



REPUBLIKA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA

**ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT
NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE
NATIONAL AUDIT OFFICE**

Br. i Dokumenta: 21.2;22X-2009/17-08

**IZVEŠTAJ REVIZIJE PERFORMANSE
EFEKTIVNOST INFORMACIONOG SISTEMA POREZA NA
IMOVINU**

Priština, April 2018

Generalni Revizor Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, koja Ustavom i zakonima zemlje uživa funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost. Nacionalna Kancelarija Revizije obavlja revizije regularnosti i performansu, i za svoj rad odgovara Skupštini Kosova.

Naša je misija da doprinesemo zdravom finansijskom upravljanju u javnoj upravi. Mi vršimo revizije u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na javnom sektoru i najboljim evropskim praksama.

Izveštaji Nacionalne Kancelarije Revizije direktno promovišu odgovornost jer obezbeđuju osnovu za zahtevanje odgovornosti od menadžera svake budžetske organizacije. Na ovaj način povećamo poverenje u trošenju javnog novca i odigravamo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i ostalih interesnih stranaka na povećanju javne odgovornosti.

Revizije performanse preduzete od strane Nacionalne Kancelarije Revizije su nezavisni, objektivni i pouzdani pregledi koji procenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije deluju u skladu sa načelima ekonomije¹, efikasnosti² i efektivnosti³ i da li postoji prostor za poboljšanje.

Generalni Revizor je odlučio u vezi sa ovim izveštajem "Efektivnost informacionog sistema poreza na imovinu" u konsultaciji sa Pomoćnicom Generalnog Revizora Vlora Spanca, koja je nadgledala reviziju.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Myrvete Gaši, Direktor revizije

Saranda Husaj Baraliu, Vođa tima

Elvin Mala i Shqipe Mujku Hajrizi, revizor IT; član tima.

NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE-Adresa: Musine Kokollari, br. 87, Priština 10000, Kosovo
Tel.: +381(0) 38 60 60 04/1002/1012-FAX: +381(0) 38 2535 122 /219

<http://zka-rks.org/>

¹ Ekonomija - učešće privrede znači minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi moraju biti na raspolaganju blagovremeno, u odgovarajućoj količini i kvalitetu i po najpovoljnijoj ceni

² Efikasnost - Princip efikasnosti znači maksimalno iskorišćenje dostupnih resursa. odnosi se na vezu između uključenih resursa i rezultata datih u pogledu količine, kvaliteta i vremena.

³ Efektivnost - Princip efikasnosti podrazumeva postizanje unapred utvrđenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sadržaj.....	iii
1 Uvod.....	1
1.1 Problem revizije.....	3
1.2 Cilj revizije.....	4
1.3 Pitanja Revizije.....	5
1.4 Kriterijumi revizije	5
1.5 Delokrug revizije.....	6
1.6 Metodologija revizije	7
2 Opis procesa , odgovorne strane i prateći organi za sprovođenje SITP-a	9
3 Nalazi revizije	11
3.1 Upravljanje IT i njegova uloga u razvoju, funkcionisanju i delovanju ISPI-a	11
3.1.1 Strategija Informacione Tehnologije	11
3.1.2 Organizaciona struktura, politike i procedure o razvoju SITP	12
3.1.3 Rasprostranjenost sistema.....	12
3.1.4 Razvoj projekta, rukovodeće strukture i nadzor projekta	13
3.1.5 Identifikovanje zahteva za promene.....	14
3.2 Efikasnost kontrola aplikacije.....	15
3.2.1 Unosni podaci	16
3.2.2 Potpunost i tačnost izlaznih podataka	19
3.2.3 Sigurnost aplikacija	25
3.3 Efektivno upravljanje uslugama	27
3.3.1 Zahtevi korisnika sistema	27
3.3.2 Merenje sistema performanse , postavljanje granica za merenje i uporedba (uporedba rezultata)	28
3.3.3 Mehanizmi o upravljanju promenama.....	28
3.3.4 Čuvanje podataka u rezervnoj kopiji.....	28
4 Zaključci.....	29
5 Preporuke	34
Terminologija	38
Prilog 1: Sopstveni prihodi opština i procenat učešće u procentima poreza na imovinu za godine 2014-2016.....	41
Prilog 2: Prihodi od poreza na imovinu za godinu 2016 za opštine prema procentu učešća	42

Lista skraćenica

KKA	Katastarska Agencija Kosova
ŠPA	Švedska Poreska Agencija
OŽO	Upravni Žalbeni Odbor
OUSIT	Odeljenje za upravljanje sistemom informacione tehnologije
OPI	Odeljenje poreza na imovinu
PT	Projektni tim
UOP	Upravni odbor projekta
UO	Upravno odbor
ZPNI	Zakon o porezu na nepokretnu imovinu
MF	Ministarstvo finansija
MP	Menadžer projekta
IS	Informacioni Sistem
SIDA	Švedska Agencija za Međunarodni Razvoj i Saradnju
ISPI	Informacioni Sistem poreza na imovinu
IT	Informaciona Tehnologija
PŠ	Pomoćni šalter
PI	Porez na imovinu
AU	Administrativno uputstvo
UNIREF	Unifikovani standard za referentne brojeve
NKR	Nacionalna Kancelarija Revizije
OKPI	Opštinske kancelarije poreza na imovinu

Opšti sadržaj

Prihodi od poreza na imovinu su glavni sopstveni prihodi opština, stoga je njihovo prikupljanje osnovno za njihovu finansijsku održivost. Plaćanje poreza na imovinu od strane građana, može se shvatiti kao investicija za njihovu dobrobit, gde se većina ovih sredstava vraća u kapitalne investicije funkcionalnih segmenata života kao: infrastruktura puteva, izgradnja škola, vodovodna i kanalizaciona mreža, mreža javne rasvete, poboljšanje javnih službi, itd.

Zato je za što efikasnije prikupljanje poreza na imovinu bitno da razmena informacija, ažuriranje podataka, i njihov pristup funkcionišu preko dobro organizovanog informacionog sistema poreza na imovinu, koji se treba da ih poveže i obezbedi pristup svim stranama i institucijama učesnicima u ovom procesu.

Informacioni sistem poreza na imovinu je centralizovan od 2009 godine, preko zajedničkog projekta između Ministarstva Finansija i Švedske Poreske finansiranog od Švedske Agencije za Razvoj i Međunarodnu Saradnju⁴. Sistem je postavljen u Ministarstvu Finansija i koriste ga 34 opština Republike Kosovo. Informativni sistem poreza na imovinu je osim poboljšanja u pružanju usluga, doneo i različite rizike u vezi informacija koje obrađuje. Nedostaci ovog sistema su identifikovani i iz prošlogodišnjih izveštaja Nacionalne Kancelarije Revizije.

Cilj ove revizije je da se proceni da li postoji učinkovito okruženje kontrole između rukovodećih institucionalnih struktura i institucionalnih procesa koji obezbeđuju da informacioni sistem poreza na imovinu, podržava ciljeve i strategije institucije, pružajući poverljive i celokupne informacije na vreme.

Cilj ove revizije je da pružimo relevantne preporuke za centralni nivo i druge odgovorne strane kako bi se poboljšao njihov pristup u odnosu na sprovođenje i delovanje ovog sistema, kao i u pružanju poverljivih, celokupnih i informacija u odgovarajuće vreme.

Glavni subjekat ove revizije je Ministarstvo Finansija, zapravo, Odeljenja poreza na imovinu koji je odgovoran za sprovođenje, operaciju i stvaranje potrebnih resursa za funkcionisanje informacionog sistema poreza na imovinu, kao i Odeljenje za Upravljanje Sistemom Informacione Tehnologije odgovornog za izradu politika, procedura, projekata i strategija za normalno i kvalitetno funkcionisanje IT-a. Dok, su za evidentiranje stanja sprovođenja projekta izabrane četiri opštine kao korisnici sistema: Opština Priština, Gračanica, Peć kao i Đakovica.

⁴ Sporazum između ove dve strane potpisan je 2008. godine, dok je po planu projekat započeo 2009. godine.

Glavni zaključak

Informacioni sistem poreza na imovinu nije upeo da bude potpuno efikasan.

Bez obzira na složenost sistema, nedostataka koji su nasleđenih od prethodnih verzija i podataka, kao i drugih ograničenja u obezbeđivanju kapaciteta, sistem ima dobru osnovu kao i obilje informacija. Treba takođe, naglasiti dati doprinos projekta za podršku ovog sistema uticajući na porast prihoda od poreza na imovnu od 2010 do 2016 na 86%. Iako je predviđeno da će se projekat završiti 2017 godine, Ministarstvo Finansija još uvek nije ispunilo uslove sporazuma, rizikujući njegov prekid. Takođe još uvek nije započelo potpuno preuzimanje odgovornosti Ministarstva Finansija onako kako je predviđeno u fazi tranzicije projekta dovodeći u pitanje funkcionisanje i održivost sistema. Štaviše, uprkos naporima Ministarstva Finansija, sistem poreza na imovinu i prikupljanje prihoda od poreza na imovinu se još uvek ne vrši na celoj teritoriji zemlje. Četiri opština još uvek nisu obuhvaćene u sistemu i ne prikupljaju sredstva od poreza na imovinu.

Takođe, upravni odbor koji ima ulogu nadzornog organa projekta se retko sastajao i nije na vreme i pravilno upućivala pitanja koja su proizašla tokom sprovođenja projekta, i kao posledica toga, sprovođenje projekta je propraćeno smetnjama koje su uticale na ispravno funkcionisanje sistema. Upravljanje sistemom nije bilo efikasno. Ministarstvo Finansija nije uspelo u izradi strategije, politika i procedura IT-a, rizikujući adresiranje potrebnih izvora za podršku delatnosti ISPI-a.

Štaviše, Ministarstvo Finansija nije stvorilo efikasne kontrole sistema. Sistem ne poseduje odgovarajuće mehanizme ili sredstva kako bi identifikovao ili tretirao unošenje nevažećih podataka. Kontrola potpunosti i tačnosti nisu efikasne. Takođe, nedostaje potpuna pratljivost. Svi ovi nedostaci mogu uticati na funkcionisanje sistema.

Napredovanje sistema se ne realizuje po dobroj praksi. OPI nije uspeo da pruži potrebnu podršku za korisnike. Nije izvršeno efikasno merenje sistema, i ovo onemogućuje planiranje potrebnih kapaciteta za buduće operacije.

Poboljšanje identifikovanih nedostataka, može znatno pomoći na održivosti sistema.

Glavne preporuke

Za nastavak operacije Informacionog Sistema Poreza na Imovinu, Ministarstvo Finansija treba da poveća napore za ispunjavanje uslova sporazuma između Švedske Poreske Agencije za Razvoj i Međunarodnu Saradnju.

Upravni Odbor treba da bude više uključen na adresiranju pitanja proizašlih iz projekta. Ministarstvo Finansija, tačnije Odeljenje Poreza na Imovinu treba da pojača kontrolu sistema. prvo se trebaju izraditi procedure zatim se treba pratiti njihovo sprovođenje kako bi se na vreme pružile verodostojne i celokupne informacije. A Odeljenje za Upravljanje Sistemom Informacione Tehnologije treba da poveća napore za izradu strategije informacione tehnologije, politika i procedura, kao i da preduzme korektne radnje za održavanje i funkcionisanje sistema. Ovo treba

obuhvatiti i razvoj strategije za uključivanje četiri opština sa prikupljanje prihoda od poreza na imovinu kao i korišćenje sistema za upravljanje podacima poreza na imovinu.

Opštine, odnosno odeljenja informacione tehnologije u opštinama, trebaju izvršiti kontrolu ovlašćenja prava pristupa računarima i dati privilegije prema dužnosti. Opštinski službenici koji su korisnici sistema, takođe trebaju povećati saradnju sa Odeljenjem Poreza na Imovinu, kako bi osigurali da se adresiraju zahtevi za poboljšanje sistema.

(Za detaljnije zaključke i preporuke treba te se osloniti na izveštaj u unutrašnjosti).

Odgovor strana koje su bile uključene u reviziji

Ministarstvo Finansija odnosno odeljenje poreza na imovinu, odeljenje za upravljanje sistema informacione tehnologije i opštine: Priština, Peć, Đakovica i Gračanica, složile su se sa nalazima i preporukama revizije. Podstičemo institucije koje su uključene u ovoj reviziji da ulože sve napore za adresiranje datih preporuka.

1 Uvod

Građani Kosova, uporedo sa pravima i prednostima određenim Ustavom zemlje, snose i lične odgovornosti obaveze i odgovornosti prema državnim institucijama. Među ovim obavezama su i porezi, koji su finansijske obaveze koji se plaćaju od strane građana koje se za razmenu vraćaju u dobrobiti i uslugama. Stoga je njihovo plaćanje ne treba videti samo kao obaveze, jer se sredstva prikupljena preko poreza mogu smatrati i kao investicija građana za njihovu dobrobit, gde se većina ovih prihoda vraća i namenjuje kapitalnim investicijama za najvažnije životne segmente kao: infrastruktura puteva, izgradnja škola, vodovodna i kanalizaciona mreža, mreža javne rasvete, poboljšanje javnih komunalnih usluga, itd.

Prihodi od poreza i taksu čine glavni stub od koga zavisi finansijska održivost zemlje. Porez na imovinu⁵ je glavni opštinski prihod što znači da svi prihodi odlaze u opštinski budžet i kao takav predstavlja oko 30% sopstvenih prihoda opštine⁶. Do sada je porez na imovinu primenjivan samo za objekte, ali prema Nacionalnoj Strategiji za Imovinska Prava na Kosovu⁷, predviđeno je da se započne sa porezom na zemljište, kao podsticanje građana za produktivnije korišćenje zemljišta. Uvođenje poreza na zemljište, planira se od 2019 godine⁸.

Pošto je porez na imovinu namenjen na bude glavni element sopstvenih prihoda opštine, poboljšanje njegovog administriranje je primarno za fiskalnu opštinsku održivost. Za što efikasnije prikupljanje poreza na imovinu, bitno je da razmena informacija, ažuriranje podataka i pristup funkcionisanja preko jednog dobro organizovanog, Informacionog Sistema⁹ Poreza na Imovinu (u daljem tekstu ISPI) koji će morati da poveže i obezbedi pristup svim stranama i institucijama učesnicima u ovom procesu.

ISPI koji je aktuelno primenljiv na Kosovu, ima za cilj preradu, računanje i čuvanje podataka. Takođe, ovaj sistem nudi građanima dobivanje informacija o obavezama o porezu na imovinu, bez obzira na to u kojoj se opštini traži usluga, kao i omogućava pristup u elektronskoj formi preko e - računa na osnovu koga se može izvršiti isplata ovog poreza.

ISPI je počeo da se primenjuje od 2003 godine kada je izvršen prvi opšti popis imovine gde je svaka opština koristila svoju bazu podataka¹⁰. Ovi podaci su prerađeni koristeći program MS Access¹¹. Na kraju svake godine, službenici MF -a (u daljem tekstu Ministarstvo Finansija) su trebali da preuzmu

⁵ Porez na imovinu se odnosi na sve nepokretne imovine na ili ispod zemlje; Zakon br.03/L-204 o porezu na nepokretnu imovinu.

⁶ U dodatku 1 su prikazani sopstveni prihodi opština za period 2014-2016.

⁷ Nacionalna Strategija za Imovinska Prava na Kosovu, Republika Kosovo, Ministarstvo Pravde, Decembar

⁸ Novi zakon o porezu na imovinu Zakon br. 06/L-005 o Porezu na Nepokretnu imovinu je usvojen 26.01.2018. proglašen je dekretom Predsednika Kosova 12.02.2012. i stupa na snagu dana 01. Oktobra 2018.

⁹ Informacioni Sistem je sistem rada koji koriste sve organizacije za razmenu i preradu informacija unutar institucija i za međusobnu koherentnu koordinaciju. Tako obezbeđuju podršku za svoje operacije kako bi ispunili misiju i ciljeve.

¹⁰ Na Kosovu, prvo zakonodavstvo Poreza na imovinu je usvojeno prema pravilniku UNMIK-a br. 2003/29 "za Porezu na Nepokretnu Imovinu na Kosovu"

¹¹ MS Access- je sistem upravljanja na osnovu baze podataka od Microsoft-a.

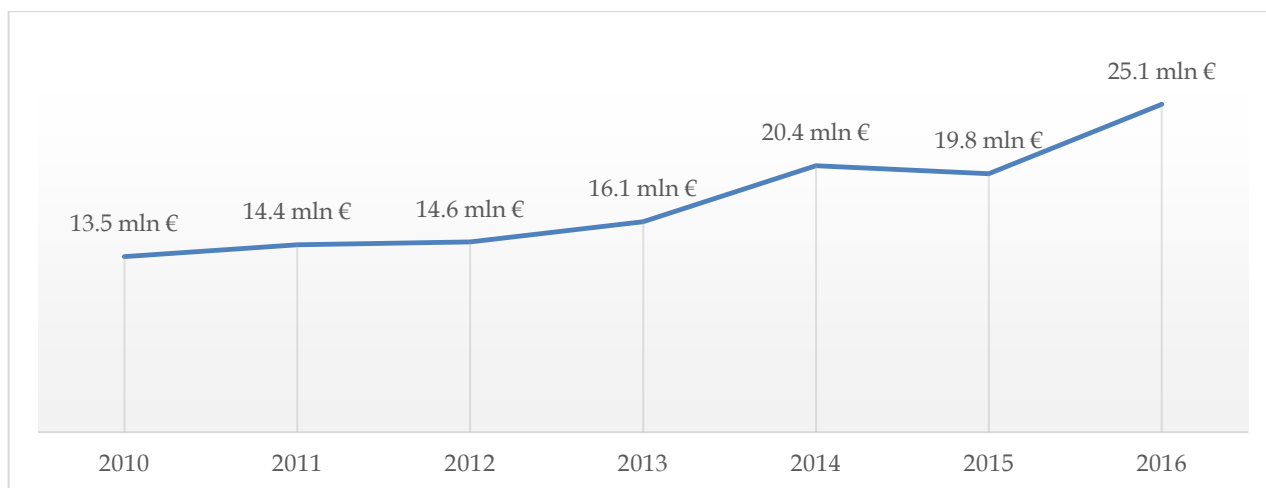
kopiju podataka iz baze podataka svake opštine i da je prenesu u svoju bazu podataka za dalju preradu.

Sistem je kao takav bio decentralizovan i MF-a nije imao pristup u praćenju ili verifikaciji podataka koji su uneti u bazi podataka opštinskih sistema do vremena kad je izvršeno njihovo prenošenje.

2008 godine, MF u saradnji sa Švedskom Poreskom Agencijom (u daljem tekstu ŠPA) i finansiran od Švedske Agencije za Razvoj i Međunarodnu Saradnju (u daljem tekstu SIDA) izrađen je projekat Pro Tax sa ciljem potpunog i ispravnog evidentiranja poreza na imovinu na način kako bi pomogao poboljšanju efikasnosti administracije i kako bi povećao prihode na opštinskom nivou. Sa ovim projektom započelo je centralisanje ISPI -a. Ovaj projekat je trajao do 2012 godine. Od 2012 do 2014 godine, MF je samostalno održavalo razvoj sistema sa ekspertima koji su ostali iz projekta. U to vreme je projekat podržan i od eksperata USAID-a.

2014 godine, MF i SIDA su potpisali sporazum saradnje nastavljajući sa ažuriranim projektom Pro Tax 2, sa dodatim funkcionalnostima obuhvatajući i modul poreza na zemljište. Cilj pokretanja projekta je jačanje opština, povećanje sopstvenih prihoda, stoga i porast prihoda od poreza na imovinu. Ovaj projekat je trebao da se završi 2017 godine, ali je februara meseca 2018 godine potpisan sporazum o produženju poboljšanja sistema poreza na imovinu "Pro Tax 2".

Trend rasta prihoda od poreza na imovinu za 2010-2016



Iako sistem nije potpuno efikasan, projekat je uticao na porast prihoda od poreza na imovinu, dostižući svoj glavni cilj. Kako je prikazano na grafikonu gore, prihodi od poreza na imovinu su od 2010 do 2016 porasli na 86%.

Baza podataka poreza na imovinu je smeštena u MF-a koje je razvija i održava¹². Takođe, vlasništvo i odgovornost oko ISPI -a, preći će MF-a posle završetka projekta Pro Tax 2.¹³ A opštine Republike

¹² U.A 10/2011

¹³ Plan delovanja projekta Pro Tax 2

Kosovo ili lokalni nivo, će biti krajnji korisnici ovog sistema. Od 38 opština na Kosovu, 34 opština¹⁴ koriste ovaj sistem.

1.1 Problem revizije

ISPI je centralizovani informacioni sistem. Ovaj sistem je doprineo u poboljšanje pružanja usluga, i zajedno sa njim doneo i različite rizike povezane sa informacijama koje obrađuje.

Postoje različiti indikatori problema vezanih za ISPI. Određeni broj problema su identifikovani iz Godišnjih Izveštaja revizije Godišnjih Finansijskih Izveštaja opština izvršenih od strane NKR za 2016 godinu¹⁵.

Godišnji izveštaji revizije za opštine su predstavili nalaze što se tiče prihoda od poreza na imovinu i računa potraživanja poreza na imovinu. Neki od ovih nedostataka su:

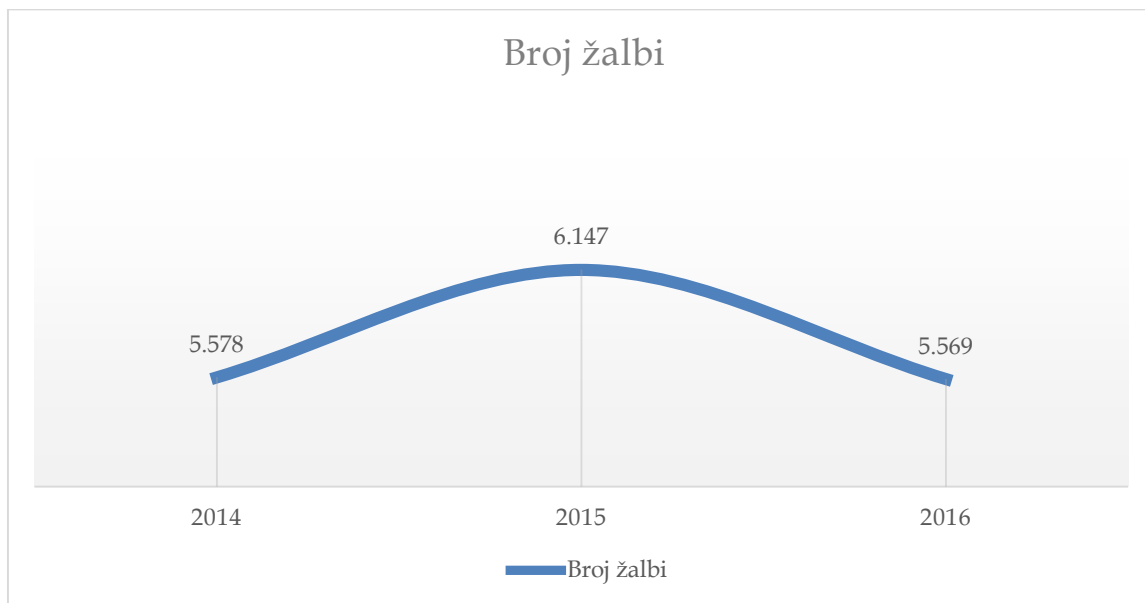
- Ne poravnavanje izveštaja Pro Tax -a sa beleškama Trezora,
- Ne poravnavanje individualnih finansijskih kartica poreskih platiša sa izveštajem o opterećivanju i prikupljanju,
- Ne poravnavanje od opraštanja dugova, potraživanja od poreza na imovinu, softverski sistem kojim upravlja Centralno Odeljenje Poreza na Imovinu u MF -a, u zadnje vreme stalno podleže intervencijama u sistemu kako bi uskladio uticaje od praštanja dugova i kao proces je prilično izazovan;
- Poreske platiše koji poseduju dve ili više registrovane imovine , za svaku imovinu je primenjivan popust od 10.000€ od vrednosti koja oporezuje imovinu smatrajući svaku kao primarno boravište.

Tokom prošle godine je u medijima izveštavano o neovlašćenoj intervenciji u ISPI -a¹⁶. Jedan indikator je i broj žalbi podnet od strane građana pred žalbenim odborima u pripadajućim opštinama.

¹⁴ Četiri opštine koje ne koriste sistem su opštine na severu Kosova : Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan i Zubin Potok

¹⁵ <http://zka-rks.org/publications/>

¹⁶ <http://archive.koha.net/?id=27&l=138272>

Grafikon 1: Broj žalbi poreskih platiša kod žalbenih odbora

U gornjem grafikonu je predstavljen broj žalbi od poreskih platiša koji su uputili žalbe u Žalbenim Odborima po opštinama.

Osim žalbi koje su podnete odboru za žalbe od strane građana, tokom faze planiranja ekipa je izvršila posmatranje gde su identifikovane žalbe građana u većem broju, žalbe koje se ne upućuju preko ovog odbora, ali se upućuju direktno kod službenika poreza za imovinu pri opštinama. Veliki priliv žalbi zapažen je u martu i aprilu mesecu 2017 godine, kada je izvršena izmena finansijske kartice gde se u pojedinim slučajevima stanje računa poreskih platiša promenilo u toku dana.

Pregled indikatora identifikovanih problema iz različitih izvora, orijentiše nas u definisanje problema revizije: Efikasnost informacionog sistema poreza na imovinu.

1.2 Cilj revizije

Cilj ove revizije je da se proceni da li postoji efikasno tlo kontrole među upravnim strukturama i institucionalnim procesima koji osiguravaju da Informacioni Sistem Poreza na Imovinu (ISPI), podržava ciljeve i strategije institucije preko blagovremenog dostavljanja pverodostojnih i celovitih informacija.

Ovom revizijom ciljamo pružanje relevantnih preporuka na centralnom nivou, odnosno MF-a i druge odgovorne strane kako bi se poboljšao njihov pristup u odnosu na sprovođenje i napredovanje ovog sistema, kao i blagovremeno pružanje verodostojnih i celovitih informacija.

1.3 Pitanja Revizije

Da bismo odgovorili cilju revizije podneli smo pitanja revizije kao u nastavku:

Dali je efektivan informacijski sistem poreza na imovinu?

Da bismo dali odgovor na glavno pitanje, u nastavku su navedena pitanja revizije:

Pitanje 1 : Da li postoji jedno efektivno kontrolno okruženje da bi se osigurao da sistem podržava ciljeve i strategiju institucije?

Pitanje 2 : Da li su podaci postavljeni u sistemu važeći za njihovu obradu? i

Pitanje 3 : Koliko je efikasno upravljanje uslugama?

1.4 Kriterijumi revizije

Za određivanje kriterijuma oslonili smo se na zakonu i pravilnicima o porezu na imovinu, pravilniku o unutrašnjem organizovanju unutar MF 17¹⁷, sporazumu i akcionom planu projekta ProTax2 kao i na dobre prakse međunarodne kontrolne IT, i revizije IT kao šta su COBIT 5, - Kontrolni ciljevi IT-a¹⁸, priručnik revizije IT-a, za Vrhovne institucije revizije¹⁹; GTAG 8²⁰.

U nastavku su navedeni kriteriji osnivajući se na pitanja:

- Za dobro upravljanje IT-a ,unutar organizacije treba da postoji strateški plan IT-a, koji prevodi poslovne ciljeve na ciljeve i zahteve IT-a. Zadatak i odgovornost za izradu IT strategije unutar MF je OUSIT ;
- MF treba da ima organizacijsku strukturu, gde su jasno određene odgovornosti i uloge IT, tako je i IT pozicioniran na zadovoljavajućem nivou unutar organizacije ;
- MF, odnosno, OUSIT , izrađuje i sprovodi tehnološke politike i procedure u skladu sa onim organizacijskim da bi osiguralo jedno efikasno delovanje posebnih odeljenja, kao i saradnju sa predsedavajućim odeljenja u izgradnji i održavanju ovih politika. Takođe, treba da postoje mehanizmi (preko grupe koja osigurava kvalitetu ili kontrole , itd.) preko koje treba da se osigura da se prate politike i procedure.
- Razvoj ISPI-a treba da se sprovedi na osnovu akcionog plana, koji upućuje na izvršenje projekata ;

¹⁷ Pravilnik (QRK) - Nr.16/2016 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizacija radnih mesta u Ministarstvu Finansija ;

¹⁸ COBIT, (Kontrolni ciljevi informativne tehnologije), izdanje Međunarodne organizacije revizije i kontrole informativnih sistema , ISACA (Information Systems Audit and Control Association), je široko korišćena struktura , koja obuhvaća preporuke, prakse i najbolje metode procene o kontroli IT opštini, kao i za programe koji se razvijaju u ovome okruženju;

¹⁹ Priručnik revizije IT-a ,za Vrhovne institucije revizije;

²⁰ Global Technology Audit Guide (: Auditing Appliaction Controls).

- OPI treba da ima jedan postupak za identifikaciju novih poslovnih zahteva, ili potrebe IT i Upravni odbor koji odobrava ove usluge, treba da ima dovoljno informacija o donošenju odluka;
- Pravila vrednosti treba da budu izrađena, dokumentovana i primenjena u unosu podataka (unos). Ova pravila trebaju biti sistemski ažurirana, kao i nevažeći podaci trebaju biti odbijeni na odgovarajući način od strane aplikacija.
- OPI treba imati procedure za pravilno rukovanje i komunikaciju grešaka koji su prikazani u sistemu. Greške se trebaju tretirati na prikladan način i treba da se omogući njihovo praćenje.
- OPI treba da izradi politike i procedure o upravljanju pristupom korisnika. Preko njih se proverava podela nivoa autorizacije transakcija, i da se njihova primena kontrolira. U slučajevima nemogućnosti podele nadležnosti, trebaju postojati nadoknađujuće kontrole.
- OPI mora se osigurati da se izlazni podaci testiraju u potpunost i tačnosti pre nego što se procesiraju ili obrađuju dalje. Takođe treba da se omogući njihovo praćenje.
- Pružanje usluga podrške korisnicima treba biti oslonjena na politikama, procedurama ili propisima .
- OUSIT u saradnji sa OPI-om, putem ugovora o operativnom nivou, treba da vrši svakodnevno praćenje performanse sistema, postavljanjem kritičnih granica za merenja i očekivanja od strane sistema.
- MF, odnosno OPI treba da ima izrađene i provedene procedure o upravljanje promenama.
- MF, odnosno OUSIT treba da ima procedure o čuvanju kopije podataka. Ovi podaci treba da se testiraju na mogućnosti njihovog pronalaska, i da se za nastavak posla uradi obuka osoblja.

1.5 Delokrug revizije

U ovoj reviziji smo se fokusirali na efikasnost funkcionisanja ISPI-a, koji se nalazi unutar MF-u. Glavni predmet ove revizije je MF, odnosno OPI, koji je odgovoran za sprovođenje, delovanje i stvaranje resursa potrebnih za pravilno funkcionisanje ISPI-a, osiguravajući se na to da obrađene informacije budu pouzdane, potpune i blagovremene. OUSIT je odgovoran za izradu politika, procedura, projekata i strategija za normalno i kvalitetno poslovanje IT. Uzimajući u obzir da je sistem centralizovan da bi se identifikovalo stanje sprovođenja projekta, izabrane su četiri opštine kao korisnici/korisnici sistema: Opština Priština, Gračanica, Peć i Đakovica ²¹. Izbor ovih opština kao slučajeva urađen je iz dole navedenih razloga.

Opština Priština je najveća opština koja prikuplja najviše prihoda od poreza na imovinu. U 2016 god ,prikupila je oko 7,2 milion.€.

²¹ U dodatku 2 prikazani su prihodi od porezu na imovinu za 2016 i učešće opština na osnovu koje je urađena selekcija

Opština Gračanica je izabrana kao najmanja opština gde je njezin udeo u ukupnom iznosu od 1% prihoda od poreza na imovinu na Kosovo.

Opština Peć je izabrana kao opština gde se sumnja da je bilo intervencije u sistemu porez na imovinu od strane službenika opštine.

Opština Đakovica, tokom poseta na terenu u pre-studijskoj fazi je primećeno da je opština Đakovica, opština koja dobro upravlja sa prihodima od poreza na imovinu i da je prva opština koja je primenila kriterijume za vrednovanje imovine, osoblje je dobro informisano o sistemu, podneli su stalne zahteve kod OPI za poboljšanje sistema, pa je ova opština izabrana kao dobar primer. Takođe, ona je prva opština koja je koristila kvalitet u gradnji kao osnovu za izračunavanje poreza.

Revizija će pokriti period od početka sprovođenja projekata u 2009 god do aktualne 2017 god, gde su analizirani modeli koji su aktualno u funkciji. Svi uzorci i testovi pripadaju 2017 god.

1.6 Metodologija revizije

Da bismo izvršili reviziju i odgovorili na pitanja revizije, analizirali smo dokumente, relevantno zakonodavstvo i intervjuisali odgovorne strane. Razmotrene su dobre međunarodne prakse i sproveli smo terenske zapažanja.

U okviru revizije analizirali smo:

- Zakonodavni i regulatorni okvir koji se odnosi na porez na imovinu;
- Izveštaje i istraživanja koja su vezana sa oblašću;
- Sporazum projekata ProTax2 ,akcioni plan kao i ostali dokumenti projekata ;
- Zapisnike Upravnog Odbora;
- Zapisnike radnog tima projekta ;
- Tromesečni i godišnji izveštaj projekata ProTax2 koji su prezentirani u Upravnom Odboru.
- Detaljna analiza izabranih uzoraka.

Obavljeni su intervjui sa različitim strankama koje su uključene u ISPI, uključujući:

- Intervjui sa direktorima odeljenja MF; uključujući direktora odeljenja o porezu na imovinu, direktora odeljenja o upravljanju sistemima Informacione Tehnologije;
- Intervjui sa administratorom sistema;
- Intervjui sa osobljem Projekta ProTax uključujući menadžera projekta, potpredsednika poslovnog projekta i potpredsednika menadžera projekta za IT, systemske analitičare, programere sistema, systemske testere, pomoćne službenike, programere itd.
- Intervjui sa predsednikom Upravnog odbora projekta;
- Intervjui sa rukovodiocem divizije za infrastrukturu IT-a;
- Intervjui sa službenicima poreza na imovinu u OKPI za opštine uključene u reviziji; finansijskim direktorima, menadžerima/rukovodiocima poreza na imovinu, rukovodiocima delovanja, službenicima za upis podataka, anketarima, žalbenim odborom i službenicima IT-a.

2 Opis procesa , odgovorne strane i prateći organi za sprovođenje SITP-a

Standardi i procedure koje treba da poštuju opštine tokom upravljanja porezom na nepokretnu imovinu su regulisane Zakonom br. 03/L-204 o Porezu na nepokretnu imovinu (ZPNI). Budući da se porez na nepokretnu imovinu prikuplja u ime odgovarajuće opštine oni se takođe koriste u skladu sa Zakonom br. 03/L-049 o Finansijama Lokalne Samouprave ²².

ZPNI, određuje osnovna načela, pravila i odgovorne organe o administraciji i praćenju funkcionisanja poreza na imovinu. Razni aspekti procesa poreza na imovinu detaljno su regulisani podzakonskim aktima izdatim od strane MF-a, gde je do sada doneto osam AU. Dok opština usvaja godišnje propise za utvrđivanje poreza na imovinu, uključujući poreznu osnovicu, zone kao i tržišnu vrednost za zone.

Ministarstvo Finansija

Baza podataka o porezu na imovinu nalazi se u centralnom sistemu poreza na imovinu koja je razvijena i održavana od strane MF-a. U okviru MF-a postoje dva odeljenja koja imaju odgovornost vezano za pravilno funkcionisanje ISPI-a.

Odeljenje poreza na imovinu (OPI), vodi i nadgleda rad o sprovođenju zakona u opštinama Kosova. Njegova uloga je pružanje podrške opštinama praćenjem administriranja poreza na imovinu, sprovođenje sistema upravljanja porezom na imovinu i razvojem softvera TP. Takođe, ovo odeljenje donosi i odlučuje o poreskim stopama i cenama za svaku godinu, odobrava pristup sistemu i registruje uplate u sistemu na elektronski način.

Odeljenje za upravljanje sistemima informacione tehnologije (OUSIT) je odgovorno za izradu strategija, politika, procedura, projekata za normalno i što kvalitetnije funkcionisanje IT u okviru MF-a. Ovo odeljenje je takođe odgovorno za praćenje, upravljanje i održavanje ukupne mreže, sistema i aplikacija MF-a. Takođe je odgovorno za organizovanje i svakodnevni nadzor nad radnim aplikacijama, obezbeđivanje dostupnosti i performansi u okviru Sporazuma na operativnom nivou (SON) sa pripadajućim odeljenjima i divizijama; itd.

²² Prikupljeni prihodi od Poreza nad nepokretnom imovinom ažuriraju se na glavnome računu Trezora, a zatim se identifikiraju, a njihov prenos kod opština vrši koristeći kod UNIREF za njihovu identifikaciju .

Opštine

Svaka opština mora uspostaviti i održavati bazu podataka o porezu na imovinu, uključujući; adrese nekretnina, adrese vlasnika i korisnika imovine, podatke o zemljištu i zgradama, vrednosti imovine, imovinske račune i evidencije o plaćanju poreza.

Dakle, opštine su odgovorne o upravljanju informacijama o porezu na imovinu i unosu podataka u centralnoj bazi; uključujući održavanje, čuvanje i dugotrajno ažuriranje podataka, anketiranje novih objekata koji su u izgradnji, vrednovanje nepokretne imovine, izdavanje računa, pregled i upravljanje žalbama, kao i prikupljanje sredstva.

Prateći organi projekata za ISPI

ISPI se razvija na osnovu ugovora između MF i ŠPA i finansiranje od strane SIDA. Prema ugovoru, MF je vlasnik projekata. Ovaj sporazum je predvideo da se projekat razvija u skladu sa planom projekata. Organi i timovi koji podržavaju projekat prikazani su u nastavku.

Upravni odbor je vrhovni organ o donošenju odluka o projektu. Ovaj odbor ima važnu ulogu o upravljanju rezultatima projekta i rada. Upravni odbor odlučuje, nakon odobrenja od strane SIDA, o eventualnim promenama u vremenskom planu, rezultatima projekta i određivanju budžeta, kao i usvaja specifikacije i sprovodi različite rezultate projekta predstavljenih od strane projekta.

Grupa o upravljanju projektima (GUP) je izvršni organ projekata. On ima mandat da donosi odluke unutar ovog plana projekata .

Tim za obavljanje radova ima glavnu odgovornost za četiri od pet rezultata projekta, poboljšanje pravilnika poreza na imovinu, nove radne procese, proširenje evidencija o imovini itd. Ovaj tim je takođe odgovoran za postavljanje zahteva visokog nivoa u sistemu IT.

Tim za razvoj TI-a ima primarnu odgovornost za ishod projekta i daljni razvoj IT sistema. On je takođe odgovoran za učešće u stvaranju radnih procesa iz perspektive pronalaženja rešenja. Tim za razvoj IT-a ima konkretnu odgovornost u prenosu znanja kod tima za održavanje IT-a.

Tim za delovanje i održavanje IT namerava samostalno raditi i održavati IT sistem TP-a. Nakon projekta, tim za održavanje IT-a je takođe odgovoran za daljnji razvoj IT sistema. Ovaj tim treba da se sastoji od pet osoba, a članovi ovog tima trebaju biti trajno angažovani i finansirani od strane MF i postavljeni u OUSIT-a.

3 Nalazi revizije

U ovom deo izveštaja predstavljeni su nalazi revizije koji su povezani sa ISPI. Ovo poglavlje se na početku bavi pitanjima upravljanja IT-om, uključujući nalaze koji su povezani sa IT strategijom, organizacionom strukturom, politikama i procedurama za razvoj i funkcionisanje ISPI-a. Dalje, u ovom poglavlju su prikazani nalazi koji se odnose na efikasnost kontrole, uključujući validnost podataka postavljenih u sistemu i njihovu obradu, počevši od ulaznih podataka (inputi), obrade transakcija i izlaznih podataka (outputi), procedure za rukovanje greškama i sigurnost aplikacije.

Ovaj deo izveštaja završava sa nalazima revizije koji su povezani o upravljanju uslugama, na početku su predstavljeni zaključci vezani o zahtevima korisnika, merenju performanse sistema, postavljanje kritičnih granica za merenje i poređenje rezultata, mehanizma o upravljanju promenama i čuvanje podataka u rezervnoj kopiji.

3.1 Upravljanje IT i njegova uloga u razvoju, funkcionisanju i delovanju ISPI-a

Upravljanje IT²³ definiše se kao celokupna struktura koja vodi IT operacije u jednu organizaciju kako bi se osigurala da odgovara poslovnim potrebama i ima planove za budućnosti. Celokupna upravljačka struktura IT obuhvata: IT strategiju i planiranje, organizacionu strukturu, standarde, politike i procedure organizacije, razvoj i kupovinu itd.

3.1.1 Strategija Informacione Tehnologije

Za dobro upravljanje IT²⁴, unutar organizacije treba da postoji strateški IT plan koji prevodi ciljeve projekata na ciljeve i zahteve IT-a. Za izradu ove strategije unutar MF-a odgovoran je OUSIT.²⁵

MF nije izradila Strateški plan za IT preko kojeg će se odrediti način kako će IT-a pomoći u postizanju strateških ciljeva institucije, troškove i rizik koji je vezan sa time. Na osnovu intervju sa službenicima odeljenja OUSIT u MF²⁶ preduzete su mere za izradu ove strategije, međutim nisu nam dostavili dokaze za to.

Nedostatak strateškog IT plana je rezultat nejasne definicije sprovođenja ciljeva MF-a o upravljanju IT-a. Takođe, u nedostatku strategije, MF nije uspjela da ispuni zahteve ISPI-a, kako je predviđeno sporazumom projekta ProTak²⁷.

²³ Upravljanje IT-a ima ključnu ulogu u definisanju kontrolnog okruženja i postavlja temelje za izgradnju dobre prakse u unutarnjoj kontroli, kao i za izveštavanje o funkcionalnim nivoima nadzora i pregleda upravljanja.

²⁴ Prema COBIT, Upravljanje IT-a podrazumeva upravljanje organizacionom strukturom i procesi koji osiguravaju da strategija IT-a ide u skladu sa strategijom i ciljevima organizacije.

²⁵ Pravilnik br. 16/2016 o unutrašnjoj organizaciji i sistema radnih mesta u MF

²⁶ Intervju sa rukovodiocem divizije za infrastrukturu IT-a u MF-a, oktobar 2017

²⁷ Sporazum i akcioni plan za ProTak tretirati će se u nastavku

3.1.2 Organizaciona struktura, politike i procedure o razvoju SITP

Organizacione strukture, politike i procedure su ključni element upravljanja IT. Stoga, kako bi se osiguralo dobro upravljanje IT, MF mora da ima organizacionu strukturu u kojoj su uloge i odgovornosti jasno definisane i da je IT postavljen na zadovoljavajućem nivou u okviru organizacije. Podela uloga i odgovornosti je ključno za efikasno upravljanje²⁸, da se ovo postigne MF je izradila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, preko koje su jasno postavljene uloge i odgovornosti IT. Međutim, ovaj pravilnik nije primenljiv jer na osnovu ove uredbe, OUSIT je podeljen u tri divizije: divizija za infrastrukturu, za delovanje i za upravljanje aplikacijama. Međutim, u odeljenju o upravljanju aplikacijama nema osoblja koji će podržati razvoj aplikacija OPI-a. Trenutno, za podršku projekat od strane MF kao osoblje MF-a angažovan je samo jedan zaposlen za poziciju: Administrator sistema²⁹. U nedostatku osoblja od strane MF odnosno OUSIT i OPI, da bi se omogućilo funkcionisanje sistema mnogo zadataka se obavlja od strane tima za projekat. Primetili smo da mnoge funkcije kao npr. ispravljanje finansijskih podataka, upravljanje bazom podataka se vrši od strane programera ili drugog osoblja projekta. Ovo otežava normalno funkcionisanje njihovog rada, ali takođe utiče na smanjenje odgovornosti i sigurnosti podataka.

Odeljenje odgovorno za izradu politika i procedura IT-a u MF, OSUIT nije uspelo da izradi unutrašnju politiku i procedure za delovanja IT-a. Iako je ovo odeljenje učinio napore za izradu dveju procedura IT-a, ove procedure nisu usvojene. U njihovom nedostatku, OPI nema politike i procedure za razvoj, održavanje i administraciju sistema. Takođe, nedostaju i politike i procedure za osoblje projekta, za kontrolu aktivnosti i funkcija IT-a kao i procedure koje garantuju zaštitu podataka.

3.1.3 Rasprostranjenost sistema

Od 38 opština na Kosovu, ovaj sistem trenutno koriste 34 opštine. Četiri opštine koje ne koriste sistem su opštine na severu Kosova: Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan i Zubin Potok. Ove od opštine još od 2008 godine ne prikupljaju prihode od poreza na imovinu. Na osnovu intervjua sa službenicima MF-a, u poslednje dve godine, Ministarstvo finansija, odnosno OPI je preko USAID-a, održao nekoliko sastanaka sa predsednicima ovih opština, da promovišu interese opština od prikupljanja prihoda o poreza na imovinu, ali postoji nedostatak spremnosti opština da sarađuju. Važno je napomenuti da su OPI i projekat tehnički spremni ponuditi proširenje sistema u ovim opštinama.

²⁸ COBIT

²⁹ Za podršku projekata od strane MF, opširnije se razrađuje na sledećem nalazu

3.1.4 Razvoj projekta, rukovodeće strukture i nadzor projekta

ISPI se razvija na osnovu sporazuma³⁰ i akcionog plana ProTax³¹. Cilj projekta je da registruje sve parcele kao imovinu i da unapredi sistem poreza na imovinu uopšte. Organ odlučivanja u projektu je upravni odbor³². Ovaj odbor bi trebalo da se sastaje najmanje tri puta godišnje³³. Međutim, UO je od 2014 do Oktobra 2017, održao samo šest sastanaka.

Tokom 2016-god, se sastao samo dva puta, a u 2017 održan je samo jedan sastanak³⁴ na kojem se raspravljalo o projektu. Na tri od šest sastanka UO-a, nije bio prisutan predsednik odbora, koji u isto vreme zastupa i delegata MF-a, a nije ni poslao nekog drugog zvaničnika da bi prisustvovao sastanku. Kao rezultat toga, sprovođenje projekta je bilo praćeno preprekama.

Da bi se osigurala održivost projekta, sporazum i akcioni plan za ProTax2, predvideli su ispunjavanje određenih uslova od strane uključenih strana

- Predviđeno je da se planovi projekta razvijaju na nekoliko faza kao što je prikazano na slici ispod.

Slika 1-Vremenski rokovi za implementaciju faza



- Kao što je prikazano na slici iznad, projekat je planirao da se aktivnosti odvijaju u skladu sa fazama gde su predviđeni i rokovi za njihov završetak. Međutim, radovi se nisu odvijali kao što se planiralo. Projekat je predvideo podelu radnih vremenskih rasporeda na nekoliko faza. Početna faza, faza specifikacije, faza 1,2 kao i faza tranzicije. Jedan od razloga zbog kojih se nije završila prva faza je ne usvajanje zakona o porezu na zemljište³⁵. Takođe, veliki uticaj je imala i vladina odluka opraštanju dugova³⁶.

³⁰ Sporazum o projektu, između MF i Švedske Poreske Agencije, i sporazuma o doprinosu između SIDA i MF u vezi sa podrškom o ProTax2, dana 13.05.2014.

³¹ Akcioni plan, ProTax2, Projekat za Nastavak Poboljšanja Sistema Poreza na Imovinu na Kosovu.

³² Akcioni plan, ProTax2, Projekat za Nastavak Poboljšanja Sistema Poreza na Imovinu na Kosovu.

³³ Akcioni plan, ProTax2, Projekat za Nastavak Poboljšanja Sistema Poreza na Imovinu na Kosovu.

³⁴ Do oktobra meseca 2017, UO se sastao samo jedan put.

³⁵ Intervju sa predsednikom upravnog odbora, maj 2017.

³⁶ Otpisu dugova se obrađuje šire ispod.

- Predviđeno je da OUSIT u MF još od početka projekta uključi pet pozicije za razvoj sistema i to: dva programera, test menadžera, sistemskog analitičara, menadžera infrastrukture IT. Međutim, MF još uvek nije angažovala osoblje da popuni tražene pozicije za potrebe ISPI, prema sporazumu;
- Na osnovu akcionog plana, projekat neće funkcionisati sa IT sistemom poreza na imovinu nakon faze Specifikacije³⁷ i neće održati sistem informacione tehnologije poreza na imovinu – nakon završetka faze 1. Tim projekta je zatražio popunjene potrebe za infrastrukturu, međutim MF, nije uspeo da osigurava potrebnu infrastrukturu. Prema UO, IT u okviru MF je u toku pripreme strateškog plana za poboljšanje infrastrukture, gde će se uključiti i potrebe ovog sistema, ali iako je ova obaveza postignuta marta 2015, nikad se nije ostvarila i tender nije uspeo. Čak i u ovom slučaju projekat je sam napravio neka neophodna ulaganja da ne bi došlo do propadanja sistema, dok je MF podržao projekat samo sa postojećom infrastrukturom.
- OPI morao je angažovati dva člana osoblja za šalter, ali funkcionisanje šaltera trenutno je potpunjeno osobljem koje se podržava od strane projekta.

Svi ovi problemi su adresirani od strane projektnog tima kod UO, ali MF još nije uspeo da ispuni ove uslove. Nedostatak osoblja za potrebe ISPI je učinio da projektni tim izvršava dodatne poslove koji nisu bili predviđeni, što otežava izvođenje radova prema planu.

3.1.5 Identifikovanje zahteva za promene

OPI treba da ima jednu proceduru za identifikaciju i obradu novih zahteva ISPI ^{38a}. Upravni Odbor³⁹, koji odobrava ove zahteve, treba da ima dovoljno informacija o donošenju odluka. Međutim, OPI još uvek nije razvio procedure za identifikaciju zahteva za promene.

Upravni odbor je telo odgovorno za promenu rasporeda i odobravanje drugih promena nakon odobrenja od strane SIDA-e. Tokom revizije nam je predstavljen jedan vremenski raspored projekta koji se nije ažurirao promenama u vremenskim rokovima projekta. Projekat je iz gore navedenih razloga pretrpao promene u vremenskim rokovima ⁴⁰.

Jedan od zahteva za promenu koje bi trebalo dobiti odobrenje od strane UO, imajući u vidu činjenicu da je uticalo na odlaganje plana projekta, je razvoj opraštanja dugova. Do opraštanja dugova je došlo odlukom Vlade⁴¹, te je razvoj ovog modula bio neophodan. Međutim, ovaj modul je bio veoma zahtevan za projekat, jer se većina planiranih radova moralo odložiti. Naša je procena da komisija nije odobrila nikakve izmene plana kao rezultat opraštanaj duga ili zatražila bilo koji novi plan

³⁷ Planirano je da se završe faze: faza planiranja, u 2014, faza Specifikacije 2014; dok faza I tokom 2015. godine, faza 2 u 2016. godini, tranziciona faza tokom 2017.

³⁸ Priručnik IT revizije za vrhovne revizorske institucije.

³⁹ Upravni odbor projekta je organ odlučivanja o projektu.

⁴⁰ Pogledajte nalaz 3.1.3.

⁴¹ Modul za otpisu duga je prikazan u nastavku.

nakon promena za otpis dugova. Iz zapisnika sa sastanka smo primetili da se o opraštanju duga diskutovalo naknadno, kao uzrok odlaganja plana projekta⁴².

Projekat je ažurirao plan sa neophodnim promenama, a ovaj plan još nije odobren od strane UO. Vredi napomenuti da projekat nastavlja rad na osnovu novog plana.

Ostale izmene su izvršene takođe bez zvaničnog odobrenja menadžera projekta ili OPI-a.

- Primetili smo da su preduzete aktivnosti kako bi se zamenio finansijski modul⁴³ od strane radnog tima (rad i razvoj IT-a u okviru projekta), a za te aktivnosti nismo naišli na neki dokaz ili odluku da se diskutovalo sa zvaničnicima OPI-a, ili sa rukovodiocem projekta i UO-om.
- OPI nema neki plan za identifikaciju zahteva i UO nije izradio pismene odluke o određenim pitanjima vezanim za performansu projekta ili druge zahteve. U nedostatku plana ne postoji ni spisak identifikovanih aplikacija koja bi im pomogla u određivanju prioriteta i u olakšanju donošenja odluka u vezi sa implementacijom.
- U nedostatku procedura, postoje slučajevi kada opštine zahtevaju neku promenu samo preko telefona, bez zvaničnog zahteva. Zahtevi za druge promene koje dolaze od korisnika, direktno su usmereni na radni tim⁴⁴ za dalju obradu. Za njihovu obradu se odlučuje od strane ovog tima, zavisno od trenutka, a na osnovu zapisnika sa sastanka nismo primetili da rukovodilac projekta učestvuje na ovim sastancima.

3.2 Efikasnost kontrola aplikacije

Aplikacija za porez na imovinu nazvana "ProTax" je aplikacija⁴⁵ koju je razvio projektni tim, na programskom jeziku Java, sa bazom podataka u MySQL i radi na Web platformi. Pristup aplikaciji se može postići u okviru mreže vladinog domena i može se otvoriti sa bilo kog računara unutar mreže.

Kontrola aplikacije⁴⁶ uključuje nekoliko polja kako je prikazano na slici ispod.

⁴² Vremenski okvir projekta se spominje u zapisu iz marta 2016.

⁴³ Izmena modula je bila predviđena prema planu, međutim zbog promene plana je završena krajem marta 2017 godine

⁴⁴ Ovaj tim održava sastanke dva puta nedeljno

⁴⁵ Aplikacija je jedan specifičan program koji se koristi za podršku određenom procesu institucije, uključujući ručne i kompjuterizovane procedure za kreiranje transakcije, obradu podataka, vođenje evidencije i pripremu izveštaja

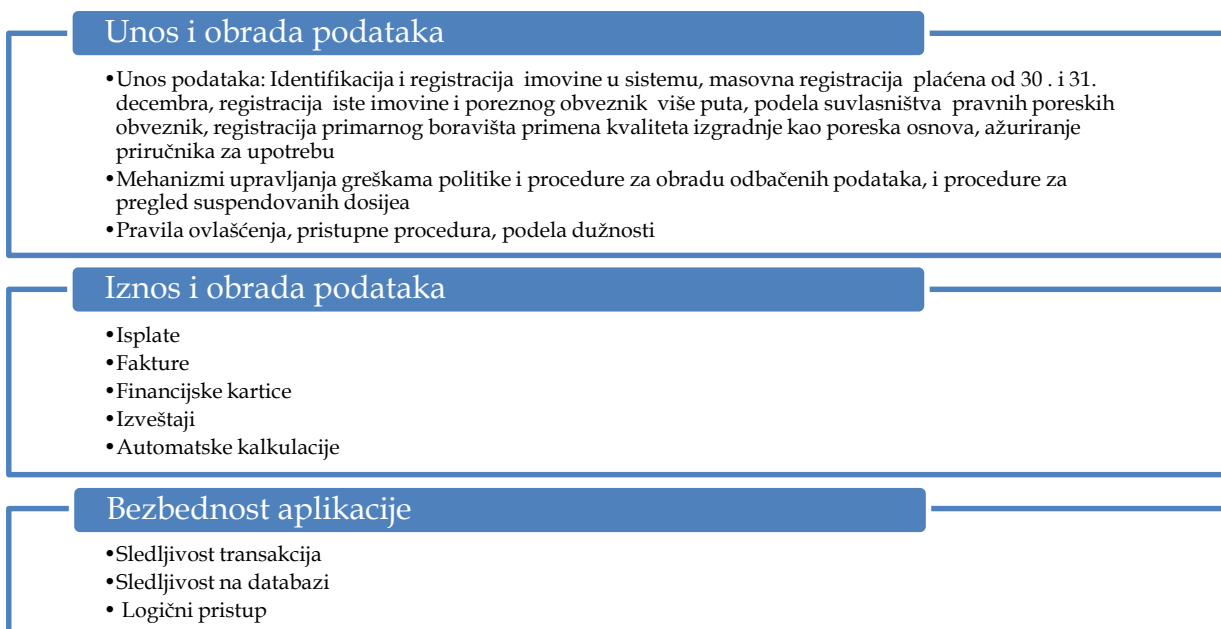
⁴⁶ Priručnik IT revizije za vrhovne institucije revizije

Slika 2-Kontrole aplikacije



Sledeća slika prikazuje procese uključene u reviziju svake kategorije.

Slika3- Procesi uključeni u reviziju od svake kategorije



3.2.1 Unosni podaci

Da bi obezbedili tačne, pouzdane, potpune unosne podatke i da bi se one prihvatile od aplikacije u određenom vremenu, aplikacija mora posedovati kontrolne mehanizme. Unosni podaci uključuju validnost podataka pri unosu, procedure za rukovanje greškama, ovlašćenja za unos podataka. Nedostaci identifikovani u unosnim podacima prikazani su u nastavku.

Validnost podataka pri unosu

OPI treba da ima pravila za validnost unošenja podataka pri unosu, koja moraju biti izrađena, dokumentovana i trebalo bi da se uspostavljaju mehanizmi za kontrolu njihove primene. Ova pravila trebaju biti sistematski ažurirana, a nevažeći podaci bi trebali da se odbiju od aplikacije⁴⁷ na odgovarajući način. Tokom testiranja validnosti podataka pri unosu, sistem je pokazao neke nedostatke koji su prikazani u nastavku:

- Terenski anketari koriste mobilne uređaje za registraciju imovine, njihovo anketiranje ili verifikacija, imajući pristup sistemu sa terena. Pristup se ostvaruje koristeći mreže mobilnih operatera. Ovi uređaji, između ostalog, takođe poseduju sposobnost da primaju informacije o geografskom položaju. Međutim, ovi uređaji su pokazali mnoge probleme. U početku u sistemu su postavljene fotografije ili geografske slike poznate pod nazivom ortofoto, koje su trenutno predstavljene u malom formatu zauzimajući samo ¼ ekrana i mogu se uvećati samo tri puta, što otežava identifikaciju tačne koordinate objekta.
- Tokom faze revizije Ortofoto u sistemu na računarskom uređaju nije radio. A ortofoto koji su trenutno postavljeni u sistemu su realizovani tokom 2010 godine i mnogi objekti uopšte nisu prikazani. Mobilni uređaj u ortofoto-u ne prikazuje nikakve informacije koje ukazuju na to da je imovina registrovana ili nije.
- Takođe, na lokacijama na kojima nema pokrivenosti usluga mobilne telefonije, mobilni uređaji ne pružaju tačne podatke o objektima u toj oblasti. U nekim slučajevima izvršena su merenja i slikanja kako bi se dokazala situacija i identifikacija objekata, ali u nemogućnosti pristupa mreži, ove informacije nisu prenošene. Posle kretanja anketara (operatora) i njihovog povratka u oblasti pokrivena mobilnim uslugama ili u kancelarijama, ostvarena je veza ovih uređaja sa sistemom, ali geografske koordinate su prenete sa lokacije na kojoj su oni bili locirani u tom momentu, a ne od lokacije odakle su ovi podaci bili prikupljeni.

U nedostatku neke preporučene prakse od strane OPI, opštine koriste različite prakse za rešavanje ovih pitanja. Opština Prištine, nije uopšte registrovala imovine na lokacijama gde nema mrežne pokrivenosti. Dok ostale opštine poput Peći, Đakovice, Gračanice, registruju ove imovine, ali njihove koordinate nisu tačne, jer se njihova registracija vrši na mestima gde se mobilni uređaj može uključiti na mrežu. Opštine poput Prištine ili Đakovice takođe koriste i Geo portal za što precizniju identifikaciju objekata, dok Peć i Gračanica ne koriste ovu aplikaciju.

Svi ovi nedostaci otežavaju identifikaciju tačke objekta i ne omogućavaju mobilnom uređaju da identifikuje da li je imovina registrovana.

U toku su radovi na poboljšanje ovog modula, ali se opštine i dalje suočavaju sa ovim poteškoćama.

- Tokom masovne registracije isplate od 30. i 31. decembra svake godine, za prethodne godine sistem nije automatski primio ove isplate. Opštine su morale ručno registruju sve ove isplate. Do marta 2017 godine ove uplate su se registrovale dodavanjem vrednosti isplate

⁴⁷ Priručnik IT revizije za vrhovne revizorske institucije

na nekoj prethodnoj isplati poreznog platiše. U izveštaju o plaćanju, ove isplate uopšte ne figurišu. Da bi našle ove isplate treba da se traže sve transakcijske kartice. Ovo je izazvalo velike poteškoće za službenike za unos podataka u opštinama.

Od marta 2017. godine ovaj nedostatak je uklonjen i veza ovih isplata se može izvršiti.

- U nemogućnosti identifikacije registrovane imovine, postoji mogućnost da se ista imovina registruje nekoliko puta. Do ovog dolazi zato što sistem još uvek ne koristi funkciju da identifikuje da li je poreski obveznik ili imovina registrovana u sistemu, kao što su lične karte, koordinate objekata, itd. Ovo bi služilo kao prevencija dvostrukih registracija.
- Za poreske obveznike koje imaju više od jedne nekretnine za stanovanje, sistem primenjuje odbitak od 10,000 € za sve imovine i klasifikuje ih kao primarno boravište. To je u suprotnosti sa zakonom o porezu na imovinu⁴⁸, prema kojem je dozvoljeno odbitak od 10,000 € samo za primarno boravište.
- Sistem ne izračunava porez na osnovu kvaliteta izgradnje. Prema UA br.03/2011 kvalitet izgradnje izražava se u koeficijentu, koji u zavisnosti od stanje objekta⁴⁹ povećava ili smanjuje poresko opterećenje. Proverili smo da se obračun poreskog opterećenja vršilo bez obzira na kvalitet izgradnje. Od izabranih opština, samo Đakovica sprovodi ovaj kriterijum od 2009 godine. Iako je primena ovog kriterijuma predviđena sa UA, prema zvaničnicima OPI-a, do sada su se opštine same oglasile za korišćenje ili ne ovog kriterijuma. Samo devet od 34 opština koristi ovaj kriterijum. Prema OPI sve opštine će primeniti ovaj kriterijum od 2018 godine. Ne-korišćenje kvaliteta kao osnova za porez ima finansijski uticaj u nekim slučajevima na štetu opštine, a u nekim slučajevima na štetu građana.
- Priručnik za upotrebu nije ažuriran u sistemu. U sistemu su objavljene nove funkcije ali priručnik se nije ažurirao, kao što su finansijske kartice, izveštaji, prenos isplate, itd.

Procedure o tretiranju grešaka

OPI treba da ima procedure za pravilno tretiranje i komunikaciju grešaka, koje se pojavljuju na sistemu. Greške treba sa se tretiraju na odgovarajući način i treba da se omogući njihovo praćenje⁵⁰. DTP nije izradio politike i postupke za tretiranje odbačenih podataka i procedure za razmatranje suspendovanih dosijea.

Tokom testiranja u sistemu za prikaz jednog izveštaja, primetili smo da u slučaju da se izveštaj ne pojavi, prikazana je poruka o grešci "Zahtevana akcija se ne može izvršiti". U ovoj poruci dalje nije bilo broj greške, datum i vreme kad se greška desila ili bilo koji razlog za pojavu ove greške.

Štaviše, ova poruka nije bila praćena nekim službenim e-mail bilo kog službenika OPI zvaničnika, već privatni e-mailovi projektnog tima i lični brojevi projektnog tima. Takođe, ove greške nisu sledljive zato što nemaju neki kod grešaka ili neku drugu identifikacionu osobinu i ne čuvaju se na bazi podataka sistema. Ne može se identifikovati kakva je greška nastala tokom

⁴⁸ Zakon o porezu na imovinu, član 9

⁴⁹ Kvalitet gradnje se klasifikuje u nekoliko kategorije, kao veoma loša, loša, prosečna, dobra i odlična

⁵⁰ Priručnik IT revizije za vrhovne revizorske institucije

transakcije i od strane koga ta greška je izvršena. Prema rečima službenika šaltera, identifikovanje greške ili njegove prirode se vrši samo kad se kontaktiraju i pitaju korisnici šta su izvršavali.

Sistem ne pruža spisak sa vrstama grešaka i poruka za njihovu identifikaciju, kako bi korisnik bio u mogućnosti da čita broj i da obavesti službenika šaltera do koje greške se došlo, ako dođe do neke greške tokom obrade transakcije.

Ovlašćenje za postavljanje podataka u aplikaciju

Pisane procedure za upravljanje pristupa korisnika određuju raspodelu za nivoe ovlašćenja transakcija, i omogućuje kontrolu njihovih sprovođenja. DTP nije razvio procedure za upravljanje i ovlašćenje korisnika. Štaviše, nema neke procedure obučavanja i sertifikacija za poznavanje sistema kako bi koristio sistem, i službenici nisu obavezni da se najpre obučavaju a tek posle da imaju pristup sistemu.

Da bi imali pristup na sistem, koristi se jedan obrazac koji se popunjava od strane OKPI, gde se definišu uloge. Administrator sistema primi obrazac potpisan od strane rukovodioca opštine, odobrenje od strane rukovodioca divizije i izvršava zahtev u skladu sa potpisanim obrascem.

3.2.2 Potpunost i tačnost izlaznih podataka

OPI treba da se uveri da se izlazni podaci testiraju za potpunost i tačnost pre nego što se oni obrađuju ili procesiraju dalje. Takođe treba da se omogući njihova sledljivost⁵¹.

Tokom provere tačnosti i potpunosti izlaznih podataka, prema odabranim uzorcima identifikovane su neke manjkavosti koje su prikazane u nekoliko grupa: Registracija isplate; distribucija isplate; faktura poreza na imovinu; finansijska kartica; moduli i izveštaji o otpisu dugova.

Registracija isplate, ne poravnavanje, kašnjenja na registraciju i neostvarene isplate

Registracija masovnih uplata u sistemu se vrši ručno od strane OPI, nakon prijema izveštaja od strane Trezora, svakog radnog dana se registruje isplate za prethodni dan. Identifikovano je nekoliko nedostataka u registraciji isplate u sistemu.

Ne poravnavanje između podataka Trezora i ISPI-a. Za 2017 godinu, prema izveštajima Trezora, prihodi od poreza na imovinu za period januar-juni bili su 10,793,134€, dok se za isti period prema ISPI prihodi su bili: 10,218,927€ i neprerađene isplate su 54,440€ ili ukupno 10,273,367€.

⁵¹ Priručnik IT revizije, za vrhovne revizorske institucije;

Tabela 1- Razlika prihoda od poreza na imovinu između sistema za period januar-jun 2017

Trezor	ProTax Obradene	ProTax Neobrađene	Razlika
10,793,133€	10,218,927€	54,439€	519,766€

Takođe, postoje i ne poravnavanje u izveštaju iz juna. U izveštaju obezbeđenom od strane Protax-a, 28.08.2017 godine bilo je 2,714,370.00€ a 20.10.2017 bilo je 3,056,424.56€.

Takođe ni opštine ne poravnavaju izveštaje oba sistema. Ne poravnavanjem prihoda između odeljenja, rizikuju da njihovo izveštavanje ne bude pravilno.

Kašnjenje u registraciji isplata- službenik za registraciju isplata, svaki radni dan prima od Trezora isplate za prethodni dan. Prema opštinama, postoje slučajevi kad registracija isplata od strane službenika OPI-a, kasni i do 10 dana. Tokom revizije identifikovali smo kašnjenja u registraciji isplata do sedam dana. Takođe, isplate na sistemu nisu automatizovane. Prema tome, greške mogu nastati prilikom prenosa, izazvanog ljudskim faktorom.

Neostvarene isplate. Prema službenicima, tokom prenosa isplata na ISPI, sistem ne dozvoljava da se registruju isplate koje sadrže UNIREF, datum, vreme i slične. Sve ove isplate su kategorizovane kao neostvarene (neprerađene). Takođe, sistem nije prihvatio isplate 30.i 31.Decembra za prethodne godine. Njihovu registraciju se morala obaviti ručno od strane opštine, odnosno od strane službenika za unos podataka o porezu na imovinu.

1. *Spisak neostvarenih isplata*- na spisku koji je dostavio OPI, za neostvarene isplate jula meseca 2016 godine do jula 2017 godine, mi smo primetili da ima isplata koje su registrovane u sistemu od strane opština.

Tabela 2–Broj i vrednost neostvarenih isplata za opštine Priština, Đakovica, Peć, Gračanica

Opštine	Br. isplata	Vrednost isplate na €
Priština	880	119,470.37
Đakovica	367	40,054.74
Peć	274	31,789.97
Gračanica	61	19,389.90
Ukupno	1,582	210,704

Za registraciju neostvarenih isplata, OPI nije izradio nikakvu proceduru za registraciju ovih plaćanja. Takođe, u odsustvu procedure OPI, opštinama nije naloženo bilo kakvo zvanično pismo ili odluka o njihovoj registraciji, bez navođenja rokova o tome kada se treba izvršiti njihova registracija. Kao rezultat, opštine ne koriste istu praksu za njihovi registraciju. Njihova registracija se izvrši zavisno od volje službenika i njihovog vremena.

Prilikom testiranja uzoraka za neostvarene isplate, primetili smo da su isplate od 30. i 31. decembra 2016 godine registrovane od strane opština, ali se u izveštaju o neostvarenim isplatama i dalje pojavljuju kao neostvarene isplate. Opštine Priština, Peć i Gračanica takođe su registrovale isplate do jula 2017 godine, dok opština Đakovica još nije registrovala neostvarene isplate za 2017 godinu. Službenik opštine Peć je utvrdio da na spisku neostvarenih isplata postoje isplate koje nisu za porez na imovinu, kao i dvostruke isplate sa istim UNIREF-om, imenom, iznosom i datumom. Iako je zahtev opštinskog službenika za brisanje ovih isplata sa liste neostvarenih isplata podnet aprila meseca 2017-god, mi smo primetili da su ove isplate još uvek u spisku neostvarenih isplata, znači OPI nije ih izbrisao.

Modul registracije neostvarenih isplata je razvijen marta 2017 godine, olakšavajući njihovu registraciju, gde prilikom povezivanja isplate, ove isplate se više ne pojavljuju na spisak neostvarenih isplata. Međutim isplate registrovane pre marta 2017 godine. iako su registrovane, one se ipak navode u spisku neostvarenih isplata. Time se rizikuje da opštinski službenici registruju ove isplate nekoliko puta.

2. *Dvostruka registracija isplata.* Mi smo primetili da ima slučaja kad se isplate registruju dva puta. Prema zvaničnicima OPI-a ovo se desilo jula i avgusta 2016 godine, kad je Centralna Banka Kosova promenila način izveštavanja i došlo je do grešaka, kada je sistem primio istu isplatu jer su imali drugačiji datum. Prema službenicima OPI-a ove isplate su izbrisane sa sistema i OKPI je naloženo da izvrše identifikaciju i registraciju istih. Međutim, nismo dobili nikakvu pismenu odluku, pismo ili e-mail o brisanju ovih isplata od OPI-a. Na osnovu intervjua sa opštinskim službenicima, obavesteni smo da plaćanje poreskih obveznika nedostaje i njihova registracija se vrši samo kada poreski obveznici daju dokaze da su izvršili ove isplate. Mi smo takođe naišli i na uzorke u kojima je poreski obveznik evidentirao ova dva plaćanja, što znači da ne možemo dokazati da se čin brisanja plaćanja zapravo dogodio.

Raspodela isplata

Raspodela plaćanja se s vremena na vreme promenila jer OPI nije izradilo pravilnik za raspodelu isplata. Do 2015 godine, raspodela isplate se vršila odozgo prema dole, pri čemu je prilikom plaćanja od strane poreskog obveznika, isplata prvobitno bila raspodeljena za tekuću godinu, dok je suficit otišao za prethodnu godinu. Ova raspodela isplate nije bila u korist građana, jer kada je primljena isplata za tekuću godinu, izračunate su kamatne stope i kazne za prethodne godine.

Opraštanjem duga, raspodela isplate je promenjena u skladu sa zakonom za opraštanje duga⁵². Ovaj zakon predviđa da, u cilju ostvarivanja opraštanja duga, do decembra 2008. godine, treba da se izvrši puna isplata obaveza za period od 1 Januara 2009 godine do 31 Decembra 2014 godine, onda su ta lica, izuzev opraštanja duga za period do 31 Decembra 2008 godine, takođe će imati koristi od opraštanja kazni i kamata za neplaćanje glavnog duga za period od 1 Januara 2009 godine do 31. Decembra 2014 godine.

To znači da se primenjuje raspodela, tako da se prvo oduzeo poreski dug. Međutim, ovaj način plaćanja je nastavljen i nakon otpisa duga. U svim uzorcima smo primetili da se raspodela isplate zapravo vrši tako da se prvo oduzme poreski dug za sve godine, a zatim kazna i kamata.

Čak i za aktuelni metod raspodele primetili smo da je odluka uzeta iz projekta, a zvaničnici OPI-a nisu upoznati ili posavetovani o tome.

Finansijska kartica

Do marta 2017 godine, finansijski modul, uključujući finansijsku karticu, nije bio automatizovan. Porezi, kamatne stope i kazne su se obračunavale samo za tekuću godinu, a na kraju godine za svaku promenu/izmenu kamate i kazne ili registraciju isplate za prethodne godine, računanje je trebalo da se ručno izvrši od strane opštinskih poreskih službenika. Ovaj nedostatak je mogao dovesti do pogrešnog izračunavanja kamate i kazni za protekle godine. Takođe, sa ručnom korekcijom, veća je mogućnost zloupotrebe i greške.

Finansijska kartica je nadograđena u martu 2017 godine, koja automatski obračunava sve poreze, kamatne stope i kazne za protekle godine. Međutim, iako ovaj modul izveštavanja značajno poboljššan sa ovom automatizacijom, iz testiranih uzoraka smo ipak primetili neke nedostatke. U početku, novi proizvod pre puštanja u upotrebu, morao bi proći kroz sve faze testiranja. Nismo dobili dokaze o testiranju na osnovu čega bi se donela odluka za korišćenju ili ne ovog modula.

U nastavku su prikazani primećeni nedostaci u vezi sa finansijskom karticom su:

Poboljšanje Bilansa. U 60% ispitanih uzoraka, na finansijskim karticama postoji opis poboljšanja bilansa, od 04.03.2017. Opštine nisu mogle da objasne to poboljšanje bilansa. Ovo poboljšanje bilansa je učinilo da kartice često budu zbunjujuće i nejasne.

⁵² Zakon br.05/L-43 za otpis javnog duga, zakon br. 05/L-119 za izmenama i dopunama zakona br.05/L-43 kao i A.U. br.04/2015 o procedurama za otpis javnih dugova.

Prema zvaničnicima razvojnih projekata, to se dogodilo kao posledica automatizacije modula, gde je balansirano stanje stare kartice sa novom.

Analizirali smo ovo poboljšanje bilansa pokušavajući da razjasnimo šta je uključeno u iznosu poboljšanog bilansa. Primetili smo, da se dokaže i objasni količina poboljšanog bilansa, potrebno je dugo vreme da se analizira svaka transakcija još od 2008 godine. U poboljšanje bilansa uključene su ručne ispravke, korekcija kazni i kamatne stope, izmene izvršene kao posledica promene situacije od izvršenja odluka žalbenog veća, otpis dugova i mnoge druge modifikacije koje su tokom godina vršile opštine. Da bi se utvrdila iznos poboljšanja bilansa, postoje slučajevi kada je za jednu karticu potrebno do jedan dan. Ovo donosi visoke troškove za opštine, a često se službenici suočavaju sa građanima koji su revoltirani zbog njihove situacije sa dugovima. Najveći problemi sa poboljšanim bilansom su imali poreski obveznici sa otpisanim dugom (otpis duga se razjašnjava u nastavku).

U vreme promene finansijskog modula, pojavile su se kontradiktorne fakture sa različitim vrednostima, gde su poreskim obveznicima, ne preduzimajući nikakve akcije, u toku dana ili meseca, na fakturi pojavljuje različit status duga. Ovo dovodi do sumnji da je modul pušten za upotrebu bez pravilnog testiranja.

Modul o opraštanju dugova

Opraštanje duga došao je kao rezultat odluke Vlade. Projekat je prihvatio da razvija modul o opraštanju duga, ali zbog njegovog brzog razvoja ovaj je modul pokazao nedostatke.

U testiranim uzorcima primetili smo različite načine prikazivanja uplata. U nekoliko uzoraka uplate o opraštanju duga nisu obeležene kod uplate, dok su u nekim primerima obeležene kao uplate. U slučajevima kada uplate nisu prikazane kod uplate, službenici moraju da analiziraju transakcije u izveštaju o događajima.

Postoje slučajevi kada se podela plaćanja nije primenila u 2009. godini, nego je otišla na 2008 i pre, što podrazumeva da se podela nije pravilno primenila, pošto je trebalo da se porez, kamatne stope i kazne do 2008. godine oproste. Kao takva, ova podela je uticala na ne-primenu otpisa duga u određenim slučajevima, iako su uplate bile evidentirane. Ovi slučajevi se mogu identifikovati samo sa tužbama poreskih obveznika.

Najveći problemi nastali su kod poreskih obveznika po ugovoru, gde je čak i u ovom slučaju podela plaćanja napravljena pogrešno. U slučaju da ovi porezni obveznici žele da izvršiti plaćanje za otpis duga i da istovremeno izvrše uplatu računa od 2015. godine, uplata se deli u periodu od 2009-2014, i tako pored poreza nastavlja se izračunavanje kazna i kamata za godine posle 2015.

U ovom modulu primetili smo da postoje slučajevi, kada porezni obveznik nije imao prednosti za otpis duga od 0,02 € iako je poreski obveznik platio dug prema računu.

Zbog gore navedenih nedostataka, kartice poreznih obveznika o otpisu duga teško su čitljive i stvaraju nejasnoća.

Izveštaji

Prema priručniku o upotrebi sistema, postoji nekoliko vrsta izveštaja : izveštaj o teretu i prikupljanju prema kalendarskom periodu, generisanje liste zemljišta za opštine i izveštaj o napretku.

Izveštaj o teretu i prikupljanju prema kalendarskom periodu

Opštine su konstantno imale problema sa modulom izveštaja. Izveštaj nije prikazao isto stanje za isti period. Do toga je došlo jer za modul izveštaja nije postojao “ Istorijski izveštaj ⁵³” koji će prikazati završni saldo za fiskalnu godinu. Ovi nedostaci su prikazani i u izveštajima revizije Godišnji finansijski izveštaji Nacionalne kancelarije revizije za prethodne godine. Ako se traži jedan izveštaj za prihode o porezu na imovinu , kamate i kazne za prethodnu godinu 1 januar- 31 decembar 2016, izveštaj nikada nije isti. To zbog toga jer se u ovome izveštaju uključuju i uplate koje su urađene u ovu godinu za prethodnu godinu. Dakle, ne može se znati tačno stanje za prethodnu godinu. Ovaj izveštaj će pomoći opštinama u detaljnijim analizama vezano sa promenama koje su urađene vezano sa uplatama i računima potraživanja o porezu na imovinu. Kao posledica toga , opštine se nikada nisu oslonile na izveštaje koji su dati od strane sistema o porezu na imovinu za prihode i račune potraživanja o porez na imovinu. To može da utiče i na ispravno izveštavanje opština za glasove Finansijskih izveštaja.

Tokom perioda kada smo bili u reviziji ,opštine nisu mogle da nam pruže izveštaje o stanju poreza na imovinu. To zbog stalnih razvoja i promena na sistemu. Trenutno opštine nisu osnovane na izveštaje sistema⁵⁴, koji prema njima nisu tačni.

Izveštaji nisu dostupni za opštine. Tokom 2017 godine , opštine su imale velikih poteškoće u generisanju izveštaja . Stoga je, OPI odlučio da sve izveštaje koje opštine žele da imaju , uzmu preko zahteva u OPI. OPI u ovom slučaju je uzeo kompetenciju opština za izveštavanje, bez pisane odluke. Šta više tim za projekat je doneo odluku za prekidanje modula o izveštavanju. Dok, su službenici OPI-a informisani na slepo za prekidanje bez ikakvoga razloga i zapisa od strane projekata za ovo prekidanje.

Modul izveštavanja je u napretku i ovaj izveštaj o teretu se može deliti prema kalendarskoj godini, stoga jer je ova funkcija u napretku , tokom ove faze revizije nismo utvrdili njihovu potpunost i tačnost.

Izveštaj o napretku, izveštaj o imovini i izveštaj o događajima

Izveštaj o napretku prikupljanja⁵⁵ aktualno nije u funkciji. Službenici projekata, izjavili su da modifikovani izveštaj tereta i prikupljanja uključuje i ovaj izveštaj.

⁵³ Sa istorijskim izveštajem podrazumevamo izveštaj koji predstavlja isti uslov za isti period, bez obzira na naknadne promene kao što su plaćanja koja rezultiraju promenom stanja tog perioda

⁵⁴ Za prikazivanje prihoda od poreza na imovinu u GFI, opštine su prikazale podatke iz SIMFK, ali za račune potraživanja podaci dolaze iz sistema ProTax.

⁵⁵ Izveštaji prikupljanja generišu se za tekuću godinu, prema mestu, ulici itd.

Tokom vremena revizije, izveštaj imovine⁵⁶ nije bio na raspolaganju za opštine. Dok izveštaj o događajima iako je bio na raspolaganju tokom testiranja primetili smo ovaj da izveštaj⁵⁷ nije tačan. (sledljivost se opširnije tretira u nastavku)

3.2.3 Sigurnost aplikacija

Sigurnost aplikacija tiče se čuvanja poverljivosti, integriteta i spremnosti informacija u elementu aplikacije.

Za sigurnost aplikacije je procenjeno dali je informacija aplikacije sigurna unatoč zloupotrebi. Da bi se to postiglo OPI treba da stvori kontrole. Kontrole treba da budu dizajnirane i da funkcionišu na efektivan način da bi se osigurao da se tragovi revizije generišu i da se održavaju za sve podatke transakcija.

Sledljivost transakcija

Tokom testiranja izveštaja o događajima ,primetili smo da ima slučajeva gde ovaj izveštaj nije tačan i da nisu prepisane sve transakcije. U jednome slučaju u Prištini ,primetili smo da je službenica modifikovala samo adresu jednog zemljišta ali u izveštaju događaja beleži kao i da je modifikovala i m2 tog zemljišta. Isto se desilo i kod izveštaj o događajima koji su uzeti u Đakovici. Takođe je primećeno da sa modifikacijom jednog zemljišta , njeno stanje zabeleženo kao novo zemljište, umesto da se ona zabeleži kao modifikovano. Tima za razvoj projekata, je potvrdio da postoji jedna greška , prema kojemu su se oslonili kao “ BUG⁵⁸ “ na kojemu se trenutno radi , ali nam nije pružen dokaz za to. Takođe DTP nema nijednu listu ovih grešaka- BUG sistema.

To otežava sledljivost i potvrđuje da nema sledljivosti delovanja. Nedostatak tačnosti izveštaja o događajima povećava rizik da se namerne ili nenamerne greške pronalaze.

Sledljivost osnove podataka

Na osnovi podataka sistema ProTax, tokom revizije smo tražili da nam daju izveštaj sledljivosti događaja na osnovu podataka. Međutim , prema službenicima projekata , tako nešto se ne može generisati.

Logičan pristup

U slučajevima kada se korisnički nalog otvori i odobrava pristup, ali i kada se lozinka menja, kredencijali se šalju putem e-maila od strane administratora sistema. Korisnik nije dužan da promeni lozinku nakon prvog pristupa. Sprovođenje složenosti lozinke u sistemu ne postoji i sistem takođe nema istoriju lozinke. U slučaju neuspešnog pokušaja pristupa sistemu više od tri puta, pristup

⁵⁶ Izveštaj o listi imovine sadrži podatke o svim imovinama dotične opštine.

⁵⁷ Izveštaj o događajima predstavljen je kao izveštaj prema tipu događaja ili korisnika sistema. Takođe, ovaj izveštaj može biti filtriran po datumu, od početnog do završnog datuma..

⁵⁸ Identifikovana greška ili propust, koji ometa pravilan rad sistema

korisnika nije suspendovan i kao takav ne pruža dovoljan logičan pristup sistemu. To se desilo zbog nedostatka procedura o upravljanju korisnicima i lozinkom.

U listi koja je poslata korisnicima koji imaju ovlašćenje (punomoć) za pristup aplikaciji imamo slučaj kada je službenik / korisnik sa istim imenom i prezimenom aktivan sa dva različita računa / ID-a (user). Takođe, postoje aktivni korisnici koji su poslednji put pristupili sistemu u 2016. godini i njihovi računi nisu preneti. Verifikacija korisnika vrši se na kraju svake godine kada svaka opština mora da pošalje listu korisnika, ali nam nije dokazana ova procedura ili praksa.

Takođe, otkrili smo da privilegovani korisnici sa administrativnim pristupom u sistemu koriste račune / ID-ove označene sa sadržajem u imenu administratora (npr. Administrator-tax, poreski_administrator itd.⁵⁹), međutim nemoguće je povezanost korisnika koji je pristupio sa ovim računom / ID pošto se mogu koristiti više od jednog korisnika.

Sledljivost pristupa u sistem za korisnike sistema nije potpuna. Nisu nam pruženi dokazi o poslednjoj promeni lozinke, njegovih privilegija ali i aktivisanju ili prenošenju računa/ID-ova. Sistem pruža informacije samo kada je korisnik poslednji put prijavljen u sistemu.

U pružanju dodatne sigurnosti korišćenja aplikacijom, takođe mogu da doprinose i IT službenici u opštinama. U svim revidiranim opštinama primetili smo da neki korisnici sistema u OKPI imaju privilegiju administratora na računarima koji se koriste za pristup ISPI-u. Ovo pravo vam omogućava da instalirate neovlašćene programe od neovlašćenih lica koja mogu uticati na zloupotrebu sistema.

⁵⁹ Iz bezbednih razloga nismo naveli ispravan imena koja su korištena u sistemu

3.3 Efektivno upravljanje uslugama

3.3.1 Zahtevi korisnika sistema

Efektivna i brza reakcija prema zahtevima korisnika u pružanju usluga podrške korisnicima, treba da na početku bude oslonjen na radnim politikama , procedurama ili pravilima o radu ⁶⁰. To se postiže pružajući pomoćni stol koji je dobro dizajniran i sproveden , kao i proces upravljanja incidentima.

U odsustvu regulatornih akata za ovu oblast , razvili smo intervju sa odgovornim osobljem o pružanju podrške korisnicima ,takođe smo pratili njihov rad kako bismo procenili efektnost ove usluge. Nedostaci su prikazani u nastavku :

- Upravljanje incidentima i Pomoćnog Stola (PS)- zbog nedostatka osoblja od strane MF-OPI, projekat je angažovao jednu osobu za ovaj zadatak. Međutim. celo osoblje projekata je angažovano za pružanje podrške korisnicima, pošto različite upute koje su se pojavile u sistemu ,upućivale korisnike da kontaktiraju različite osobe , uključujući tu i njihove brojeve telefona i e meilove , u nekoliko slučajeva i privatne e-meilove a ne službene, ili samo jednu e-meil adresu.
- Za upravljanje zahtevima i uravnoteženje incidenata, koristile su se prakse osnivajući se na trenutnim odlukama , ne adresirajući ih svaki put na pravome mestu ,uzrokuju kašnjenja u njihovom ostvarenju, i sve to kao posledica nedostataka procedura.
- Za zatvaranje incidenata ili realizaciju zahteva korisnika , ne postoje znanje za preduzete korake kako bi se slučajevi rešili. Preduzete mere urađene su prema zahtevu korisnika pošto nije bilo procedura za ovaj nalaz. Takođe nedostaju beleške za nerešene slučajeve , prema kojima su se često referirali kao "BUG" , ali ne dokumentirajući ih na ispravan način.
- Generisanje informacijama ili izrada izveštaja oko broja ili kategorije prikazani slučajeva je nedostajala .
- Takođe je nedostajala registracija i identifikacija slučajeva koji su prikazani od strane korisnika , takođe su nedostajali mehanizmi koji bi merili vreme realizacija zahteva korisnika.

Na poslednjom sastanku koji je održan u DTP , informisani smo da su preduzete mere oko ovog pitanja i da su instalirali jednu softversku aplikaciju za registraciju, praćenje i koji su prikazani od strane korisnika, delovanje koje se može smatrati kao pozitivna mera naspram napretku o pružanju usluga za korisnike.

⁶⁰ Priručnik revizije TI-a, za Vrhovne institucije revizije

3.3.2 Merenje sistema performanse , postavljanje granica za merenje i uporedba (uporedba) rezultata

DMSTI u saradnji sa DTP-om, putem ugovora na operativnom nivou, treba da vrši svakodnevno praćenje sistema performanse, postavljanjem kritičnih granica za merenja i očekivanja iz sistema. Nedostatak procedura za realizaciju merenja performanse IT resursa uticala je na neuspešno pružanja SITP usluga.

Tokom testiranja, primetili smo da u određenom vremenskom periodu neke usluge kao što su izveštaji prekinuti su zbog nedostatka hardverskih mogućnosti za pravilno funkcionisanje SITP-a. Ovi kapaciteti su postavljeni van službe uz obrazloženje da MF-DMSTI provodi ažuriranje operativnih sistema, ali u ovom periodu nisu pronađene zamene za privremeno postavljane sistema, s time da se ne prekida njegovo pravilno funkcionisanje. Takođe, DTP je zatražio dodatne hardverske isporuke iz MF-a, ali ista nije uspela da ih obezbedi. .

3.3.3 Mehanizmi o upravljanju promenama

Proces upravljanja promenama koristi se za upravljanje i kontroliranje prema imovini ili programima. U skladu sa dobrim praksama upravljanja promenama, proces upravljanja promenama treba da osigura da se promene evidentiraju, ocenjuju, ovlaste, daju prioritet, planiraju, testiraju, sprovode, dokumentuju i revidiraju u skladu sa dokumentovanim i odobrenim procedurama upravljanja promenama.

U poslednje vreme sprovedene su promene u SITP-u, ali ove promene nisu sprovedene u skladu sa dobrim praksama o upravljanju promenama.

Za detaljno određivanje procesa, projekat je prvobitno bio zasnovan na takozvanoj "UseCase" na osnovu koga je izgrađen SITP. Međutim, tokom SITP-a izvršene su promene u SITP-u, i nije dokumentovana niti jedna promena ili prosledila odgovarajuća procedura. Takođe su razvijene i dodatne funkcije koje su identifikovane kao neophodne tokom vremena, ali postupci nisu dokumentovani ili prosledile odgovarajuće procedure odobravanja za njihovo postavljanje.

Ista praksa je praćena i kod modula ispisa duga, ne dokumentujući proces kao celinu, testirajući ga i na kraju ne odobravajući njegovo plasiranje u SITP. Ovo je rezultat nedostatka politika i procedura o upravljanju promenama, od strane odgovorne jedinice unutar MF, odnosno DTP-a.

3.3.4 Čuvanje podataka u rezervnoj kopiji

MF, odnosno DMSTI treba da ima procedure o čuvanju kopije podataka. Ovi podaci se trebaju testirati na mogućnost njihovog pronalaska, i treba da se vrši obuka za osoblje posvećena za nastavak rada. U početku, treba napomenuti da je DMSTI razvio proceduru za čuvanje i preuzimanje kopija podataka i njihov povratak, ali nije uspeo dokazati da je ovaj postupak odobren od strane rukovodioca ove institucije i kao takav ne obavezuje strane uključene u njeno potpuno sprovođenje. Trenutno, čuvanje podataka u rezervnoj kopiji održava tim za razvoj projekata.

4 Zaključci

MF-a nije uspelo da osigura efikasno tlo kontrole kako bi obezbedilo značajno funkcionisanje ISPI-a. MF-a nije uspelo da ispuni uslove sporazuma za projekat vezan za razvoj ISPI-a. Kao takav ovaj sistem je rezultovao u ne potpunoj efikasnošću. Na ne efikasnost ovog sistema uticali su i nedostaci u značajnom upravljanju i rukovanju IT-om u MF-a. Štaviše, OPI nije potpuno uspostavio kontrolu ulaznih podataka, izlaznih podataka kao i sigurnost aplikacije. Njihov nedostatak može uticati na pouzdanost sistema. Takođe, pružanje usluga prema odgovornim službenicima u opštinama nije bilo efikasno, i ovo je uticalo na ne efikasnu performansu i korišćenje ISPI-a od strane korisnika. Ako se primećeni nedostaci ne eliminišu, može se posumnjati u stabilnost sistema.

Strategija, Politike, procedure IT-je i organizacijska šema

MF -ja nije izradilo strategiju IT-je, i u njenom nedostatku rizikuje se da sistem unutar MF-a kao što je i ISPI-a, ne funkcioniše centralizovan kao i da se institucionalni ciljevi se ne mogu prevesti u potrebne funkcije IT-a.

MF-ja nije izradilo politike i procedure IT-e kao i organizacione strukture i nije pronađeno sprovođenje. Zbog nedostatka politika i procedura postoji rizik za kvalitet IT-e, sigurnost informacije, kao i upravljanje podacima. Dok, nedostatak odgovornih osoba iz OUSIT za više pozicija, direktno utiče na ne pružanje podrške ISPI-u kao i rizikovanje bezbednosti i pouzdanosti sistema.

Prostiranje sistema poreza na imovinu

ISPI se ne prostire po svim opštinama na Kosovu. Razlog za ovo je nedostatak volje od strane ovih opština da sakupljaju prihode od poreza na imovinu. Ne prikupljanje prihoda od poreza na imovinu, utiče direktno na performanse opštine i poboljšanje života građana.

Razvoj projekta, rukovodeće strukture i nadzor projekta

MF-ja nije uspelo da ispuni uslove predviđene sporazumom o razvoju projekta. Kao posledica ovoga, sprovođenje projekta je propraćeno sa ograničenjima kao što su: usvajanje zakona za porez, angažovanje osoblja kao i ispunjavanje potrebe za operaciju i održavanje sistema obuhvatajući i potrebnu infrastrukturu.

U slučaju da MF-a, ne preduzme konkretne korake u ispunjavanju uslova, postoji rizik ka se podrška projekta ukine. Kako nije predviđeno šta će se desiti u slučaju ranijeg ukidanja sporazuma, kao rezultata neusaglašenosti ispunjavanja uslova, postoji rizik da sa ukidanjem sporazuma dovede u pitanje i ukidanje funkcionisanja ISPI-a. Ako se sporazum ukine MF-ja će platiti veliku sumu i kao posledica ispaštaće i korisnici ISPI-a, tačnije opštine i građani.

Upravni odbor koji ima ulogu nadzornog organa projekta se retko sastajao i nije na vreme i kako treba upućivao probleme proizašle tokom sprovođenja projekta. Ne upućivanje problema na vreme od strane upravnog odbora, uticalo se na odlaganje razvoja i sprovođenja sistema u celini.

Identifikacija zahteva za promene

OPI nije izradio procedure za identifikaciju i preduzimanje potrebnih koraka za promene zahteva. Nijedan službenik OPI-a nije uzeo učešće na sastancima tima projekta, gde se i razmatraju zahtevi korisnika. Ovo je stvorilo nejasnoću o tome ko treba donositi odluke vezane za nove zahteve. Stoga, postoji rizik da se ne donesu prave odluke u pravo vreme i da OPI ne bude obavešten na vreme.

Upravni odbor nije doneo pisane odluke o određenim problemima vezanim za proces projekta i druge zahteve. Kao takve odluke nemaju efekat, stoga postoji rizik da se ove usklađene odluke tokom sastanka uopšte ne sprovede.

Ulazni podaci – Vrednovanje podataka

Sistem ne poseduje mehanizme ili sredstva koja su potrebna da bi se identifikovalo ili tretiralo unošenje ne važećih podataka. Imovine se ne mogu identifikovati iz ortofoto-a mobilnih oprema, kao i ne primenjivanje obaveznih funkcija za identifikaciju poreznih obveznika i objekta ako je registrovan u sistemu, i ovo rizikuje njihovo ponovno unošenje. Takođe smo konstatovali nedostatke u masivnom registrovanju uplata u sistem gde je rizik da uplate budu registrovane više puta.

Sistem nije primenio pravila vrednovanja u skladu sa regulativnim aktima, i u slučaju kvaliteta izgradnje se nije primenio kvalitet kao osnova za porez. Dok se za stanovanje, primenjuje se popust od 10,000 evra, za svu imovinu nezavisno od broja imovina koje ima porezni obveznik. Nedostatak vrednovanja u skladu sa podzakonskim aktima ima finansijski uticaj, gde u pojedinim slučajevima ide na štetu Opštine i u korist poreznih obveznika i obratno.

Dok, ne ažuriranje priručnika, utiče na ne efektivno korišćenje sistema od strane novih korisnika sistema.

Tretiranje greškama

OPI nije izradilo politike i procedure za upravljanje odbijenim podacima, gde bi se preko njih odredilo kako će SITP tretirati greške ili odbijene transakcije i način na koji će se one tretirati u slučaju njihove eskalacije. U takvim nedostacima u proceduri pregleda suspendovanih datoteka, postoji rizik da će se iste greške ponoviti više puta i nepravilno tretirati.

Ne vrši se klasifikacija vrste grešaka koje se pojavljuju tokom transakcija, stoga nije moguće da se izvrši njihova identifikacija i postoji rizik da se te greške ponove i da kao takve otežavaju ili onemogućavaju posao korisnicima. Takođe OPI nije postavilo osobu za kontakte i prijavu grešaka, što uzrokuje konfuziju kod korisnika, ali i onemogućuje praćenje njihove realizacije.

Ovlašćenje unosa podataka

ISPI ne pruža dovoljnu sigurnost u logičnom pristupu za korisnike, zbog nedostatka procedura za upravljanje i ovlašćenja korisnika, kao i slabu kontrolu verifikacije identiteta. Ovo može rezultovati u neovlašćenom pristupu u ISPI i kao takvi narušavaju sigurnost sistema. Pregled prava pristupa se ne realizuju u redovnim periodičnim osnovama i postoji rizik od ne otkrivanja preteranih prava ili neovlašćenih pristupa.

Potpunost i tačnost izlaznih podataka

Izlazni podaci imaju puno manjkavosti, ne postoje procedure koje osiguravaju da je potpunost i tačnost izlaznih podataka procenjena i mogu biti obrađeni ili dalje procesirani. Nedostaje im praćenje. Kontrole potpunosti i tačnosti nisu efikasne.

Isplate, ne poravnavanje isplata, kašnjenja u njihovoj registraciji i neostvarene isplate

Konstatovali smo ne poravnavanja između ProTax sistema i ISFUK-a, i kao posledicu predstavljaju rizik da se građanima koji su izmirili obaveze ne izbriše ova svota plaćena u ProTax sistemu, kao i da se ponovo opterete plaćenom obavezom. Opštine ne vrše poravnanje izveštaja između dva sistema, stoga rizikuju da da njihovo izveštavanje ne bude pravilno. Takođe smo konstatovali kašnjenja u registraciji uplata i ne otklonjenih neostvareni uplata iz platne liste, posle njihovog registrovanja, nešto što može rizikovati da se one registruju više puta i da ne postoji ispravni i potpuni pregled uplata u sistemu zbog kašnjenja registracije.

Raspodela uplate

U nedostatku pravilnika za raspodelu uplata, raspodela je izmenjena više puta. Na početku, je primenjivan od gore – dole, zatim je stupanjem na snagu zakona o otpisu dugova raspodela promenjena na dole – gore. Ova izmena se primenjuje samo za delokrug koji obuhvata period otpisa dugova, a ne i raspodelu uplata izvan ovog delokruga.

Različita raspodela uplate je donela poteškoće i u čitanju finansijskih kartica kao i velika nezadovoljstva poreskih obveznika.

Nova finansijska kartica

Ova kartica je sprovedena bez realizacije značajnog testiranja i njenog dokumentovanja. Takođe nisu dokumentovana ograničenja za ostvarene proračune. Kašnjenja u ažuriranju finansijske kartice i računa uzrokuju nejasnost i nedostatak veze u sa predstavljanim podacima.

Modul o otpisu dugova

Ovaj modul je praćen sa mnogo nedostataka, u pojavi uplata, njenoj raspodeli kao i veći problemi, pojavili su se kada su poreski obveznici obavili uplate za otpis i uplate redovnih računa. Svi ovi nedostaci mogu da utiču na nepravilno predstavljanje stanja poreskih obveznika u njihovim karticama.

Različite usluge u sistemu, kao i izveštavanje koje u sebi sadrži različite pod-funkcije, nije u potpunosti ostvarilo svoj cilj. Često su predstavljane nejasnoće u prikazanim podacima, poteškoće u kompilaciji izveštaja do prekida funkcionisanja ove usluge ne obaveštavajući ili ne odobravajući se od strane menadžmenta DTP-a.

Za izlazne podatke možemo zaključiti da su u sistem sprovedene nove funkcije i novi moduli ne prateći dobru praksu proširenja sistema. One su postavljene ne dokumentovano, ne testirane, ne odobrene i sprovedene su neposredno. Nedostaci u izlaznim podacima imaju negativan efekat na tačnost i potpunost podataka

Bezbednost aplikacije

Sistem ne pruža potpunu pratljivost. Nedostatak potpunosti za sva ostvarena delovanja u sistemu od njihovog otvaranja i zatvaranja, može uticati na neovlašćeno ostvarenje delovanja i zloupotrebu podataka u sistemu ne identifikujući tačno nosioce delovanja i vremena. Ovo takođe utiče na nemogućnost merenja korisničke performanse. Dok, nedostatak praćenja u bazi podataka može da prouzrokuje rizik u zloupotrebi podataka ne identifikujući od koga je potekla promena, dodavanje i brisanje podataka, procedura ili određene funkcije unutar baze podataka i njihovo upravljanje. Ne upravljanje pristupom korisničkog prava od strane opština i ne kontrolisanje davanja privilegija u korišćenju uređaja za pristup sistemu od opština, rizikuje zloupotrebu sistema.

Upravljanje zahtevima korisnika

U nedostatku izrade procedura za operaciju pomoćnog stola, načina predstavljanja slučajeva od strane korisnika, bilo da se radi o incidentima, problemima, ili ostalim zahtevima za pomoć oko korišćenja sistema, kao i nadgledanje tretiranja ovih slučajeva OPI nije uspelo da pruži potrebnu podršku na vreme i za sve korisnike. Ovo je uticalo na porast neproduktivnog vremena korisnika, nezadovoljstvo korisnika, kao i ne tretiranje i adresiranje problema koji se ponavljaju. Takođe, je ocenjeno da nisu praćeni i kategorizovani svi podneseni zahtevi od strane korisnika i to je uticalo i na ne tretiranje u određeno vreme i na odgovarajući način.

Merenje performanse sistema

Zbog, ne pravilnog nadgledanja performanse, nemoguće je planiranje potrebnih kapaciteta za pravilno funkcionisanje u slučaju neuspelih operacija uređaja IT-e sistema. To takođe onemogućuje planiranje potrebnih kapaciteta za određenu operaciju u buduće.

Upravljanje promenama

Promene koje su sprovedene u ISPI-u nisu dokumentovane na pravi način i kao takve onemogućavaju praćenje izvršenih promena, takođe, hitne promene koje mogu rezultirati kao potrebne, ili povratak na pređašnje stanje nisu određene. Nedostaje i dokumenat procesa ovlašćenja za izvršene promene, i kao takav onemogućava potrebnu odgovornost, ili uvećava mogućnost realizacije ovih ne ovlašćenih promena.

Čuvanje rezervnih podataka

U nedostatku neke procedure ili pravilnika usvojenog od strane OUSIT, koja definiše: odgovorne stranke, periode, vrstu, mesto događanja, testiranje, povratak podataka iz rezervnih kopija. OPI nije realizovalo ove aktivnosti osim što je stvorio rezervne kopije u primarnim lokacijama njihovog čuvanja. Postoji rizik da se u slučaju potrebe, ne može obezbediti potpuni povratak sistema ili podataka iz rezervnih kopija. Takođe se ne zna vreme koje je potrebno za njihov povratak kao i odgovornih strana za realizaciju ove aktivnosti.

5 Preporuke

Date preporuke imaju za cilj poboljšanje kontrolnog okruženja između upravljačkih struktura i institucionalnih procesa kako bi se obezbedilo funkcionisanje ISPI-a, odnosno implementacija i održavanje ovog sistema, kao i pružanje pouzdanih, kompletnih i pravovremenih informacija. Da bi se to postiglo, preporuke će se raspodeliti prema odgovornim stranama za njihovo adresiranje. Treba napomenuti da za izradu politika i neophodnih procedura za ISPI, OPI treba se podržavati od OUSIT, kao i od projektnog tima.

Preporučujemo Ministarstvu Finansija da se:

- Osigurava da odeljenja unutar MF imaju potrebne resurse za funkcionisanje;
- Osigurava da se ispunjuju obaveze za kompletiranje osoblja, pružanje infrastrukture kao i druge obaveze između MF, ŠPA i MF sa SIDA.
- Razvije strategija i planove za uključivanje četiri opštine za prikupljanje prihoda od poreza na imovinu kao i korišćenje sistema upravljanja podacima o porezu na imovinu.

Preporučujemo Upravnom Odboru da:

- Adresira dalje ispunjavanje sporazuma i da se uveri da se plan i projekat sprovode kao što je predviđeno. Takođe, da formalizuje odluke donete na sastancima, postavljanjem odgovornih lica i rokova za njihovo sprovođenje, kao i praćenje vremenskih rokova projekta i da zahteva polaganje odgovornosti računa o njihovom neispunjavanju.

Preporučujemo MF, odnosno Odeljenju za Upravljanje Sistemima Informacionih Tehnologija da:

- Izradi strateški plan Informacione Tehnologije, jasno razmatrajući ciljeve institucije u operacijama IT. Ovaj plan bi trebalo da bar pokrije budžet investicija/operacija, finansijskih resursa, strateških resursa, pravnih i regulatornih zahteva;
- Izradi politika i procedure IT, uključujući politike i procedure potrebne za potrebe ISPI;

Preporučujemo MF, odnosno OPI u saradnji sa projektnim timom, da:

- Izradi politike i procedure za identifikaciju zahteva, uključujući određivanje prioriteta i njihovo praćenje, kako bi se osiguralo da se one sprovode u skladu sa zahtevima korisnika, kao i da zahtevi za koje treba odobrenje budu dostavljeni CP za odobrenje. Istovremeno, trebalo bi da bude uključeno na sve sastanke projektnog tima kako bi se obezbedile dovoljne informacije o ovim zahtevima.

-
- **Osigurati efektivnu kontrolu nad aplikacijom, izrađivanjem odgovarajućih politika i procedure, kao i uspostavljanjem kontrolnih mehanizama za proveru njihove primene i omogućavanjem njihovog sledljivost, tako:**
 1. Da uspostavlja pravila validnosti za unosne podatke i njihovu obradu: kreiranjem identifikacionih mehanizama za uklanjanje dvostrukih registracija u sistemu; omogućavajući sistemu i mobilnim uređajima identifikaciju registrovanih i ne registrovanih imovina i poreskih obveznika;
 2. Treba da se omogući automatska registracija isplata u sistemu, uključujući i isplate od 30. i 31. decembra;
 3. Da se primenjuje pravilo validnosti u skladu sa zakonom i propisima; posebno treba da se uspostave mehanizmi za identifikaciju poreskog obveznika koji i ma više od jednog stambenog prostora i primenjuje kvalitet za izračunavanje poreske osnovice;
 4. Da ažurira priručnike za upotrebu sistema za svaku modifikaciju ili dodatnu funkciju u ISPI;
 5. Da se izrade procedure za tretman odbijenih podataka, gde treba da se jasno navode ciljevi za rukovanje i prenošenje grešaka ili odbijanje transakcije u sistemu i način na kojem se trebaju preduzeti odgovarajući koraci za njihov tretman;
 6. Da se izrade procedure za odobravanje, obustavljanje ili odbijanje ovlašćenja korisnika, gde bi trebalo jasno navesti način otvaranja, promena i zatvaranje korisnika. U slučaju nemogućnosti dodeljivanja odgovornosti, obezbediti sastavne provere nad korisnikom. Ova procedura takođe treba da sadrži i definiciju o poboljšanju bezbednosti upravljanja lozinkom i da uključuje složenost i vremenske periode za promene;
 7. Da se definiše broj neuspešnih pokušaja pre obustave (suspenzije) korisnika, da se omogući sledljivost pristupa, i da se izrade procedure za omogućavanje pristupa nakon suspenzije; i
 8. Da se na redovoj, periodičnoj osnovi pregleda uloga i odgovornost korisnika.
 - **Se osigura da izlazni podaci budu potpuni i tačni, da:**
 1. Izradi procedure za registraciju isplata, uključujući i prenos podataka iz Trezora, mehanizme za identifikaciju i tretman isplata sa greškom ili onih dvostrukih, postavljenja rokova za njihovu verifikaciju i prenos u ISPI, kao i obaveštenje opštinskih službenika za klasifikaciju isplata za njihovo dalje tretiranje;
 2. Registruje isplate na dnevnoj osnovi, nakon prijema izveštaja iz trezora;
 3. Se saradnji sa opštinama, identifikuju neostvarene isplate koje su registrovane i da se izbrišu sa spiska neostvarenih isplata;
 4. Izradi uredbu kojom se precizno definiše raspodela ostvarene isplate;
 5. Obezbedi kompletnu dokumentaciju, za sve procese. Uključujući i dokumentovanje finansijske kartice, izvođenjem ukupnog testiranja na njemu da bi se identifikovali mogući nedostaci, i da se rezultati predstavljaju kod višeg menadžmenta OPI-a.
-

Identifikacija svih kartica sa poboljšanjem stanja, a zatim identifikacija razloga za ova ne poravnanja; u saradnju sa opštinama nalaže im njihovu verifikaciju kako bi se eliminisale nedoumice povezane za opis poboljšanje stanja. Treba se takođe dokumentovati celi proces funkcionisanja modula otplate duga. Kao i identifikovati i dokumentovati sve izmene učinjene na ISPI ; i

6. Obezbedi pružanje različitih izveštaja, u skladu sa potrebama klijenata.
- Obezbedi dodatnu sigurnost izrađivanjem procedure za sledljivost transakcija i aktivnosti korisnika. Takođe da se odredi vreme i mesto čuvanja ovih zapisa, kao i pravo pristupa ovim zapisima.
 - **Obezbedi efikasnost u pružanju usluga u podršci korisnicima tako da:**
 1. Razvije i implementira procedure za izgradnju funkcije šaltera za informacije koristeći svoje kapacitete, ili podršku od strane OPI-MF. Ovaj šalter treba da deluje kao jedina i početna tačka kontakta za prezentaciju, nadgledanje i rešavanje zahteva ili incidenata klijenata;
 2. Razvija procedure za promene, koje bi, između ostalog, uključivale: podelu uloga i odgovornosti za proces promene, proces klasifikacije i prioritizacije svih promena, procesa procene uticaja, procesa odobravanja promena, procesa praćenja promena i njihov status, uticaj promena na integritet podataka;
 3. Takođe je neophodno izraditi proceduru za sprovođenje vanrednih promena, koja bi, između ostalog, trebala uključiti opšte postupke za obavljanje obaveštenja, procena, ovlašćenja i registraciju vanrednih promena;
 4. Uspostaviti i primeniti pravila za merenje performansi usluga neophodnih za nesmetano vođenje ISPI-a, uključujući odgovarajuću performanse i kapacitet za skladištenje, obradu i prenošenje informacija. Kao i identifikovati i odrediti potrebne korektivne mere kojima će se izvršiti transfer ili preseljenje usluga u slučaju neuspeha ili degradacije performanse; i
 5. U slučaju da DMSTI ne odobri procedure neophodne za izvršavanje rezervnih kopija, pripremiti ih za unutrašnju upotrebu do njihovog odobrenja.
-

Preporučujemo OPI da u saradnji sa OUSIT:

- Poveća saradnju između ovih odeljenja u vezi ISPI-a; i
- Da OUSIT podržava OPI u izradi politika i procedura potrebnih za ISPI. Naročito razvijanjem pravila za merenje performansi usluga potrebnih za napredovanje ISPI-a, uključujući odgovarajuću performansu i kapacitet za skladištenje, obradu i prenošenje informacija, kao i izradu procedura za rezervne kopije.

Preporučujemo OPI da u saradnji sa Trezorom:

- Identifikuje razlog za ne poravnanje između sistema.

Preporučujemo opštinama:

- Opštinski službenici za prihode treba da izvrše usklađivanje prihoda sa ISFUK-a i ISPI-a, da identifikuju razloge za ne usklađivanje i da eliminišu moguće greške u sistemu;
- Identifikuju potrebe i zahteve za nadogradnju sistema za adresiranje i dokumentovanje, upućene na OPI;
- Povećati saradnju između opština i OPI-a za korišćenje dobrih sistemskih praksi; i
- Opštinski IT-i, da kontrolišu ovlašćenja za pristup u računare i da dodele privilegije po službenoj dužnosti.

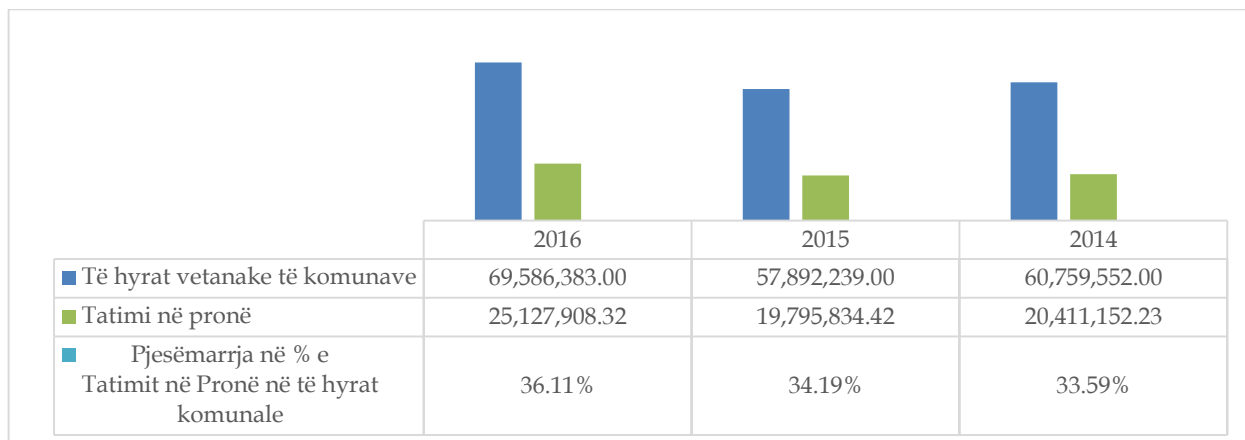
Terminologija

Ad hoc	odluke donete na mestu, ili odluke trenutka.
Aplikacije	su automatizovani sistemi korisnika i ručne procedure koje obrađuju informacije.
Baza podataka	je prikupljanje računarskih podataka predstavljenih na organizovan način.
BUG	identifikovana greška ili popust, što ometa pravilan rad sistema
COBIT	(Ciljevi Kontrole Informacionih Tehnologija), publikacija Međunarodne Organizacije za Reviziju i Kontrolu informacionih sistema ISACA (Information Systems Audit and Control Association), je široko korišćena struktura, koja obuhvata preporuke, najbolje prakse i metode procene za opšte IT kontrole, kao i za programe koje se razvijaju u ovim okruženjima.
Dokumentacija sistema	Dokumentacija je suštinski deo razvoja i korišćenja računarskog sistema. Na dokumentaciju sistema se uključuje evidentiranjem kako će novi sistem funkcionisati i kako se razvija. Takođe se uključuje sistemsko testiranje, sačuvanje rezervnih kopija.
Lozinka	Je jedna reč ili niz znakova koje se koriste za ovlašćenje korisnika i da potvrdi odobrenje identiteta za pristup sistemu.
Geo portal	je veb portal koji uvodi geografske informacije iz različitih izvora u jedinstveni oblik. Geo portal je razvijen od Katastarska Agencija Kosova radi pružanja kompletnih geografskih informacija.
Sledljivost	Dokaz koji može hronološki navesti na korake od početka do završetka jedne transakcije.
Infrastruktura	je tehnologija i oprema (hardver, operativni sistem, sistem upravljanja bazom podataka, mreže, multimedija, itd. i okruženja koja ih podržavaju) koja omogućava obradu, prenos i čuvanje podataka i informacija.
Kontrole aplikacija	su posebne, jedinstvene kontrole za svaku računarsku aplikaciju koja uključuju ručne procedure koje blisko saraduju sa aplikacijom.
Rezervna kopija (Back up)	procedure za stvaranje i čuvanje kopija podataka, koje bi se koristile u slučaju gubitka ili oštećenja prvobitnih podataka.
Upravljanje help deska (šaltera)	Brz i efikasan odgovor na zahteve i probleme IT korisnika zahteva dobro osmišljen i dobro izvršen help desk, kao i proces upravljanja incidentom.
Upravljanje incidentima	Su sistemi i prakse koje se koriste za utvrđivanje da li su incidenti ili greške zabeleženi, analizirani i rešeni na vreme.
Upravljanje promenama	Proces upravljanja promenama se obično koristi za upravljanje i kontrolu sredstva, kao što su programi, oprema i srodna dokumenta.
MC Access	je sistem upravljanja bazom podataka Microsoft-a.
Hitne promene	su promene koje ne mogu čekati da prolaze kroz postupke kontrole promena i trebaju biti povedene sa minimalnim zakašnjenjem. Njihova dokumentacija može se izraditi nakon što je hitna faza prošla.

Ortofoto	fotografska slika, snimljena iz vazduha.
Hardverska oprema	fizičke komponente računarskog sistema.
Neostvarene isplate	su isplate koje odbija aplikacija u slučajevima kad neki od elemenata isplate nisu validni ili se ponavljaju.
Pristup administratora	postoji mogućnost da se izvrše promene na jednom uređaju/aplikaciji što će uticati kod ostalih korisnika. Takođe da se može izmeniti kvalitet sigurnosti, instalira softver i hardver, da ima pristup svim dosijeima u računaru i da vrši promene na korisničkim računima.
Logički pristup	mogućnost interakcije u aplikaciji, podataka ili infrastrukture . Ova vrsta pristupa uopšte sadrži identifikaciju, autentičnost i protokole ovlašćenja
IT upravljanje	Podrazumeva upravljanje organizacionu strukturu i procese koji obezbeđuju da IT strategija ide u skladu sa strategijom i ciljevima organizacije
Bezbednost aplikacije	podrazumeva čuvanje poverljivosti, integriteta i spremnosti informacija u elementima aplikacije.
Informativni sistem (IS)	Uključuje u sebe tehnologiju, ljude i procese, za razliku od informativne tehnologije, koja uključuje samo sredstva kao npr. hardvera i softvera.
Informacioni znak	znak da bi prikazao potpune informacije o lokaciji.
Privilegovani korisnici	One daju administrativne privilegije za jedan ili više sistema. Oni su najčešći oblik i obično imaju jedinstvene i složene lozinke koje im daju moć preko mreže. To su računari koji treba nadgledati pažljivo. Ponekad ti računari ne pripadaju pojedinačnim korisnicima i dele se između administratora. Ove račune treba nadgledati za to ko ima pristup, za šta imaju pristup i koliko često traže pristup.
Testiranje	Unutar njega su četiri faze testiranja sistema: Testiranje jedinice (koji se koristi za testiranje programske logike unutar jednog određenog programa ili modula. Svrha testa je osigurati se da se interni rad programa izvršava prema specifikaciji.); Testiranje integracije (grupno testiranje modula kada su međusobno povezane); Testiranje sistema (testiranje modula kako bi se utvrdio da li su u skladu sa poslovnih zahteva); Test prihvatljivosti (test u vezi sa potrebama, zahtevima i poslovnim procesima koji se koriste kako bi se utvrdilo da li sistem ispunjava kriterijume prihvatanja i da omogući korisnicima, klijentima ili drugim ovlašćenim entitetima, da utvrdi da li da prihvati ili ne sistem).

Šalter	mesto, adresa ili referentna tačka gde korisnici mogu zatražiti pomoć u vezi s sistemskim problemima.
Tretiranje grešaka	tokom prenosa podataka mogu se pojaviti greške. Treba ih otkriti i ispraviti
UNIREF	Unified Reference Payment Code – Instrument koji se koristi za identifikaciju i klasifikaciju isplate, kao i njihovu registraciju u ISFUK.
Use case	je spisak aktivnosti ili koraka događaja koji određuju interakciju između uloge/aktera i sistema kako bi postigli jedan cilj. Akter može biti čovek ili spoljni sistem.
User	Ovlašteni korisnici sistema

Prilog 1: Sopstveni prihodi opština i procenat učešće u procentima poreza na imovinu za godine 2014-2016



Izvor: Godišnji izveštaji o finansijskim pregledima revidiranih od strane Nacionalna Kancelarija Revizije za godine 2014-2016; sopstveni prihodi uključuju takođe i prihodi od kazne

Prilog 2: Prihodi od poreza na imovinu za godinu 2016 za opštine prema procentu učešća

Opštine	Prihodi od PI €	učešće u%
Prishtinë	7,176,272	28.56%
Prizren	2,201,130	8.76%
Ferizaj	2,074,797	8.26%
Gjilan	1,798,990	7.16%
Gjakove	1,563,827	6.22%
Peje	1,562,511	6.22%
Lipjan	838,950	3.34%
Mitrovica	777,165	3.09%
Suharek	696,629	2.77%
Fushe Kosove	615,679	2.45%
Podujeve	581,729	2.32%
Vushtrri	524,566	2.09%
Graçanic	472,759	1.88%
Viti	377,042	1.50%
Rahovec	370,509	1.47%
Glllogovc	361,975	1.44%
Istog	297,767	1.44%
Obiliq	281,889	1.31%
Kline	281,392	1.19%
Malisheve	266,735	1.12%
Kaqanik	221,954	1.12%
Kamenice	202,123	1.06%
Deqan	192,358	0.88%
Skenderaj	161,611	0.80%
Dragash	124,709	0.77%
Shtime	113,185	0.64%
Shterpc	104,658	0.50%
Novo Bërd	60,376	0.45%
Hani i Elezit	48,563	0.42%
Klllokot	41,750	0.24%
Ranillug	22,561	0.19%
Junik	21,106	0.17%
Mamush		0.09%
Partesh		0.08%
Leposaviq	-	0.00%
Zubin Potok	-	0.00%
Zveqan	-	0.00%
Mitrovicë Veriore	-	0.00%
Gjithsej	25,127,908	100.00%

Izvor: podaci iz trezora