образац.

Претрага по кориснику се извршава по називу, по матичном броју или ПИБ-у. У резултатима претраге се види дан за који је генерисан ЗОС-ЈС образац, Назив Корисника и датум када је извештај достављен. Из резултата претраге се може прегледати ЗОС-ЈС образац.

Тим путем корисник може проверити да ли је непокретност већ унета у базу података, али ништа га не може спречити да поново унесе исту непокретност.

Резултати претраге одговарају унетом критеријуму претраге. Као резултат претраге се виде сви до сада предати ЗОС-ЈС образци за корисника. Претрага може да се изврши по критеријумима који су наведени у пословном правилу и резултати су приказани са информацијама које су наведене у пословном правилу.

Слика 5.5. Електронско потписивање

Унос података у апликацију врши лице које је овлашћено решењем одговорног лица да може вршити унос важећих података у апликацију. Овлашћење се доставља Канцеларији за ИТЕУ за унос података која корисницима пријављеним преко портала еУправе се омогућава повезивање на апликацију линком. Унос података се може обавити појединачним уносом и масовним уносом.

Недостатак овлашћеног лица за валидацију података је главни разлог неажурности код 73% анкетираних корисника ИСРНЈС.



Контроле обраде података

Циљ мера контрола обраде је да се осигура интегритет⁷⁵ података, њихова ваљаност и поузданост⁷⁶ и да се спречи погрешна обрада трансакција – од пријема података тј. уноса у систем, снимање података у базу података и даље објави кроз подсистеме за излаз података. Оне такође осигуравају да се ваљани унети подаци обрађују само једном и да детекција погрешних трансакција не ремети обраду ваљаних трансакција. Осим тога, оне теже да повећају поузданост апликативних програма који реализују инструкције за испуњење специфичних захтева корисника.⁷⁷

Контролне процедуре укључују успостављање и коришћење механизма за ауторизовање почетка обраде трансакција и за осигуравање да се користе само одговарајуће и ауторизоване апликације и алати. Оне рутински проверавају, тамо где је потребно, да је обрада потпуно и тачно реализована.

Врсте контрола могу да укључе провере редоследа и дуплирања грешака, броја трансакција/евиденција, референтне провере интегритета, контролних и хеш укупних износа, контроле опсега и преоптерећења бафера.

Као што је предвиђено Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини корисници, односно носиоци права коришћења на непокретностима у јавној својини дужни су да ускладе своје програме аутоматске обраде података за вођење посебне евиденције непокретности у јавној својини са програмом јединствене евиденције непокретности у јавној својини.

Да ли је ваша апликација компатибилна са Регистром непокретности?



Слика 5.6. Одговор на питање из Упитника

Када се подаци уносе употребом опције масовног уноса, подаци се припремају у дефинисаној форми двостраног обрасца у ексел формату. Унос у табели за читавање мора бити шифриран употребом дефинисаних шифарника⁷⁸.

Приликом читавања апликација проверава да ли је сваки запис комплетан и да ли су све непокретности шифриране према постојећем шифарницима. У случају да не испуњавају ова два услова

подаци за те непокретности не читавају се у базу података и на екрану се приказује номиналан број грешака. Апликација ће генерисати нови извештај са грешкама где ће црвеном бојом бити обојена сва поља са недостацима као и описом невалидности у последњој колони у табели.

⁷⁵ Интегритет података је скуп правила којим се обезбеђује комплетност, конзистентност и ауторизација евидентираних података.

⁷⁶ Поузданост података је својство којим се обезбеђује поновљивост резултата обраде података.

⁷⁷ Приручник за ИТ ревизију врховних ревизорских институција WGITA – IDI, 2013.

⁷⁸ Упутство за масовни унос.



Слика 5.7. Валидација масовног читавања података у Регистар

Регистар непокретности - Електронско потписивање

Институција: Републичка дирекција за имовину Републике Србије

Припрема за импорт **Импорт и потписивање** Преузимање података

Врста Ексел фајла: NEPImport

Изабери фајл: C:\Users\vranko.brajovic\Desktop\RNMasovniImport\IzvodIzRegistra-2017

Учитај фајл

Преузми фајл са грешкама

Укупан број редова	30
Број валидних редова	12
Број невалидних редова	18

Унос података се врши на два начина, појединачним уносом и масовним увозом. Унос података је ручни преписивањем из физичке документације и једина апликативна контрола је комплетност уноса обавезних података. Тачност уписаних података се проверава мануелно, упоређивањем података у НЕП-ЈС обрасцу са подацима из изворних докумената, и верификовање тачности уноса обавља се читавањем образаца у ИСРНЈС. Контрола дуплих уноса није могућа јер се не користе јединствени идентификатор непокретности из катастра. Код масовног уноса припрема података је потпуно слободна и ни једном контролом у екселу се не спречавају могуће грешке. Дефинисани типови података су такви да се једино проверава недостатак обавезног податка и не постоји могућност логичке контроле.

Интегритет података

Тестирање интегритета података јесте скуп суштинских тестова којима се испитује потпуност, конзистентност⁷⁹ и ауторизација податка расположивих у систему. Ови тестови ће дати назнаку о слабостима у контролама уноса или обраде. Тестови интегритета података помажу да се утврди постојање референцијалног⁸⁰ интегритета провером валидације која је била уграђена у апликацију током фазе дизајна ограничења уноса података и карактеристика података приликом дефинисања табеле још у процесу дизајна базе података. Ови тестови укључују одређене технике анализе података које ИТ ревизори могу да користе уз помоћ уобичајених алата анализе или општег ревизијског софтвера.⁸¹

Поузданост података

Аутоматске апликативне контроле, које су уграђене у апликацију, смањују ризик од људске грешке или манипулације информацијама и стога су поузданије од ручних контрола. Када се адекватно успоставе, аутоматске апликативне контроле су поуздане док се не изврши измена програма. Ефикасне опште контроле ће довести до вишег степена поузданости у аутоматске у односу на ручне апликативне контроле. Генерисани извештаји из апликације

⁷⁹ Конзистентност података подразумева доследност у обради података само на дозвољен начин.

⁸⁰ Референцијални интегритет обезбеђује коректне релације између табела у бази података.

⁸¹ ISSAI 5300 – Смернице за ИТ ревизију, INTOSAI 2016.



обухватају датум дана за који се прави извештај, тако да све евидентиране непокретности се накнадним извештавањем за претходни период не би требало да се обухватају.

Контрола излазних података

Циљеви контроле излазних података представљају мере уграђене у апликацију како би се осигурало да су излазни подаци трансакције комплетни, тачни и тачно дистрибуирани. Такође настоје да се подаци који су обрађени у апликацији заштите од недозвољених модификација или дистрибуције.

Контролни процеси укључују одговарајућу дефиницију излазних података, жељене извештаје у фази дизајнирања и развоја система, правилно документовање логике извлачења извештаја, контроле ограничења приступа обрађеним подацима, прегледу излазних података, усклађивање и преглед.⁸²

Резултати обраде података појављују се на излазу система у виду података на екрану и у виду штампаних извештаја. Провера да ли су извештаји потпуни и тачни, да ли обухватају само верификоване податке, а не и оне који су унети а нису верификовани, битно је пре него што се исти поново користе и прерађују. Анализом базе података и извештаја које је РДИ достављала у претходном периоду утврђена је непоузданост извештавања, а све као последица брисања неверификованих података након 90 дана.

Прегледом стања попуњености колона у евиденцији уочено је да због недостатка контроле износа могуће да садашња вредност непокретности буде негативна, тј. исправка вредности може имати већи износ од набавне вредности непокретности. Необавезност уноса вредности и недостатак апликативне контроле за однос вредности омогућио је евидентирање 77 непокретности чији су укупни износи за набавну вредност 5.787.945.365,91 динара, за износ исправке вредности 9.913.393.742,93 динара и садашњу вредност у износу 367.242.563,23 динара.

Обрада свих записа у бази на дан извештавања на излазу даје једне финансијске износе, аутоматско брисање неверификованих записа, створиће ризик да финансијски износи за исти период буду различити.

⁸² Приручник за ИТ ревизију врховних ревизорских институција WGITA – IDI, 2013.



Прилог 6 – Информациона безбедност

Информациони систем је сложен скуп технологије, процеса и људи који заједно функционишу ради процесирања, складиштења и преношења информација и података, како би се подржала мисија организације и њене пословне функције. Од суштинског значаја да свака организација има и одговарајућу заштиту информационог система. Циљ безбедности информационог система је заштита података организације тако што се смањује ризик од губитка поверљивости, интегритета и доступности те информације на прихватљив ниво. Због сложености и улоге информационих система безбедност информација је важан део сваке организације и честа тема ИТ ревизија.

Ангажовање добављача услуге

Ангажовање добављача услуге (енг. Outsourcing) је процес додељивања постојећих пословних процеса трећој страни, које је организација претходно сама обављала или су у питању нови пословни процеси који су изван организације. Уговорна страна је одговорна за обезбеђивање уговорених услуга за договорену накнаду. Организација може изабрати да добављачу услуге повери део или целу ИТ инфраструктуру, процес пружања услуга или одређен процес. Организација треба да има пословну политику или визију о томе које делове пословних функција поверава другој страни, а које задржава да сама спроводи. Зависно од значаја поверених послова, организација може изабрати виши или нижи ниво контроле поверених послова. Поверавање послова (процеса) трећој страни често има предности који укључују:

- флексибилност кадрова,
- развој кадрова,
- смањење трошкова,
- помоћ експерата.

Кључне елементе ангажовања добављача услуге уређују се интерним актима као што је: уговори са добављачима, процедуре и политике праћење уговора са добављачима, мерење уговорених активности, користи или уштеда и безбедност личних података и пословних информација⁸³. Регистар непокретности у јавној својини је информационо-комуникациони систем (ИКТ) од посебног значаја сходно одредбама Закона о информационој безбедности⁸⁴. Оператер ИКТ система, у овом случају РДИ може да повери активности увези са ИКТ системом трећим лицима (добављачима услуга) у ком случају је обавезан да уреди однос са тим лицима на начин који обезбеђује предузимање мера заштите тог ИКТ система у складу са законом⁸⁵.

Повереним активностима сматрају се све активности које укључују обраду, чување, односно могућност приступа подацима којима располаже РДИ, а односе се на његово пословање, као и активности развоја, односно одржавања софтверских и хардверских компоненти од којих непосредно зависи његово исправно поступање приликом вршења послова из надлежности, односно пружања услуга. Поверавање активности врши се на основу уговора закљученог између оператора ИКТ система од посебног значаја (у нашем случају РДИ) и правних лица коме се те активности поверавају (добављач услуга) или посебним прописом.

Уговор о набавци апликативног софтвера Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини закључен је 26. децембра 2014. године и вредност уговора је 1.980 хиљада динара

⁸³ WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions.

⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 6/2016 и 94/2017.

⁸⁵ Члан 9 Закона о информационој безбедности.



без ПДВ-а. Уговор о набавци је закључила Дирекција за електронску управу (правни претходник Канцеларије за ИТ ЕУ) са изабраним понуђачем.

РДИ је пренео средства са раздела РДИ на раздео Дирекције за електронску управу (Министарство државне управе и локалне самоуправе) за потребе реализације пројекта Е-регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Посао набавке и реализације уговора РДИ је поверила Дирекцији за електронску управу.

Регистар непокретности у јавној својини је успостављен као апликативни софтвер (информациони систем), развијен за потребе РДИ, а физички се налази у Дата центру над којим надлежност има Канцеларија за ИТ ЕУ.

Предмет уговора о набавци је продаја добра- апликативног софтвера регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Цена апликативног софтвера обухвата одржавање софтвера, проверу исправности софтвера, инсталација, реинсталација, подешавање и „Upgrade“ софтвера, превоз продавца својим превозним средством на релацији продавац-наручилац и обратно, као и сва додатна подешавања, штеловања и прилагођавања.

Континуитет пословања и опоравак од хаварије у случају када је ангажован добављач услуга

Уговор о одржавању и унапређењу апликативног система Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини се закључује сваке године између РДИ и изабраног добављача. Редовно одржавање подразумева:

- Превентивно одржавање апликативног решења,
- Праћење апликативног система и корективно одржавање,
- Техничку асистенцију и
- Помоћ и асистенцију у опоравку система током „инцидентних“ ситуација.

Уговором су дефинисани и додатни захтеви као унапређење-дорада апликативног софтвера који се додатно плаћају.

Специфичност код апликативног софтвера Регистар непокретности у јавној својини је што су главни корисници апликативног софтвера РДИ и сви органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, друштва капитала, зависна друштва капитала, установе, јавне агенције итд (у даљем тексту: корисници апликације).

Уговор о набавци апликативног софтвера регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини и Уговор о одржавању и унапређењу апликативног система Регистра непокретности у јавној својини су „Service Level Agreement-SLA“, односно „SLA“ уговори. Они представљају уговор између организације (у нашем случају Канцеларије за ИТЕУ, РДИ) и изабраног добављача услуге коме се поверавају послови израде, одржавања и унапређења апликативног софтвера. „SLA“ уговором се дефинишу услуге које добављач треба да пружи и све техничке параметре за реализацију уговора.

Табела број 6.1. Области покривене „SLA“ уговором

Опис	Уговор о набавци система	Уговор о одржавању и унапређењу	Напомена
Уговорне стране	Канцеларија за ИТЕУ и избрани добављач	РДИ и избрани добављач	
Време закључења уговора	26.12.2014.	Јул 2016-јануар 2019 и јул 2019-јул 2020.	Прекид од 7 месеци



Опис	Уговор о набавци система	Уговор о одржавању и унапређењу	Напомена
Врста услуге која се пружа	Набавка апликативног система	Услуга одржавања и унапређења апликативног система	
Подела одговорности између уговорних страна	Да	Да	
Предмет уговора (да или не)	Да	Да	
Време потребно за реализацију уговора	Годину дана	Годишње одржавање	
Потребна документација	Дефинисано уговором	Дефинисано уговором	
Локација где се услуге пружају	Канцеларија за ИТЕУ	/	
Враћање података у случају хаварије	Није дефинисано	Није дефинисано	
Резервне копије података	Није дефинисано	Није дефинисано	Мере у току ревизије Дефинисано тек од јула 2019. године
Начин реализације уговора и форма (да или не)	Да	Не	
Пенали и казнене одредбе	Да	Не	

Информациона безбедност

Информациона безбедност (Information security) представља скуп мера које омогућавају да подаци којима се рукује путем ИКТ система буду заштићени од неовлашћеног приступа, као и да се заштити интегритет, расположивост, аутентичност и непорецивост тих података, да би тај систем функционисао како је предвиђено, када је предвиђено и под контролом овлашћених лица⁸⁶.

Информациона безбедност подразумева способност система (софтвера) да обезбеди поверљивост, интегритет и заштиту података и информационог система. Информациона безбедност укључује мере откривања, документовања и решавање проблема неовлашћеног приступа или измене података на серверима, обради и преносу података и омогућавању рада овлашћеним корисницима. Информациона безбедност обухвата безбедност система и безбедност комуникација. Кључне ставке информационе безбедности су доступност, поверљивост и интегритет података и система⁸⁷.

Према одредбама члана 7 Закона о информационој безбедности оператор ИКТ система од посебног значаја (у овом случају РДИ) одговара за безбедност ИКТ система и предузимање мера заштите ИКТ система. Мерама заштите ИКТ система се обезбеђује превенција од настанка инцидента, односно превенција и минимизација штете од инцидента који угрожавају вршење надлежности и обављање делатности, а посебно у оквиру пружања услуга другим лицима⁸⁸. Мере заштите ИКТ система су у Закону о информационој безбедности подељене на 28 мера заштите⁸⁹. Према одредбама члана 8 Закона о информационој безбедности оператор ИКТ система од посебног значаја дужан је да донесе акт о безбедности ИКТ система. Такође је дужан

⁸⁶ Члан 2 став 1 тачка 3 Закона о информационој безбедности.

⁸⁷ WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions.

⁸⁸ Члан 7 став 2 Закона о информационој безбедности.

⁸⁹ Члан 7 став 3 Закона о информационој безбедности.



да самостално или уз ангажовање спољних експерата врши проверу усклађености примењених мера ИКТ система са актом о безбедности ИКТ система и то најмање једном годишње и да о томе сачини извештај.

Континуитет пословања

Губитак напајања, хаварија, ватра и злонамерна оштећења могу имати хаваријелне последице на рачунарским системима. Може потрајати неколико недеља да организација настави са ефективним пословним операцијама ако немају успешан план континуитета пословања.

Појмови План за континуитет пословања и план опоравка од хаварије се понекад користе као синоним, али су заправо два различита али комплементарна појма. Оба су важна за ИТ ревизоре, јер заједно обезбеђују да организација може да функционише на одређеном капацитету након природног или хаварије.

План континуитета пословања

План континуитета пословања (Business Continuity Planning-BCP) подразумева план који организација спроводи у планирању и тестирању опоравка пословних процеса након хаварије. У пракси је то план како организација наставља да послује након што се деси хаварија (природне катастрофе или друге врсте хаварије).

Кључне елементи континуитета пословања су: план и политика континуитета пословања, организација функције континуитета пословања, процена утицаја на пословање и управљање ризицима, превентивне контроле, план опоравка у случају хаварије, документација за план континуитета пословања, план тренинга и тестирања, информациона безбедност и резерве копије и план опоравка када су послови додељени добављачу услуга⁹⁰.

Стратешки елементи континуитета пословања за сваку организацију су:

- план континуитета пословања и
- план опоравка у случају хаварије.

План опоравка у случају хаварије

План опоравка у случају хаварије (Disaster Recovery Planning-DRP) подразумева процес планирања и тестирања опоравка информационог система (хардвера и софтвера) након што се деси хаварија (природне катастрофе или друге врсте хаварије).

⁹⁰ WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions.