CRNA GORA
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA
DRI broj: 03 – 035/25 – 454/9
Podgorica, 25.02.2025. godine

REVIZIJA

EFIKASNOST FUNKCIONISANJA METAREGISTRA JAVNE UPRAVE

KONAČNI IZVJEŠTAJ



Podgorica, februar 2025. godine

SADRŽAJ

I	OPŠTI DIO	3
1.	PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE	3
2.	VRSTA, PREDMET, CILJ I KRITERIJUMI REVIZIJE	3
3.	DJELATNOST I UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA MINISTARSTVA JAVNE UPRAVE	4
	3.1. SISTEMATIZACIJA RADNIH MJESTA I STANJE LJUDSKIH RESURSA IT STUKE U DIREKTORATU ZA INFRASTRUKTURU, INFORMACIONU BEZBJEDNOST, DIGITALIZACIJU I E-SERVISE	5
4.	ISTORIJAT	6
5.	JEDINSTVENI SISTEM ZA ELEKTRONSKU RAZMJENU PODATAKA	11
	5.1. METAREGISTAR	12
II	UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE	14
	USKLAĐENOST METAREGISTRA SA OBRASCIMA	14
	EVIDENCIJA INFORMACIONIH SISTEMA U METAREGISTRU	17
	EVIDENCIJA ELEKTRONSKIH REGISTARA U METAREGISTRU	17
	KONTROLA PRISTUPA	21
	DOSTUPNOST	22
	SKLADIŠTENJE PODATAKA	23
	ANKETA	23
III	ZAKLJUČAK	26

I OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije Efikasnost funkcionisanja Metaregistra javne uprave, sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 ("Službeni list Crne Gore" br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 028/04 od 29.04.2004, 027/06 od 27.04.2006, 078/06 od 22.12.2006, Službeni list Crne Gore", br. 017/07 od 31.12.2007, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 031/14 od 24.07.2014, 070/17 od 27.10.2017);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije za 2024. godinu (i. br: 06-038/23-319 od 26.12.2023. godine, 06-038/24-10 od 08.02.2024. godine, 06-38/24-10/2 od 11.04.2024. godine, 06-38/24-10/3 od 24.05.2024. godine i 06-38/24-10/4 od 06.09.2024. godine);
- Odluci o vršenju revizije od 30.04.2024. godine (broj: 03-035/24-1177/2) koju je donio nadležni Kolegijum u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma)[1].

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije ("Službeni list Crne Gore" br. 03/15 od 21.01.2015 i 094/24 od 30.09.2024);
- Smjernicama za vršenje revizije informacionih sistema Državne revizorske institucije (DRI broj: 06-035/22-3004/2 od 26.12.2022. godine);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha ("Službeni list Crne Gore", br. 068/19 od 13.12.2019);
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI-nivo III)[2];
- INTOSAI priručnikom za sprovođenje revizije informacionih sistema za vrhovne revizorske institucije[3].

2. VRSTA, PREDMET, CILJ I KRITERIJUMI REVIZIJE

Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI) je izvršila reviziju Efikasnost funkcionisanja Metaregistra javne uprave kod Ministarstva javne uprave.

Vrsta revizije je revizija informacionog sistema (IT revizija).

Predmet revizije je Metaregistar – evidencija o elektronskim registrima i informacionim sistemima koje organi sami uspostavljaju**.**

Cilj revizije je bila provjera efikasnosti funkcionisanja Metaregistra javne uprave.

[1] U toku revizije je izmjenom Godišnjeg plana revizija DRI za 2024. godinu, izvršena izmjena sastava kolegijuma.
[2] ISSAI 5300 Smjernice za IT reviziju.
[3] Priručnik je usvojen na XXI INCOSAI kongresu održanom oktobra 2013. godine u Pekingu.

3. DJELATNOST I UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA MINISTARSTVA JAVNE UPRAVE[4]

Ministarstvo javne uprave vrši poslove uprave u skladu sa članom 7 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, koje između ostalog uključuje:

- pripremu predloga zakona i drugih propisa iz oblasti elektronske uprave, elektronske identifikacije i elektronskih usluga povjerenja, elektronskog dokumenta i informacione bezbjednosti, kao i praćenje primjene i usaglašavanje navedenih propisa sa propisima Evropske unije; izradu strategijskih, planskih dokumenata i studija iz oblasti informacionog društva, informaciono-komunikacionih tehnologija, informacione bezbjednosti i digitalizacije, kao i usklađivanje sa međunarodnim standardima i praćenje njihove primjene;

- uspostavljanje, upravljanje i unapređenje jedinstvenog informacionog sistema, uključujući Data centar i Disaster recovery centar u skladu sa međunarodnim standardima; upravljanje i razvoj informaciono-komunikacione mreže državnih organa, organa državne uprave, državnih agencija, državnih fondova i drugih nosioca javnih ovlašćenja organa;

- davanje saglasnosti organima državne uprave na idejno rješenje, kao i projektnu dokumentaciju za uspostavljanje i unapređenje informacionih sistema; davanje saglasnosti organima i drugim subjektima za korišćenje jedinstvenog informacionog sistema i informaciono-komunikacione mreže, **razmjenu podataka iz elektronskih registara i informacionih sistema** koje sami uspostave, kao i za pružanje usluga elektronske uprave preko informacionih sistema koji sami uspostave;

- **uspostavljanje i vođenje evidencije elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave**; stvaranje uslova za elektronsku razmjenu elektronskih dokumenata između organa, kao i organa i stranaka i administraciju bez papira; digitalizaciju poslovanja organa državne uprave kroz planiranje, razvoj i podršku u implementaciji elektronskih usluga na jedinstvenom mjestu portalu elektronske uprave za elektronske usluge, kao i planiranje, razvoj i podršku u implementaciji elektronskih usluga;

- uspostavljanje nacionalnog okvira interoperabilnosti; upravljanje i razvoj Web portalom Vlade, **sistemom za elektronsku razmjenu podataka** (GSB) i upravljanje Nacionalnim sistemom za elektronsko plaćanje i kontrolu naplate javnih prihoda (NS NAT), Sistemom za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju korisnika (NS eID), kao i drugih dijeljenih aplikativnih i internet sistema;

- **inspekcijski nadzor nad primjenom propisa iz oblasti elektronske uprave**, elektronske identifikacije i usluga povjerenja, elektronskog dokumenta i informacione bezbjednosti; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

[4] Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 098/23 od 31.10.2023, 102/23 od 17.11.2023, 113/23 od 15.12.2023, 071/24 od 23.07.2024, 072/24 od 26.07.2024, 090/24 od 20.09.2024, 093/24 od 27.09.2024, 093/24 od 27.09.2024, 104/24 od 31.10.2024, 117/24 od 06.12.2024), član 7.

Poslovi Ministarstva javne uprave (u daljem tekstu: MJU) su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji[5], organizovani kroz organizacione jedinice i njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslova za njihovo obavljanje, raspoređivanje državnih službenika i namještenika i zapošljavanje pripravnika.

Organizacija Direktorata za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise je:

1. **Direktorat za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise**
   - 1.1. Direkcija za sistemsku i informaciono-komunikacionu infrastrukturu
     - 1.1.1. Odsjek za sistemsku infrastrukturu;
     - 1.1.2. Odsjek za informaciono-komunikacionu infrastrukturu
     - 1.1.3. Odsjek za praćenje primjene softverskih rješenja i podršku korisnicima
   - 1.2. Direkcija za informacionu bezbjednost (Vladin CIRT)
     - 1.2.1. Odsjek za prevenciju i zaštitu od sajber prijetnji
     - 1.2.2. Odsjek za odgovor na sajber prijetnje, incidente i sajber krizu
   - 1.3. Direkcija za upravljanje informatičkim resursima
   - 1.4. Direkcija za upravljanje projektima, analitiku i standardizaciju
     - 1.4.1. Odsjek za upravljanje projektima i analitiku
     - 1.4.2. Odsjek za standardizaciju informacionih sistema
   - 1.5. Direkcija za normativu, elektronsku identifikaciju i elektronske usluge povjerenja
   - **1.6. Direkcija za digitalizaciju i elektronsku upravu**
     - **1.6.1. Odsjek za razvoj i unapređenje usluga elektronske uprave**
     - 1.6.2. Odsjek za razvoj dijeljenih sistema i unapređenje administracije bez papira.

Odgovorno lice je Dušan Polović, generalni direktor Direktorata za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise.

3.1. SISTEMATIZACIJA RADNIH MJESTA I STANJE LJUDSKIH RESURSA IT STUKE U DIREKTORATU ZA INFRASTRUKTURU, INFORMACIONU BEZBJEDNOST, DIGITALIZACIJU I E-SERVISE

Po Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, u Direktoratu za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise, predviđeno je 51 radno mjesto (izvršilac) od kojih je 20 upražnjeno. Od 31 zaposlenog u Direktoratu, njih 25 je IT struke. Pregled radnih mjesta u Direktoratu za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise dat je u sledećoj tabeli (tabela br.1).

[5] Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave (br. 01-100/23-5555 od 05.12.2023. godine), član 2. S tim da je Direktorat za razvoj i saradnju sa NVO, od 23.07.2024. godine, izmjenom Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, prešao u Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama.

DIREKTORAT ZA INFRASTRUKTURU, INFORMACIONU BEZBJEDNOST, DIGITALIZACIJU I E-SERVISE					
Radno mjesto		Predviđeno	Popunjeno	Upražnje-no	Zaposleni je IT struke
Generalni direktor		1	1	0	1
Direkcija za sistemsku i informaciono-komunikacionu infrastrukturu	Načelnik	1	1	0	1
	Odsjek za sistemsku infrastrukturu	4	3	1	3
	Odsjek za informaciono-komunikacionu infrastrukturu	5	2	3	2
	Odsjek za praćenje primjene softverskih rješenja i podršku korisnicima	4	2	2	1
Direkcija za informacionu bezbjednost (Vladin CIRT)	Načelnik	1	1		1
	Odsjek za prevenciju i zaštitu od sajber prijetnji	4	0	4	0
	Odsjek za odgovor na sajber prijetnje, incidente i sajber krizu	4	0	4	0
Direkcija za upravljanje informatičkim resursima	Načelnik	1	1	0	1
		4	3	1	3
Direkcija za upravljanje projektima, analitiku i standardizaciju	Načelnik	1	1	0	1
	Odsjek za upravljanje projektima i analitiku	4	4	0	0
	Odsjek za standardizaciju informacionih sistema	4	1	3	1
Direkcija za normativu, elektronsku identifikaciju i elektronske usluge povjerenja	Načelnik	1	1	0	0
		3	3	0	3
Direkcija za digitalizaciju i elektronsku upravu	Načelnik	1	1	0	1
	Odsjek za razvoj i unapređenje usluga elektronske uprave	4	3	1	3
	Odsjek za razvoj dijeljenih sistema i unapređenje administracije bez papira	4	3	1	3
Ukupno		**51**	**31**	**20**	**25**

Tabela br. 1: Radna mjesta u Direktoratu za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise - podaci se odnose na jun 2024. godine

4. ISTORIJAT

Zakon o elektronskoj upravi[6], donešen je jula 2014. godine, kao rezultat potrebe pravnog uređivanja elektronskog načina komunikacije građana i privrednih subjekata sa državnom administracijom, u cilju uspostavljanja elektronske komunikacije odnosno razmjene dokumenata, podataka i informacija. Osim toga, cilj donošenja Zakona o elektronskoj upravi je podspješivanje razmjene podataka između državnih organa i organa državne uprave na način da vlasnik podatka (registra) pruža pristup podacima koji su tačni i ažurni. Na taj način se izbjegava vođenje više (netačnih) evidencija, podaci se centralizuju i ažurnost je zagarantovana.

Zakonom o elektronskoj upravi je predviđeno i uspostavljanje Jedinstvenog informacionog sistema za razmjenu podataka (u daljem tekstu: JISERP) iz registara državnih organa kojim se značajno pojednostavljuje i ubrzava pribavljanje podataka i samim tim doprinosi efikasnosti postupka. Realizacijom JISERP sistema stvaraju se preduslovi za komunikaciju između postojećih informacionih sistema državnih organa, kao i za automatizovanu razmjenu i korišćenje velikih količina podataka smještenih u državnim registrima. JISERP predstavlja vezu između jedinstvene mrežne i sistemske infrastrukture na kojoj počivaju informacioni

[6] "Službeni list Crne Gore", br. 032/14 od 30.07.2014.

sistemi organa državne uprave i tehnološki divergentnih[7] aplikativnih rješenja pojedinih državnih organa i organa državne uprave, i obezbjeđuje razmjenu podataka između više sistema, nezavisno od njihove kompatibilnosti[8]. Osnovna funkcija JISERP sistema jeste da institucijama obezbijedi jedinstvenu komunikacionu platformu za razmjenu podataka, a samim tim i kvalitetno i brzo pružanje usluga.

U cilju uspostavljanja JISERP sistema 2015. godine je donesena Uredba o sadržaju i načinu vođenja podataka u Jedinstvenom informacionom sistemu za elektronsku razmjenu podataka[9]. Ovom Uredbom uređeno je upravljanje JISERP sistemom, tehnički zahtjevi, mjere zaštite, kao i postupanje po zahtjevu za prijavu na sistem i prijavi za razmjenu podataka. Osim toga definisano je da JISERP-om upravlja organ državne uprave nadležan za informaciono društvo (u daljem tekstu: Ministarstvo), preko glavnog administratora sistema, koga određuje ministar. Upravljanje JISERP sistemom obuhvata organizovanje i kontrolu njegovog nesmetanog funkcionisanja. JISERP predstavlja vezu između jedinstvene mrežne i sistemske infrastrukture na kojoj počiva informacioni sistem državnih organa i tehnološki divergentnih aplikativnih rješenja pojedinih državnih organa ili službi i obezbjeđuje razmjenu podataka između više sistema, nezavisno od kompatibilnosti sistema.

Zakonom o elektronskoj upravi je predviđeno da su organi državne uprave koji vode elektronske registre i upravljaju informacionim sistemima, dužni da Ministarstvu, dostave podatke o tim registrima i informacionim sistemima radi koordinacije i upravljanja projektima u oblasti informacionog društva. Zakonom je takođe propisano da Ministarstvo vodi evidenciju o elektronskim registrima i informacionim sistemima organa državne uprave i istu je dužan uspostaviti u roku od dvanaest mjeseci od stupanja na snagu Zakona. Takođe Zakon propisuje novčane kazne za prekršaje.

U cilju uspostavljanja Evidencije o elektronskim registrima i informacionim sistemima državnih organa i organa državne uprave, a na osnovu člana 15 stav 4 Zakona o elektronskoj upravi iz 2014. godine, Ministarstvo je donijelo Pravilnik o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave[10]. Ovim pravilnikom je propisan sadržaj podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima, koje državni organi i organi državne uprave dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove informacionog društva, kao i sadržaj i način vođenja evidencije elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave (u daljem tekstu: Jedinstvena evidencija).

Jedinstvena evidencija sadrži podatke:

- o elektronskim registrima: naziv registra; datum uspostavljanja registra; pravni osnov za vođenje registra; naziv, adresa i kontakt telefon državnog organa, odnosno organa državne uprave; naziv organizacione jedinice u državnom organu, odnosno organu državne uprave u okviru koje se vodi registar, kao i ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca te organizacione jedinice; dostupnost podataka iz registra i internet adresa; naziv i opis podataka koji se unose u registar, a predstavljaju sopstvene podatke državnog organa, odnosno organa državne uprave koji vodi registar; naziv i opis podataka koji se unose u registar, a preuzeti su od drugog državnog organa, odnosno organa državne uprave koji vodi registar; naziv

[7] Divergentan – različit.
[8] Kompatibilnost - usklađenost, saglasnost dva ili više računarskih sistema da na njima mogu, bez većih problema, da se obrađuju isti programi.
[9] "Službeni list Crne Gore", br. 041/15 od 28.07.2015.
[10] "Službeni list Crne Gore", br. 027/15 od 29.05.2015.

državnog organa, odnosno organa državne uprave od kojeg se preuzimaju podaci koji se unose u registar, pravni osnov za preuzimanje podataka i način preuzimanja podataka (preko Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka, putem web servisa ili na drugi način); naziv državnog organa, odnosno organa državne uprave kojem se daju na korišćenje podaci koji se unose u registar, pravni osnov za davanje na korišćenje podataka i način davanja na korišćenje podataka (preko Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka, putem web servisa ili na drugi način); jedinstveni identifikator korisnika, odnosno pravnog ili fizičkog lica čije podatke državni organ, odnosno organ državne uprave u okviru svoje nadležnosti obrađuje (matični broj, poreski identifikacioni broj i dr.).

- o informacionim sistemima: naziv informacionog sistema; datum uspostavljanja informacionog sistema; pravni osnov za uspostavljanje informacionog sistema, ako postoji; naziv, adresa i kontakt telefon državnog organa, odnosno organa državne uprave koji upravlja informacionim sistemom; naziv organizacione jedinice u državnom organu, odnosno organu državne uprave u okviru koje se upravlja informacionim sistemom, kao i ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca te organizacione jedinice; oblast na koju se informacioni sistem odnosi; naziv i opis funkcionalnosti informacionog sistema; mrežno - hardverska specifikacija; licence neophodne za funkcionisanje informacionog sistema; nazivi elektronskih registara čiji podaci se koriste u informacionom sistemu; nazivi servisa, odnosno vrste usluga sa njihovim opisima koje državni organ, odnosno organ državne uprave koji upravlja informacionim sistemom pruža; troškovi održavanja i uspostavljanja informacionog sistema; naziv, adresa, kontakt telefon i e-mail adresa državnog organa, odnosno organa državne uprave koji upravlja drugim informacionim sistemom sa kojim informacioni sistem razmjenjuje podatke, kao i nazivi servisa odnosno usluga koje taj državni organ, odnosno organ državne uprave pruža državnom organu, odnosno organu državne uprave koji upravlja informacionim sistemom.

Jedinstvena evidencija se vodi u elektronskoj formi, kao elektronska baza podataka, a podaci se dostavljaju na obrascima:

- Obrazac 1 - obrazac za dostavu podataka o elektronskom registru i
- Obrazac 2 - obrazac za dostavu podataka o informacionom sistemu.

Pravilnikom je propisano da vođenje Jedinstvene evidencije obuhvata evidentiranje, odnosno unos podataka, zavisno od načina dostavljanja obrazaca u kojima se nalaze ti podaci (poštom, elektronskom poštom ili putem web servisa), čuvanje i obezbjeđivanje informacionog sistema za vođenje Jedinstvene evidencije i dostupnost podataka koji se u njoj vode zainteresovanim državnim organima i organima državne uprave.

Svim organima na koje se Zakon o elektronskoj upravi odnosi, Ministarstvo je u septembru 2015. godine, nakon usvajanja Pravilnika uputilo dopis[11], kojim ih podsjeća na obaveznost dostave podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima[12]. Međutim, dobijeni podaci nisu bili kompletni iz razloga što pojedini organi nisu dostavili propisane podatke ili su ih dostavili nepotpuno.

[11] Broj: 051-01-2785/1-15 od 21.09.2015. godine.

[12] Ministarstvo je u postupku revizije državnim revizorima dostavilo 62 dopisa koji su upućena državnim organima i organima državne uprave, na koje se Zakon o elektronskoj upravi odnosi.

2019. godine usvojen je novi Zakon o elektronskoj upravi[13] (u daljem tekstu: Zakon), koji se odnosi na državne organe, organe državne uprave, državne agencije, državne fondove i druge nosioce javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi) koji u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, prilikom prijema, razmjene, obrade, dostavljanja i objavljivanja podataka, podnesaka, akata i drugih dokumenata i drugih vidova komunikacije sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima, kao i u međusobnoj komunikaciji, koriste informaciono-komunikacione tehnologije. Ovaj zakon se primjenjuje i na organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, posebne i javne službe u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, nezavisna i regulatorna tijela, pravna i fizička lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: drugi subjekti) kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti koriste informaciono-komunikacione tehnologije.

Zakonom o elektronskoj upravi iz 2019. godine, uveden je pojam Metaregistar koji se odnosi na Jedinstvenu evidenciju iz prethodnog zakona. Metaregistar predstavlja Evidenciju o elektronskim registrima i informacionim sistemima koje su organi i drugi subjekti dužni da prijave, a koju u elektronskom obliku vodi organ državne uprave nadležan za razvoj informacionog društva i elektronske uprave, odnosno Ministarstvo javne uprave. Metaregistar je sastavni dio Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka (u daljem tekstu: JSERP)[14], a objavljuje se na internet stranici Ministarstva, u otvorenom formatu[15].

JSERP sistem je jedinstvena pristupna tačka za elektronsku komunikaciju između internih sistema čime organi po službenoj dužnosti ostvaruju razmjenu, odnosno vrše uvid, pribavljaju i obrađuju podatke iz službenih evidencija i registara, koje vodi nadležni organ. JSERP sistemom u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi upravlja Ministarstvo javne uprave.

Novim Zakonom je proširena upotreba JSERP-a na način što je pored obaveze organa državne uprave i državnih organa koji su dužni da razmjenjuju podatke iz registara koje vode i informacionih sistema kojima upravljaju putem ovog sistema, ova obaveza data i državnim agencijama, državnim fondovima i drugim nosiocima javnih ovlašćenja. Nadalje, data je mogućnost korišćenja ovog sistema i organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, posebnim i javnim službama u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, zatim nezavisnim i regulatornim tijelima, ukoliko zadovoljavaju tehničke uslove i bezbjednosne standarde.

Zakonom o elektronskoj upravi, član 42, je određen rok od dvije godine za uspostavljanje elektronske forme evidencija i registra, a koje organi i drugi subjekti vode u štampanoj formi. Dalje, član 41 Zakona određuje rok od 90 dana za pristup Jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka.

Takođe članovima 35 i 36 Zakona su propisane kaznene odredbe za prekršaj odgovornom licu u organu ili drugom subjektu ukoliko:

- organ ili drugi subjekat evidencije i registre ne vodi u elektronskoj formi, kao i ako podatke o elektronskim registrima koje vodi i informacionim sistemima kojima

[13] "Službeni list Crne Gore", br. 072/19 od 26.12.2019.

[14] Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JISERP) iz člana 12 Zakona o elektronskoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 32/14), je Zakonom o elektronskoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 72/19) preimenovan u Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), član 22.

[15] Otvoreni format je format dokumenta koji je nezavisan od korišćene informacione platforme i dostupan javnosti bez ograničenja koje bi spriječilo ponovnu upotrebu podataka.

upravlja, ne dostavi Ministarstvu u roku od 30 dana od dana uspostavljanja tog registra, odnosno sistema

- organ ili drugi subjekat u slučaju promjena (izmjene, brisanja ili dodavanja) podataka o elektronskom registru, odnosno o informacionom sistemu Ministarstvu ne dostavi podatke o izvršenoj promjeni u roku od deset dana od dana nastale promjene[16].

Takođe je donešena nova Uredba o načinu upravljanja i drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka[17], kojom se propisuje organizovanje i kontrola funkcionisanja, sadržaj Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka i druga pitanja od značaja.

Organizovanje funkcionisanja Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, podrazumijeva podnošenje prijave i odobravanje prijave web servisa u tom sistemu, radi omogućavanja pristupa registrima i evidencijama koje u vršenju poslova iz svoje nadležnosti vode organi, odnosno drugi subjekti u elektronskoj formi (u daljem tekstu: elektronski registri), prijavljivanje softverskih rješenja za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema, podnošenje i odobravanje prijave za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema, evidentiranje razmjene podataka preko Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, kao i vođenje evidencije o elektronskim registrima, odnosno informacionim sistemima organa i drugih subjekata.

Pored Zakona o elektronskoj upravi, kojim je na sistemski način uređena oblast elektronske uprave, poseban iskorak napravljen je usvajanjem novog Zakona o upravnom postupku[18] kojim je elektronska komunikacija izjednačena sa konvencionalnim načinom komunikacije. Ovim Zakonom je takođe propisano da državni organi i organi državne uprave u postupku ostvarivanja prava i obaveza korisnika, po službenoj dužnosti, pribavljaju podatke iz službenih evidencija i registara, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom. Pribavljanje navedenih podataka po službenoj dužnosti je elektronski podržano i olakšano korišćenjem JSERP sistema kroz elektronsku razmjenu podataka.

Krajem 2020. godine usvojeni su i drugi podzakonski akti: Pravilnik o tehničkim uslovima i sigurnosnim standardima za pristup Jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka[19] i Pravilnik o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima, kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra[20], a koji su dodatno uredili načine funkcionisanja sistema JSERP, dobijanja pristupa sistemu i prijave registara u Metaregistar.

[16] Nadzor nad sprovođenjem Zakona i propisa donijetih na osnovu njega, vrši Ministarstvo, a inspekcijski nadzor nad pružanjem usluga elektronske uprave vrši inspekcija za usluge informacionog društva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor i Zakonom o elektronskoj upravi.
[17] "Službeni list Crne Gore", br. 113/20 od 25.11.2020.
[18] "Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017.
[19] "Službeni list Crne Gore", br. 108/20 od 06.11.2020.
[20] "Službeni list Crne Gore", br. 111/20 od 18.11.2020.

5. JEDINSTVENI SISTEM ZA ELEKTRONSKU RAZMJENU PODATAKA (JSERP)

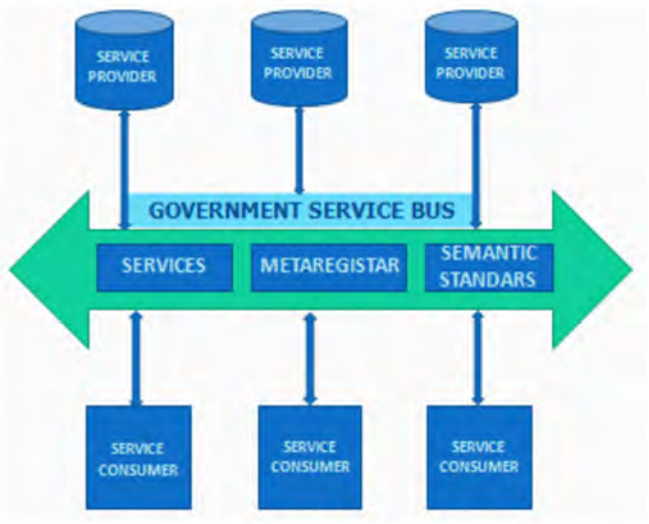
Ministarstvo javne uprave upravlja Jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka koji omogućava komunikaciju između postojećih informacionih sistema[21] i registara, kao i bržu razmjenu informacija kroz automatizovanu razmjenu i upotrebu velikih količina podataka iz državnih registara.

Razmjena podataka podrazumijeva pristup tim podacima, uvid u podatke, preuzimanje i davanje podataka na korišćenje. JSERP sistem omogućava razmjenu podataka između organa na unificiran način preko jednog kanala, umjesto razmjene koja je bila na principu "peer to peer"[22], što znači da su organi razmjenjivali podatke preko zasebnih pojedinačnih kanala.

Organi koji registre i evidencije iz okvira svoje nadležnosti vode u elektronskoj formi (u daljem tekstu: elektronski registar) i upravljaju svojim informacionim sistemima, dužni su da podatke iz elektronskih registara i informacionih sistema razmjenjuju preko Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka. Zahvaljujući razmjeni podataka preko JSERP sistema, realizuje se niz elektronskih usluga iz različitih domena djelovanja javne uprave prema samoj upravi, građanima i privredi, pojednostavljuju se procedure razmjene, redukuje se unos podataka i dr.

Glavna uloga JSERP sistema je:

- Centralizacija web servisa, formiranjem jedne pristupne tačke za pregled svih prijavljenih web servisa organa. To znači laku dostupnost postojećih web servisa koji su već razvijeni, ili servisa koji će tek biti razvijeni u organima;
- Očuvanje integriteta podataka tokom procesa razmjene između institucija. Podaci se ne smiju mijenjati tokom prenosa, a arhive (logovi razmjene podataka) moraju biti u institucijama;
- Održavanje bezbjednosti podataka tokom procesa razmjene između institucija. Podatke ne smije da vidi treća strana ili neovlašćeni korisnik.



Slika br. 1: Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP)

[21] Informacioni sistem je integrisani skup informaciono-komunikacionih tehnologija, neophodnih za sakupljanje, snimanje, čuvanje, obradu i prenošenje podataka i dokumenata u elektronskom obliku.
[22] "Peer to peer" je računarska mreža uspostavljena između dva računara kojima upravljaju pojedinci, pri čemu su računari podjednakog prioriteta i mogu direktno da dijele podatke i resurse, bez posredovanja nekog servera.

Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka sadrži: Metaregistar, evidenciju web servisa i softverskih rješenja organa i drugih subjekata za preuzimanje podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema, evidenciju razmjene podataka, kao i semantički standard zapisa podataka (slika br. 1). Semantički standard zapisa podataka definiše standard zapisa podataka koji je nezavistan od pojedinog elektronskog registra, odnosno informacionog sistema, a sadrži preciznu definiciju značenja svakog podatka, kao i definiciju načina zapisa podatka u strukturiranom podatku.

5.1. METAREGISTAR

Metaregistar predstavlja evidenciju o elektronskim registrima i informacionim sistemima koju vodi Ministarstvo javne uprave u elektronskom obliku. Metaregistar kao sastavni dio Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka između registara je realizovan 2018. godine, na osnovu tenderskih zahtjeva definisanih od strane MJU.

Izgled i sadržaj Obrasca za dostavljanje podataka o elektronskom registru, Obrasca za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama elektronskog registra, Obrasca za dostavljanje podataka o informacionom sistemu i Obrasca za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama informacionog sistema, kao i sadržaj i vođenje Metaregistra propisuje MJU Pravilnikom o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima, kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra[23]. Organi ove obrasce dostavljaju Ministarstvu javne uprave preko Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, na drugi elektronski način ili putem pošte.

Vođenje Metaregistra obuhvata:

- evidentiranje podataka o elektronskom registru i informacionom sistemu, odnosno unos podataka o elektronskom registru i informacionom sistemu
- obezbjeđivanje dostupnosti podataka koji se u njemu vode.

Za pristup podacima i njihovo preuzimanje, organi i drugi subjekti, podnose prijavu koja sadrži zakonski osnov na osnovu kojeg se traži i odobrava pristup podacima.

Subjekat revizije, Ministarstvo javne uprave je dostavilo podatak[24] da Metaregistar sadrži podatke o 39 elektronskih registara za koje je nadležno 25 organa i drugih subjekata:

	Registri:
1.	Centralni registar obveznika i osiguranika
2.	Centralni registar privrednih subjekata
3.	Centralni registar stanovništva
4.	Registar izdatih dozvola za oružje
5.	Registar izdatih ličnih karata
6.	Registar izdatih saobraćajnih dozvola
7.	Registar izdatih vozačkih dozvola
8.	Registar izdatih putnih isprava
9.	Registar izdatih dozvola za strance (za privremeni boravak, rad i stalni boravak)

	Organi i drugi subjekti:
1.	Ministarstvo unutrašnjih poslova
2.	Ministrastvo finansija
3.	Ministarstvo odbrane
4.	Ministarstvo pravde
5.	Uprava carina
6.	Poreska uprava
7.	Ministarstvo ekonomskog razvoja
8.	Uprava za nekretnine
9.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

[23] "Službeni list Crne Gore", br. 111/20 od 18.11.2020.

[24] Podatak je dostavljen u okviru dostavljanja dokumentacije DRI broj: 03-035/24-1177/7-4 od 05.06.2024. godine.

	Registri:
10.	Registar podataka o korisnicima materijalnih davanja
11.	Registar prava/postupaka iz socijalne i dječije zaštite
12.	Podaci o djeci u vaspitno-obrazovnim ustanovama
13.	Registar djece u vaspitno-obrazovnim ustanovama
14.	Registar kaznene evidencije
15.	Kaznena evidencija pravnih lica
16.	Kaznena evidencija krivičnih sankcija maloljetnika
17.	Registar nepokretnosti
18.	Registar prijave trgovina
19.	Registar patenata
20.	Registar prijava patenata
21.	Matični registar vjenčanih
22.	Vinogradarski registar
23.	Registar vodne dokumentacije
24.	Glavna knjiga pokretnih kulturnih dobara
25.	Pisarnica – elektronski sistem za upravljanje dokumentima
26.	Upisnik o ovjeri potpisa, prepisa i rukopisa
27.	Glavna knjiga nepokretnih kulturnih dobara
28.	Evidencija o privremenom/trajnom iznošenju kulturnih dobara
29.	Evidencija kulturnih dobara od nacionalnog značaja
30.	Evidencija o prestanku statusa kulturno dobro
31.	Evidencija kulturnih dobara od međunarodnog značaja
32.	Evidencija inicijativa za uspostavljanje zaštite
33.	Imenik kulturnih dobara
34.	Evidencija o privremenom/trajnom unošenju kulturnih dobara
35.	Knjiga prethodno zaštićenih dobara
36.	Glavna knjiga nematerijalnih kulturnih dobara
37.	Registar dizajna
38.	Centralni turistički registar
39.	Evidencija kulturnih dobara od lokalnog značaja

	Organi i drugi subjekti:
10.	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija
11.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
12.	Ministarstvo javne uprave
13.	Fond penzijsko-invalidskog osiguranja
14.	Fond za zdravstveno osiguranje
15.	Uprava za statistiku
16.	Agencija za sprječavanje korupcije
17.	Direktorat za izvršenje krivičnih sankcija
18.	Sudski savjet
19.	Agencija za zaštitu životne sredine
20.	Investiciono razvojni fond
21.	Glavni grad Podgorica
22.	Uprava za zaštitu kulturnih dobara
23.	Uprava za vode
24.	Uprava za inspekcijske poslove
25.	Uprava za ljudske resurse

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

Prilikom vršenja revizije Metaregistra javne uprave korištena su: zakonska i podzakonska akta, pregled i analiza dokumentacije dobijene od Ministarstva javne uprave, informacije objavljene na internet stranici Ministarstva javne uprave[25], informacije objavljene na Portalu Vlade Crne Gore[26], intervju sa generalnim direktorom Direktorata za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise u Ministarstvu javne uprave, intervjui sa drugim odgovornim osobama iz Ministarstva javne uprave, ocjena na bazi uzorkovanog uvida u Metaregistar, ocjena na bazi uzorkovanog uvida u Jedinstveni sistem za razmjenu podataka, ocjena na bazi uzorkovanog uvida u aplikacije i informacione sisteme Ministarstva javne uprave i drugo.

Državna revizorska institucija je na osnovu izvršene revizije Efikasnost funkcionisanja Metaregistra javne uprave utvrdila sledeće stanje:

USKLAĐENOST METAREGISTRA SA OBRASCIMA

Pravilnikom o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja metaregistra[27], propisuje se izgled i sadržaj obrazaca za dostavljanje podataka o evidencijama, registrima i informacionim sistemima, kao i o izvršenim promjenama nad njima, a koje u vršenju poslova iz svoje nadležnosti organi i drugi subjekti vode u elektronskoj formi.

Pravilnik sadrži:

1. Obrazac za dostavljanje podataka o elektronskom registru (Obrazac 1),
2. Obrazac za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama elektronskog registra (Obrazac 2),
3. Obrazac za dostavljanje podataka o informacionom sistemu (Obrazac 3),
4. Obrazac za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama informacionog sistema (Obrazac 4),

Član 4 Pravilnika propisuje sadržaj obrasca za dostavljanje podataka o elektronskom registru (Obrazac 1):

1) naziv elektronskog registra;
2) datum uspostavljanja elektronskog registra;
3) pravni osnov za vođenje elektronskog registra (naziv propisa, broj Službenog lista u kojem je propis objavljen sa naznakom člana u kojem je sadržan pravni osnov);
4) podatke o organu, odnosno drugom subjektu koji vodi elektronski registar (naziv, adresa, kontakt telefon i e-mail adresa);
5) podatke o organizacionoj jedinici u organu, odnosno drugom subjektu (naziv organizacione jedinice, ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca organizacione jedinice);
6) informacije o dostupnosti podataka iz elektronskog registra;
7) internet adresa elektronskog registra, ako je javno dostupan;
8) informacije o sopstvenim podacima (opis podatka, da li se omogućava pristup podatku, mogući načini omogućavanja pristupa podatku i da li je podatak jedinstveni identifikator);

[25] gov.me/mju
[26] gov.me
[27] "Službeni list Crne Gore", br. 111/20 od 18.11.2020.

9) informacije o podacima koji se preuzimaju iz elektronskog registra drugih organa, odnosno drugih subjekata za potrebe vođenja elektronskog registra o kojem se dostavljaju podaci (naziv elektronskog registra iz kojeg se preuzimaju podaci, opis podataka, pravni osnov za preuzimanje podataka, mogući načini preuzimanja podataka i da li je podatak jedinstveni identifikator);
10) datum podnošenja zahtjeva, mjesto za pečat, ime i prezime i potpis ovlašćenog lica.

Član 5 Pravilnika propisuje sadržaj obrasca za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama elektronskog registra (Obrazac 2):

1) naziv elektronskog registra;
2) datum prijavljivanja promjene podataka o elektronskom registru;
3) vrsta promjene (izmjena, brisanje ili dodavanje podataka);
4) opis izvršene promjene podatka o elektronskom registru koja se odnosi na:
   - pravni osnov za vođenje elektronskog registra (naziv propisa, broj Službenog lista u kojem je propis objavljen sa naznakom člana u kojem je sadržan pravni osnov),
   - podatke o organu, odnosno drugom subjektu koji vodi elektronski registar (naziv, adresa, kontakt telefon i e-mail adresa),
   - podatke o organizacionoj jedinici u organu, odnosno drugom subjektu (naziv organizacione jedinice, ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca organizacione jedinice),
   - informacija o dostupnosti podataka iz elektronskog registra,
   - internet adresa elektronskog registra, ako je javno dostupan,
   - informacije o sopstvenim podacima koji se mijenjaju, brišu ili dodaju (opis podatka, da li se omogućava pristup podatku, mogući načini omogućavanja pristupa podatku i da li je podatak jedinstveni identifikator),
   - informacije o podacima koji se preuzimaju iz elektronskih registara drugih organa, odnosno drugih subjekata koji se mijenjaju, brišu ili dodaju (naziv elektronskog registra iz kojeg se preuzimaju podaci, opis podataka, pravni osnov za preuzimanje podataka, mogući načini preuzimanja podataka i da li je podatak jedinstveni identifikator);
5) datum podnošenja zahtjeva, mjesto za pečat, ime i prezime i potpis ovlašćenog lica.

Član 6 Pravilnika propisuje sadržaj obrasca za dostavljanje podataka o informacionom sistemu (Obrazac 3):

1) naziv informacionog sistema;
2) datum uspostavljanja informacionog sistema;
3) pravni osnov za uspostavljanje informacionog sistema (naziv propisa, broj Službenog lista u kojem je propis objavljen sa naznakom člana u kojem je sadržan pravni osnov);
4) podatke o organu, odnosno drugom subjektu koji upravlja informacionim sistemom (naziv, adresa, kontakt telefon i e-mail adresa);
5) podatke o organizacionoj jedinici u organu, odnosno drugom subjektu (naziv organizacione jedinice, ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca organizacione jedinice);
6) oblast na koju se informacioni sistem odnosi;
7) opis funkcionalnosti informacionog sistema;
8) informacije o mrežnim uređajima koji se koriste;
9) podatke o licencama potrebnim za funkcionisanje informacionog sistema;

10) nazive elektronskih registara koji se vode ili čiji se podaci koriste u informacionom sistemu;
11) podatke o web servisu (naziv, opis i vrsta web servisa);
12) datum podnošenja zahtjeva, mjesto za pečat, ime i prezime i potpis ovlašćenog lica.

Član 7 Pravilnika propisuje sadržaj obrasca za dostavljanje podataka o izvršenim promjenama informacionog sistema (Obrazac 4):

1) naziv informacionog sistema;
2) datum prijavljivanja promjene podataka o informacionom sistemu;
3) vrsta promjene (izmjena, brisanje ili dodavanje podataka);
4) opis izvršene promjene podatka o informacionom sistemu koja se odnosi na:
   - pravni osnov za uspostavljanje informacionog sistema (naziv propisa, broj Službenog lista u kojem je propis objavljen sa naznakom člana u kojem je sadržan pravni osnov),
   - podaci o organu, odnosno drugom subjektu koji upravlja informacionim sistemom (naziv, adresa, kontakt telefon i e-mail adresa),
   - podatke o organizacionoj jedinici u organu, odnosno drugom subjektu (naziv organizacione jedinice, ime i prezime, kontakt telefon i e-mail adresa rukovodioca organizacione jedinice),
   - oblast na koju se informacioni sistem odnosi,
   - opis funkcionalnosti informacionog sistema,
   - informacije o mrežnim uređajima koji se koriste,
   - podatke o. licencama potrebnim za funkcionisanje informacionog sistema,
   - nazive elektronskih registara koji se vode ili čiji se podaci koriste u informacionom sistemu,
   - podatke o web servisu (naziv, opis i vrsta web servisa);
5) datum podnošenja zahtjeva, mjesto za pečat, ime i prezime i potpis ovlašćenog lica.

Državni revizori su u postupku revizije **izvršili uvid u prve obrasce iz Pravilnika** o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave iz 2015. godine **i važeće obrasce iz Pravilnika** o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra iz 2020. godine, **i utvrdili da** se poklapaju i da **nema odstupanja u njihovom sadržaju.** U daljem postupku državni revizori su **izvršili uvid u Metaregistar** i utvrdili da su **obrasci usaglašeni** sa Metaregistrom, u smislu da su **sva polja koja su definisana u obrascima, definisana i u Metaregistar**.

EVIDENCIJA INFORMACIONIH SISTEMA U METAREGISTRU

Državni revizori su u postupku revizije izvršili uvid **u Metaregistar**[28] i utvrdili da se u njemu nalazi **elektronska evidencija o 39 elektronskih registara**, kao i da Metaregistar uopšte **ne sadrži podatke o informacionim sistemima**.

NALAZ: Metaregistar ne sadrži podatke o informacionim sistemima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

RIZIK: Nepoštovanje Zakona o elektronskoj upravi.

PREPORUKA IT1: Preporučuje se Ministarstvu javne uprave da u Metaregistar unese podatke o informacionim sistemima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

EVIDENCIJA ELEKTRONSKIH REGISTARA U METAREGISTRU

U postupku revizije Ministarstvo javne uprave je državnim revizorima dostavilo **Evidenciju registara**[29], koja je važila **od 2014. godine**[30], pa sve **do oktobra 2018. godine**, kada je uspostavljen Metaregistar kao dio Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JISERP). U postupku revizije državni revizori su utvrdili da Evidencija registara **sadrži podatke o 155 registara**.

S obzirom da su državni revizori u postupku revizije vršeći uvid u Metaregistar[31] utvrdili da se u njemu nalazi elektronska evidencija o 39 elektronskih registara, iz Ministarstva su naveli da **pri uvođenju JISERP** sistema **2018. godine**, **nije izvršena migracija starih podataka** zbog njihovog lošeg kvaliteta.

S druge strane, u informacijama koje su dostavljane Vladi Crne Gore se navodi:

1. U Informaciji o vođenju registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave s predlogom mjera za unaprjeđenje stanja, za 94. sjednicu održanu 18.12.2014. godine, je navedeno da je **sprovedena anketa** kojom su prikupljene informacije o tome: da li pomenuti organi vode registre, način na koji vode iste (u pisanoj ili elektronskoj formi), da li imaju razvijene informacione sisteme, da li razmjenjuju podatke sa drugim sistemima i koliko su javni registri dostupni preko interneta, koja je poslata na 97 adresa.

   Na osnovu informacija od **79 institucija na državnom i lokalnom nivou**, koje su **dostavile podatke** o broju, načinu vođenja, registara i informacionih sistema koji podržavaju vođenje registra, **došlo se do broja od preko 600 registara** koji se vode u organima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave. Navedeno je da **poseban**

[28] Kako je Metaregistar dio Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), izvršen je uvid u JSERP sistem.
[29] Stari Metaregistar u vidu MS Access baze.
[30] U skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi ("Službeni list Crne Gore", broj 32/14) i Pravilnikom o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave ("Službeni list Crne Gore", broj 27/15).
[31] Kako je Metaregistar dio Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), izvršen je uvid u JSERP sistem.

značaj među njima **imaju izvorni (osnovni) registri** koji predstavljaju izvornu građu za druge izvedene registre u kojima se nadograđuju podaci, utvrđeni propisima na osnovu kojih su uspostavljeni. U prilogu ovog dokumenta (Informacije) se nalazi popis od 632 registra, od kojih 340 registara vode organi na državnom nivou, dok 292 registra vode organi na lokalnom nivou.

Analizom učestalosti pojavljivanja određenih podataka[32] je uočeno da **organi** pored prikupljanja podataka iz svoje nadležnosti, **prikupljaju i ogroman set podataka za koje su izvorno nadležni drugi organi**. Umjesto da se njihovo korišćenje svede na ponovnu upotrebu, oni se iznova unose, što dovodi do toga da se **isti podaci čuvaju na više mjesta**, čime se tačnost i **ažurnost podataka** koji se unose u različite registre i informacione sisteme na ovaj način **dovodi u pitanje**. Zato je **Strategijom reforme javne uprave 2016 – 2020 prepoznato sedam ključnih registara** sa ciljem povezivanja na JSERP sistem i ostvarivanja razmjene podataka. To su: Centralni registar stanovništva, Centralni registar privrednih subjekata, Registar kaznene evidencije, Registar zaposlenja, Registar poreskih obveznika i osiguranika, Registar obrazovanja, Registar nepokretnosti.

2. U Informaciji o implementaciji Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave, iz decembra **2018. godine**, navedeno je **36 državnih organa i organa državne uprave**, koji **vode elektronske registre i upravljaju informacionim sistemima**, koji treba **da podnesu zahtjev za pristup** Jedinstvenom informacionom sistemu za elektronsku razmjenu podataka.

3. U Informaciji o stepenu realizacije Projekta Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JISERP)[33], iz **jula 2020. godine**, navedeno je da:
    a. pristup JIESRP-u na osnovu spremnosti za ispunjenje tehničkih uslova je odobren za 16 organa,
    b. **12 registara je prijavljeno** u cilju davanja podataka na korišćenje drugim institucijama,
    c. na sistemu je aktivno sedam razmjena podataka.

4. U Informaciji o stepenu realizacije Projekta Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP)[34], iz **aprila 2022. godine**, navedeno je da:
    a. 17 institucija pristupa JSERP-u,
    b. **20 registara je prijavljeno** u cilju davanja podataka na korišćenje drugim institucijama,
    c. na sistemu je aktivno osam razmjena podataka.

5. U Informaciji o presjeku zatečenog stanja na dan **31. oktobar 2023. godine** i prioritetnih obaveza iz nadležnosti Ministarstva javne uprave, navedeno je da:
    a. pristup sistemu ima 19 institucija,
    b. **u Metaregistru je prijavljeno oko 40 registara**,
    c. na sistemu su aktivne elektronske razmjene podataka između 17 parova registara.

[32] Iz Informacije o vođenju registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave s predlogom mjera za unaprjeđenje stanja od decembra 2014. godine.
[33] Br. 01-051/20-3355 od 22.07.2020. godine.
[34] Br. 01-046/22-1645 od 06.04.2022. godine.

6. U Informaciji o elektronskoj razmjeni podataka između registara iz **decembra 2023. godine**, navedeno je da:
    a. pristup sistemu ima 18 institucija,
    b. **u Metaregistru je prijavljeno 40 –ak registara**,
    c. na sistemu su aktivne elektronske razmjene podataka između 17 parova registara.

U postupku revizije državni revizori su utvrdili da proces pristupa organa i drugih subjekata JSERP sistemu započinje podnošenjem prijave za elektronsku razmjenu podataka, koju organi podnose Ministarstvu u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi. Organi koji su iskazali potrebu za pristup JSERP sistemu su morali zadovoljiti određene tehničke uslove za čiju provjeru je zaduženo Ministarstvo. Prilikom priključenja JSERP sistemu, sačinjeni su izvještaji o ispunjenosti tehničkih uslova u pogledu interoperabilnosti[35] i sigurnosnih standarda, na osnovu kojih su donijeta rješenja za pristup sistemu. Nakon povezivanja na JSERP, organi shodno zakonu prijavljuju informacije o registrima koje vode i koji su na raspolaganju drugim institucijama za dalje preuzimanje. **U Metaregistar** su uneseni samo oni **elektronski registri za koje je proces prijave završen**.

Kako bi se svi akteri u elektronskoj razmjeni podataka upoznali i blagovremeno pripremili za pristup sistemu, Ministarstvo je organizovalo niz aktivnosti poput: organizovanja prezentacija, sastanaka na međuresorskom nivou, obavještavanja svih organa državne uprave o organizacionim i tehničkim zahtjevima koje organi treba da ispune[36].

Takođe, **Ministarstvo** javne uprave je preduzelo korake na obezbjeđivanju podataka za Metaregistar, na način da **povremeno šalje dopise** državnim organima i organima državne uprave kojima ih **podsjeća na** njihovu **zakonsku obavezu dostavljanja podataka** po Zakonu o elektronskoj upravi, članovi 23 i 42. Ministarstvo u dopisu **podsjeća organe da su** članom 35 Zakona **predviđene i kaznene odredbe**. Dopis[37] iz novembra 2022. godine, je Ministarstvo dostavilo 41 organu, a odgovore je dobilo od 14 organa:

1. Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja (br. 01-051/22-5556 od 06.12.2022)
2. Državni arhiv (br. 01-051/22-5577 od 07.12.2022)
3. Ministarstvo odbrane (br. 01-051/22-5656 od 09.12.2022)
4. Uprava za željeznice (br. 01-051/22-5771 od 14.12.2022)
5. Uprava za inspekcijske poslove (br. 01-051/22-5744 od 14.12.2022)
6. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu (br. 01-051/22-5745 od 14.12.2022)
7. Uprava za statistiku (br. 01-051/22-5770 od 14.12.2022)
8. Uprava za zaštitu kulturnih dobara (br. 01-051/22-5808 od 15.12.2022)
9. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (br. 01-051/22-5823 od 16.12.2022)
10. Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove (br. 01-051/22-6007 od 23.12.2022)
11. Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma (br. 01-051/22-6028 od 23.12.2022)
12. Glavni grad Podgorica (br. 01-051/22-6217 od 30.12.2022)

[35] Interoperabilnost podrazumijeva funkcionalnost elektronskih registara i informacionih sistema koja omogućava međusobnu razmjenu dokumenata i podataka u elektronskom obliku preko Sistema za elektronsku razmjenu podataka.
[36] Iz Informacije o implementaciji jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave, decembar 2018. godine.
[37] Br. 01-051/22-5386 od 29.11.2022. godine.

13. Uprava za vode (br. 1069/2 od 11.01.2023)
14. Zavod za hirdometeorologiju i seizmologiju (br. 01-051/23-1987 od 12.04.2023).

Državni revizori su u postupku revizije, uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrdili da je Ministarstvo septembra 2015. godine, uputilo dopise[38] o primjeni Pravilnika o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave, starješinama 62 državna organa i organa državne uprave.

Takođe, Zaključkom Vlade Crne Gore[39] iz aprila 2022. godine i Zaključkom Vlade Crne[40] Gore iz decembra 2023. godine, usvojene su informacije o elektronskoj razmjeni podataka između registara i zaduženi su organi i drugi subjekti koji su prepoznati Zakonom o elektronskoj upravi, da u skladu sa Zakonskim odredbama prijave svoje registre u Metaregistar, i da razmjenjuju podatke iz svojih elektronskih registara putem JSERP sistema.

Dopisi Ministarstva, zaključci Vlade, kao ni sastanci Koordinacionog tima za praćenje procesa digitalne transformacije[41], nisu doveli do toga da podaci koji se vode u Metaregistru budu ažurni, iako Zakon o elektronskoj upravi predviđa i kaznene odredbe. Inspekcijski nadzor nad pružanjem usluga elektronske uprave vrši inspekcija za usluge informacionog društva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor i Zakonom o elektronskoj upravi (član 34).

U postupku revizije državni revizori su utvrdili da Metaregistar ne sadži podatke o svim elektronskim registrima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti[42].

NALAZ: Podaci o elektronskim registrima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti, u Metaregistru nisu ažurni, a Ministarstvo nije iniciralo inspekcijski nadzor.

RIZIK: Prikupljanje podataka za koje organ nije izvorno nadležan utiče na tačnost tih podataka, umjesto da se za njihovo korišćenje tim podacima pristupa kroz registar organa u čijoj je nadležnosti, čime se osim tačnosti podataka utiče i na brzinu njihovog korišćenja i obrade.

PREPORUKA IT2: Preporučuje se Ministarstvu javne uprave da u Metaregistar unese podatke o elektronskim registrima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

PREPORUKA IT3: Ministarstvo javne uprave treba da inicira pokretanje inspekcijskog nadzora za organe i druge subjekte koji u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi nedostavljaju podatke o elektronskim registrima koje vode i informacionim sistemima kojima upravljaju.

[38] Br. 051-01-2785/1-15 od 21.09.2015. godine.
[39] Br. 04-2284/2 od 20.04.2022. godine.
[40] Br. 08-051/23-5940/2 od 29.12.2023. godine.
[41] Zapisnik sa uvodnog sastanka Koordinacionog tima za praćenje proces digitalne transformacije održanog 05.02.2024. godine.
[42] Prevashodno iz razloga što je Elektronska evidencija iz perioda 2014-2018. godine sadržavala podatke o 155 registara (detaljnije na str. 17 ovog izvještaja).

U toku vršenja revizije **Ministarstvo javne uprave je sklopilo Ugovor** o nabavci i usluge izrade informacionog sistema za digitalizaciju/automatizaciju poslovnih procesa sa modulom za razmjenu i integraciju podataka; Uspostavljanje platforme za prijavljivanje i upravljanje sajber incidentima, centralizaciju evidencija u Direktoratu i komunikaciju sa državnim institucijama[43]. Rok za izvršenje usluge je sedam mjeseci od dana potpisivanja ugovora, a realizacija projekta je predviđena u tri faze. Poslednja faza tiče se Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP), koji omogućava interoperabilnu razmjenu podataka između više informacionih sistema iz različitih državnih institucija. JSERP se oslanja na Government service bus (GSB) magistralu za razmjenu podataka, za davanje ili konzumaciju podataka iz različitih izvora. **Postojeći** GSB **sistem će se nadograditi i integrisati sa migracijom trenutnih usluga i Metaregistrom koji se koristi**, na osnovu standarda ESB (Enterprise Service Bus)[44].

KONTROLA PRISTUPA

Zakonom o elektronskoj upravi, član 22, propisano je da Jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka upravlja Ministarstvo preko glavnog administratora tog sistema, koga određuje ministar, kao i da upravljanje Jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka obuhvata organizovanje i kontrolu funkcionisanja tog sistema, kako bi se obezbijedilo njegovo nesmetano funkcionisanje. Takođe je propisano da u vršenju poslova upravljanja Jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka glavni administrator tog sistema:

- prati i vrši provjeru rada Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka i stara se o nesmetanoj razmjeni podataka iz elektronskih registara i informacionim sistemima i vođenju podataka o tim registrima i sistemima;
- kontinuirano prati ispunjenost tehničkih uslova i sigurnosnih standarda iz člana 19 st. 2 ovog zakona i o utvrđenim nepravilnostima upozorava organe i druge subjekte.

U postupku vršenja revizije, subjekat revizije je dostavio **Rješenje o određivanju glavnog administratora**[45], višeg savjetnika III za elektronsku razmjenu podataka, da upravlja Jedinstvenim sistemom za elektronsku razmjenu podataka.

Nadalje, Pravilnikom o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra, za vođenje Metaregistra zadužen je administrator Metaregistra, koga iz reda zaposlenih u Ministarstvu određuje ministar. Vođenje Metaregistra, član 8 stav 3, obuhvata:

- evidentiranje podataka, odnosno unos podataka,
- obezbjeđivanje dostupnosti podataka koji se u njemu vode organima i drugim subjektima koji su podnijeli prijavu za preuzimanje podataka.

Subjekat revizije je dostavio **Rješenje o određivanju administratora Metaregistra**[46] **iz 2020. godine**, za lice koje je u tom periodu bilo zaduženo da obavlja poslove administratora, a koje je **početkom 2024. godine**, **raspoređeno** na drugo radno mjesto **van Direktorata** za infrastrukturu, informacionu bezbjednost, digitalizaciju i e-servise.

[43] Broj: 01-426/24-2120/15 od 08.07.2024. godine.
[44] ESB je obrazac po kojem centralizovana softverska komponenta vrši integracije za backend sisteme (i prevode modela podataka, duboku povezanost, usmjeravanje i zahtjeve) i čini te integracije i prevode dostupnim kao interfejsi usluge za ponovno korišćenje od strane novih aplikacija.
[45] Broj: 01-078/24-1737 od 05.04.2024. godine.
[46] Broj: 01-070/20-5039 od 30.11.2020. godine.

U postupku vršenja revizije državni revizori su utvrdili da za **lice koje je sada zaduženo za vođenje Metaregistra, ne postoji rješenje ministra** u skladu sa članom 8 stav 4 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra. Ovom licu je pristup Metaregistru omogućen na način da ima administratorski nalog sa korisničkim imenom i lozinkom.

NALAZ: Ne postoji rješenje o administratoru Metaregistra za lice koje je sada zaduženo za njegovo vođenje, u skladu sa članom 8 stav 4 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra.

RIZIK: Nepostojanje formalnog rješenja za administratora Metaregistra dovodi do rizika u postupanju sa podacima u istom.

PREPORUKA IT4: Ministar javne uprave treba da, u skladu sa članom 8 stav 4 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra, donese rješenje o imenovanju administratora Metaregistra.

U skladu sa uslovima definisanim Uredbom o načinu upravljanja i drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, **JSERP** sistemu **pristupaju** i imenovani **obrađivači**[47] i **kontrolori**[48] ispred institucija kojima je pristup Jedinstvenom sistemu za elektronsku razmjenu podataka odobren u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi. Takođe, **pravo pristupa ima i vendor**[49] koji pruža tehničku podršku za funkcionisanje JSERP sistema.

DOSTUPNOST

Zakonom o elektronskoj upravi, član 23 stav 4, propisano je da se Metaregistar objavljuje na internet stranici Ministarstva, u otvorenom formatu[50].

U postupku planiranja revizije državni revizori su u ranijem periodu preuzeli Metaregistar sa internet stranice Ministarstva koji je u obliku MS Excel fajla i koji je sadržavao podatke o 16 registara, sa pripadajućim podacima, a nije podatke o informacionim sistemima. Iz Ministarstva su naveli da je Metaregistar **bio dostupan na Portalu otvorenih podataka**[51], **u kratkom periodu**, od proljeća 2022. godine, do cyber napada na Vladinu informatičku infrastrukturu i informaciono-komunikacionu mrežu organa, koji se desio 20.08.2022. godine.

[47] Obrađivač je zaposleni u organu, odnosno drugom subjektu koga starješina, odnosno odgovorno lice u organu, odnosno drugom subjektu ovlasti da organu državne uprave nadležnom za razvoj informacionog društva i elektronske uprave, dostavlja podatke o elektronskim registrima i informacionim sistemima tog organa, odnosno drugog subjekta, podnosi prijave web servisa i prijave za preuzimanje podataka.
[48] Kontrolor je zaposleni u organu, odnosno drugom subjektu koga starješina, odnosno odgovorno lice u organu, odnosno drugom subjektu ovlasti da utvrđuje da li postoji pravni osnov za korišćenje podataka i na osnovu toga odobrava ili odbija prijavu za preuzimanje tih podataka iz elektronskih registara, odnosno informacionih sistema.
[49] Vendor - dobavljač koji je angažovan da obavi povremene ili privremene poslove u skladu sa ugovorom.
[50] Otvoreni format je format dokumenta koji je nezavisan od korišćene informacione platforme i dostupan javnosti bez ograničenja koje bi spriječilo ponovnu upotrebu podataka.
[51] data.gov.me

U toku pripreme Peliminarnog izvještaja o reviziji, Ministarstvo javne uprave je dana 27.11.2024. godine, na svojoj internet stranici objavilo Metaregistar u otvorenom formatu, što je u skladu sa članom 23 stav 4 Zakona o elektronskoj upravi.

SKLADIŠTENJE PODATAKA

Ministarstvo javne uprave je zaduženo za upravljanje Data centrom[52] sa informaciono-komunikacionom infrastrukturom namijenjenom organima državne uprave za smještanje njihovih informacionih sistema. Organi državne uprave su prepoznali značaj ovog načina upravljanja hardverskim resursima i sve više koriste virtuelizacionu platformu Vlade Crne Gore, ili u okviru Data centra instaliraju svoju autonomnu sistemsku i informaciono-komunikacionu opremu.

Odsjek za sistemsku infrastrukturu je zadužen za skladištenje podataka (backup) svih sistema koji se hostuju[53] na Cloud sistemu[54] Vlade Crne Gore. Baze podataka se skladište na prenosive informatičke medije najmanje jednom dnevno u vidu inkrementalnog backup-a, sedmično u vidu potpunog backup-a, mjesečno i godišnje, za potrebe obnove baze podataka. Rezervne kopije informacionog sistema se skladište na dvije lokacije i čuvaju na vrijeme određeno propisima[55], pa su državni revizori utvrdili da se skladištenje podataka vrši u skladu sa članom 18 Uredbe o mjerama informacione bezbjednosti. Ministarstvo javne uprave je provjeru ispravnosti sigurnosne kopije Metaregistra izvršio 30. decembra 2024. godine.[56]

ANKETA

U toku vršenja revizije, **Državna revizorska institucija** je u okviru svojih nadležnosti **sprovela anketu** slanjem upitnika starješinama 19 ministarstava, 28 organa uprave, devet ostalih organa i 25 lokalnih samouprava, radi dobijanja informacija o elektronskim registrima i informacionim sistemima iz okvira njihove nadležnosti, a koji su propisani Zakonom o elektronskoj upravi.

Navedeni upitnik je sadržao **pet pitanja**:

- Da li Vaš organ vodi elektronske registre?
- Da li Vaš organ upravlja Informacionim sistemima?
- Da li Vaš organ vrši elektronsku razmjenu podataka sa drugim organima?
- Da li je Vaš organ prilikom uspostavljanja informacionih sistema tražio saglasnost od MJU, u skladu ca čl 14 Zakona o elektronskoj upravi?
- Da li je Vaš organ podatke o elektronskim registrima i informacionim sistemima dostavio MJU u skladu sa čl. 32 Zakona o elektronskoj upravi?

[52] Data centri su objekti sastavljeni od umreženih računara, storage sistema i računarske infrastrukture koje kompanije upotrebljavaju za čuvanje, obradu i dijeljenje velike količine podataka.
[53] Hostovanje - predstavlja smještanje određenih sadržaja na globalnoj mreži.
[54] Cloud sistem Vlade Crne Gore je virtuelizaciona platforma Vlade Crne Gore.
[55] Dopisi br: 07-044/24-5887/3 i br: 07-044/24-5887/4 od 13. januara 2025. godine.
[56] Dopis br: 07-044/24-5887/2 od 13. januara 2025. godine.

Dopis je upućen 81 organu, a **odgovor je dostavilo 68 organa**, što je oko 83%; dok **13 organa nije dostavilo svoj odgovor**. Od 68 organa i drugih subjekata koji su odgovorili na dopis, **12 organa** je navelo da **ne upravlja registrima** i da **nema uspostavljen informacioni sistem**, a samim tim i da ne vrše razmjenu podataka. Daljom analizom 68 dostavljenih odgovora, državni revizori su došli do podatka da **38 organa vodi elektronske registre**, da **49 organa upravlja informacionim sistemima**, a da **31 organ vrši razmjenu podataka**. Treba naglasiti da **dio organa ima izuzeće od primjene ovog Zakona** u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Iz dobijenih odgovora se uočava da sve **lokalne samouprave nisu dostavile Ministarstvu podatke o elektronskim registrima i informacionim sistemima**, kao i da **nisu tražile saglasnost za uspostavljanje informacionih sistema**, što navodi na **zaključak da lokalne samouprave nisu upoznate da se na njih primjenjuje Zakon o elektronskoj upravi**[57].

S obzirom da se, u skladu sa članom 2, **Zakon** o elektronskoj upravi **primjenjuje** i na organe **lokalne samouprave**, organe **lokalne uprave**, posebne i javne službe u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, kao i da **nadzor** nad njegovom primjenom **vrši inspekcija** za usluge informacionog društva, **već je data preporuka** IT3 kojom je obuhvaćen ovaj nalaz[58].

U sledećoj tabeli navedeni su organi i drugi subjekti kojima je upućen dopis, uz naznaku organa koji nisu dostavili odgovor (tabela br. 2).

[57] Na organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave se primjenjivao i stari Zakon o elektronskoj upravi iz 2014. godine.
[58] Detaljnije na str. 20 ovog izvještaja.

	Organ
1.	Ministarstvo finansija
2.	Ministarstvo ekonomskog razvoja
3.	Ministarstvo energetike (i rudarstva)
4.	Ministarstvo evropskih poslova
5.	Ministarstvo javne uprave
6.	Ministarstvo kulture i medija
7.	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
8.	Ministarstvo odbrane
9.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
10.	Ministarstvo pravde
11.	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine
12.	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija
13.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
14.	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
15.	Ministarstvo sporta i mladih
16.	Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera
17.	Ministarstvo unutrašnjih poslova
18.	Ministarstvo vanjskih poslova
19.	Ministarstvo zdravlja
20.	Agencija za zaštitu prirode i životne sredine
21.	Direkcija za zaštitu tajnih podataka
22.	Državni arhiv
23.	Poreska uprava
24.	Sekretarijat za zakonodvstvo
25.	Uprava carina
26.	Uprava policije
27.	Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama
28.	Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove
29.	Uprava za državnu imovinu
30.	Uprava za gazdovanje šumama i lovištima
31.	Uprava za igre na sreću
32.	Uprava za inspekcijske poslove
33.	Uprava za izvršenje krivičnih sankcija
34.	Uprava za kapitalne projekte
35.	Uprava za ljudske resurse
36.	Uprava za nekretnine
37.	Uprava za saobraćaj
38.	Uprava za statistiku
39.	Uprava za saradnju sa dijasporom - iseljenicima
40.	Uprava za ugljovodonike
41.	Uprava za vode
42.	Uprava za zaštitu kulturnih dobara
43.	Uprava za željeznice
44.	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju
45.	Zavod za metrologiju
46.	Zavod za školstvo
47.	Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
48.	Centar za stručno obrazovanje
49.	Fond rada
50.	Fond za obeštećenje
51.	Agencija za sprječavanje korupcije
52.	Zavod za zapošljavanje
53.	Fond penzijsko-invalidskog osiguranja
54.	Fond za zdravstveno osiguranje
55.	Sudski savjet
56.	Tužilački savjet
57.	Glavni grad Podgorica
58.	Prijestonica Cetinje
59.	Opština Andrijevica
60.	Opština Bar
61.	Opština Berane
62.	Opština Bijelo Polje
63.	Opština Budva
64.	Opština Danilovgrad
65.	Opština Gusinje
66.	Opština Herceg Novi
67.	Opština Kolašin
68.	Opština Kotor
69.	Opština Mojkovac
70.	Opština Nikšić
71.	Opština Petnjica
72.	Opština Plav
73.	Opština Plužine
74.	Opština Pljevlja
75.	Opština Rožaje
76.	Opština Tivat
77.	Opština Tuzi
78.	Opština Ulcinj
79.	Opština Šavnik
80.	Opština Zeta
81.	Opština Žabljak

Tabela br. 2 - organi i drugi subjekti kojima je upućen dopis, uz naznaku organa koji nisu dostavili odgovor

III ZAKLJUČAK

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja, u skladu sa članom 12 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika DRI, nadležni Kolegijum u sastavu: član Senata Siniša Čađenović – rukovodilac Kolegijuma i senator dr Milan Dabović – član Kolegijuma, na sjednici održanoj 25. februara 2025. godine, usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

EFIKASNOST FUNKCIONISANJA METAREGISTRA JAVNE UPRAVE

Odgovornost subjekta revizije

Subjekat revizije je odgovoran za dostavljenu dokumentaciju i date činjenice kroz odgovore i intervjue u vezi sa predmetom i ciljem revizije.

Odgovornost revizora

Odgovornost Državne revizorske institucije je da, na osnovu izvršene revizije, dâ zaključak o reviziji Efikasnost funkcionisanja Metaregistra, kod Ministarstva javne uprave i izradi preporuke u cilju njegovog unapređenja.

ZAKLJUČAK

Polazeći od činjenice da uspostavljanje, vođenje i međusobno povezivanje odgovarajućih elektronskih registara i evidencija pruža mogućnost da se redukuje unos podataka, u smislu preuzimanja podataka koji su već uneseni i nalaze se u nekom od postojećih elektronskih registara i evidencija, a ne njihovog multipliciranja putem ponovnog unosa, Državna revizorska institucija je sprovela reviziju Efikasnost funkcionisanja Metaregistra, u cilju provjere efikasnosti funkcionisanja Metaregistra javne uprave.

Državna revizorska institucija je u postupku predmetne revizije, sprovedene u periodu maj-septembar 2024. godine, na bazi utvrđenog činjeničnog stanja, utvrdila da:

- Metaregistar je uspostavljen u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi i Pravilnikom[59],
- Metaregistar ne sadrži podatke o svim elektronskim registrima i informacionim sistemima,
- Podaci o elektronskim registrima u Metaregistru nisu ažurni,
- Metaregistar ne funkcioniše u skladu sa zakonskim propisima,
- Obrasci iz Pravilnika su usaglašeni sa Metaregistrom,
- Ministarstvo vrši kontrolu na način da povremeno šalje dopise organima i drugim subjektima, kojima ih podsjeća na njihovu zakonsku obavezu dostavljanja podataka,
- Zaključcima Vlade Crne Gore zadužuju se organi i drugi subjekti da prijave svoje registre u Metaregistar i da razmjenjuju podatke putem Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka,

[59] Pravilnik o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima, kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra.

- Metaregistar je od 27. novembra 2024. godine, nakon nekoliko prekida, ponovo dostupan na portalu otvorenih podataka,
- Ministarstvo javne uprave vrši skladištenje i čuvanje podataka iz Metaregistra u skladu sa Uredbom o mjerama informacione bezbjednosti.

Državna revizorska institucija je na osnovu sprovedenog postupka revizije, utvrdila da **upravljanje Metaregistrom javne Uprave nije u dovoljnoj mjeri uspješno.**

U cilju **unapređenja** upravljanja Metaregistrom javne uprave, Državna revizorska institucija na osnovu uvida i iznesenih nalaza i zaključaka, izdaje sledeće:

PREPORUKE

1. **NALAZ:** Metaregistar ne sadrži podatke o informacionim sistemima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

   RIZIK: Nepoštovanje Zakona o elektronskoj upravi.

   PREPORUKA IT1: Preporučuje se Ministarstvu javne uprave da u Metaregistar unese podatke o informacionim sistemima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

2. **NALAZ:** Podaci o elektronskim registrima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti, u Metaregistru nisu ažurni, a Ministarstvo nije iniciralo inspekcijski nadzor.

   RIZIK: Prikupljanje podataka za koje organ nije izvorno nadležan utiče na tačnost tih podataka, umjesto da se za njihovo korišćenje tim podacima pristupa kroz registar organa u čijoj je nadležnosti, čime se osim tačnosti podataka utiče i na brzinu njihovog korišćenja i obrade.

   PREPORUKA IT2: Preporučuje se Ministarstvu javne uprave da u Metaregistar unese podatke o elektronskim registrima koje vode organi i drugi subjekti iz okvira svoje nadležnosti.

   PREPORUKA IT3: Ministarstvo javne uprave treba da inicira pokretanje inspekcijskog nadzora za organe i druge subjekte koji u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi nedostavljaju podatke o elektronskim registrima koje vode i informacionim sistemima kojima upravljaju.

3. **NALAZ:** Ne postoji rješenje o administratoru Metaregistra za lice koje je sada zaduženo za njegovo vođenje, u skladu sa članom 8 stav 4 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra.

RIZIK: Nepostojanje formalnog rješenja za administratora Metaregistra dovodi do rizika u postupanju sa podacima u istom.

PREPORUKA IT4: Ministar javne uprave treba da, u skladu sa članom 8 stav 4 Pravilnika o izgledu i sadržaju obrazaca za dostavljanje podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima kao i sadržaju i načinu vođenja Metaregistra, donese rješenje o imenovanju administratora Metaregistra.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da, karakter nalaza u izvršenoj reviziji Efikasnost funkcionisanja Metaregistra javne uprave, zahtijeva da subjekat revizije, Ministarstvo javne uprave:

- u roku od 30 dana, **do 25. marta 2025. godine**, **dostavi** Državnoj revizorskoj instituciji **akcioni plan za realizaciju preporuka**;

- u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, je dužan da u roku od šest mjeseci, **do 25. avgusta 2025. godine**, **izvijesti DRI o preduzetim radnjama po izdatim preporukama.**

Podgorica, 25. februar 2025. godine

Član Senata

Rukovodilac Kolegijuma

Siniša Čađenović