



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА ИТ РЕВИЗИЈА
КАКО РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ



ДИГИТАЛИЗАЦИЈА
НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

08 2024 03 10



Скопје, мај 2025 година

СОДРЖИНА

СПИСОК НА КРАТЕНКИ	3
ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ	5
РЕЗИМЕ	9
1. ВОВЕД	13
1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата	13
1.2. Предмет на ревизија	14
1.3. Законска регулатива	17
1.4. Институционална рамка	18
1.5. Финансирање на дејноста	19
1.6. Информации за стратегии, програми и проекти релевантни за предметот на ревизија	20
1.7. Клучни системи и процеси на управување	22
1.8. Временска рамка за реализација на дигитализација на матичните книги	24
1.9. Придобивки од користење на електронски матичен регистар	26
2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА	29
2.1. Цели на ревизијата	29
2.2. Ревизорски прашања	29
2.3. Опфат на ревизијата	30
2.4. Критериуми за ревизија	30
2.5. Методологија на ревизијата	30
3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ	33
3.1. Степен на дигитализација на матичните книги	33
3.2. Функционирањето на внатрешните контроли за обезбедување на документите за граѓаните	55
3.3. Безбедност на матичните книги и базите на податоци	62
4. ЗАКЛУЧОЦИ	78
5. ПРЕПОРАКИ	80
ПРИЛОЗИ	83
Прилог 1 Критериуми за спроведување на ИТ ревизија	83
Прилог 2 Фотографии од посетени одделенија, подрачни и месни канцеларии	88
Прилог 3 Извештај од спроведена усогласеност со барањата од стандардот ИСО 27001:2013	96
Прилог 4 Забелешки на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор	103
Прилог 5 Одговор на забелешки на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор	120

СПИСОК НА КРАТЕНКИ

ABPCM	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
AKH	Агенција за катастар на недвижности
VPN	Virtual Private Network Виртуелна приватна мрежа
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДИК	Државна изборна комисија
ДКП	Дипломатско конзуларно претставништво
ДКСК	Државната комисија за спречување на корупција
еИД	Електронски идентитет
ЕМБГ	Единствен матичен број на граѓанинот
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕТУ	Една точка за услуги
ЕУ	Европска Унија
ЗОУП	Закон за општа управна постапка
ИАРСМ	Институтот за акредитација на Република Северна Македонија
ИКТ	Информациски и комуникациски технологии
INTOSAI	Меѓународната организација на врховни ревизорски институции
ИОП	Платформа за интероперабилност
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИС	Информациски систем
ИСО	Меѓународна организација за стандарди
ISMS	Information Security Management System Систем за управување со безбедноста на информациите
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions Меѓународни стандарди за врховни ревизорски институции
ИТ	Информатичка технологија
ЈН	Јавна набавка
КХВ	Комисија за хартии од вредност
МВР	Министерство за внатрешни работи
МДТ	Министерство за дигитална трансформација
МЗ	Министерство за здравство
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација ¹
МК	Месна канцеларија
МКВ	Матична книга за венчани
МКР	Матична книга за родени
МКУ	Матична книга за умрени
МНР	Министерство за надворешни работи и надворешна трговија

¹ Трансформирано во Министерство за јавна администрација и Министерство за дигитална трансформација

МП	Министерство за правда
МТСП	Министерство за труд и социјална политика ²
МФ	Министерство за финансии
ОДР	Овластен државен ревизор
ПК	Подрачна канцеларија
ПО	Подрачно одделение
Портал	Портал на Управата за водење на матични книги за е-услуги
ПП	Против пожарен
УВМК/Управа	Управа за водење на матични книги
УЕЗ	Управа за електронско здравство
УЈП	Управа за јавни приходи
УСБ	Universal Serial Bus
ФЗОРСМ	Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија
ФПИОРСМ	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Северна Македонија
ЦРН	Централен регистар на население
ЦРРСМ	Централен регистар на Република Северна Македонија
ЦУ	Царинска управа

² Трансформирано во Министерство за социјална политика, демографија и млади

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ

Дигитализација	Дигитализацијата е процес на претворање на слика, звук или документ од аналогна во дигитална форма со користење на технологија. Како резултат на овој процес, документите се претставени со дигитална слика што го следи визуелниот идентитет, рамките и структурата на документот. За поедноставно складирање, пребарување и размена на податоци, истите се внесуваат во организиран по формат систем за складирање – бази на податоци.
Домен	Домен на компјутерска мрежа е група на компјутери и други уреди кои се поврзани и управувани преку централна конзола, како што е Active Directory во Windows. Овие уреди обично се со заедничка политика за безбедност, управување со корисници и ресурси.
Енкрипција	Шифрирање – Encryption
Електронски печат	Електронски печат е збир на податоци во електронска форма кој е придружен кон или е логички поврзан со други податоци во електронска форма, со што се обезбедува сигурност на потеклото и интегритетот на придружните или поврзаните податоци. Создавач на електронски печат е правно лице кое создава електронски печат и истото во смисла на закон е определено и како запечатувач.
Запис во матична книга	Група на единствени податоци за граѓанинот во матичните книги согласно Закон.
Електронски потпис	Електронски потпис е збир на податоци во електронска форма кој е придружен кон или е логички поврзан со други податоци во електронска форма и кој потписникот го користи за потпишување.
Информациски системи	Информациски систем е формален, социотехнички, организациски систем дизајниран да прибира, обработува, складира и дистрибуира информации. Главните компоненти на информациските системи се компјутерски хардвер и софтвер, телекомуникации, бази на податоци и складишта на податоци, човечки ресурси и процедури. Информациските системи може да се дефинираат како интеграција на компоненти за собирање, складирање и обработка на податоци од кои податоците се користат за обезбедување информации, придонес кон знаењето како и дигитални производи кои го олеснуваат донесувањето одлуки.
Извод од матична книга	Јавна исправа која се издава на пропишан образец врз основа на податоците од матичните книги.

ИТ безбедност	Состојбата на доверливост, интегритет и достапност на информации, постигната со примена на соодветни безбедносни мерки.
Личен податок	Секоја информација која се однесува на идентификувано физичко лице или физичко лице кое може да се идентификува (субјект на лични податоци), а физичко лице кое може да се идентификува е лице чиј идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на идентификатор како што се име и презиме, матичен број на граѓанинот, податоци за локација, идентификатор преку интернет, или врз основа на едно или повеќе обележја специфични за неговиот физички, физиолошки, генетски, ментален, економски, културен или социјален идентитет.
Лог датотека	Компјутерски генерирана датотека со податоци која содржи информации за шемите на користење, активностите и операциите во рамките на оперативен систем, апликација, сервер или друг уред.
Матична книга	Личните состојби на граѓаните се евидентираат во матични книги што претставуваат јавни книги во кои се запишуваат личните податоци на граѓаните. Овие лични состојби на граѓаните (состојба на раѓање, состојба на склучување брак и состојба на умирање) се евидентираат во матичните книги со внесување на фактите, односно податоците за секој граѓанин поединечно во моментот на настанување на некоја од наведените состојби или при нејзина промена.
Нарушување на безбедност на личните податоци	Секое нарушување на безбедноста, што доведува до случајно или незаконско уништување, губење, менување, неовластено откривање или пристап до личните податоци кои се пренесуваат, чуваат или на друг начин се обработуваат.
Препис	Рачно препишан/ компјутерски генериран образец од соодветниот упис од матичните книги и истиот е заверен со печат и потпис од надлежно службено лице, на образец кој соодветствува со рубриките во матичната книга.
Скен	Процес на снимање на точна слика на документ во датотека со дигитална слика.
QR код (Quick Response код)	QR код е тип на бар код што складира информации како текст, линкови, броеви и слично. Може да се скенира со мобилен телефон или уред со камера и така да се добијат податоците што се зачувани во кодот.
Web сервис	Веб сервис е метод на комуникација помеѓу два компјутерски системи и разменување на точно определени податоци и информации преку интернет мрежата.



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 35-314/4

Дата: 12.05.2025

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на информациски системи како ревизија на успешност на тема „Дигитализација на матичните книги“, со цел да одговориме на прашањето **Дали со дигитализацијата на матичните книги и процесите во Управата за водење на матичните книги ќе се поедностават и забрзаат услугите за граѓаните, а нивниот квалитет ќе се подобри?**

Ревизијата на информациски системи како ревизија на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година.

Со ревизијата опфативме период од 2019 до 2024 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

За да одговориме на главното ревизорско прашање, ги определивме следните специфични прашања:

- Дали со досегашниот степен на дигитализација на матичните книги се подобрил квалитетот на податоците во електронскиот матичен регистар?
- Дали постојните политики и процедури и функционирањето на внатрешните контроли ќе спречат селективен пристап за обезбедување на документи за граѓаните?
- Дали матичните книги и базите на податоци се безбедни и пристапот до истите е ограничен и контролиран согласно дизајнираните и поставените системи на заштита?

Со спроведената ревизија и применетата ревизорска методологија, прибраните ревизорски докази стекнавме разумно уверување дека:

Во 2014 година е започната имплементација електронскиот матичен регистар, а во 2019 година е започнат процесот на дигитализација на матичните книги во Управата. Степенот на дигитализација на матичните книги изнесува 52% скенирани записи и 49% внесени записи од предвидениот обем на активности, односно дигитализација на матични книги не е целосно завршена. Со овој степен не се

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

9

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД ИТ РЕВИЗИЈА КАКО РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

поедноставени и забрзани услугите за граѓаните, а квалитетот на податоците кои ги користат институциите согласно своите законски надлежности не е подобрен.

Во отсуство на дефинирани протоколи, детален план за дигитализација и централизирана евиденција на матичните книги, Управата не може да го утврди и следи степенот на дигитализација на матичните книги. Надзорот при спроведување на дигитализација и матичното работење се спроведува во ограничен обем, а целосно отсуствува надзор од страна на надлежното министерство врз работењето на Управата за водење на матични книги. Вкупно реализираните средства за скенирање и внесување на записи од матичните книги за периодот 2019 – 2024 година, изнесуваат 157.400 илјади денари, што е за дванаесет пати повеќе од планираното. Исто така Управата нема обезбедено соодветни услови за сместување на матичните книги и чување на архивскиот материјал од трајна вредност и на документарниот материјал за истиот да не се оштети, исчезне или уништи. Состојбата со неусогласеност на законската и подзаконската регулатива донесена во 2016 година во делот на обрасците, доведува до издавање на изводи на родени на граѓаните со нецелосни податоци и неунифицирани обрасци за сите граѓани. Потврдувањето на внесените податоци во електронскиот матичен регистар се одвива бавно, а податоците кои се разменуваат со институциите не секогаш се точни. Утврдивме недостатокот на искусен и квалификуван ИТ кадар што доведува до зголемување на ризикот за безбедноста на информацискиот систем на Управата, а ненавременото и не документирано управување со корисниците и корисничките привилегии го зголемува ризикот од неовластен пристап до лични податоци на граѓаните и коруптивни активности.

Ревизорските активности беа насочени кон утврдени ризици во три области при што се констатирани следните состојби:

Планирање на проекти без соодветни анализи и детален акциски план за процесот на дигитализација на матичните книги, довело до зголемување на планираните средства од 13.116 илјади денари на 157.400 илјади денари, што е за дванаесет пати повеќе, а процесот на дигитализација сеуште не е завршен. Со имплементацијата на електронскиот матичен регистар унапредена е административната ефикасност со што е олеснет пристапот на граѓаните до јавните услуги.

Од страна на Управата до сега не е реализиран попис на матичните книги по матични подрачја, не постои централизирана евиденција на матични книги, нивна локација и состојба, а со тоа постои ризик од губење на матични книги.

Во Управата недостасува повеќе од 55% искусен и квалификуван кадар, а поради намален степен на супервизија и контрола на чувствителните работни места може да јават грешки во работењето и коруптивно однесување.

Отсуствува следење и анализа на логовите од пристапите во системот, надзор врз спроведување на политиките и процедурите за пристап во просториите на Управата, што овозможува матичарите да пристапуваат во просториите на Управата и

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор **10**

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

НАЦРТ ИЗВЕШТАЈ ОД ИТ РЕВИЗИЈА КАКО РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

електронскиот матичен регистар вон утврденото работно време, за време на викенди и празници. Утврдивме дека вработените пред 6:30 часот и по 22 часот креираат уписи и измени во електронскиот матичен регистар без соодветен надзор, а отпечатени изводи од матични книги за време на викенди и празници во повеќе месни канцеларии.

Ангажирани се лица со договор за дело за „внесување и потврдување на податоци во електронскиот матичен регистар во поголем обем за реализација на проектот е-матичен регистар“. Наместо внесување на податоци, на овие лица им биле доделени други работни задачи. За ова се исплатени 30.578 илјади денари, иако во истиот период склучени се и договори по јавни набавки за скенирање на матични книги и внесување на податоци во електронскиот матичен регистар.

Процентуалната пополнетост на ИТ работните позиции е 21%. Недоволниот број на обуки, нивна евиденција, ажурирање на упатствата и насоките за постапување и навременото информирање предизвикуваат недоволна искористеност на системот, и влијаат врз квалитетот и брзината на услугите што се обезбедуваат за граѓаните.

За вработените во Управата се обезбедени 61 сертификат за електронски потпис за потпишување на електронските изводи. Утврдивме дека 13 матичари воопшто не потпишале електронски извод, а 92% од вкупно издадените електронски изводи се на подрачјето на град Скопје. И покрај фактот што Управата издава електронски изводи, поради отсуство на упатства и процедури, како и соодветни обуки на вработените, вработените во Управата не прифаќаат електронски документи.

Во подрачното одделение Скопје, каде е и најголем бројот на издадени изводи, не се користи системот „земи бројче“, граѓаните чекаат во редици за поднесување на барања и подигнување на готови документи со што се овозможува настанување на ризик од коруптивно однесување од граѓаните и од вработените на Управата.

Отсуство на контрола за заштита на личните податоци овозможува неовластен пристап до лични податоци, зголемен ризик од злоупотреба на истите.

Отсуството на соодветни просторни услови за чување на матичните книги доведува до оштетување или уништување на матичните книги и архивскиот материјал.

Управата не врши редовно ажурирање на податоците на својата интернет страница, што негативно влијае врз навременото информирање на јавноста за новостите, измените во постапките и локациите на месните канцеларии на Управата.

Нагласуваме дека во текот на целиот процес на вршење на ревизијата, ревизорскиот тим на ДЗР имаше постојана стручна и професионална соработка од назначените лица за комуникација и одговорните лица кај Управата вклучени во низата на активности кои беа предмет на ревизија и кои изразија и покажаа позитивен однос кон ревизијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

11

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД ИТ РЕВИЗИЈА КАКО РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

За надминување на утврдените состојби дадовме препораки во насока на забрзување на процесот на дигитализацијата на матичните книги, подобрување на безбедноста на личните податоци и матичните книги, информациските системи и базите на податоци, подобрување на квалитетот на испорачаните услуги, намалување на ризиците од корупција, како важен аспект на воспоставувањето на стручна, ефикасна и отчетна администрација, зголемување на довербата на граѓаните во институциите и минимизирање на административните постапки и човечкиот фактор.

Од страна на вршителот на должноста директор на Управа за водење на матични книги доставени забелешки во општ формат, вкупно 9 забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Истите се разгледани и утврдено е дека 6 забелешки не се прифатени, 2 забелешки претставуваат образложение и објаснување за утврдените состојби и 1 забелешка е делумно прифатена.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

12

1. ВОВЕД

1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата

Информатичката технологија овозможува електронски да се примаат, зачуваат, обработат и испорачаат информациите, со што се овозможува подобрување на точноста, доверливоста и навременоста на податоците во информациските системи. Уште повеќе начинот на испорака на јавните услуги забрзано се трансформира во електронска форма, што има за резултат владата да функционира преку дигитални платформи. Исто така постои потреба да се осигури дека внатрешните ИТ контроли се одобрени и прифатени од субјектите од јавниот сектор и ги подржуваат доверливоста, интегритетот и достапноста на податоците и информациите.

ИТ ревизијата како ревизија на успешност на тема „Дигитализација на матичните книги“ беше предложена и вклучена во Годишната програма за работа на ДЗР за 2024 година.

Од страна на Управата за водење на матични книги, во 2014 година е имплементиран електронски матичен регистар. Со цел забрзување на постапките за граѓаните при издавање на изводи, во периодот од 2019 до 2024 година, Управата има спроведено јавни набавки за дигитализација на матичните книги и една јавна набавка поврзана со надградба на електронски матичен регистар.

Во јули 2023 година, од страна на Агенцијата за заштита на лични податоци спроведена е вонредна супервизија во Управата за водење на матични книги. Вонредниот надзор е спроведен поради тоа што „ДКСК отворила постапка против Управата поради сериозни сомнежи за трговија со милиони лични податоци на македонските граѓани.“

Случајот се однесува на милиони документи при дигитализација на матичните книги, со податоци за умрени, родени и венчани³.

ДКСК по овој основ барала од Агенцијата за заштита на личните податоци да утврди кој имал пристап до скенираните документи со лични податоци, како истите биле зачувани, дали биле заштитени, дали воспоставениот систем за нивна заштита бил ефикасен и ефективен и дали истите се употребени за незаконски цели. ДКСК барала особено внимание да се посвети на софтверскиот т.е. на ИТ системот, во смисла на тоа кој имал пристап до податоците, дали на економските оператори им бил овозможен пристап не е во согласност со законските прописи и дали се вршени било какви упади или интервенции во базите со лични податоци на УВМК. Врз основа на извршената вонредна супервизија во Управата за водење на матичните книги, Агенцијата за заштита на личните податоци наведува:

³ Одлука на Државна комисија за спречување на корупција број 12-3636/1 од 21.07.2023 година доставена до Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

13

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

„Контролорот, односно УВМК нема евиденција за хардверот, серверите и софтверските апликации на кои личните податоци се обработуваат, нема логови за влез во матичната евиденција, личните податоци се складираат на сервер без да може да се идентификува кој има пристап до серверот, економските оператори ги собираат податоците без придружба од службени лица од УВМК, просторијата каде што се скенираат личните записи не била физички обезбедена, **не може да се утврди идентитетот на лицето** кое пристапило до софтверските модули каде што се внесени скенираните записи и личните податоци, преносните медиуми не биле заштитени, немало докази за превенирање на неавторизиран пристап до личните податоци, не се знае кој пристапил до личните податоци, каде истите биле изнесени, каде завршиле и со каква цел“, стои во наодите од извршениот вонреден надзор⁴ од страна на Агенцијата за заштита на личните податоци.

1.2. Предмет на ревизија

Предмет на ревизијата е процена на степенот на дигитализација на матичните книги и процесите во Управата за водење на матичните книги и на состојбите за безбедноста на регистрите, матичните книги и податоците со кои располага УВМК, размената на податоци и информации со институции преку безбедна околина и начинот на доделување на пристап до системите.

Управата во матичните книги на родени, венчани и умрени евидентира податоци поврзани со фактите за раѓање, склучување брак и смрт на државјани на Република Северна Македонија, без оглед дали живеат или не во Република Северна Македонија, како и податоци поврзани со фактите за раѓање, склучување брак и смрт на странци и лица кои немаат државјанство на Република Северна Македонија, а кои се случиле на територијата на Република Северна Македонија.

Основна надлежност на Управата е водење на матичните книги на родени, венчани и умрени кое се обавува рачно во хартиена форма и во електронска форма, нивна заштита и чување, издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги, водење на постапка и составување на записник за најдено дете, обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги.

Матичните книги се водат одделно за секое населено место, според матични подрачја што ги определува Управата и податоците се внесуваат од овластен работник на Управата (матичар). По исклучок, матичната книга на венчаните се води за населени места определени за склучување на брак.

Матичните книги се водат рачно и во електронска форма, согласно Законот за матична евиденција.

Поднесување на Барањата за изводите од матичната евиденција во хартиена форма се врши преку шалтерите во подрачните одделенија, подрачни канцеларии и месни

⁴ <https://azlp.mk/информација-за-вонредната-супервиз/>

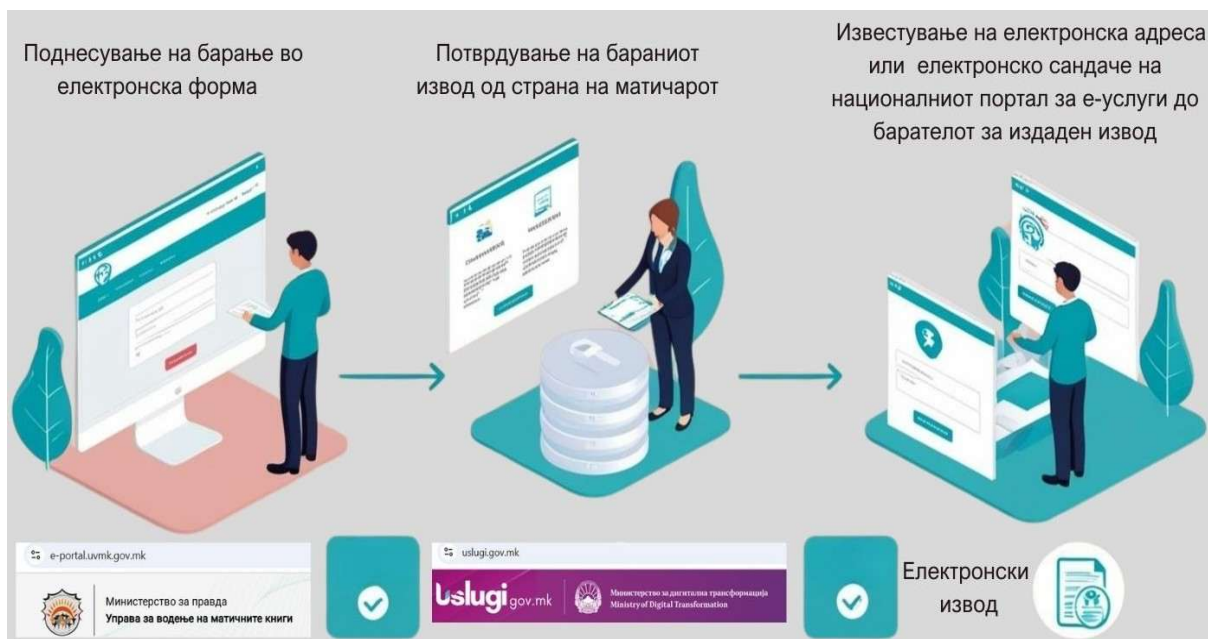
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

канцеларии за матично работење на Управата за водење на матични книги. Барањата, граѓаните ги поднесуваат во матичната канцеларија каде се води матичната книга за граѓанинот.



Поднесување на барањата во електронска форма и издавањето на изводите од матичната евиденција се врши и преку е – порталот <https://e-portal.uvmk.gov.mk> на Управата за водење на матичните книги.

Е-порталот е веб базирана апликација и претставува електронски шалтер кој го води и управува Управата, и истиот се користи за поднесување на барање за издавање на изводи од матичната евиденција форма на електронски документ по електронски пат, согласно Законот за електронско управување и електронски услуги, Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис, Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги и Законот за матичната евиденција. Кон услугите на УВМК може да се пристапи и преку Националниот портал за е-услуги: <https://uslugi.gov.mk>, односно преку системот за единствена најава.

Електронските изводи од матичната евиденција, се доставуваат до барателот на пријавената електронска адреса или до електронското сандаче на националниот портал за е-услуги на профилот на барателот.

Електронскиот извод од матичната евиденција може да биде видлив и достапен на е-порталот во период на важност на регистрацијата на корисникот, за што ќе бидат преземени сите мерки за спречување на користење од трети лица.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

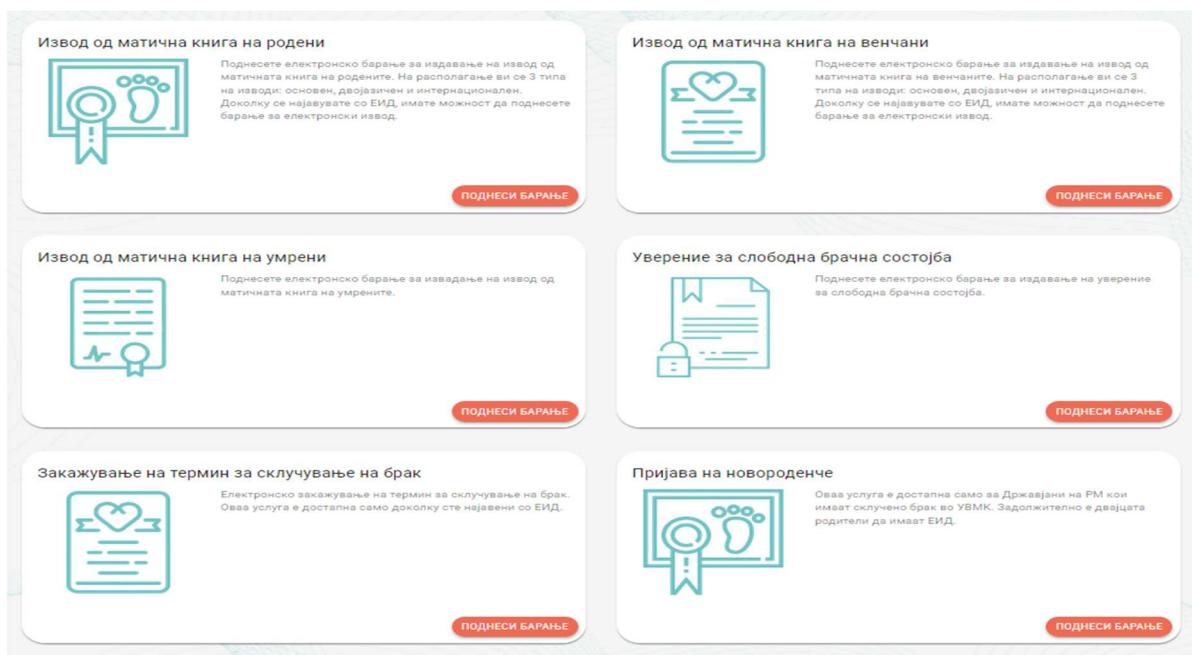
15

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Слика број 1: Главно мени од е-порталот на Управата



За услугите кои ги нуди на граѓаните, Управата врши наплата на финансиски средства во износ од 100 денари административна такса и 50 денари за образецот на кои се печатат податоците од матичните книги. Ценовникот е јавно достапен на порталот на Управата⁵.

Подигнување на изготвените изводи може да се направи преку шалтерите на Управата, но и да бидат доставени преку пошта на наведената поштенска адреса од страна на барателот.

Првата распределба на матични подрачја е направена во 2010 година⁶ кога постоеле 178 месни канцеларии во руралните населени места. Во периодот од 12.12.2021 до 27.09.2024 година, направени се 12 (дванаесет) измени и дополнувања на Решението за определување на матичните подрачја. Со овие измени и дополнувања затворени се 89 месни канцеларии.

Управата е организирана со 8 подрачни одделенија, 26 подрачни канцеларии и 89 месни канцеларии. Организационата шема е дадена на Дијаграм број 1.

⁵ <https://e-portal.uvmk.gov.mk/priceList>

⁶ Решение за определување на матичните подрачја бр.01-1833/1 од 22.12.2010 година („Службен весник на Република Македонија,“ бр.167/10)

Ревизорски тим:

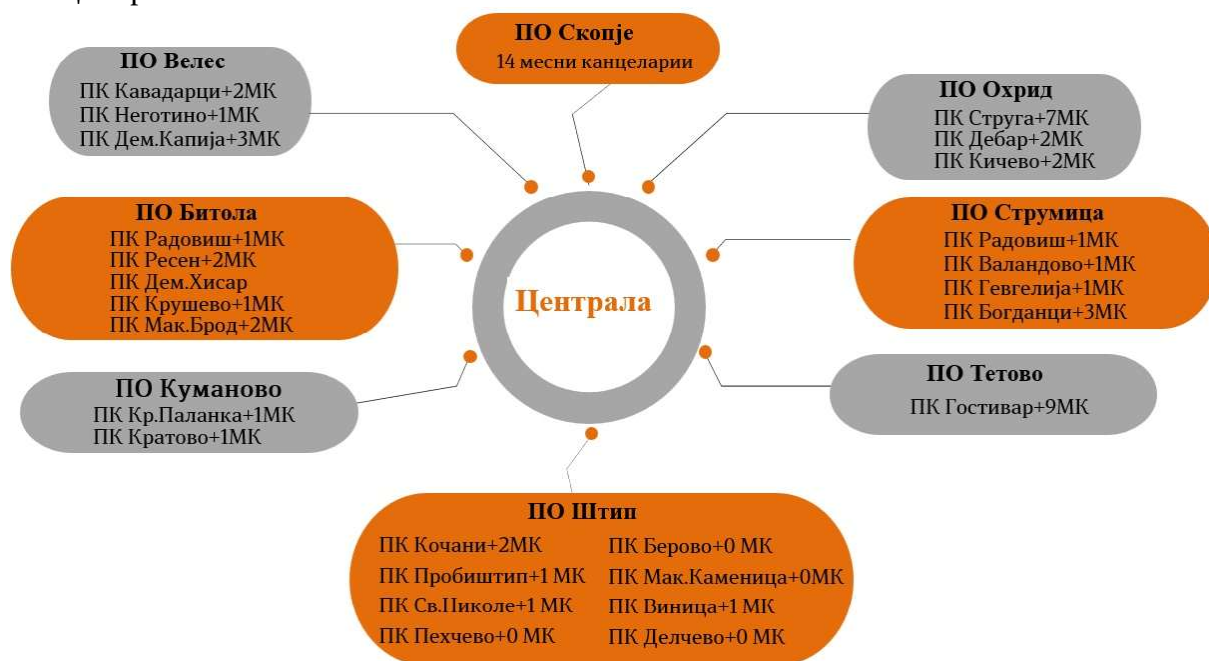
Овластен државен ревизор

16

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Дијаграм број 1 Структура на подрачни одделенија, подрачни канцеларии и месни канцеларии



1.3. Законска регулатива

Управата за водење на матичните книги ги извршува своите активности поврзани со матичните книги согласно:

- Законот за матичната евиденција;⁷
- Законот за семејството;⁸
- Законот за матичниот број на граѓанинот;⁹
- Законот за личното име;¹⁰
- Закон за заштита на лични податоци;¹¹
- Закон за електронско управување и електронски услуги;¹²
- Закон за централен регистар на население;¹³
- Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи

⁷ Службен весник на Република Македонија број 08/95, 38/02, 38/96, 66/07, 98/08, 67/09, 13/13, 43/14, 148/15, 27/16, 64/18; Службен весник на Република Северна Македонија број 14/20, 129/23 и 264/24

⁸ Службен весник на Република Македонија број 80/92, 09/96, 38/04, 33/06, 84/08, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14, 115/14, 104/15, 150/15 и Службен весник на Република Северна Македонија број 53/21 и 199/23

⁹ Службен весник на Република Македонија број 36/92, 137/13 и 55/16 и Службен весник на Република Северна Македонија број 302/20 и 67/22

¹⁰ Службен весник на Република Македонија број 08/95, 66/07, 103/08, 51/11, 154/15, 55/16 и Службен весник на Република Северна Македонија број 302/20 и 67/22

¹¹ Службен весник на Република Северна Македонија број 42/20 и 294/21

¹² Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19 и број 244/19

¹³ Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19 и бр. 275/19

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

17

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

услуги;¹⁴

- Законот за електронски комуникации¹⁵;
- Закон за архивски материјал¹⁶;
- Закон за општата и управна постапка,¹⁷
- Упатство за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списите, издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги, водење постапка и составување на записник за најдено дете, обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги¹⁸ и
- Упатство за начинот на преземање на списите, деловодникот, архивата, матичните книги и вториот примерок од матичните книги на родените¹⁹.

1.4. Институционална рамка

– Управа за водење на матичните книги

Управата е основана согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за матичната евиденција²⁰ како орган во состав на Министерството за правда со својство на правно лице. Основна надлежност на Управата согласно овој закон е водење на матичните книги на родени, венчани и умрени (рачно и во електронска форма), нивна заштита и чување, издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги, водење на постапка и составување на записник за најдено дете, обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги.

– Министерство за дигитална трансформација

На крајот од спроведување на ревизијата, на 17 декември 2024 година, донесени се измените на Законот за матична евиденција²¹, со кои наместо како орган во Министерството за правда, Управата станува орган во Министерството за дигитална Трансформација. Законските измени влегуваат осмиот ден од објавување на измените на Законот, односно од 25.12.2024 година.

¹⁴ Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19 и бр. 275/19

¹⁵ Службен весник на Република Македонија број 39/14, 188/14, 44/15, 193/15, 11/18 и 21/18 и Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19, 153/19

¹⁶ Службен весник на РМ бр. 95/2012, 41/2014, 72/2015, 148/2015, 169/2015, 53/2016

¹⁷ Службен весник на Република Македонија број 124/15 и број 65/18

¹⁸ Службен весник на Република Македонија број 110/10, 40/15, 203/16, Службен весник на Република Северна Македонија број 86/19 и 125/23.

¹⁹ Службен весник на Република Македонија број 111/09

²⁰ (Службен весник на Република Македонија бр.98/08), кој е влезен во сила на 12 август 2008 година

²¹ Службен весник на Република Северна Македонија број 255/24

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

18

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



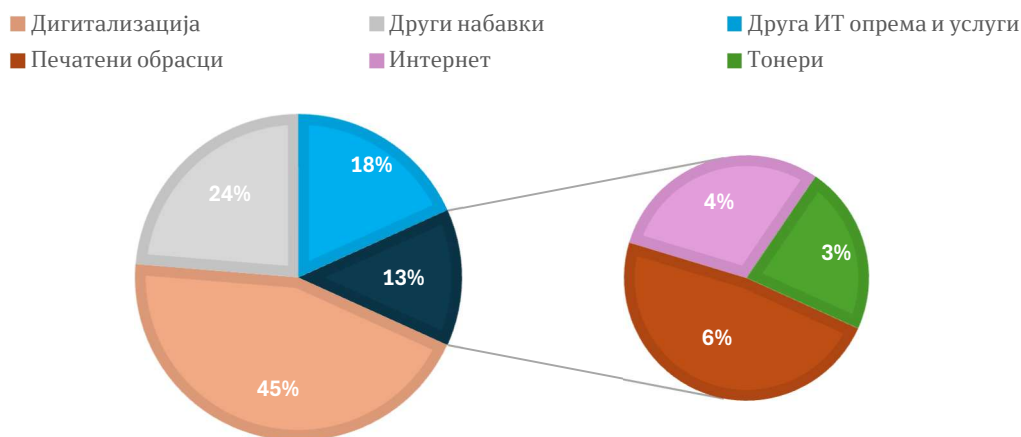
1.5. Финансирање на дејноста

Електронскиот матичен регистар е набавен преку склучен договор за јавна набавка од 2012 година и ставен е во употреба од 2014 година. Вредноста на овој договор изнесува 73.376 илјади денари. Средствата за реализација на договорот се обезбедени од Буџетот на Република Македонија за период од 2012, 2013 и 2014 година како повеќегодишна јавна набавка.

Од страна на МИОА, со цел обезбедување на ажурирани податоци за населението во Централниот регистар за население, набавени се два скенери А2 формат во вкупна вредност 2.197 илјади денари. Средствата за овие скенери се обезбедени преку ИПА проект. Овие скенери се предадени на Управата во 2019 година со што Управата требала за го започне процесот на скенирање на матичните книги.

Во период од 2019 - 2024 година од страна на Управата се реализирани 42 постапки за јавни набавки поврзани со процесот дигитализацијата на матичните книги, од кои 6 (шест) јавни набавки се за скенирање и внесување на записи од матичните книги. Средствата за реализација на овие јавни набавки се обезбедени од Буџетот на Република Северна Македонија.

Графикон број 1: Процент на склучени договори по вид на набавка во УВМК



Може да се забележи дека УВМК за дигитализација потрошила 45%, а за печатени обрасци и тонери 9% од вкупниот износ од спроведените јавни набавки во период од 14 години.

Направивме увид во склучените договори за јавните набавка на услуги за скенирање и внесување на матичните книги во системот на електронскиот матичен регистар и спроведовме анализа на исплатените финансиски средства за ставките од овие јавни набавки. Резултатите од спроведената анализа се дадени во табела број 1.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

19



01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Табела број 1 – Распределба на исплатени финансиски средства за дигитализација на матични книги, внесување на податоци и надградба на електронскиот матичен регистар

Предмет за јавни набавки	Исплатен износ во илјади денари
Скенирање на матични книги и внесување записи во електронски матичен регистар	157.400
Изработка на модули и паушали за нивно одржување	17.599
Надградба, превентивно и адаптивно одржување на електронски матичен регистар и лиценци	56.494
Набавка на хардвер за електронски матичен регистар и одржување	124.629
Интернет пристап	23.058
Договори за дело за внесување записи во електронски матичен регистар	30.578
Вкупно за дигитализација 2019 - 2024	409.758

Вкупно реализирани средства за дигитализација на матичните книги во периодот 2019 – 2024 година, изнесува 409.758 илјади денари. Ако се земат предвид јавните набавки во период од 2012 до 2018²² поврзани со електронскиот матичен регистар и договорите за негова надградба во вкупен износ од 108.997 илјади денари, вредноста за набавката на скенерите од 2.197 илјади денари, во тој случај вкупната цена на потрошени средства за електронскиот матичен регистар и дигитализација на матичните книги изнесува 520.952 илјади денари, или приближно 8,5 милиони евра.

1.6. Информации за стратегии, програми и проекти релевантни за предметот на ревизија

Управата за водење на матични книги во своите стратешки планови за периодот од 2018 година до 2026 година, како еден од главните приоритети ја наведува дигитализацијата на матичните книги. Оваа активност е дел од поширокиот проект за воспоставување и ажурирање на Централен регистар на население, кој има за цел податоците за граѓаните на нашата држава да ги интегрира на едно место и преку платформата за интероперабилност да ги стави на располагање на сите државни институции, а во рамките на законските надлежности.



Цел на дигитализацијата
Модернизација и интеграција на податоците за населението.



Стратешки приоритет
Дигитализацијата е дел од стратегијата 2018–2026.



Интероперабилност
Обезбедување податоци достапни за државните институции.

²² Иницијална набавка на електронски матичен регистар, набавка на софтвер за електронско издавање на изводи и портал за најава на граѓани (надградба на електронски матичен регистар), набавка на хардвер и софтверски лиценци за функционирање на матичниот регистар, интернет пристап

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 20

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

При креирањето на овие планови, од страна на Управата направено е усогласување со стратешките приоритети на Владата, фискалните стратегии и европските стандарди.



Национални стратешки документи
Поддршка од релевантни владини стратегии и политики.



Одлуки на Владата
Вклучување на дигитализацијата како приоритет.



Европски стандарди
Усогласување со критериумите за интероперабилност и квалитет.

Во Стратешкиот план 2020 - 2022²³ е наведено дека вкупниот број на записи во хартиена форма изнесува 8.000.000. Во период од 2014 до 2019 година од страна на вработените во Управата се внесени 1.670.000 записи во електронскиот матичен регистар. Во стратешкиот план, според направеното истражување и анализа од страна на Управата, предвидени се следните трошоци за „внесување на 6.330.000 записи од хартиена во електронска форма“:

- трошоци за дигитализација: 13.116 илјади денари;
- трошоци за опремување на 70 матични подрачја: 23.793 илјади денари и
- вкупни трошоци за проектот: 36.909 илјади денари.

Овластени лица од Управата, не информираа дека процесот за дигитализација на матичните книги е завршен заклучно со септември 2024 година, но во стратешкиот план 2024 – 2026, предвидени се активности во 2025 за скенирање на 1,5 милиони записи и внесување на 1 милион записи во електронскиот матичен регистар.

01001101 01001011



²³ Стратешки план број 05-3203/2 од 14.08.2019 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

21

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Меморандуми за размена на податоци

Управата за водење на матични книги потпишала меморандуми за соработка за размена на податоци со државни институции и меморандуми за размена на електронски податоци со други институции. Најголем дел од овие меморандуми се потпишани во 2013 година, но дел се потпишани и по 2020 година.

Слика број 2 – Потпишани договори за размена на податоци



1.7. Клучни системи и процеси на управување

Во Управата воспоставен е систем за електронски матичен регистар, кој се заснова на domein од сервери со следниве функции:

- внесување на податоци од страна на ангажирани лица на економските оператори од скенирани уписи во дигитални записи;
- апликативното решение на електронски матичен регистар, преку кое матичарите ги реализираат своите работни задачи и
- потврдување на внесените податоци од скенираните книги, односно проверка на точноста на внесените записи.

Овој систем е внатрешно синхронизиран. Електронскиот матичен регистар е составен од следните модули:

- модул за матична книга на родени;
- модул за матична книга на венчани;
- модул за матична книга на умрени;
- модул за поврзување со институции со Управата;

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

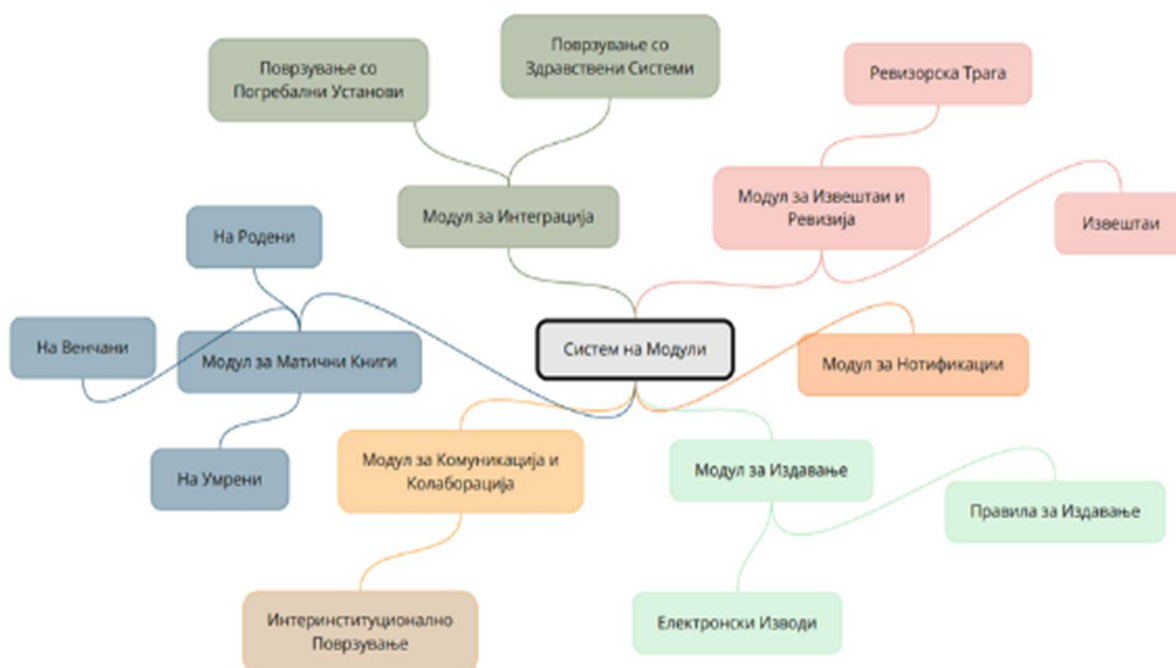
22

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

- модул за комуникација и колаборација меѓу вработените;
- модул за извештаи;
- модул за поврзување со здравствени и погребални институции;
- модул за нотификација;
- модул за ревизорска трага;
- модул за поврзување со дипломатско конзуларните претставништва и
- модул за генерирање и издавање на електронски изводи согласно Правилникот за начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис.

Дијаграм број 2 – Модули на електронски матичен регистар



Електронскиот матичен регистар ги покрива сите аспекти на матичното работење и ги автоматизира сите клучни процеси во доменот на електронски матичен регистар, од пријавување на новородено дете, склучување на брак, починато лице, статус на брачна состојба и изготвување на извод по барање на граѓаните. До матичниот регистар се пристапува преку веб прелистувач, со внесување на корисничко име и лозинка од страна на матичарите.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

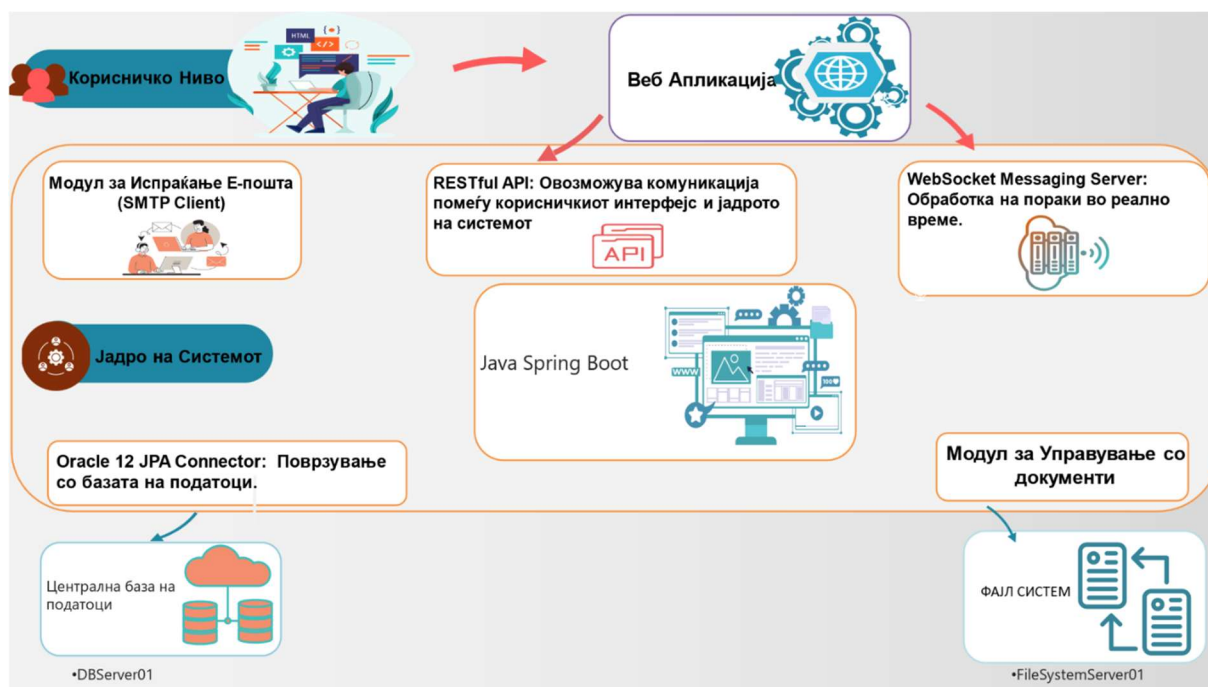
Овластен државен ревизор

23



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Слика број 3 – Визуелизација на системот за електронски матичен регистар



1.8. Временска рамка за реализација на дигитализација на матичните книги

Во 2010 година, Владата на Република Македонија, на својата 187 седница²⁴ го донела следниот заклучок:

„Точка 38: Информација за преземени активности за воспоставување на електронски матичен регистар во Република Македонија“

Владата заклучила дека „не може да ги прифати условите кои што ги бара словенечката страна, во однос нивната донација во износ од 600.000 евра за реализирање на проектот за целосна изработка на софтверот за „Воспоставување на матичен регистар“, со оглед дека сопствениот износ на средства во износ од 615.000 евра што треба да се обезбедат од Буџетот на Република Македонија, може да се применува само согласно постојната законска регулатива во Република Македонија, односно законот за јавни набавки.“

Понатаму во Заклучокот се наведува Министерството за правда да спроведе јавна набавка за софтверското решение за воспоставување на матичен регистар, со напомена дека економските оператори треба да понудат донација во износ од најмалку една третина од вредноста на набавката. Ако не се појават донатори кои ќе ги прифатат овие услови, **Владата самостојно ќе го финансира овој проект како повеќегодишна набавка во 2011, 2012 и 2013 година**.

²⁴ Допис до Министерство за правда број 51-5991/1 од 13.10.2010 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

24

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Од страна на Директорот на Управата, во април 2018 година донесена е наредба²⁵ за внесување на податоците од матичните книги во електронскиот матичен регистар. Во наредбата е наведено: „Се задолжуваат сите Подрачни одделенија, Подрачни канцеларии и Месни канцеларии на Управата за водење на матичните книги, да се внесат во електронскиот матичен регистар сите уписи во матичните книги на родени, венчани и умрени, како и сите промени во уписи (склучен брак, прекин на брак, промена на презиме, определување на лично име, определување на ЕМБГ и други промени согласно законот за матична евиденција) во матична книга на родени, венчани и умрени за 2018 година, исто така уписите да се внесуваат тековно и да нема доцнење при внес на истите.

Се задолжуваат вработените во сите Месни канцеларии кои не се опфатени со електронскиот матичен регистар во рок од пет работни денови од извршениот упис во соодветна матична книга истото да го внесат во електронскиот матичен регистар во најблиската матична канцеларија поврзана со електронскиот матичен регистар, а истите ќе бидат проверени од наша страна.“

Слика број 4 – Временска рамка за дигитализација на матични книги



Од 2019 година започнува спроведување на јавни набавки за скенирање на матични книги и внесување на податоци во електронскиот матичен регистар.

Крајни рокови според Владата и УВМК се следните: Првично утврдениот краен рок за реализација на дигитализација на матичните книги е јуни 2022 година според заклучоците²⁶ од канцеларијата на Претседателот на Владата на Република Северна Македонија. Овој краен рок е продолжен до крајот на 2023 година согласно Планот за буџет за 2023 година за Управата. Крајниот рок е уште еднаш продолжен до март 2025 година согласно Стратешкиот план на Управата за 2024-2026 година²⁷.


Првично утврден рок
Јуни 2022 – Одлука донесена од Канцеларијата на Претседателот на Владата.


Продолжување на рокот
Декември 2023 – Согласно планот за буџет на УВМК за 2023 година.


Финален рок
Март 2025 – Во согласност со Стратешкиот план на Управата за 2024-2026.

²⁵ Наредба број 01/1 од 23.04.2018 година

²⁶ Заклучоци број 08-6354/2 од 14.12.2021 година.

²⁷ Број 05-4260/2 од 31.08.2023 година

Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор

25



1.9. Придобивки од користење на електронски матичен регистар

Ревизорскиот тим изврши детална анализа на развојот и трансформацијата на електронскиот матичен регистар. Утврдивме дека платформата се развивала низ четири клучни периоди.

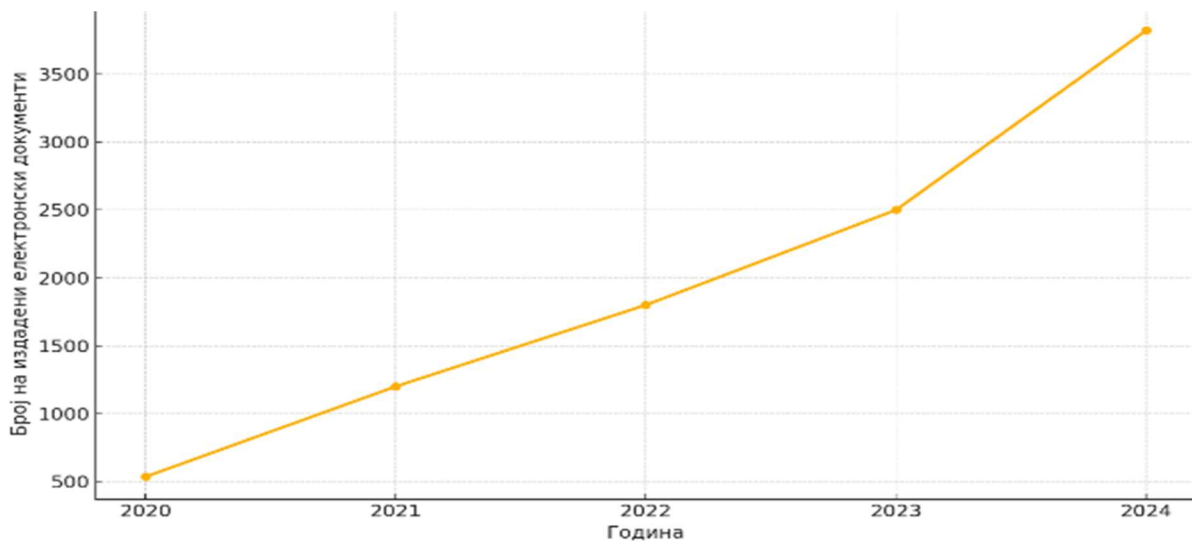
Преглед на периодите и промени

- **Почетен период (2014-2016):** Стабилизација и основни функционалности. Пораст од 38 до 1050 промени.
- **Период на раст (2016-2019):** Значајни надградби и зголемени промени, достигнувајќи 3507 промени во август 2019.
- **Пик и стабилизација (2020-2022):** Масовни интервенции, врв во август 2022 со 13,569 промени.
- **Стабилизација и одржување (2023-2024):** Стабилност со помал интензитет на промени.



Една новина која е овозможена со воведување на електронскиот матичен регистар е издавањето на електронски изводи чиј број секоја година е се поголем.

Графикон број 2 – Тренд за издавање на електронски изводи



Друга новина, која значително ги забрзува постапките за кои е одговорна Управата, е обезбедувањето на ЕМБГ за новороденче преку web сервиси помеѓу Управата и МВР.

Во периодот до 2023 година, барањата за ЕМБГ од Управата до МВР се доставувале и обработувале во хартиена форма. Со воведување на web сервисот во февруари 2024 година, постапката и времето за добивање на ЕМБГ драстично е намалено.

Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____
- _____

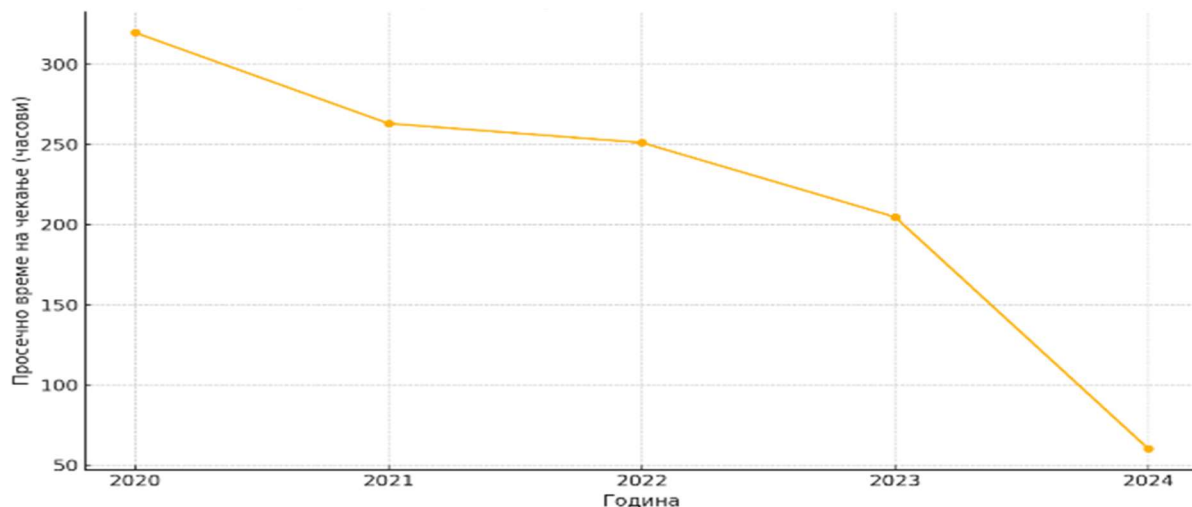
Овластен државен ревизор

26

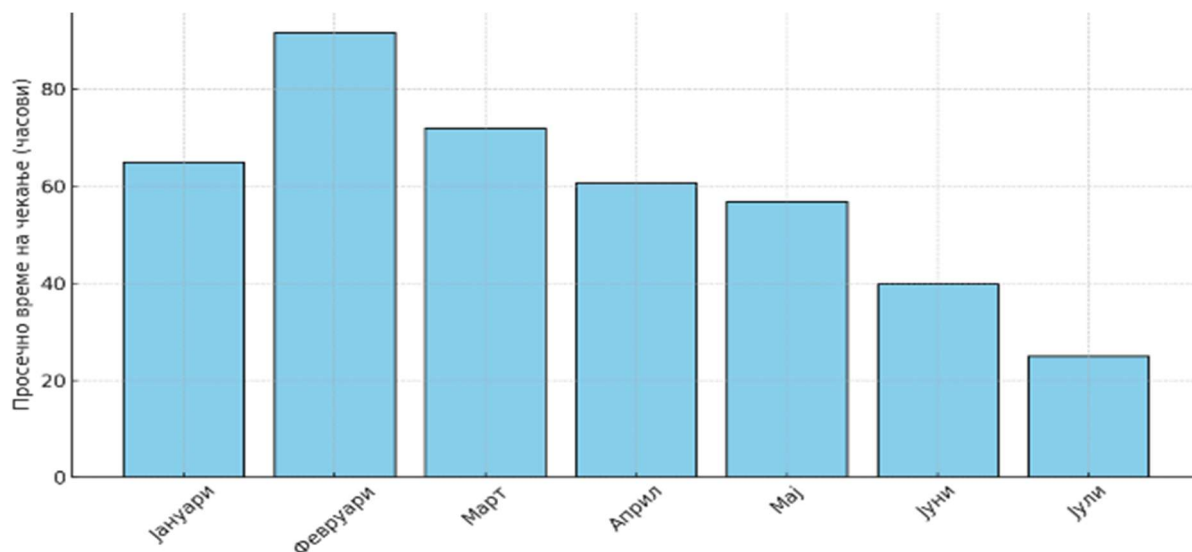
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Последниот месец од 2024 година, времето на чекање е намалено на помалку од 24 часа.

Графикон број 3 – Тренд на чекање за ЕМБГ по години



Графикон број 4 Просечно време на чекање за обезбедување на ЕМБГ по месеци во 2024 година



Направивме и анализа на трендот за издадени погрешни изводи во периодот од 2019 до 2023 година. Значајно намалување на бројот на случаи е забележано во Кичево (58%), Радовиш (37%), Скопје (35%), и Струмица (34%). Од друга страна, бројот на издадени погрешни изводи значително е зголемен во Ресен (119%), Крушево (136%) и Богданци (45%).



Ревизорски тим:

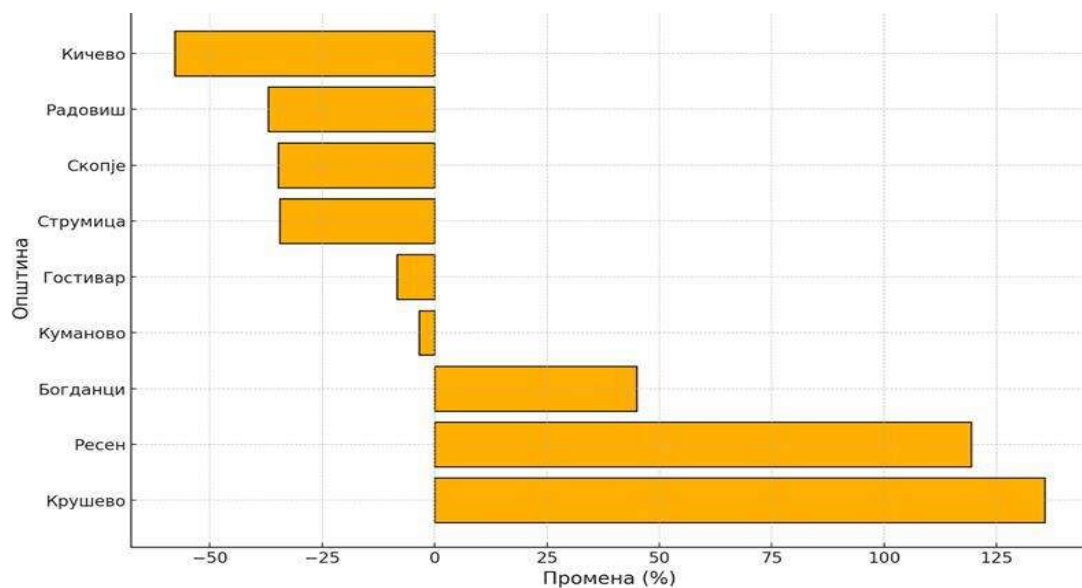
- _____
- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор

27

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Графикон број 5 – Намалување/ зголемување на процент за издавање на погрешни изводи



Анализата на одговорите од прашалниците за причините за издавање на погрешни изводи добиени од посетените ПО, ПК и МК покажа дека најчести причини што придонесуваат за издавање погрешни изводи се:

- недоволен број на вработени, што води до зголемен притисок и поголем ризик од грешки;
- технички проблеми, особено печатењето од повеќе компјутери на еден печатач, што може да доведе до ненамерно печатење на изводи на погрешни обрасци;
- погрешно внесени податоци од матичните книги во електронскиот матичен регистар;
- неажурирани лични статуси на граѓаните во регистрите, како што се неевидентирани пресуди за развод на брак или промена на лично име и
- Пропусти од страна на граѓаните, неправилно/ нецелосно пополнет образец на Барање за МКР, МКВ или МКУ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

28

01001101 01001011



2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1. Цели на ревизијата

Со ревизија на информациски системи како ревизија на успешност се очекува да дадеме оценка на состојбите за безбедноста на податоците, регистрите, матичните книги и податоците со кои располага УВМК, размената на податоци и информации со институции преку безбедна околина и начинот на доделување на пристап до системите, со цел безбедно користење на регистрите и базите на податоци кои се во надлежност на УВМК, подобрување на работењето УВМК, зголемување на квалитетот на услугите и електронските услуги и намалување на ризикот од коруптивни активности во секојдневното работењето на оваа значајна институција како и зголемувањето на довербата во надлежните институции на системот.

Првични цели на ревизијата се да даде оценка за:

- степенот на дигитализација на матичните книги и процесите во Управата за водење на матичните книги и дали остварениот степен ги постигнува целите;
- намалување на процентот за издадени погрешни изводи;
- процедурите за размена на податоците по службена должност;
- заштита и безбедност на матичните книги и податоци од базите на податоци и
- остварување на правото на граѓаните за навремена и брза пристапност кон овие јавни услуги со помалку потрошено време и без неоправдани грешки, формалности и трошоци за јавната услуга.

2.2. Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност ИТ ревизија, е активност која ја спроведовме со цел да дадеме оценка за дигитализацијата на матичните книги и да одговориме на главното ревизорско прашање: „Дали со дигитализацијата на матичните книги и процесите во Управата за водење на матичните книги ќе се поедностават и забрзаат услугите за граѓаните, а нивниот квалитет ќе се подобри?“

За да се добие одговор на главното прашање, потребно беше да се одговори на следниве специфични прашања:

1. Дали со досегашниот степен на дигитализација на матичните книги се подобрил квалитетот на податоците во интегрираниот систем е-матичар?
2. Дали постојните политики и процедури и функционирањето на внатрешните контроли ќе спречат селективен пристап за обезбедување на документите за граѓаните?
3. Дали матичните книги и базите на податоци се безбедни и пристапот до истите е ограничен и контролиран согласно дизајнираните и поставените системи на заштита?

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

29



01001101 01001011

2.3. Опфат на ревизијата

Со ИТ ревизија како ревизијата на успешност, опфативме период од 2019 до 2024 година, а одредени прашања и настани се опфатени претходно и последователно до известување за ревизијата.

Согласно утврдените ризици по добиените прелиминарни информации, а врз основа на избран примерок, извршивме увид на лице место во четири подрачни одделенија, 12 подрачни канцеларии и 22 месни канцеларии на УВМК.

2.4. Критериуми за ревизија

За оценка на процесот на дигитализација на матичните книги се користени критериумите и показателите за оценка прикажани во Прилог бр. 1 кон ревизорскиот извештај.

2.5. Методологија на ревизијата

2.5.1. ИТ ревизијата како ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите на ISSAI за ревизија на успешност и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија.

2.5.2. Кај оваа ревизија на успешност избравме и применивме комбиниран пристап од пристапите ориентирани кон системите, проблемите и резултатите. Ревизијата беше насочена кон проверка, анализа и испитување на ефектите на донесените политики, законски и подзаконски акти, стратешки и плански документи, институционални капацитети, евиденцијата, мониторингот во врска со причините за проблемите кои се јавуваат како и дали целите се исполнети.

2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, ги користевме методологијата и техниките на ревизија на успешност:

- анализа на законските и подзаконските акти, стратешки и плански документи од областа предмет на ревизија;
- прибирање на податоци и информации од УВМК;
- анализа на услугите на е-портал на УВМК преку поединечни услуги како примерок;
- спроведување на разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизија;
- посета на лице место на подрачни одделенија, подрачни канцеларии и месни канцеларии;
- анализа на датотеки од логови од информациски системи и
- интернет пребарување поврзани со темата за ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

30

01001101 01001011



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

2.5.4. Ревизијата на успешност – ИТ ревизија е извршена во периодот од 01.04.2024 до 31.12.2024 година од тим на Државниот завод за ревизија.

2.5.5. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок со претставници на субјектот предмет на ревизија на ден 17.12.2024 година.

На ден 08.04.2025 година добиени се забелешки бр. 05-1675/1 од 04.04.2025 година од г. Фатон Фазлиу, в.д. директор на Управата за водење на матичните книги, заведени во Државниот завод за ревизија под број 35-314/3 од 08.04.2025 година. Забелешките се однесуваат на точките 1.9., 3.1.1.3., 3.1.1.6., 3.1.2., 3.1.5., 3.2.2., 3.3.3.1., 3.3.5. и 3.3.4.2., истите се разгледани и констатирано е дека најголем дел од нив претставуваат образложение и дообјаснување на утврдените состојби и една забелешка делумно е прифатена.

Забелешките и известувањата на субјектите и одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

2.5.6. Методологија за избор

Врз основа на направените прелиминарни истражувања, утврдивме три популации од кои извршивме избор на примерок според методата на професионално ревизорско расудување. Спроведовме посета на лице место заради следење на постапките на дигитализација на матичните книги и потврда на примената на политиките за заштита на личните податоци и ИТ безбедност.

- Популација 1: Подрачни одделенија на УВМК - 8 ПО;
- Популација 2: Подрачни канцеларии на УВМК - 26 ПК и
- Популација 3: Месни канцеларии - 96 МК.

Изборот на примерок е направен според професионално ревизорско расудување и анализа на територијалната покриеност на одделенијата и подрачните канцеларии. По спроведената анализа, за посета на лице место беа избрани следните одделенија и канцеларии:

Од популација 1 – Подрачни одделенија

- ПО Скопје, ПО Тетово и ПО Штип.

Од Популација 2 – Подрачни канцеларии:

- ПК Струга, ПК Ресен, ПК Неготино, ПК Богданци, ПК Пехчево, и ПК Кратово.

Од популација 3 – Месни канцеларии:

- МК Подмочани, МК Крани, МК Сирково (затворено, матичните книги се пренесени во МК Росоман), МК Росоман, МК Вевчани, МК Радолишта, МК Старо Нагоричане, МК Страцин (затворено, матичните книги се пренесени во ПК Кратово и се плаќа сметка за интернет пристап), МК Двориште, МК

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

31



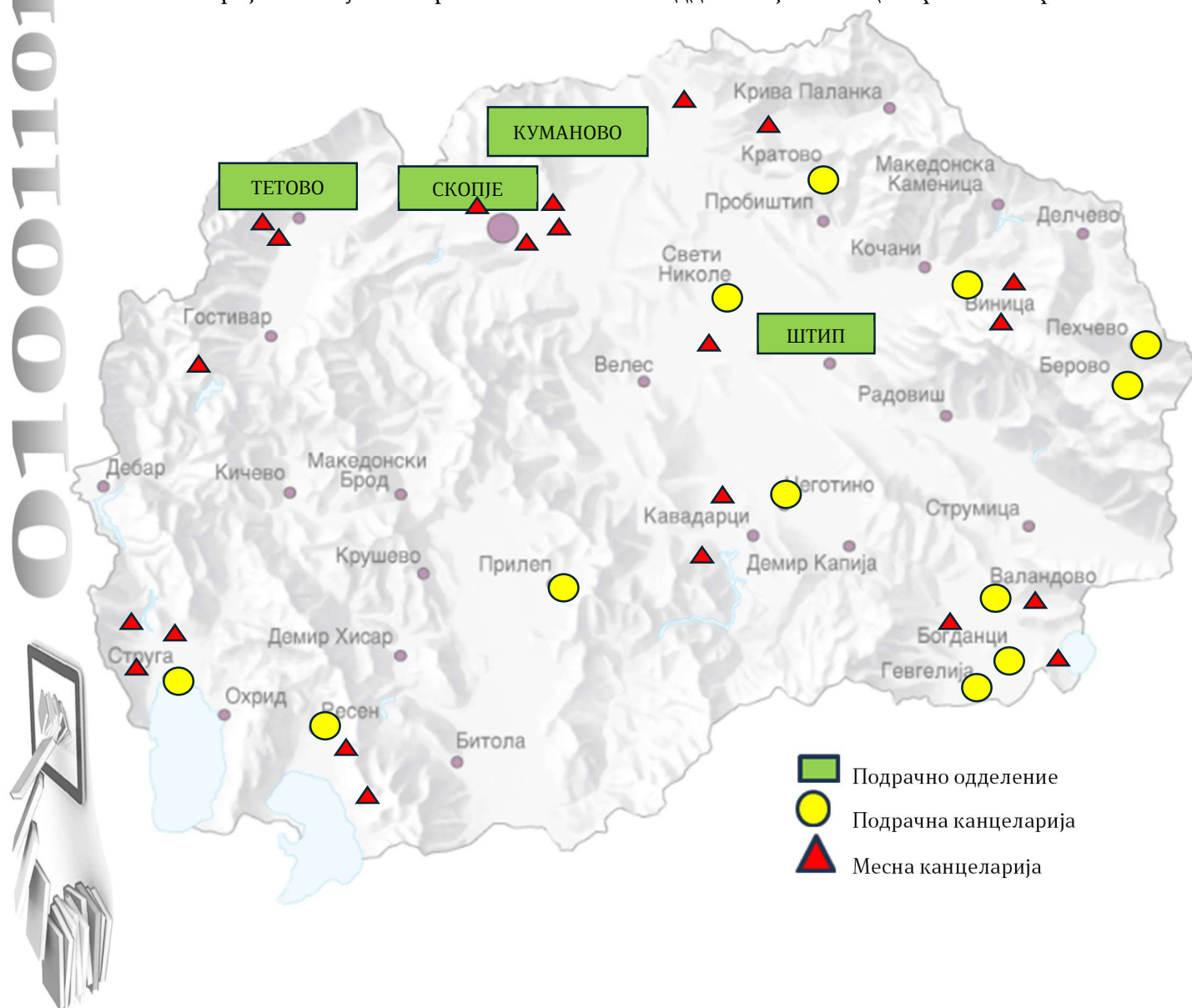
01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Владимирово (затворено и матичните книги се пренесени во ПК Берово), МК Миравци (затворено, книгите се пренесени во ПК Гевгелија и се плаќа сметка за интернет пристап), МК Нов Дојран, МК Ракотинци (затворено, книгите се пренесени во МК Драчево и се плаќа сметка за интернет пристап), МК Ѓорче Петров и МК Гази баба.

Во текот на ревизијата, поради дополнителните добиени сознанија, дополнително беа опфатени и: ПО Куманово, ПК Свети Николе, ПК Берово, ПК Валандово, ПК Винаца, ПК Гевгелија и ПК Прилеп; како и следните месни канцеларии: МК Камењане, МК Урвич, МК Маврови Анови, МК Драслајца, МК Блатец, МК Лозово, МК Дреново, МК Чалакли, МК Сингелиќ и МК Драчево.

Слика број 5 – Визуелен приказ на посетени одделенија и канцеларии на Управата



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

32

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1. Степен на дигитализација на матичните книги

3.1.1. Динамика на дигитализација на матичните книги

3.1.1.1. Евиденција и чување на матичните книги

Матичните книги претставуваат еден од најважните документи за евиденција на граѓаните, обезбедувајќи податоци за раѓање, брак и смрт. Затоа, нивното правилно водење, одржување и архивирање се од клучно значење за правната сигурност на граѓаните и административното функционирање на институциите. Во согласност со законската регулатива, матичните книги претставуваат архивски материјал за кои постојат обврски за водење евиденција и попис, нивно соодветно чување, заштита и користење. Имателот на архивски и документарен материјал е должен да:

- го заштитува, чува и одржува архивскиот и документарниот материјал во изворна и безбедна состојба, да не се оштети, исчезне или уништи;
- води евиденција за архивскиот и документарниот материјал;
- обезбедува услови за сместување и обезбедување на архивскиот и документарниот материјал;
- води евиденција (опис и попис) на архивскиот материјал и
- обезбедува соодветен простор, стандардна опрема и техничко - технолошки средства за чување, заштита и обезбедување на архивскиот и документарниот материјал.

Согласно Упатството²⁸ донесено од страна на Министерот за правда, матичните книги и списите се обезбедуваат од оштетување и уништување, како и од секоја злоупотреба, истите се чуваат, заштитуваат и користат во согласност со закон.

Од 01.01.2010 година, Управата согласно закон ја води матичната евиденција. Пред стапување во сила на овој закон, матичните книги се водеа во 8 подрачни одделенија и 26 подрачни канцеларии на Министерството за внатрешни работи, додека месните канцеларии биле под надлежност на Министерството за правда.

Со цел префрлање на надлежностите од МВР на Министерството за правда – Управа за водење на матични книги, формирана е комисија за преземање на матичната евиденција²⁹. На ден 06.11.2014 година изготвен е Записник³⁰ за примопредавање на списите, деловодниците, архивата, матичните книги и вториот примерок од матичните книги за град Скопје и месните канцеларии кои функционираат на територијата на град Скопје. Записникот за ова примопредавање се наоѓа во ПО Скопје. Списите што се употребени во постапката за запишување во матичните

²⁸ Упатство за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и Списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз Основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, Оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на Матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и Уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги

²⁹ Решение на Директорот на УВМК број 03-575/1 од 10.12.2009 година

³⁰ Записник број 10142-254/61 од 06.11.2014 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

33

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



01001101 01001011

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

книги (пријави за запишување, записници, одлуки и друга документација), се преземаат во изворна, комплетна и средена состојба со попис и опис на граѓата. Во Записникот е наведено и „Во конкретниот случај се предава целиот материјал во една целина во форма на деловодник кој содржи 201 лист, земајќи ја во предвид важноста односно трајниот карактер кој треба да биде сочуван.“

Имајќи ја во предвид значајноста на матичните книги, реализиравме посети на одделенија и канцеларии, направивме увид во начинот и условите за чување на матичните книги и списите. Од увидот направен во матичните канцеларии утврдивме дека:

- не постои целосна евиденција на матичните книги и до моментот на спроведување на ревизијата не е направен попис на истите;
- најчесто матичните книги се чуваат во метални и дрвени плакари, а во едно подрачно одделение на метални полици;
- дел од плакарите се дрвени и се од постар датум;
- вообичаено плакарите со матичните книги и списите се сместени во канцелариите, а кај дел во ходниците на матичните канцеларии;
- дел од книгите кои се оштетени се чуваат во најлонски кеси;
- подолг временски период нема иницијатива за изготвување решенија за постапки за обновување на уништени или оштетени матични книги;
- во едно подрачно одделение, уписите наместо во укоричени книги се прават на листови кои не се укоричени и нема направено заклучување на уписи по години³¹ и
- архивскиот материјал од понов датум е организиран и се чува во плакари подредени според датум, година, и тековен број, со целокупна документација на предметите. Архивскиот материјал од постар датум најчесто се наоѓа во придружни или подрумски простории во импровизирани и несоодветни услови.

Приказ за утврдените состојби е даден во **Прилог 2А** кон овој ревизорски извештај. Врз основа на погоре изнесените состојби, оштетени се дел од матичните книги и архивската граѓа од трајна вредност со што не постои можност за потврдување на податоците запишани во матичните книги. Отсуството на упатство за чување, евиденција и спроведување на попис на матичните книги по матични подрачја не овозможува централизирана евиденција на матични книги и нивна локација, а со тоа постои зголемен ризик од губење на матични книги. Дел од уписите не се во укоричени книги и постои ризик од губење на уписи или можно губење на списите врз чија основа се направени уписи за граѓаните. Управата нема обезбедено соодветни услови за сместување и чување на архивскиот материјал од трајна вредност и на документарниот материјал за истиот да не се оштети, исчезне или уништи.

³¹ ПО Скопје

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

34

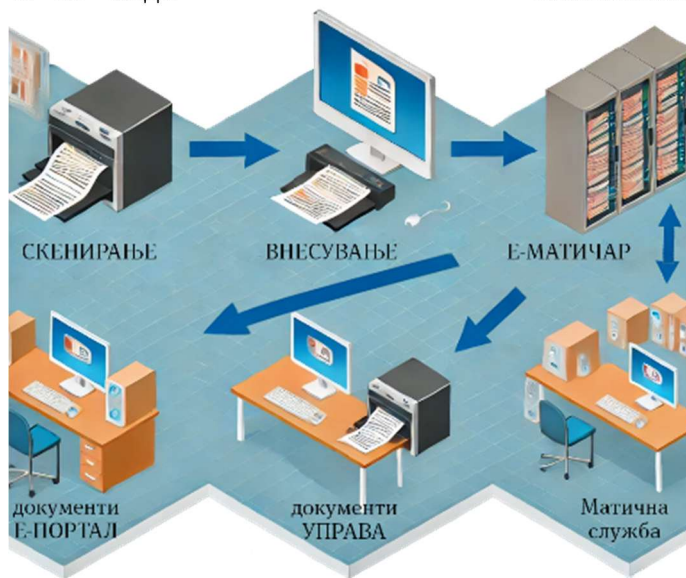
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

3.1.1.2. Скенирање на матични книги

Основната стратешка и оперативна политика и програма на Управата за периодот од 2019 до 2024 година е да се изврши комплетно дигитализација на матичните книги на родени, венчани и умрени. Под целосна дигитализација на матичните книги се подразбира дека ќе бидат внесени податоците за граѓаните во електронскиот матичен регистар и ќе биде овозможен дигитален приказ на сите уписи на матичните книги и податоците за граѓаните почнувајќи од 1900 година.

Процесот на скенирање треба да е структуриран така што ќе се осигура дека нема грешки или пропусти во внесувањето на податоците. Процесот на дигитализација опфаќа и постојана контрола и проверка на внесените податоци, корекција на евентуални грешки и обезбедување на комплетност на базата на податоци, односно дека

сите матични книги се дигитализирани и податоците од записите се внесени во електронскиот матичен регистар.



При посетата на лице место бевме информирани од страна на матичарите дека во процесот на дигитализација на матичните книги се појавиле значителни проблеми поврзани со точноста на внесените податоци и прикажување на дигитален приказ од скенираниот запис од матичната книга. Со увид во посочените проблеми го потврдивме следното:

1. **грешно внесени податоци** – по скенирањето и дигиталниот пренос на податоците, внесување во електронскиот матичен регистар, забележани се чести грешки во имињата, датумите на раѓање и други клучни информации;
2. **нецелосно внесени податоци** – одредени записи во системот не се целосни, односно недостасуваат одредени податоци за граѓаните, на пример внесени се само име, презиме и матичен број на граѓанинот;
3. **погрешно поврзување** – кај одредени лица, скенираниот запис не соодветствува со тековниот број на уписот во електронскиот матичен регистар и
4. **забавен процес на завршување предмети** – поради неопходните корекции, времетраењето на завршувањето на еден предмет значително се продолжува.

Дополнително, при тестирање со проверка на внесените лични податоци од членови на ревизорскиот тим, системот прикажа несоодветно внесени податоци, што

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

35

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

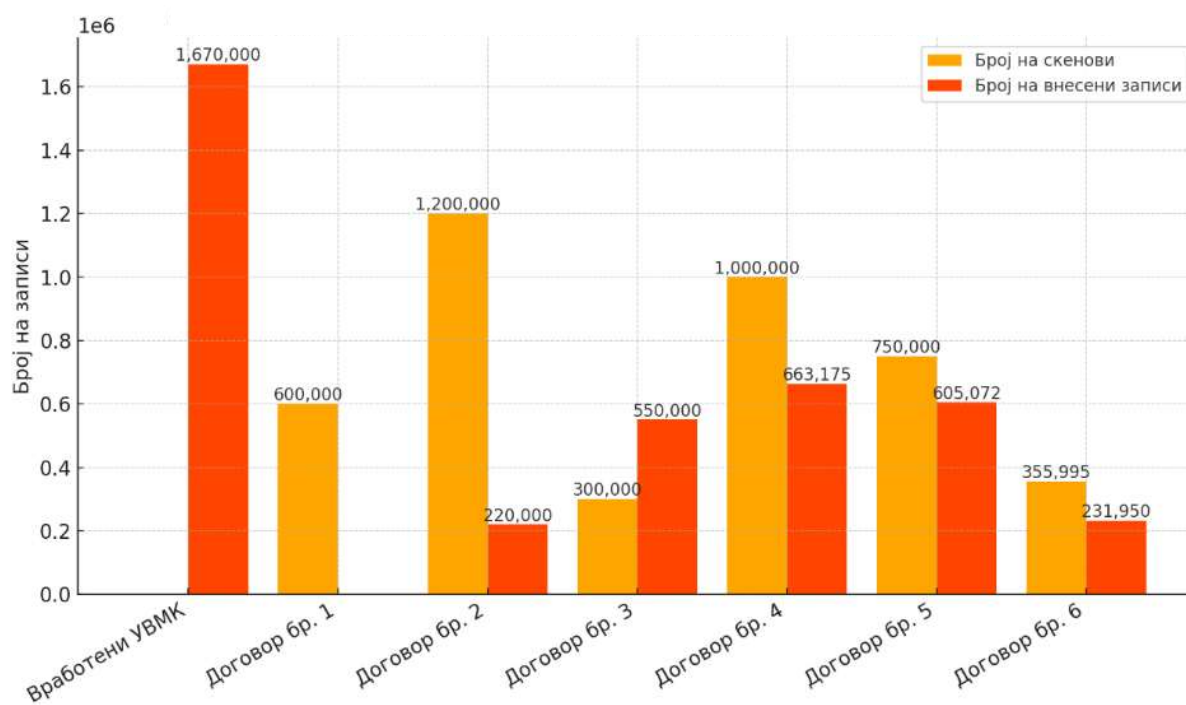
покажува потреба од темелна контрола за потврдување на точноста за внесените податоци.

За следење на спроведување на стратешките цели, од страна на Управата не се дефинирани показатели за дигитализација на матичните книги, односно индикатори за успешност.

Основен податок кој се споменува за количината на хартиени записи во матичните книги е 8.000.000 записи³². Оваа бројка ревизијата ја зеде како основен показател за одредување на процент за дигитализација на матичните книги.

Во периодот од 2019 до 2024 година, преку реализираните јавни набавки, од страна на економските оператори, скенирани се вкупно 4.205.995 записи и внесени се 2.270.197 записи во електронскиот матичен регистар. Според расположливите податоци, во периодот од 2014 до 2019 година, внесени се 1.670.000 записи во електронски матичен регистар од страна на вработените во УВМК, или вкупно се внесени се 3.940.197 записи во електронскиот матичен регистар.

Графикон број 6 Скенирани и внесени записи по договори



³²Стратешки план на УВМК Бр. 05-3203/2 14.08.2019 година

Ревизорски тим:

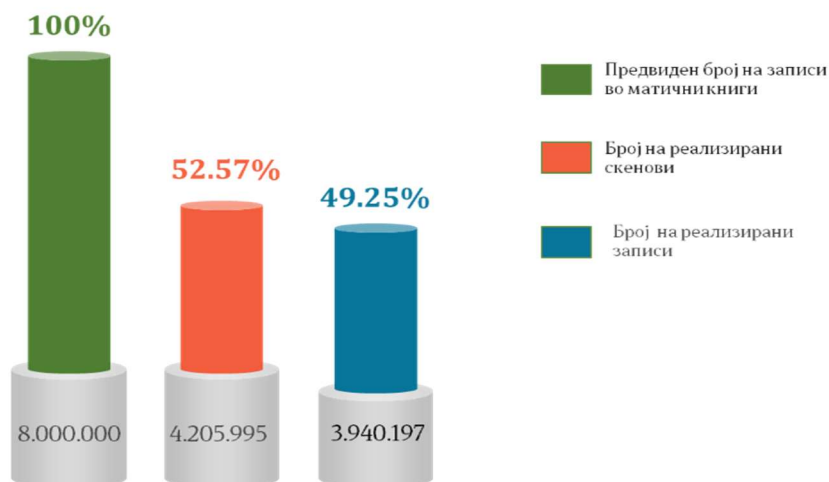
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

36

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Ако ја земеме утврдената бројка од 8.000.000 записи во матичните книги, ревизијата пресмета дека:



- 52,57% од записите во матичните книги се скенирани и
- 49,25% од записите во матичните книги се внесени во електронскиот матичен регистар.

Согласно претходното, процесот на дигитализација на матични книги е половина од предвидениот обем на активности, истиот сеуште не е завршен и не овозможува поддршка на владините политики преку интегрирање на податоците на национално ниво.

3.1.1.3. Координација и надзор при дигитализација на матичните книги

Дигитализацијата на матичните книги е значителен чекор кон модернизација на јавната администрација и овозможува поддршка на владините политики преку интегрирање на податоците на национално ниво. Оваа иницијатива обезбедува не само ефикасно управување со јавните услуги, туку и подобрување на безбедноста и достапноста на податоците.

Во рамките на стратешките планови за периодите 2018 – 2020, 2020 - 2022 и 2022 - 2024 година, Управата ги поставила следните стратешки приоритети:

- дигитализација на матичните регистри и
- надградување и усовршување на електронскиот матичен регистар.

За постигнување на првата цел Управата ги реализирала преку следните чекори прикажани во графиконот број 7.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

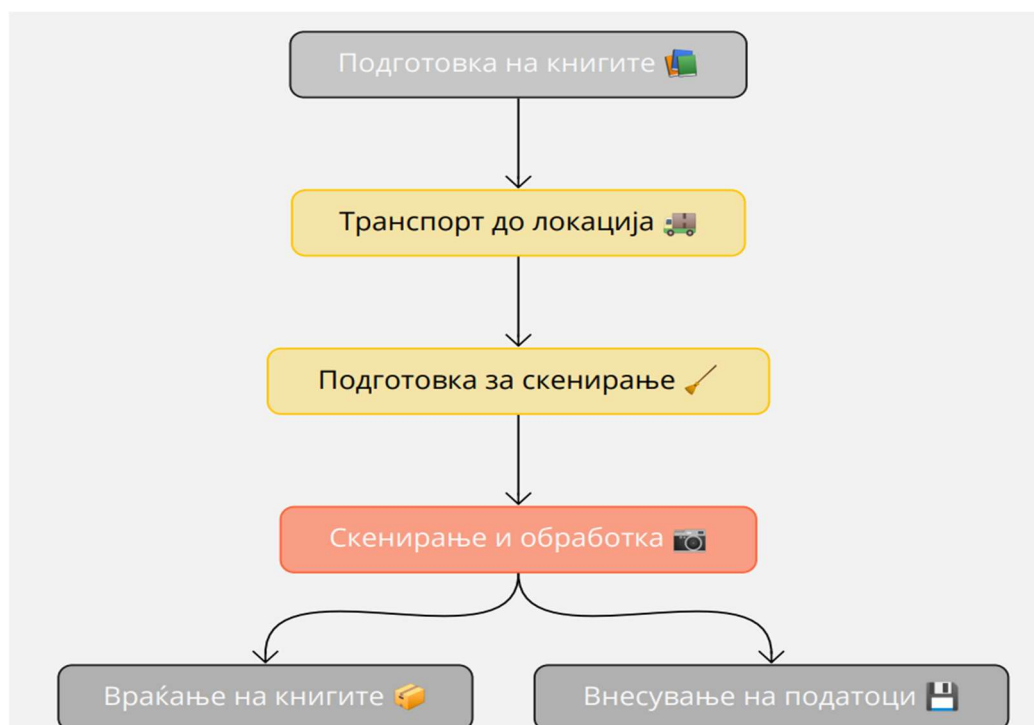
Овластен државен ревизор

37



01001101 01001011

Графикон број 7 Чекори при скенирање на матични книги преку ЈН



Од страна на одговорните лица во Управата, донесени се одлуки за номинирање на лица кои ќе бидат одговорни за процесот на земање и враќање на матичните книги по месните канцеларии.

Ревизијата при посета на лице место утврди дека од страна на вработените на Управата не се водела евиденција за преземени и вратени матични книги, освен во одредени случаи. Најчесто примопредавањето на матични книги се правело врз основа на неунифицирани записници, напишани на рака, без име и презиме на лицата кои ги подигнале или вратиле книгите. Овие листи не се архивски заведени, а при враќање на книгите не е направена проверка на комплетноста на вратените книги и нивната состојба.

Кај една месна канцеларија скенирани се само матичните книги од местото на локацијата на матичната канцеларија, а книгите кои се водат за местата кои се вклучени во таа месна канцеларија не се земени за скенирање. За одредени месни канцеларии земени се и матични книги со датум по 2014 година, а предвидениот опфат за дигитализација се матичните книги со датум до 2014 година.

Назначените лица не изготвувале извештаи за спроведените активности за скенираните матични книги.

Управата при процесот на дигитализација на матичните книги, согласно јавна набавка и тендерска документација била обврзана да спроведува контрола врз квалитетот и обемот на услугите. За таа цел од страна на раководството на управата биле номинирани лица за следење на реализација на договорите за јавните набавки за дигитализација на матичните книги.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

38

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

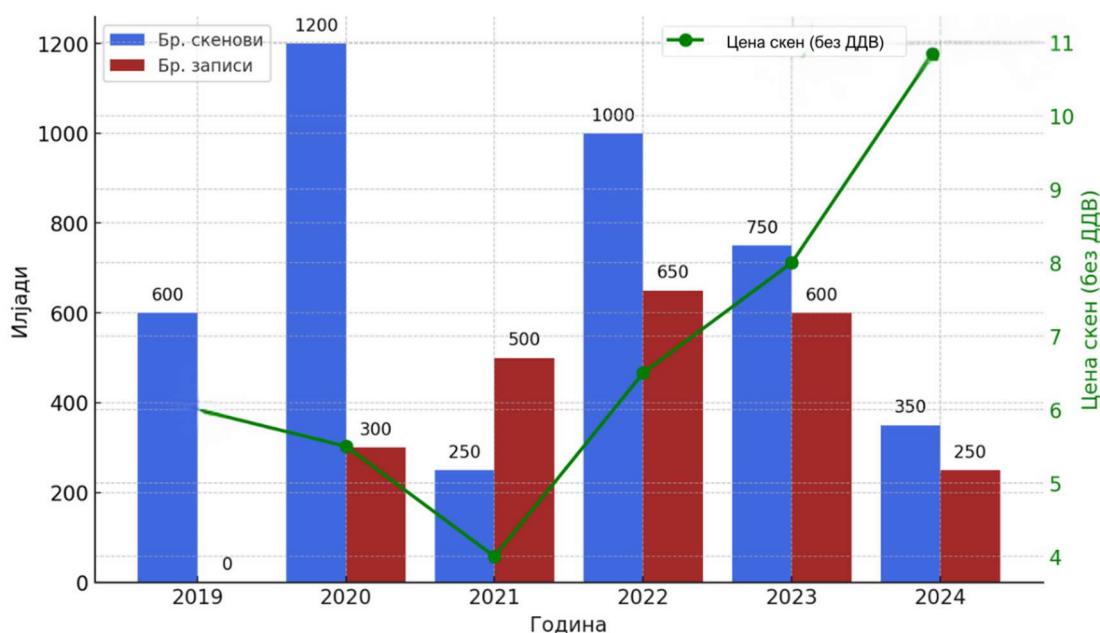
Номинираните лица требало да ги спроведуваат следните активности:

- комуникација со економскиот оператор;
- проверка на извештаите за скенирани записи;
- проверка на извештаите за внесени записи;
- потпишување на месечните извештаи;
- доставување на записник доколку се најде на несовпаѓање на податоци од доставените извештаи со системот во УВМК и
- известување на одговорното лице доколку се најде на несовпаѓање на бројот на записи во извештаите со системот во УВМК.

Од увидот во одобрените извештаи, утврдивме дека за одредени денови пријавени се број на скенови кои се блиску до теоретскиот капацитет на скенерите, според техничките спецификации дадени од производителот на скенерите.

Во доставените извештаи за скенираните матични книги, утврдивме дека постои совпаѓање на лица исто име и презиме ангажирани за внесување на податоци од матичните книги во електронскиот матичен регистар кај различни економски оператори и во различни јавни набавки.

Графикон број 8 Тренд на движење на цените по скен за запис



Во периодот од 2019 до 2024 година, евидентирани се значителни промени во бројот на скенови, бројот на внесени податоци и варијација на нивната цена. Најголем број на скенови се забележани во 2020 година, додека највисока продуктивност во однос на внесени записи е постигната во 2022 година. Иако бројот на скенови варира, цената по скен континуирано расте, достигнувајќи го највисокото ниво од 11 денари по скен во 2024 година. Во 2019 година, започнал процесот со значителен број

Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор

39



01001101 01001011

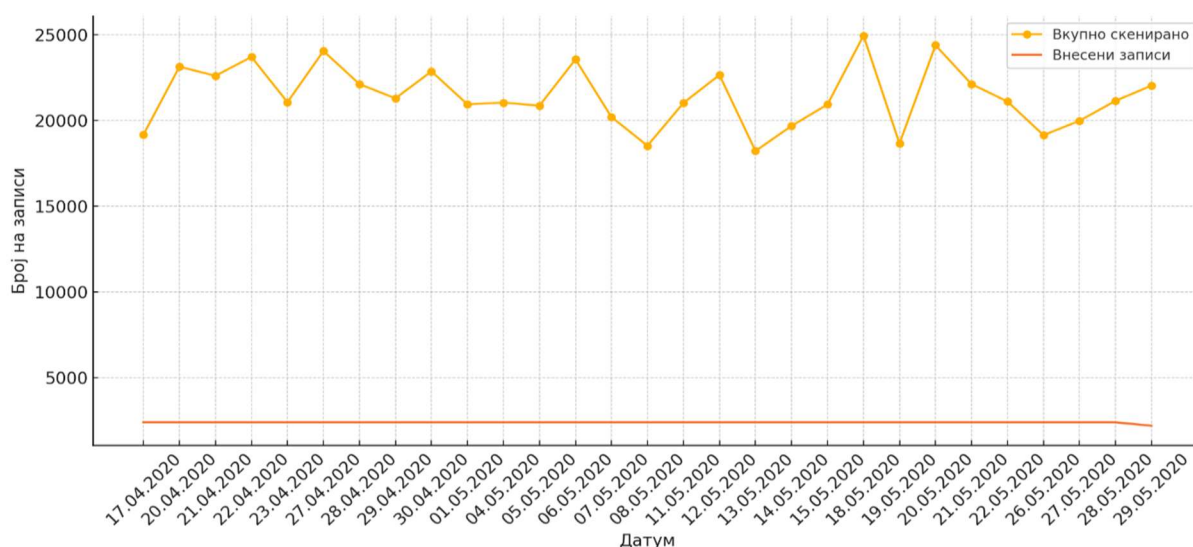
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

скенови по пониска цена, по што следува нагло зголемување на бројот на скенови во 2020 година со минимално намалување на цената. Во 2021 година има значителен намалување на бројот на скенови, проследен со намалување на цената. Во 2024 година, бројот на скенови е најмал, но цената за скен достигнува највисоко ниво.

Динамиката на внесовите започнува во 2020 година, најмногу во 2022 година, додека цената по запис постојано расте. Овие разлики покажуваат различна ефикасност на избраните економски оператори, односно зголемување на цените на услугите а намалување на бројот на скенови и внесени записи во електронскиот матичен регистар.

Со анализа на извештаите, утврдивме дека во одреден временски период се внесувале постојано по 2400 записи дневно, а бројот на скенови се движи помеѓу 20.000 и 25.000, што е визуелно прикажано на графиконот број 9.

Графикон број 9 Број на скенирани и внесени записи по датуми



Дополнително преку анализа на бројот за внесени записи во период од 31.03.2020 до 16.04.2020 година, утврдивме дека за 17 дена од страна на 77 внесувачи се внесени 150.600 записи, или еден внесувач просечно внесувал 115 записи дневно.

Ако се земе во предвид дека од страна на Управата биле ангажирани 216 лица со договор за дело за внесување на записи, за една година овие ангажирани лица би внеле 4.968.000 записи во електронскиот матичен регистар³³.

Овие записи се направени за време на вонредната состојба поради пандемијата на КОВИД-19, што дополнително го отежнало процесот на целосна контрола и надзор над внесените податоци. Ограничените ресурси за следење на реализација на договорите довеле до недостатоци во точност и целосност на податоците внесени во електронскиот матичен регистар.

³³ 216 лица X 115 записи дневно X 200 работни денови годишно

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

40

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Во процесот на дигитализација, идентификувавме и недостатоци во техничките спецификации и опис на механизмите за контрола на квалитет, што влијае на ефикасноста на процесот. Во тендерската документација не се дефинирани минималните технички параметри: резолуција на скен, формат на датотеки и дефиниран механизам за проверка на квалитетот. Исто така утврдивме постоење на два извештаи за ист датум кои се разликуваат во бројот на направени скенови.

Претходните состојби во отсуството на дефинирани протоколи за контрола, план за дигитализација и централизирана евиденција на скенирани и внесени записи, не овозможува целосно следење на процесот на дигитализација на матичните книги, а Управата не го следи степенот на дигитализација.

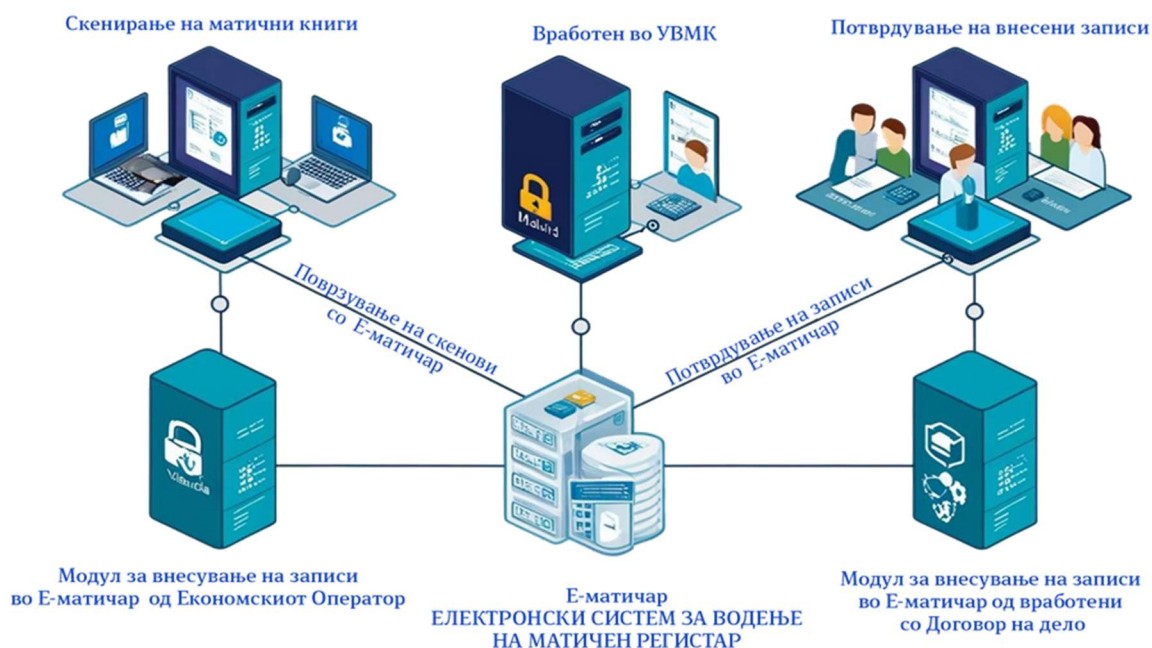
3.1.1.4. Управување со модули за електронскиот матичен регистар

Со надградбите на електронскиот матичен регистар во 2020 година се овозможува автоматизација на клучните процеси, вклучувајќи:

- регистрација на новородени, починати лица и промени во брачниот статус;
- генерирање и управување со изводи за родени, умрени и венчани и
- централизирана база на податоци со веб-базиран пристап за авторизирани корисници.

Имајќи ги во предвид надградбите како и постојната инфраструктура и архитектура на системот прикажани на сликата 6 се овозможува синхронизација на податоците и автоматско ажурирање на внесените записи, како и оптимизирање на процесите, намалувајќи го времето за обработка на документи и минимизирајќи го оптоварувањето на серверите.

Слика број 6 Визуелно претставување на системот за електронски матичен регистар



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

41

Матичарите можат да издаваат изводи независно од местото на раѓање на граѓаните по претходно барање на граѓаните во друга матична канцеларија со што се зголемува достапноста на услугите, автоматска проверка на постоењето на запис во базата и овозможување внес само кога записот не постои.

Преку анализа на релевантна документација и извештаи од процесот на дигитализација, интервјуа со ангажирани лица во процесот, вклучувајќи ИТ лица, преглед на техничките и безбедносните аспекти на системот, утврдивме отсуство на целосен надзор врз пристапот до податоци од лица од надворешните компании кои се одговорни за одржување на алатките во Управата, што претставува значаен безбедносен ризик. Дополнително, Управата како сопственик на апликацијата нема целосен пристап до модулот за трансформација на податоци.

Вака воспоставениот систем и без доволен број на вработени за администрирање и одржување на системите придонело за нецелосна централизирана база и евиденција на податоци, преку која во реално време ќе се генерираат извештаи со точен број на скенирани уписи и внесени податоци во електронскиот матичен регистар и влијае врз мониторингот на самиот процес на дигитализација.

3.1.1.5. Надзор врз подрачните одделенија и канцеларии

Надзорот врз подрачните одделенија и канцеларии за матично работење во Република Северна Македонија се врши според Законот за матичната евиденција. Овој закон ги регулира обврските и одговорностите на Управата за водење на матичните книги, вклучително и надзорот над подрачните одделенија и канцеларии кои се задолжени за водење на матичните книги.

Законот за матичната евиденција во Република Северна Македонија воспоставува јасни правила и процедури за надзор врз подрачните одделенија и канцеларии за матични книги, со цел обезбедување квалитетно и правилно водење на матичната евиденција.

Во Одделението за надзор над матичното работење и комуникација со Министерството за внатрешни работи и други државни органи и институции се вршат следните работи и задачи:

- вршење надзор и контрола на работата на подрачните одделенија за матично работење, подрачните канцеларии на одделенијата за матично работење и на матичните подрачја за матично работење, врз основа на план за надзор, како и согласно тековни согледувања;
- подготвување на извештаи од извршениот надзор и давање упатства и предлози за надминување на одредени недостатоци, покренување на дејствија за определување на одговорност за преземени незаконски дејствија од страна на вработени во Управата;
- изготвување на решенија за обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

42

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

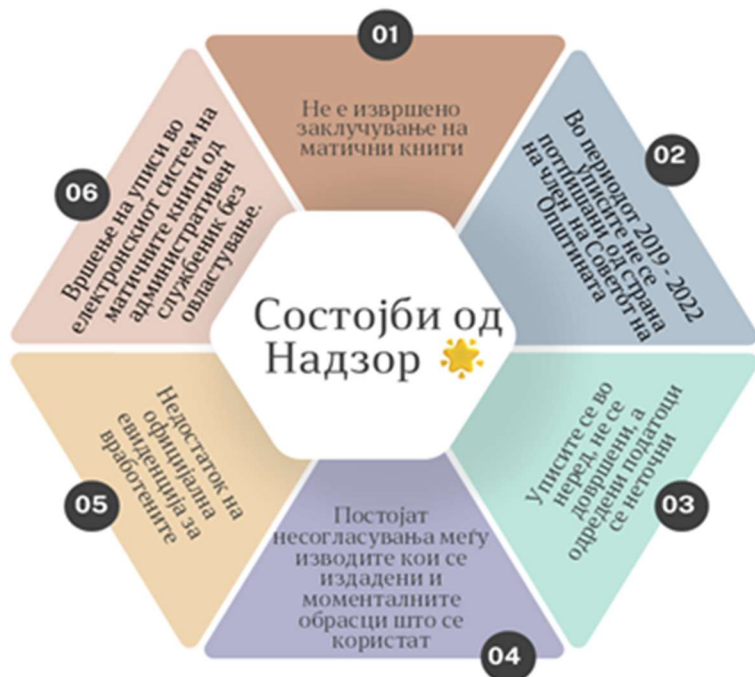
Во ова одделение за време на извршување на ревизијата, вработени се две лица. Едното лице, раководител на одделението, со наредба³⁴ е распределено во месна канцеларија во ПО Скопје без дефинирање на работните задачи. Во текот на ревизијата од страна на Директорот на Управата, донесено е Решение³⁵, со кое претходно донесената наредба се става вон сила и ова лице се враќа на работна позиција раководител на одделението за надзор над матичното работење и комуникација со Министерството за внатрешни работи и други државни органи и институции.



Ревизијата утврди дека во периодот од 2019 до 2024 година, отсутствува годишно планирање за надзор, а спроведени се само 15 надзори врз основа на претходно добиени информации.

Ова посебно се однесува за последните три години каде само за 2024 постои годишен план³⁶ за надзор. Изготвените извештаи се од помлад соработник за контрола над подрачните одделенија и канцеларии за матичното работење, а биле одобрувани од страна на директорот на Управата. Некои од утврдените состојби од спроведените надзори се дадени на графикон број 10.

Графикон број 10 Утврдени состојби од спроведен надзор врз матичното работење



³⁴ Наредба број 04-1651/1 од 09.06.2021 година

³⁵ Решение број 04-2792/1 од 08.07.2024 година

³⁶ План 03-1874 /3 од 28.05.2024

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 43



01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Исто така, ревизијата утврди дека во една месна канцеларија се издаваат печатени изводи од матичните книги со стар печат кој не е заменет со ажурирани податоци. Вработеното лице во неколку наврати³⁷ со електронска пошта го информирало раководителот на подрачната канцеларија, Директорот на Управата, ИТ лицата за состојбата, а печатот е сеуште во употреба и не е заменет.

Имајќи го во предвид претходното, како и недоволните човечки ресурси, материјално технички услови за реализација на надзорот, истиот не се спроведува во потребниот обем и динамика и овозможува спроведување на постапки кои не се унифицирани од сите вработени во Управата, како и несоодветно спроведување на задачи и можност за потенцијални неправилности.

3.1.1.6. Надзор врз работењето на Управата

Управата за водење на матичните книги во периодот на опфат со ревизија 2019 – 2024 година е под ингеренциите на Министерството за правда на Република Северна Македонија. Министерството е одговорно за надзор врз работењето на Управата и за правилна имплементација на законите и политиките поврзани со матичната евиденција.

Работата и надзорот на управата се регулирани со следниве законски акти:

- закон за организација и работа на органите на државната управа: Ги дефинира надлежностите на УВМК и го овластува Министерството за правда за надзор и именување на директорот.
- закон за матичната евиденција: Регулира процедури за водење и изменување на матичните книги, како и заштита на личните податоци.
- закон за заштита на личните податоци: Осигурува заштита на чувствителните податоци, особено во контекст на дигитализацијата.

Министерството за правда од формирањето на УВМК нема спроведено ниту еден надзор врз работењето на Управата.

Целосно отсуство на системски надзор од страна на Министерството за правда, недоволно развиени процедури за мониторинг предизвикуваат намалена ефикасност, ризик од грешки и пропушти во работата на УВМК.

На крајот од спроведување на ревизијата, на 17 декември 2024 година, донесени се измените на Законот за матична евиденција³⁸, со кои наместо орган во Министерството за правда, Управата станува орган во Министерството за дигитална трансформација. Законските измени влегуваат осмиот ден од објавување на измените на Законот, односно од 25.12.2024 година.

³⁷ Електронска пошта од 01.06.2021, 20.08.2021, 20.01.2022, 26.03.2022, 15.08.2022 и 26.03.2024

³⁸ Службен весник на Република Северна Македонија број 255/24

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

44

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



3.1.2. Обезбедени финансиски средства за дигитализација

3.1.2.1. Извори на финансирање

Еден од клучните приоритети на Владата се дигитални реформи кои вклучуваат набавка и имплементација на софтвер, инфраструктура и обука на кадар за модернизација на јавната администрација, со цел намалување на коруптивните елементи. Финансирањето на овие активности се поддржува преку државниот буџет, со посебен акцент на подобрување на услугите и заштита на архивите на институциите од оштетување и губење.

Проектот за воведување на електронски матичен регистар, согласно заклучокот на Владата од 2010 година, треба целосно да се реализира преку државниот буџет. Од друга страна иако постоеле можности, одговорните лица во Министерството за правда и Управата не преземале иницијативи за користење на дополнителни извори на финансирање за проектите, воведување на електронски матичен регистар и дигитализација на матичните книги, како што се ИПА фондовите на ЕУ или Светската банка.

Со ревизијата направивме анализа на потрошени финансиски средства за периодот 2019 до 2024 година. Во анализата беа опфатени склучени и реализирани договори за набавка на хардвер и интеграција на системи, опремување на матични подрачја и нивно мрежно поврзување, одржување на хардвер и софтвер неопходни за функционирање на електронскиот матичен регистар, договори за интернет пристап, лиценци, како и склучени договори за дело за ангажирање на лица за внесување на податоци во електронскиот матичен регистар.

Финансиските средства за проектот се детално опишани во точка 1.5 на овој ревизорски извештај.

Согласно склучените договори со економски оператори со предмет на набавка скенирање и внесување на записи од матичните книги, во последните 5 години се реализирани 6 (шест) јавни набавки со различни оператори. Реализираната исплата по јавните набавки и по години е дадена во Графиконот број 11.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

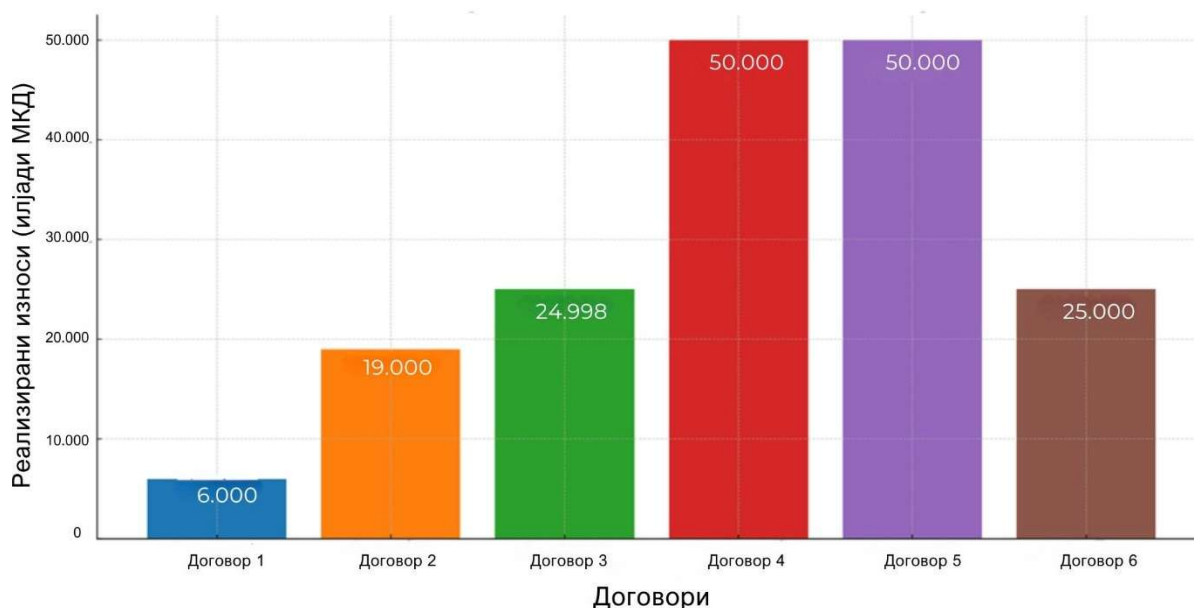
45



01001101 01001011

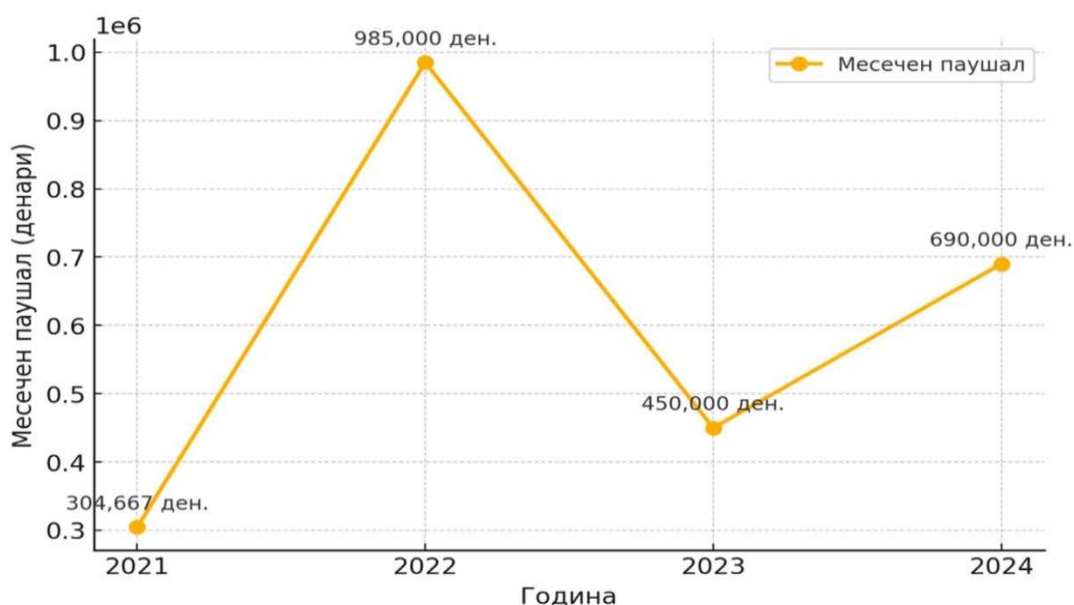
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Графикон број 11 – Реализирани исплати по јавни набавки за дигитализација на матичните книги



Утврдивме дека во рамките на овие јавни набавки за дигитализација на матичните книги, потрошени се и средства на име паушал за поддршка во процесот на дигитализација во вкупен износ од 10.778 илјади денари. Склучените договори во кои е вклучен и паушал се со различно времетраење³⁹. Детален приказ за движење на трендот за износот на месечниот паушал е дадена на графикон број 12.

Графикон број 12 – Тренд на движење на месечен паушал по склучен договор



Исплатата на договорениот износ за паушал е реализирана без оглед на обемот на услугите кои економскиот оператор ги извршувал во тековниот месец и без

³⁹ Договор 3 – 6 месеци, Договор 4 – 4 месеци, Договор 5 – 5 месеци и Договор 6 – 4 месеци

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 46

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

комплетна документација за фактурите и месечни извештаи за реализираните активности⁴⁰, а истото не влијае на обемот на процесот на дигитализација.

Од страна на вработените во Управата внесени се 1.670.000 записи. За останати 6.330.000 записи од хартиена форма биле предвидени потребни финансиски средства за дигитализација во износ од 13.116 илјади денари.

Од страна на овластено лице од Управата, ни беше потврдено дека процесот за дигитализација на матичните книги е завршен заклучно со септември 2024 година⁴¹, иако во стратешкиот план 2024 – 2026, од страна на Управата се планирани активности во 2025 година за скенирање на 1,5 милиони записи и внесување на 1 (еден) милион записи во електронскиот матичен регистар.

Утврдивме дека вкупно се скенирани 4.205.995 записи и внесени се 3.940.197 записи во електронскиот матичен регистар. Ова преставува 52,57% реализирани скенови на записи и 49,25% внесени записи во електронскиот матичен регистар, што укажува дека процесот на дигитализација не е завршен во целост.

Вкупно реализираните средства само за скенирање и внесување на записи од матичните книги во периодот 2019 – 2024 година, изнесуваат 157.400 илјади денари.

Ваквиот начин на планирање на проекти без соодветни анализи, детален акциски план за процесот на дигитализација на матичните книги, времето кое е потребно за секој чекор од процесот (скенирање, внесување, верификација) и ресурсите што се користени, довело до зголемување на планираните средства од 13.116 илјади денари на 157.400 илјади денари, што е за дванаесет пати повеќе, а процесот на дигитализација сеуште не е завршен.

За целосно завршување на дигитализација на матичните книги, ревизијата утврди дека ќе бидат потребни дополнителни финансиски средства и ресурси.

⁴⁰ Листа на поединечни барања за услугите, опис на пријавените проблеми, нивниот приоритет, време на одзив и решавање и

⁴¹ Електронска комуникација

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

47



01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

3.1.2.2. Ангажирање на лица со договор за дело

Со цел забрзување на постапките за дигитализација на матичните книги, односно внесување на податоците од матичните книги, од страна на Управата склучени се договори за дело за оваа активност. Во период од 2018 – 2024, склучени се 288 договори со 216 лица со основна задача: „внесување на податоци во електронски матичен регистар во поголем обем“.

Ревизијата направи увид во сите склучени договори во предметниот период. Извршивме анализа на внесените податоци, како и финансиска анализа за потрошените средства за овие договори, со цел да се утврди оправданоста на ангажманите утврдени во склучените договори. Во табелата број 2 прикажан е бројот на склучени договори за дело по години и исплатениот износ.

Табела број 2 Склучени договори за дело и реализирана исплата по години

во илјади денари				
Година	Број на лица ангажирани за внесување податоци	Број на ангажирани лица ангажирани по друг основ	Вкупно исплатен износ за договори за дело	Исплатен износ по основ внесување во електронски матичен регистар
2018	37	5	5.782	5.062
2019	58	3	8.122	6.976
2020	35	2	8.049	7.214
2021	19	9	4.116	2.461
2022	17	2	4.377	3.417
2023	34	5	4.271	3.664
2024	16	2	2.120	1.784
Вкупно	216	28	36.837	30.578

Најголемиот број ангажирани лица за внесување податоци во електронскиот матичен регистар е забележан во 2019 година, но од тогаш се забележува намалување на ангажманите до 2024 година. Лицата ангажирани по друг основ следат сличен тренд на намалување, со максимална вредност во 2021 година. Оваа динамика може да се објасни со оптимизација на работните процеси или намалување на активностите. Динамиката на склучените договори и исплати се прикажани на графиконите број 13.

Ревизорски тим:

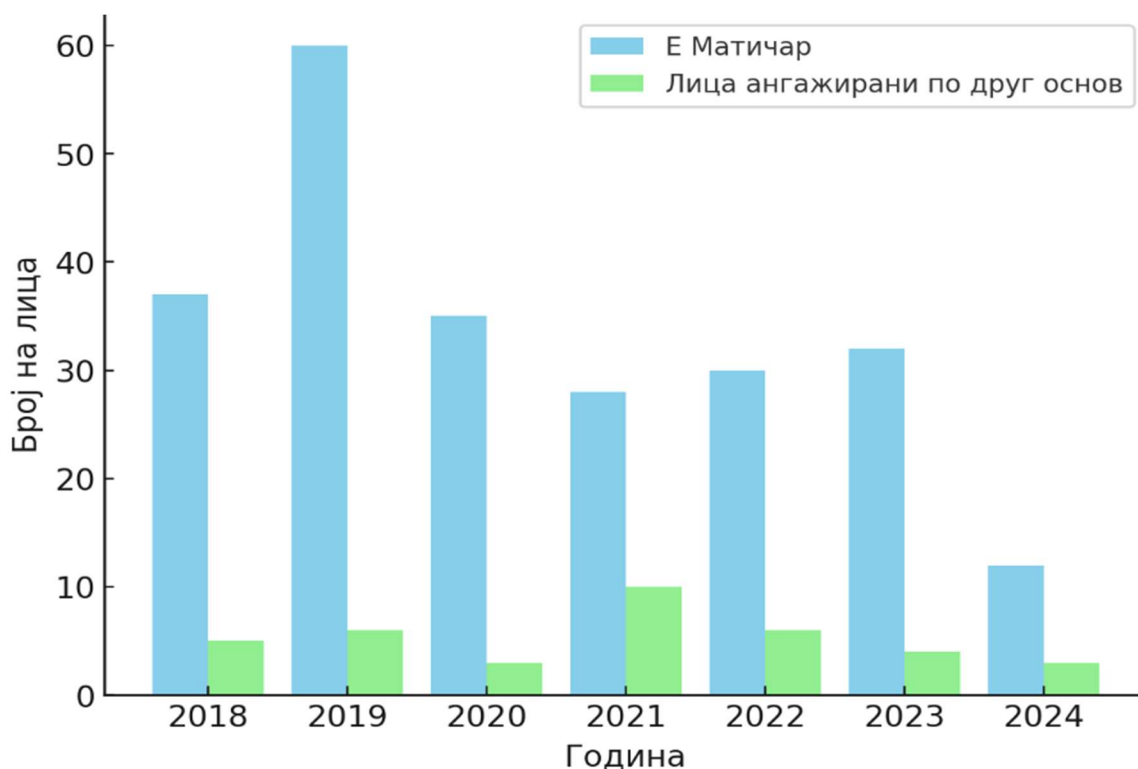
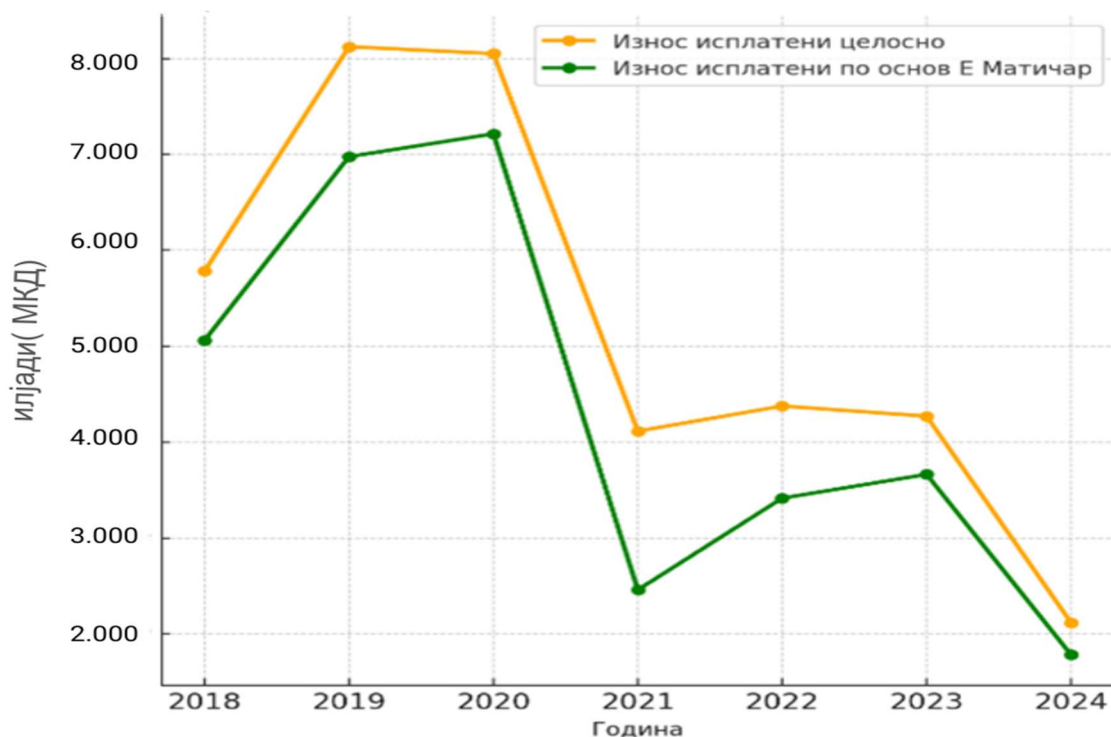
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

48

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Графикони број 13 – Тренд на исплатени износи по години и ангажирани лица по договор за дело



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

49



01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Ревизијата утврди дека најголемиот број лица ангажирани со договор за „внесување на податоци во електронски матичен регистар во поголем обем“, не внесувале податоци во електронскиот матичен регистар и извршувале други работни активности.

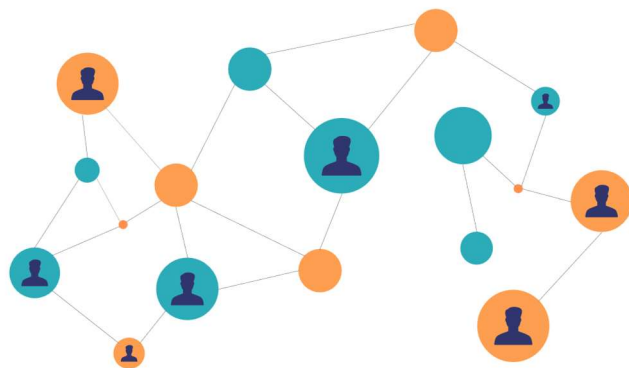
За овие ангажирани лица исплатени се 30.578 илјади денари, а во истиот период склучени се и договори за јавни набавки за скенирање на матични книги и внесување на податоци во електронскиот матичен регистар, но обемот на внесени записи не е зголемен.

3.1.3. „Генерирање“ на семејно стебло

Како придобивка на еден интегриран информациски систем во кој се внесени сите податоци на граѓаните е воспоставување на функцијата за автоматско генерирање на семејни стебла.

Во електронскиот систем во Управата се содржат основните информации за граѓаните: име, презиме, матичен број, датум и место на раѓање, венчавање и смрт, кои се дел од МКР, МКВ и МКУ. Постои поврзаност на трите матични книги, но без можност за автоматска анализа и визуелизација.

Во рамките на ревизијата утврдивме дека функцијата за автоматско генерирање на семејни стебла не е предвидена како дел од тековната структура на системот. Сепак, оваа функција е потребна за оптимизација на услугите и управување со податоците за граѓаните. Генерирањето семејно стебло би овозможило појасна слика за семејните структури, што е корисно за административни и правни цели.



Исто така во отсуство на доволен и квалификуван кадар во управата во овој момент не е возможно мануелното поврзување на податоците од матичните книги за родени, венчани и умрени со цел генерирање на семејно стебло, а со тоа и брз и лесен пристап до семејните структури, создавање

историски записи што ќе можат да се користат за анализи на генерации.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 50

01001101 01001011



3.1.4. Издавање на изводи преку дипломатски конзуларни претставништва

Согласно законските обврски, Управата за водење на матични книги има за цел да обезбеди лесен и ефективен пристап на граѓаните до услугите за издавање документи од матичните книги, вклучувајќи ги и оние кои престојуваат или живеат надвор од државата. За да се овозможи ова, Управата обезбедува пристап до електронскиот матичен регистар за лица од дипломатско-конзуларните претставништва, што овозможува поефикасни услуги за граѓаните кои се надвор од државата.

Со цел дополнително да се унапреди услугата, во текот на 2016 година, Управата подготвила 30.000 обрасци за печатење на изводи, кои се користат за издавање на официјални изводи од матични книги. Овие обрасци се бланко и имаат осум цифрен реден број отпечатен со црвена боја, што овозможува лесно и безбедно следење на секој образец. На почетокот на 2017 година, обрасците биле доставени до Министерството за надворешни работи, за нивно користење од страна на дипломатско-конзуларните претставништва во процесот на издавање на изводи за граѓаните кои се надвор од државата. Овој систем овозможува побрз, поефикасен и транспарентен процес на издавање на изводи, и ја подобрува достапноста на административните услуги за граѓаните на Република Северна Македонија кои живеат во странство.

Од страна на МНР, донесен е правилник за издавање на изводи во ДКП на Република Северна Македонија. Согласно овој правилник⁴², од страна на овластените лица во дипломатско конзуларните претставништва, се поднесуваат барања до Управата за издавањето на изводите од матичните книги. По поднесеното барање за издавање на извод од матични книги, во апликацијата на електронскиот матичен регистар во матичното подрачје каде се наоѓа матичната книга во кои се запишани податоците на граѓанинот, се добива нотификација дека е поднесено барање од ДКП. По одобрување на барањето од страна на матичарот од матичното подрачје, на овластеното лице од ДКП му се овозможува да го печати изводот и има увид само во податоците кои се наведени во изводот.

За издадените изводи од матични книги наменети за странство се води евиденција во хартиена форма која ги содржи податоците: реден број, име и презиме на лицата на кои им се издадени изводите, матичните броеви на граѓаните, сервиските броеви на обрасците и датуми на издавање. Евиденцијата треба да се заклучува на крајот на секоја календарска година и се заверува со печат на ДКП. Во донесениот правилник, не е дефинирано дали овие евиденции во ДКП на Република Северна Македонија треба да бидат доставени до МНР или до Управата за понатамошна анализа и евиденција, а Управата нема точна информација за потрошени обрасци за издавање на изводи.

⁴² Службен весник на Република Македонија број 210/16

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Графикон број 14 Вкупно поднесени барања од ДКП



Плаќање на овие изводи во ДКП е според донесен тарифник⁴³ на МНР, а за оваа услуга Управата не добива никаков надомест. За целата постапка за издавање на изводи преку ДКП, склучен е меморандум помеѓу УВМК и МНР⁴⁴. Овој меморандум не е усогласен со Законот за електронско управување и електронски услуги од 2019 година.

Иако е постигната одредена ефикасност и функционалност за целосно искористување на потенцијалот на електронскиот матичен регистар за издавање на изводи преку ДКП, издадени се само 3.537 изводи во период од седум години, а постои зголемена потреба од вадење на изводи од страна на наши граѓани кои живеат во странство за време на годишните одмори.

3.1.5. Состојба со квалификуван и обучен кадар

Процесот на дигитализација на матичните книги е сложен и бара стручно подготвен кадар за успешно и навремено спроведување. Голем дел од вработените имаат основни познавања од работа со компјутери, но отсуствуваат напредни дигитални вештини потребни за ефикасна дигитализација.

Согласно Правилникот за систематизација на работните места⁴⁵, во Управата се предвидени вкупно 806 работни позиции. Од доставениот список на вработени, заклучно со ноември 2024 година во Управата се вработени 353 лица, или пополнети се само **43,79%** од предвидените работни места.

Овој процент ќе се намалува доколку не се пополнуваат работните места, имајќи ја предвид старосната структура на матичари по подрачни канцеларии кои за две до три години ќе треба да заминат во пензија, а постои и ризик од отсуство на обучен кадар за извршување на потребите за матична евиденција.

3.1.5.1. Состојба со ИТ кадар

Во управата, согласно Правилникот за организација и Правилникот за систематизација на работни места, постои посебен Сектор за информатичка технологија со две одделенија: одделение за системска и мрежна администрација и

⁴³ <http://www.mfa.gov.mk/mk/page/447/maticni-knigi>

⁴⁴ Меморандум број 11-1745/1 од 07.08.2013 година

⁴⁵ Правилник за систематизација на работните места број 01-1329/1 од 10.05.2023 година и одобрување од МИОА број 09-2493/3 од 03.07.2023 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 52

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

одделение за софтверски развој и поддршка. Во табела број 3 даден е бројот на планирани и пополнети работни позиции во Секторот за ИТ.

Табела број 3 - Планирани и пополнети работни позиции во Секторот за ИТ

	Предвидени позиции	Пополнети позиции	Состојба 15.01.2025
Сектор за ИКТ - (Раководител на Сектор и Помошник раководител на Сектор)	2	0	0
Одделение за системска и мрежна администрација	6	1	0
Одделение за софтверски развој и поддршка	6	2	1
Вкупно	14	3	1

Во текот на спроведување на ревизијата, беше утврдено дека во Секторот од систематизирани 14 работни места, пополнети се само 3 (три) работни места. Процентуалната пополнетост на ИТ работните позиции е **21,42%**.

Едно лице е постојано вработено и е распределено во одделението за софтверски развој и поддршка на работно место советник за софтверски развој. Работните задачи ги извршува во ПО Куманово.

Две лица, помлади соработници, се распределени во одделението за системска и мрежна администрација и одделението за софтверски развој и поддршка. Овие лица работните задачи ги извршуваат врз основа на Договори за дело со траење на договорите до 30.06.2024, односно до 31.12.2024 година. Овие две лица се во Управата веќе две години и согласно своите можности ги управуваат проблемите во системот со кои се среќаваат матичарите во Управата.

Според расположливите информации, Управата од 01.01.2025 година до 15.01.2025 ги нема продолжено договорите за дело за ИТ лицата. Во тој случај пополнетост со ИТ кадар е само една позиција од предвидените 14 работни позиции.

Претходно утврдените состојби со пополнетост на работни места предвидени во овој сектор се последица од лимитираните плати во јавната администрација, кои не ја следат состојбата на пазарот на трудот за овој профил и отсуство на политика за задржување на искусни ИТ лица, наспроти реалноста на побарувачката во приватниот сектор.

Ова доведува до потреба за склучување на договори со економски оператори за што се издвојуваат финансиски средства и се зголемува зависноста од истите, како и зголемување на ризикот за реализација на активности во делот на дигитализацијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

53



01001101 01001011

3.1.5.2. Спроведување на обуки

Во рамки на проектот за дигитализација на матичните книги, обуките претставуваат клучна активност за градење на потребните вештини и капацитети кај вработените.

Првите обуки за електронскиот матичен регистар биле одржани во 2014 и 2015 година, кога сите вработени биле информирани со функционалностите и обучени за работа со електронскиот матичен регистар.

Со посета на подрачните и месните канцеларии на лице место, бевме информирани дека ваква обука не е повторена.

Во 2019 година, по доделувањето на двата скенери од МИОА, кои се употребуваат за скенирање на матичните книги, пет вработени од Управата се обучени за користење на скенерите. Целта била, овие пет лица да ги пренесат знаењата за скенирање преку интерни обуки на вработените од УВМК и со тоа да се создаде интересен капацитет за реализација на проектот за скенирање на матичните книги. Меѓутоа, наместо ова, се пристапило кон ангажирање на надворешни компании за скенирање и внесување на податоци од матичните книги.

По инсталација на новата верзија на електронскиот матичен регистар во 2021 година, спроведена е обука само за раководителите на ПО и ПК, кои требало да ги пренесат новините за електронски матичен регистар на вработените од матичните канцеларии.

Во Управата не се води евиденција на завршени обуки по вработени и следење на ефикасноста на обуките.

При посетата на лице место на месните канцеларии, утврдивме отсуство на ажурирани упатства и насоки обезбедени од страна на Управата за постапување согласно настанатите промени во меѓународната легислатива за матичната евиденција и толкување за поднесените обрасци издадени во странство. Истото влијае врз потврдување на оригиналноста на обрасците кои матичарите ги добиваат од граѓаните за спроведување на уписи во матичните книги и се соочуваат со проблеми при внесување, уредување и обработка на податоци. Ваквата состојба со незначителниот број на обуки, нивна евиденција, ажурирање на упатствата и насоките за постапување, како и навременото информирање предизвикува искористеноста на системот да е незначителна и да влијае врз квалитетот и брзината на услугите што се обезбедуваат за граѓаните.

01001101 01001011



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

54

3.2. Функционирањето на внатрешните контроли за обезбедување на документите за граѓаните

Електронскиот матичен регистар овозможува централизирано складирање на податоци и значително ја подобрува ефикасноста на работните процеси, со што е прилагоден на Европските регулативи за дигитализација и модернизација на администрацијата.

Имплементираниот софтвер нуди бројни функционалности со кои се намалува можноста за грешки:

- автоматско пополнување на датумот на раѓање при внесување на единствениот матичен број на граѓанин;
- автоматско внесување на датумот на настаните за внес и промена;
- листа на градови, при што корисниците (матичарите) го одбираат градот со внесување на првата буква од градот.

Имплементацијата на софтверот за електронско водење на матичните книги значително ја унапредува административната ефикасност и точност, подобро е управувањето со податоците за граѓаните и се олеснува пристапот на граѓаните до јавните услуги.

3.2.1. Обрасци за издавање на изводи од матични книги

Матичните книги се прошиени и укоричени со нумерирани страници и заверени во Управата за водење на матичните книги, пред почетокот на запишувањето во нив. Насловна страница содржи: назив на матичната книга (матична книга на родените, матична книга на венчаните или матична книга на умрените), називот на населеното место за кое се води матичната книга и називот на општината, датумот на првото и последното запишување во матичната книга со ознака на нивните тековни броеви, отисокот на печатот и потпис на матичарот.

Матичната книга на родени се води според образецот број 1 и 1-а, матичната книга на венчани според образецот број 2 и 2-а, а матичната книга на умрени според образецот број 3 и 3-а.

Извод од матична книга се издава на соодветен образец. Обрасците на изводите од матичните книги се со големина 21 x 30 см, изработени од специјална хартија со заштитен воден жиг на рајски птици. Обрасците за изводи од МКР, МКВ и МКУ се со различна боја. Овие обрасци се подготвуваат во три форми – урнеци: основни, двојазични и интернационални.

Со измените на Законот за матична евиденција во 2013 година во матичните книги и во обрасците за родени се додава и полето за матичен број за родителите. Со новото Упатство од 2015 година, кај основните и двојазичните обрасци за изводи и во МКР се дефинирани полиња за матичен број за родителите на детето. Со измените на упатството во 2016 година, кај образецот 4-Д - двојазичниот образец, недостасува полето матичен број на родителите на детето. Кај обрасците за изводи

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

55



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

се воведува и сериско нумерирање од 8 карактери, при што нумерацијата кај образецот за родени започнува со буквата Р, нумерацијата кај образецот за венчани започнува со буквата В и нумерацијата кај образецот за умрени започнува со буквата У.

Со посета на лице место кај подрачните одделенија, месни и подрачни канцеларии, ревизијата утврди дека дел од обрасците за матичните книги за родени што се во употреба не се согласно изменетата законска регулатива и Упатството од 2015 и 2016 година, односно во истите не се содржи редот ЕМБГ на родителите на детето, а во електронскиот матичен регистар ова поле постои. Во отсуство на насоки матичарите во некои канцеларии ги внесуваат ЕМБГ на родителите во матичните книги, иако не постои поле за истото, а во други матични канцеларии не ги внесуваат.

Поради нецелосни податоци, внесени ЕМБГ на родителите, во издадените основни изводи на родени најчесто стои само датумот на раѓање на родителите или нема податок, односно стои знакот „/“.

Исто така, со цел избегнување на технички грешки при печатење на изводите, Управата вовела пракса, набавка на празни обрасци од сите видови – без редици и колони за податоци, а целосниот извод се креира при печатење со податоците од граѓаните.

Состојбата со неусогласеност на законската и подзаконската регулатива донесена во 2016 година, доведува до издавање на изводи на родени на граѓаните со нецелосни податоци и на не унифицирани обрасци за сите граѓани.

3.2.2. Електронски изводи

Електронските изводи претставуваат значаен аспект на дигитализацијата и автоматизацијата на административните процеси.

Со носењето на Законот за изменување и дополнување на законот за матичната евиденција⁴⁶, дефинирана е и можноста изводите од



матична евиденција да се издаваат по електронски пат со електронски потпис и печат. Електронскиот потпис за издадените изводи се употребува само за барањата за изводи преку порталот на Управата. Начинот на издавање на изводи од матична евиденција со електронски потпис е пропишан со правилникот за начинот на издавање на изводи од матичната евиденција со електронски потпис⁴⁷. Издавањето на изводите од матичната евиденција се врши преку е – порталот: <https://e-portal.uvmk.gov.mk> на Министерството за правда - Управата за водење на матичните

⁴⁶ Службен весник на Република Македонија број 27/16, Член 28-в

⁴⁷ Службен весник на Република Македонија број 66/18

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

56

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

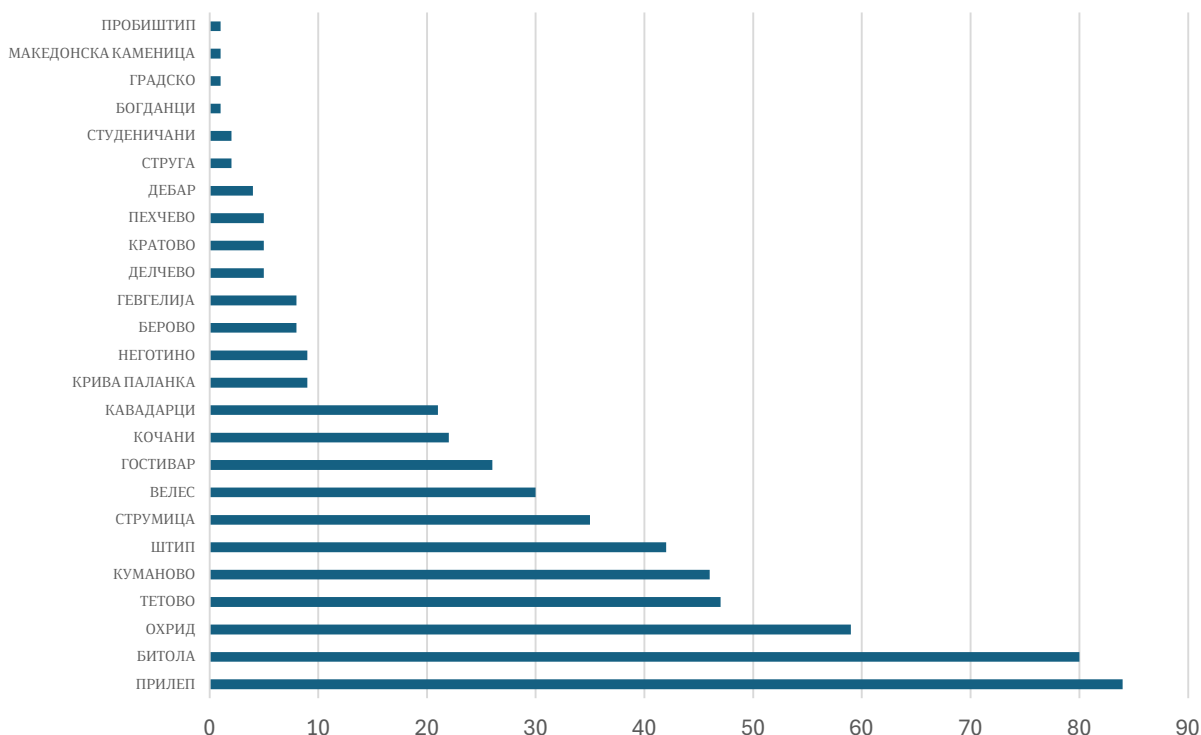
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

книги. За да се реализираат овие услуги, граѓаните треба да бидат регистрирани на националниот портал за е-услуги или да бидат регистрирани на порталот на Управата.

Преку овој портал може да се добијат во електронски облик: изводи од матична книга на родени, венчани и умрени, да се направи електронско пријавување на новороденче, добивање на уверение за слободна брачна состојба и закажување на термин за склучување на брак. Во случај на пријавување на новороденче, потребно е двата родители да имаат еИД од националниот портал, односно профил со барем ниско ниво. Цената на електронските изводи е иста како и за оние во хартиена форма.

Врз основа на добиените податоци од Управата за доставени електронски изводи, направивме анализа за издадени електронски изводи по градови. Анализата е дадена во графиконите број 15 и број 16.

Графикон број 15 – Издадени електронски изводи по места



Градовите како Прилеп, Битола, Охрид и Тетово се следни на оваа листа, но со значително помал процентуален удел во споредба со Скопје. Овие градови покажуваат умерена дигитална активност, додека помалите градови, како Гевгелија, Делчево и Пехчево, имаат минимално учество во бројот на потпишани и издадени електронски изводи. Нивниот придонес е незначителен, што укажува на потребата за дополнителна дигитализација и промоција на овие услуги во руралните и помалку развиени области. Понатаму, некои градови, како Пробиштип, Богданци и Македонска Каменица, имаат само неколку регистрирани електронски

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 57

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



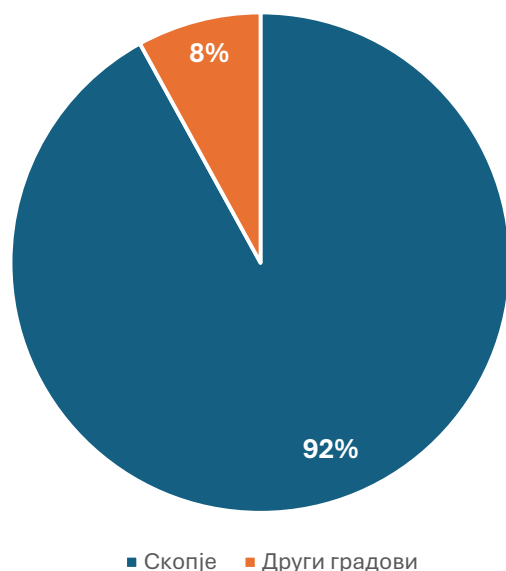
01001101 01001011

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

барања за изводи. Преку овие податоци се потврдува фактот за различното ниво на перцепција и користење на електронските услуги низ земјата.

Од анализата утврдивме дека најголем дел од електронските изводи – 92% се издадени на подрачјето на град Скопје.

Графикон број 16 – Процентуална застапеност на издадени електронски изводи по градови



Од друга страна за да може да се потпише електронски еден извод, овластениот матичар треба да поседува т.н. квалификуван сертификат за електронски потпис - токен за електронски потпис. Квалификуван сертификат за е-потпис се користи за утврдување на електронскиот идентитет на потписникот и автентичноста на дигитално потпишаните податоци. Овие сертификати можат да се набават преку даватели на доверливи услуги и на шеми за електронска идентификација.

Вообичаената цена за еден сертификат изнесува 3.780 денари за период од една година или 5.340 денари за период од две години.

Во Управата се обезбедени 61 сертификат за електронски потпис (токен) распределени на матичари по сите одделенија и подрачни канцеларии во Управата. Со анализа на доставените табели за бројот на електронски потпишани изводи, утврдивме дека:

- во подрачното одделение Скопје од страна на три лица се потпишуваат 89% од вкупниот број на издадени електронски изводи;
- останатите 58 лица потпишуваат само 11% од издадените електронските изводи и
- 13 матичари воопшто не потпишале електронски извод. Процентуалната анализа е дадена на графиконот за електронски потписи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

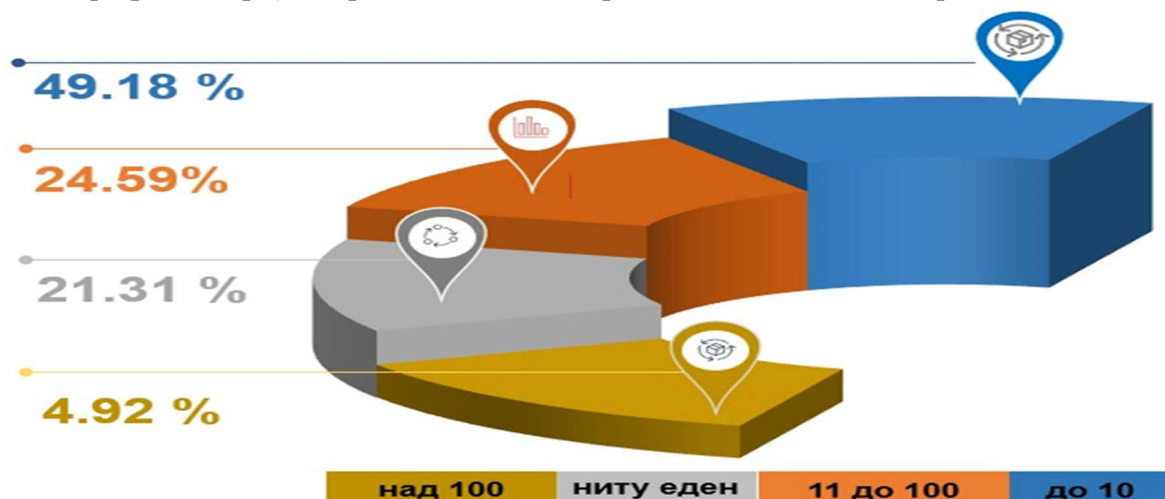
Овластен државен ревизор 58

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Графикон број 17 Процент на матичари со потпишани електронски изводи



Со оглед на тоа дека најголем дел од законската регулатива сеуште не е усогласена со пакетот за дигитализација, постои ризик при употреба на електронските документи во постапките, истите да не бидат прифатени од дел на институции, а граѓаните и бизнис заедницата да не ги реализираат барањата за услуги. Ревизијата утврди дека Управата издадените електронски изводи не ги прифаќа во постапки за венчавка во отсуство на упатства и процедури, како и соодветни обуки на вработените.

Ваквата состојба влијание на бројот на барањата за издавање на електронски изводи, а од друга страна и врз можностите, ризиците и рационализацијата од настанување на пропусти во контролните механизми за превенција од корупција. Со носење на измени во законската легислатива⁴⁸, се овозможува печатените електронски документи да се користат во постапките на граѓаните како оригинални и истите можат да бидат проверени преку QR кодот.

3.2.3. Издавање на изводи по службена должност

Во согласност со Законот електронско управување и електронски услуги и ЗОУП, државните институции се должни да разменуваат податоци и документи по службена должност преку платформата за интероперабилност. Ова треба да ја олеснува административната работа и да ги намалува трошоците на граѓаните. Документите од управата, изводи од МКР, МКВ и МКУ се обезбедуваат за институции како што се МВР, судовите и други органи.

Документите по службена должност се административни документи кои државните органи и институции имаат обврска да ги обезбедат директно, без граѓанинот да поднесува барање или лично да ги доставува. Ова значи дека институциите самостојно ги обезбедуваат и разменуваат потребните документи со цел олеснување на административните постапки за граѓаните. Иако е воспоставена

⁴⁸ Член 3 од Законот за изменување и дополнување на законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 3/25

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

платформата, сепак размената на документи не се врши целосно преку интегриран систем туку судовите и центрите за социјална работа бараат да им бидат доставени хартиени документи.

Согласно член 25 од Законот за матична евиденција⁴⁹ и Правилникот за размена на документи по службена должност⁵⁰, утврдени се кои документи може да бидат обезбедени по службена должност и по која тарифа.

За размената на податоци, склучени се меморандуми за соработка помеѓу Управата и институции, во кои е дефинирано кои податоци и во каква форма ќе бидат разменувањани.

Во судски постапки, до Судовите и јавните обвинителства, се доставуваат изводи за потребите на постапките и за овие документи не се врши наплата.

При издавање на лични документи, МВР може да побара препис од матична книга на родени за издавање лична карта или пасош. За оваа услуга не се врши наплата за услугата од граѓаните. Од увидот во извештајот од надзорот во ПК Неготино е утврдено дека наместо преписи биле издавани изводи по службена должност. По издавањето на извештајот за надзор за спроведување на дадените препораки, од ПО Неготино до МВР се издаваат само преписи.

Кај социјални постапки, центрите за социјална работа обезбедуваат изводи за потребите за остварување социјални права, како што се детски додаток или други социјални бенефиции. За оваа услуга, се наплаќа 50 денари, а не се наплаќа административната такса.

Надоместоците за издавање и користење на овие документи со различни институции се предмет на тарифи, но тие не секогаш се јасно регулирани во договорите за размена на податоци.

Така на пример, во договорот со Агенцијата за катастар на недвижности, од 2020 година, дефиниран е надоместок од 150 денари за размена на податоци за издавање на изводи од МКР, МКВ и МКУ. Преку анализа на извештај генериран од системот, АКН употребила податоци за 317 изводи, но за овие изводи не се уплатени средства на име на Управата во износ од 47.550 денари.

Издавањето на изводи по службена должност овозможува намалување на административните бариери за граѓаните, што ја забрзува обработката на барањата од страна на граѓаните. Сето ова придонесува за зголемување на довербата во институциите.

Сепак, поради отсуство на унифицираност на меморандумите за размена на податоци и документи, неприменување на тарифникот за обезбедување на документи и недоволни човечки капацитети за следење на овие меморандуми во самата Управа, се предизвикува штета на буџетот на Управата по однос на наплата на доставените документи по службена должност.

⁴⁹ Формата и содржината на барањето како и начинот на пресметка на реално направените трошоци за прибирање на доказите по службена должност, ги пропишува министерот за правда.

⁵⁰ Правилник број 01-323/1 од 01.02.2013

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 60

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011

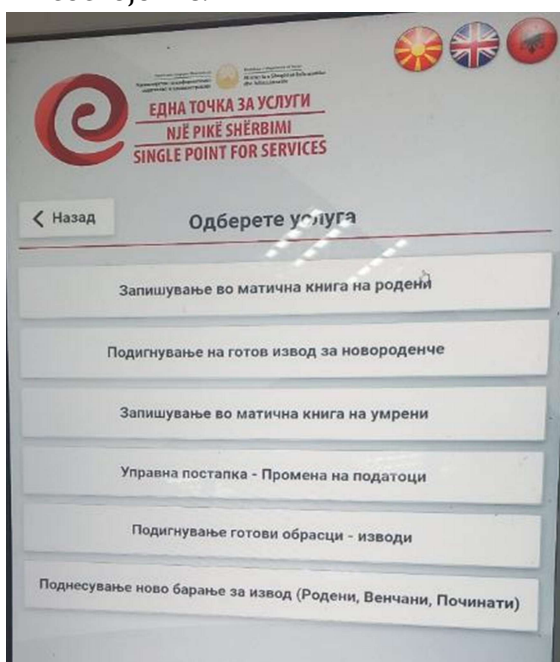


КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

3.2.4. Опслужување на граѓаните по принципот прв дојден прв услужен

Управата со цел навремено и непристрасно опслужување на граѓаните при обезбедување на услугите за издавање на изводи од матичните книги, во рамките на една точка на услуги Скопје треба да го користи системот „Земј бројче“. Овој систем во ЕТУ Скопје го управува и одржува МИОА, односно од декември 2024 година Министерството за дигитална трансформација. Ревизијата во повеќе наврати го тестираше овој систем и утврди дека:

- системот е функционален;
- останатите институции во ЕТУ Скопје го користат системот за обезбедување на своите услуги;
- обезбедувањето на влезот во ЕТУ ги информира граѓаните дека системот не е во функција, иако истиот функционира;
- вработените од Управата не го користат овој систем и затоа на седумте шалтери на Управата се создаваат редици на граѓани кои негодуваат за состојбите.



Сличен систем е поставен и во ПО Куманово, каде постои еден терминал за земање на бројче и табли за означување на два шалтери, но никогаш не бил ставен во функција.

Со посета на ПК и МК утврдено е дека ваков систем на други места не е имплементиран поради мал број на барања.

Приказ на утврдените состојби е даден во **Прилог 2Б** кон овој ревизорски извештај.

Ваквата состојба во ПО Скопје, каде е и најголем бројот на издадени изводи, со чекање за поднесување на барања и подигнување на готови документи, негативно влијае на граѓаните кои го губат своето време и се зголемува ризикот од коруптивно однесување и кај граѓаните и кај вработените на Управата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

61

01001101 01001011



3.3. Безбедност на матичните книги и базите на податоци

3.3.1. Заштита на лични податоци

Управата собира, обработува, користи и чува лични податоци под услови и на начин утврдени со Закон и прописите за заштита на лични податоци и води матични евиденции (матични книги) за кои е овластена со Закон. Управата е должна да обезбеди тајност и заштита на обработката на личните податоци, при што мора да применува соодветни технички и организациски мерки за заштита од случајно или незаконско уништување на личните податоци, или нивно случајно губење, преправање, неовластено откривање или пристап, особено кога обработката вклучува пренос на податоци преку компјутерска мрежа и заштита од какви било незаконски облици на обработка.

Матичните книги и списите што се употребени во постапката за запишување во матичните книги (пријави за запишување, записници, одлуки и друга писмена документација) се од трајна вредност.

Со донесувањето на Законот за заштита на личните податоци, Република Северна Македонија го вградила правото на заштита на личните податоци во правниот систем на земјата и вовела нов концепт кој ја нагласува важноста на ова право како дел од основните права и слободи на граѓаните и како суштинска вредност на секое модерно и технолошки развиено општество. Овој концепт подразбира приватност и личен интегритет на сите лица, во сите ситуации кои подразбираат обработка на лични податоци.

Заштитата на личните податоци претставува еден од клучните приоритети во работењето на УВМК, особено во контекст на управување на пристапот до матичните книги и податоците евидентирани во нив, внесување, менување и пристапот на личните податоци во системот електронски матичен регистар, како и со процесот на пренос на податоци до сите заинтересирани страни. За таа цел донесена е Одлука за определување на офицер за заштита на лични податоци⁵¹.

Согласно законските одредби, офицерот за заштита на лични податоци има обврска за:

- информирање и советување на контролорот или обработувачот и на вработените кои вршат обработка на лични податоци за нивните обврски што произлегуваат од законот;
- следење на усогласеноста со законот, со други релевантни закони кои се однесуваат на заштитата на личните податоци, вклучително и во делот на доделување работни одговорности, градење на свеста и обучување на вработените кои вршат обработка на лични податоци, како и во однос на
- спроведување соодветни ревизии/контроли на заштитата на личните податоците;

⁵¹ Одлука број 03-4398/1 од 10.08.2022



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Од страна на офицерот за заштита на лични податоци, спроведени се две контроли на информацискиот систем и информатичката инфраструктура. Во изготвените Извештаи⁵² од страна на офицерот за заштита на лични податоци за 2023 и 2024 година е нагласено дека постапките за заштита на личните податоци во Управата се усогласени со изготвените правилници и процедури за техничките и организациските мерки кои се преземени за усогласување со прописите за заштита на личните податоци, како што се политики за безбедност, уништување на документи, контрола на пристап, физичка безбедност и обуки за вработените за заштита на лични податоци. Извештаите се во форма на табели, каде со “✓” е означено исполнување на процедурите кои се предмет на контролата, но нема детали за постапките кои се спроведени за време на контролата. Од страна на Офицерот за заштита на лични податоци не се доставени извештаи за спроведени обуки од областа на заштита на лични податоци.

Преку посета на лице место кај 38 матични канцеларии утврдивме дека иако матичарите потпишале изјава за обезбедување на тајност и заштита на обработката на личните податоци, истите немаат посетено обука за заштита на лични податоци. Исто така при увид во едно подрачно одделение, утврдивме дека раководителот на одделението има склучен договор со средно училиште за реализација на феријалната пракса во просториите на подрачното одделение на Управата.

Управата за водење на матични книги, кон крајот на 2022 година била предмет на вонредна супервизија од страна на Агенцијата за заштита на лични податоци. Предмет на супервизија кај Управата била заштитата на личните податоци при спроведување на јавните набавки за дигитализација на матичните книги⁵³. Врз основа на спроведената вонредна супервизија до Управата доставен е записник за утврдени слабости за заштита на лични податоци и отстранување на истите.

Ревизијата ги разгледа преземените активности од страна на Управата за отстранување на утврдените слабости, и ги потврди веќе утврдените состојби од страна на Агенцијата:

- надлежните лица во управата не ја знаат локацијата на екстерниот диск кој се користи за пренос на податоци;
- овозможени се УСБ портите на компјутерите кои се користат за обработка на лични податоци;
- ангажираните лица од страна на економските оператори имале пристап до просториите на Управата 24/7 за време на скенирање на матичните книги.

Отсуство на човечки ресурси за следење на законските обврски за заштита на личните податоци, отсуство на систем за следење и евиденција на заштитата на личните податоци и дозвола на пристап на неовластени лица до истите, претставува зголемен ризик од губење или злоупотреба на личните податоци, намалена доверба и безбедност на податоците.

⁵² Извештај број 03-3081/3 од 03.07.2023 и Извештај број 04-2771/1 од 04.07.2024 година

⁵³ <https://azlp.mk/информација-за-вонредната-супервиз/>

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 63

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



3.3.2. Физичка безбедност

3.3.2.1. Пристап до просториите на УВМК од економски оператори

За реализација на преземените активности за скенирање на матичните книги, Управата дозволила пристап до просториите на Управата – Централна локација каде се сместени скенерите.

Вообичаено работно време на Управата, централна локација, е од 08 до 16 часот. За овозможување на пристап во просториите, направен е записник за примопредавање на клуч од просториите на лице овластено од економскиот оператор, а лицата кои ги скенираат матичните книги биле задолжени со електронски картички за евиденција на пристап во просториите на Управата.

Просториите на Управата имаат систем за видео надзор и систем за евиденција на работно време. За увид во пристапот во просторијата на УВМК, побарани се извештаи за лицата, кои се ангажирани од економскиот оператор, кои се задолжени со картички, но поради нефункционирањето на системот за евиденција на работното време, не ни беа дадени податоци за пристап во просториите пред 01.05.2024 година.

Врз основа на извештаите од системот за евиденција на работно време, за периодот од 01.05.2024, утврдивме дека лицата ангажирани за скенирање на матичните книги:

- влегувале во просториите на Управата по 23:00 часот;
- влегувале во просториите за време на викенд и празници и
- најчесто не го евидентирале својот влез или излез од просториите на Управата.

Намалениот степен на контрола во спроведување на постапките за надзор и следење на реализација на обврските од лицата номинирани од страна на раководството на Управата довеле до отстапувања од договорените услови и критериуми наведени во тендерската документација, особено во однос на времето на пристигнување и работните смени. Поради ова ризикот од можни пропусти во контролата и организацијата на економскиот оператор е висок, со што постојат и потенцијални безбедносни ризици, доцнења во процесот на дигитализација и зголемени оперативни трошоци.

3.3.2.2. Функционалност и сопственост на канцеларии

Управата ги реализира своите обврски во осум подрачни одделенија, 26 подрачни канцеларии и 89 месни канцеларии. Со цел потврдување на условите за чување на матичните книги, реализиравме посети кај 4 (четири) ПО, 12 (дванаесет) ПК и 22 (дваесет и две) МК. Од извршениот увид на состојбите во посетените канцеларии, утврдивме дека:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 64

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

- 22 објекти во кои се сместени канцелариите, не се во сопственост на Управата. Најчесто тоа се простории кои се добиени на користење од општини, месни заедници, а за дел се плаќа и закупнина за користење на просторот. Поради немање на имотен лист за објектот или за дел од објектот во кој се сместени, овие простории не се реновирани, а тоа го прават самите вработени по своја иницијатива;
- кај одредени канцеларии, условите за работа и за чување на матичните книги се под сите стандарди – стари распаднати згради, покриви што прокиснуваат;
- една месна канцеларија нема ниту приклучок за електрична енергија и вода, па изводите се пополнуваат со машина за пишување;
- поголемиот дел од канцелариите не се означени;
- најголемиот дел од канцелариите имаат терминали за наплата за издавање на изводи, но вработените имаат проблем со обезбедување на хартија за истите;
- поголемиот дел од канцелариите се опремени со клима уреди кои се користат за ладење и греење на просториите, но постојат и канцеларии кои се греат со печки на дрва и
- ревизијата утврди дека во ПК Прилеп на ден 10.05.2024 во вечерните часови имало неовластен упад во канцелариски простории при што била одземена документација, оштетен е дел од документацијата и биле украдени монитори и кукишта од компјутерите на Управата. За овој настан не добивме информации од овластените лица во Управата – централа, што укажува на недоволно информираност и нетранспарентност за случувањата во Управата.



Слика број 7 Месна канцеларија
на УВМК Маврови Анови

Приказ на утврдените состојби е даден во **Прилог 2В** кон овој ревизорски извештај. Проблемите кои се утврдени со функционалноста на канцелариите за матична евиденција во поглед на просторните услови, не овозможуваат пристојно и задоволително функционирање на истите, а со тоа се остава можност за оштетување или уништување на матичните книги и архивскиот материјал, а кај граѓаните се нарушува угледот и имиџот на институцијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 65



01001101 01001011

3.3.2.3. Против пожарна заштита

Покрај евиденцијата во матичните книги, Управата има обврска да ги чува книгите и архивскиот материјал од било какво оштетување. За таа цел Управата има преземено мерки и набавени се метални плакари за чување на истите. Сепак, со увид во условите на матичните канцеларии утврдивме дека најголем дел од ново набавените метални плакари не се огноотпорни а дел се и дрвени. Наидовме само на мал дел огноотпорни плакари и тоа набавени пред 50 години.

Исто така утврдивме дека најголем дел од посетените канцеларии имаат инсталирано клими за греење и ладење, дел се греат преку парно греење од институциите каде се сместени, но има и дел кои се греат на печки на дрва. Во овие месни канцеларии поради тоа постои голем ризик од пожар а со тоа и уништување на матичните книги и списите. Во дел од канцелариите не наидовме на ПП апарати кои би помогнале за гасење на евентуалниот пожар. Кај други канцеларии има ПП апарати кои не се поставени на видно место а во ПО Скопје истите се сместени во подрумски простории и не се редовно сервисирани.

Постојат канцеларии кои се опремени и со детектори на чад, но не постои документација дека истите се редовно тестирани за нивната исправност. Кај овие канцеларии постои ризик, во случај на пожар и интервенција од страна на ПП бригада со вода, да настане повторно оштетување на матичните книги.

Во разговор со матичарите, стекнавме сознанија дека долг период не е организирана обука за ПП заштита, или ако имало тоа било само показна презентација без можност вработените во Управата практично да бидат обучени за употреба на ПП апарати. Приказ на утврдените состојби е даден во Прилог 2В кон овој ревизорски извештај.

Во отсуство на пишана процедура за постапување во случај на пожар, недостаток на ПП апарати, отсуство на обука за практична примена на ПП апаратите од страна на вработените на управата, постои висок ризик за оштетување или уништување на матичните книги во случај на пожар.



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

66

3.3.3. Управување со Контрола на пристап

За ефикасен и безбеден информациски систем, управувањето со контрола на пристап и кориснички профили, улогите и привилегиите на корисниците е клучно за одржување на безбедноста, функционалноста на системот, интегритетот, безбедноста и заштитата на податоците.

3.3.3.1. Уписи и промени во електронскиот матичен регистар

Матичната евиденција е локална активност и матичарите имаат ограничен пристап за уписите во книгите од своето матично подрачје. Матичните книги се водат одделно за секое населено место, според матични подрачја што ги определува Управата и од овластен работник – матичар.

Според процедурите, за најава во системот на електронски матичен регистар, секој матичар добива корисничко име со кое може да пристапува до електронскиот матичен регистар, **врши упис и промени само** за матичното подрачје за кое е назначен.

Со посетата на лице место, кај повеќе месни канцеларии потврдивме дека матичари од едни матични подрачја имаат пристап до податоци од други матични подрачја.

Исто така, корисничкото име и лозинката на матичарот, за електронски матичен регистар, од едно матично подрачје системски се определува да извршува и работни задачи за друго матично подрачје.

Работното време е различно за секое ПО, ПК и МК. Од интернет страната на Управата, утврдивме дека работно време на канцелариите е различно: од 08:30 до 16:30 за канцелариите во ПО Скопје, 07:30 до 16:00 за месните канцеларии во ПО Битола, Куманово, Охрид, Струмица, Тетово, Штип и Велес, 08:00 до 16:00 за ПК Делчево, ПК Кичево, ПК Гостивар итн.

Со цел да го потврдиме користењето на електронскиот матичен регистар во рамките на работното време, побаравме да ни бидат доставени логови од системот на електронски матичен регистар за период од 01.11.2024 до 20.12.2024 година. По добивање на логовите, направивме анализа на истите и утврдивме дека:

- не постои унифицирање на корисничките имиња за пристап до системите на Управата;
- нема евиденција кој матичар во која месна канцеларија врши промена;
- вршени се промени во електронскиот матичен регистар пред и по работно време и за време на празници;
- печатени се изводи од матичните книги за време на викенди и празници и
- одобрени се барања од страна на администратори на системот и економски оператор со администраторски привилегии.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

67

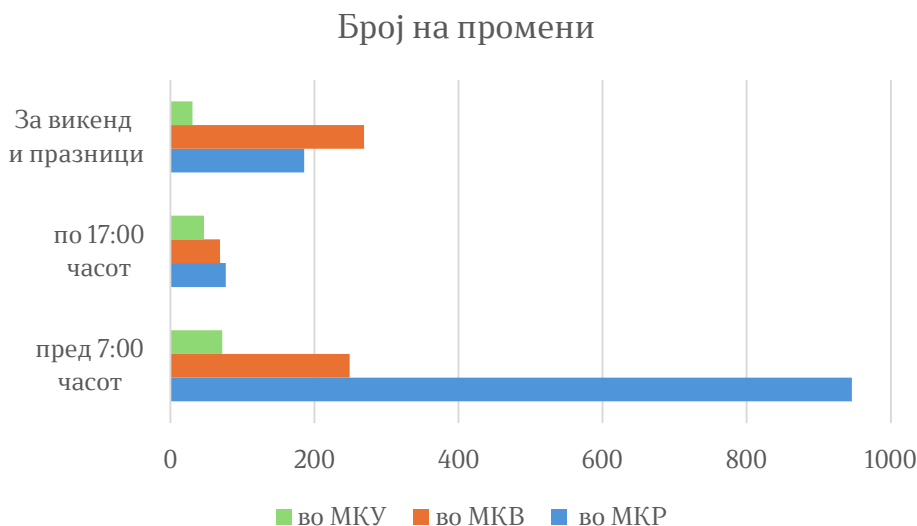


01001101 01001011

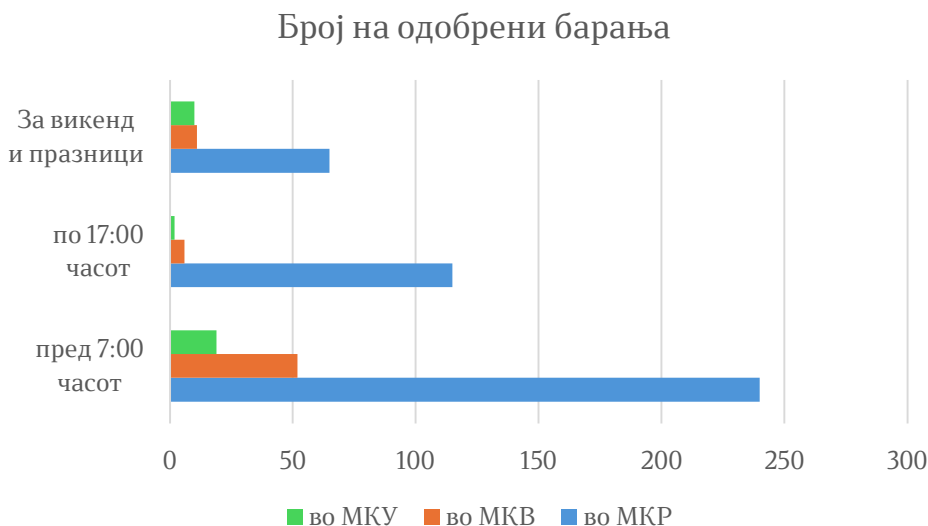
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Анализата за уписи и промени во електронскиот матичен регистар е прикажана на следните графикони:

Графикон број 18 – Број на уписи и промени во електронски матичен регистар вон работното време



Графикон број 19 – Број на одобрени барања за издавање изводи од матични книги вон работното време



Врз основа на анализата на логови за печатени документи утврдивме дека за време на викенди и празници, издадени се 70 изводи од матичните книги, побарано е определување на 5 ЕМБГ и направени се 22 препис од матичните книги.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

68

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Табела број 4 Број и вид на отпечатени документи за време на викенд

Вид на документ	Број на документи
Барање за ЕМБГ	5
Препис од МКВ	5
Препис од МКР за МВР	16
Извештај за развод	4
Извод од МКВ интернационален	18
Извод од МКВ двојазичен	3
Извод од МКВ	2
Уверение за слободна брачна состојба	1
Извод од МКУ	1
Извод од МКУ интернационален	4
Извод од МКУ двојазичен	2
Извод од МКР со ЕМБГ	4
Извод од МКР интернационален	20
Извод од МКР двојазичен	12
ВКУПНО	97

Ако издавањето на изводи од МКВ за време на викенди и празници е прифатливо од причина што во овие денови има склучување на бракови, пристапот во просториите на матичните канцеларии⁵⁴ за издавање на изводи од МКВ – интернационални, МКР и МКУ е без причина поради тоа што се работи за изводи кои се бараат по стандардна постапка и во работно време.

Пристапот до електронски матичен регистар не е временски ограничен, со цел достапност од овластени лица од ДКП кои се наоѓаат во различни временски зони.

Поради отсуство на следење и анализа на логовите од пристапите во системот, отсуство на политики и процедури за пристап во просториите на Управата, дел од матичарите имаат пристап во просториите на Управата вон утврденото работно време, викенди и празници и креираат уписи и измени во матичните книги без соодветен надзор.

Ваквите состојби го зголемуваат ризикот од неовластен пристап до чувствителни податоци, потенцијална злоупотреба на лични податоци, намалена доверба кај граѓаните за заштитата на нивните лични податоци и ризик од коруптивни активности.

⁵⁴ Ѓорче Петров, Кичево, Бутел, Скопје, Форино, Чаир, Демир Капија, Ново Село, Окиси, Гази Баба, Охрид, Св. Николе, Слупчане, Ростуше, Виница, Шипковица, Струмица, Василево, Желино, Житоше, Гостивар, Србиново, Неготино Полошко, Центар Жупа, Штип, Струга, Мислодежда,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 69



01001101 01001011

3.3.3.2. Доделување на кориснички привилегии

Дефинирање и доделување на улогите е неопходно за да се обезбеди корисниците да можат ефикасно да ги извршуваат своите задачи без да се наруши сигурноста на системот.

Ревизијата го утврди следното:

- во Управата постојат повеќе администраторски корисници. Администраторите и неколку клучни корисници имаат најголем број на улоги, што укажува на нивната зголемена одговорност и пристап до различни системски функции. Сепак, доделувањето на повеќе улоги значи и поширок пристап до функционалностите на системот и податоците, што создава ризик од креирање на услови за потенцијална злоупотреба на привилегиите;
- постојат администраторски профили на вработени кај економски оператори кои се постојано активни, а не само во дозволен период од страна на главниот администратор на Управата и само по утврдена потреба;
- за дел од вработените постојат повеќе кориснички профили за различни матични подрачја;
- во Управата не постои процедура за креирање на кориснички профили и доделување на кориснички привилегии;
- постојат различен број на улоги и привилегии на кориснички профили за извршување на исти задачи и активности;
- внесување на корисникот во системот преку телефонски повик од страна на раководителите на одделенијата и подрачните канцеларии;
- улогите не се јасно дефинирани и разграничени што упатува на ризик од злоупотреба и
- отсуствува редовно прегледување и контрола за доделените улоги за да се обезбеди дека секоја улога е соодветна и неопходна за функционирањето на системот.

Отсуството на детално дефинирани политики и процедури за доделување на привилегии во системот и ревизорска трага за постапката за доделување на привилегии, ја намалува контролата за доделување на корисничките привилегии и ги зголемува безбедносните ризици поврзани со правилно управување со улогите во информациските системи и пристап до податоци што го зголемува ризикот од злоупотреба и коруптивни активности

3.3.3.3. Интернет пристап за канцелариите на УВМК

Матичните канцеларии на Управата за водење на матични книги се мрежно поврзани со централниот сервер преку интернет конекција, при што за обезбедување на сигурност и заштита на протокот на податоците се користи VPN технологија. Овие VPN врски овозможуваат безбеден далечински дефиниран пристап до електронскиот матичен регистар, што е од клучно значење за сигурно и непречено внесување, обработка и разменување на податоци помеѓу локалните

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 70

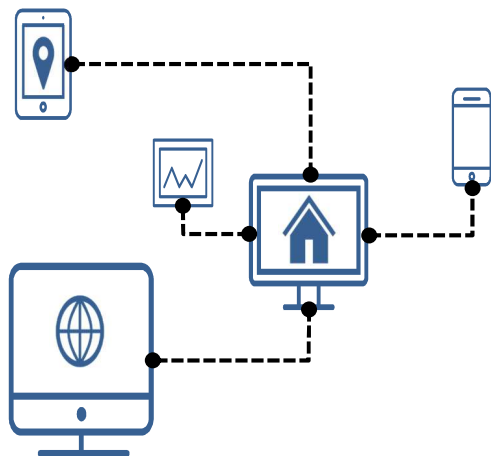
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

канцеларии и централниот систем на Управата. Со оваа мрежна инфраструктура, Управата треба да обезбедува стабилност, ефикасност и заштита на податоците при вршењето на своите обврски. Интернет конекцијата на секоја канцеларија зависи од количината на сообраќај што канцеларијата ја реализира кон централниот сервер.



Ревизијата спроведе посета на лице место и анализа на доставените фактури за интернет од страна на интернет провајдерот, во споредба со распределбата на воспоставените и активни подрачни и месни канцеларии (интернет конекции). Врз основа на увидот на избраните и посетени месни канцеларии за кои според договорот за ЈН за интернет пристап има предвидено инсталација и се наплатува интернет пристап и анализата на фактурите, ревизијата го утврди следното:

- сите матични канцеларии немаат интернет конекција;
- дел од месните канцеларии не користат интернет пристап бидејќи истите се затворени или физички не постојат⁵⁵;
- за една месна канцеларија⁵⁶ се плаќа интернет пристап со две линии и
- за две месни канцеларии⁵⁷ се плаќа интернет пристап иако во истите не е распределен матичар.

Со пресметка на потврдени податоци за интернет пристап, само во текот на 2024 година за првите 10 месеци 106 илјади денари без реализиран интернет сообраќај.

Поради отсуство на следење на договорите за обезбедување на интернет пристап за матичните канцеларии со реалната состојба на терен според Решенијата за определување на матични подрачја, слабата комуникација за состојбите на матичните канцеларии, Управата за овие договори плаќа повеќе финансиски средства отколку што е реално реализираниот интернет сообраќај.

Во месец октомври 2024 година, по направената анализа и реализираните посети на лице место, ревизијата ја извести Управата за утврдените состојби и преземени се активности за измена на вредностите на фактурите за реализираниот интернет сообраќај.

⁵⁵ МК Дреново – не постои, МК Миравци, МК Ракотинци, МК Страцин, МК Бистрица, МК Блатец, МК Осломеј

⁵⁶ МК Косел

⁵⁷ МК Подмочани и МК Крани

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

71



01001101 01001011

3.3.3.4. Користење на интернет од страна на вработените

Електронскиот матичен регистар е затворен систем за употреба, односно сите компјутери се поврзани преку VPN врски со главниот сервер на Управата.

Согласно безбедносните стандарди за ваквите информациски системи, ваквиот систем целосно треба да е исклучен за интернет пристап кон веб страници надвор од системот, а привилегиите на корисниците треба да бидат строго контролирани и под постојан надзор.

Со посета на лице место во месните канцеларии, утврдивме дека:

- кај дел од персоналните компјутери кои се користат за пристапот до електронски матичен регистар постои интернет пристап надвор од системот;
- ИТ безбедносните политики и процедури не се целосно имплементирани;
- доделени се администраторски привилегии на корисниците кај дел од персоналните компјутери, со што им е овозможено на матичарите да инсталираат или отстрануваат апликации кои може да влијаат на безбедноста на целиот систем;
- апликацијата за заштита од компјутерски вируси не секаде е ажурирана со најновите дефиниции за компјутерски вируси;
- инсталирана е апликација за далечински пристап;
- за матичарите не е спроведена едукација за ИТ безбедност и
- креирана е службена електронска пошта за сите вработени поединечно и истата не се користат од сите вработени.

Недостатокот на квалификуван ИТ кадар и отсуство од редовен надзор и следење за интернет пристапот, може да ги компромитира базите на податоци, протекување на доверливи и лични податоци, прекин на работата на критичните системи и финансиски загуби поради хакерски напади и неовластено користење на системите.

3.3.4. Стандарди за безбедност на информациски системи

3.3.4.1. Сертификација за стандардот ИСО 27001:2013

ИСО 27001 е меѓународен стандард за управување со безбедноста на информации. Овој стандард помага организациите да воспостават, имплементираат, одржуваат и континуирано да го подобруваат системот за управување со безбедност на информациите. Целта е да се обезбеди доверливост, интегритет и достапност на информациите, како и да се осигура дека организациите ги исполнуваат сите законски и регулаторни барања.

Овластена институција за стандардизација во Република Северна Македонија е Институтот за стандардизација, а овластено тело за акредитација е Институтот за акредитација на Република Северна Македонија. Државниот завод за ревизија преку писмена комуникација⁵⁸ со Институтот за акредитација на Република

⁵⁸ Писмо број 46-1577/1 од 01.12.2022 година



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Северна Македонија, побара листа на сертификациони тела во нашата држава, овластени за сертификација на ИСО 27001 стандардот. Според добиениот одговор⁵⁹, во Република Северна Македонија никој нема побарано акредитација за сертификација на ИСО 27001 стандардот.

Од страна на Управата за сертификација на ИСО 27001 стандардот спроведена е јавна набавка во текот на 2022 година и склучени се два договори за реализација на набавката⁶⁰. Двата договори се склучени на ист износ од 1.062 илјади денари или вкупно 2.124 илјади денари.

3.3.4.2. Исполнување на барањата од стандардот ИСО 27001:2013

Спроведовме проверка на усогласеност на ИТ политиките и процедурите за безбедност на ИС и нивната примена во пракса согласно барањата од ИСО 27001:2013 во Управата. Управата за водење на матичните книги е ИСО 27001:2013 сертифицирана од страна на економски оператор од Република Северна Македонија. Сертификатот под број N-216/2022 е издаден на ден 17.10.2022 и е со важност до 16.10.2025 година. Добиениот сертификат е со важност од три години, при што за исполнувањето на барањата од стандардот треба редовно да се проверува и да се ревидира секоја година, за да се обезбеди дека Управата е постојано усогласена со сите барања на стандардот.

Од друга страна, според Меѓународната Организација за стандарди, стандардот со верзии ИСО 27001:2013⁶¹, ИСО 27001:2013/Cor1:2014⁶² и ИСО 27001:2013/ Cor2:2015⁶³ сите добиени сертификати според овој стандард автоматски ќе бидат повлечени и ќе бидат неважечки по 31.10.2025 година.

Во опфатот на проверката беа вклучени контроли кои се однесуваат на: ИТ политики за безбедност на информации, организација на безбедноста на информациите, безбедност на човечки ресурси, контрола на пристап, физичка и еколошка безбедност, заштита од малициозен софтвер, следење на логирања и мониторинг и контрола на оперативен софтвер. Детален опис на утврдените состојби по контроли се дадени во **Прилог 3** од овој ревизорски извештај.

Врз основа на утврдените состојби за имплементирани контроли според барањата на ИСО 27001:2013 стандардот, донесените ИТ политики и процедури и нивната примената во пракса од страна на Управата не е соодветна и влијае врз безбедноста на информациите, матичните книги и информацискиот систем на Управата.

По доставување на Нацрт извештај од Управата доставени се забелешки во кои во прилог се доставени извештаи за спроведена годишна контрола за усогласеност со стандардот за 2023 година и за 2024 година. Во извештајот од спроведената

⁵⁹ Одговор од ИАРСМ заведен во ДЗР број 46-1577/2 од 23.12.2022 година

⁶⁰ Договор број 05-2775/13 а подготовка на интерни процедури и имплементација на барања од стандардот 27001:2013 и Договор број 05-2775/2 за сертификација со ИСО 27001:2013

⁶¹ <https://www.iso.org/contents/data/standard/05/45/54534.html>

⁶² <https://www.iso.org/contents/data/standard/06/68/66805.html>

⁶³ <https://www.iso.org/contents/data/standard/06/93/69378.html>

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

73

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

контрола⁶⁴ за 2023 година дадени се 12 опсервации за редовно одржување на обуки, промена на лозинката на 90 дена, додавање на процедура за управување со инциденти и доработка на планот за континуитет. Спроведената контрола за 2024 година⁶⁵, која е по датумот на издавање на нацрт ревизорскиот извештај, дадени се 22 опсервации во однос на дополнување на политиката за контрола на пристап во однос на периодот на менување на лозинката, спроведување на контроли за активни корисници, дефинирање на пристап кон Wi - Fi компјутерски мрежи и под кои услови, организирање на обуки на вработените од областа на заштита на лични податоци и областа на безбедност на информации и организирање на обуки на вработените од областа на заштита на лични податоци и областа на безбедност на информации. Во точка 1 од доставениот извештај, секција значајни промени во системот на управување, означен е одговорот “не“, иако во тој период се случуваат значителни промени: назначен е нов директор на Управата и Управата влегува како орган во состав на Министерството за дигитална трансформација.

3.3.5. Размена на податоци со други институции

Ажурираните податоци од матичните регистри на Управата секојдневно се синхронизираат со Централниот регистар на население⁶⁶. ЦРН е унифициран и единствен начин на водење на поединечните бази на податоци за граѓаните, врз основа на утврдени стандарди и процедури. Регистарот за населението обезбедува пристап до јавните услуги обезбедени од страна на надлежните органи и други лица. Централен регистар на население е интегрирана база на лични податоци на населението во Република Северна Македонија, создадена врз основа на автоматско интегрирање на податоците содржани во поединечните бази на податоци што ги водат надлежните органи, во согласност со нивните законски утврдени надлежности, преку употреба на алгоритми и логички поврзани процеси кои ги прочистуваат личните податоци на населението, а која база на податоци го содржи последниот упис или упис на промена на личен податок, евидентирана во поединечната база на податоци во надлежност на конкретен државен орган – изворник на податоци.

Од страна на повеќе институции, побаран е пристап до податоците од регистрите на Управата. За овозможување на пристап, Управата има склучено договори за размена на податоци со овие институции. Дел од склучените договори се со постар датум⁶⁷, пред носењето на Законот за електронско управување и електронски услуги, а дел од нив се после 2020 година⁶⁸.

⁶⁴ Контролата е спроведена во период 06 до 07.12.2023 година

⁶⁵ Контролата е спроведена на 25.02.2025 година

⁶⁶ Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19 и 275/19

⁶⁷ МВР 2009, Комерцијална банка Скопје 2013, КХВ 2013, МИОА 2016, ДИК 2016, размена на податоци помеѓу МЗ, УЕЗ, УВМК, МВР и ФЗО во 2016

⁶⁸ АКН 2020, МП 2021, ЦУ 2021, МФ Финансиска полиција 2021, ФПИОРСМ 2022, Нотарска комора 2023 и 14 договори со нотари 2023

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

74

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

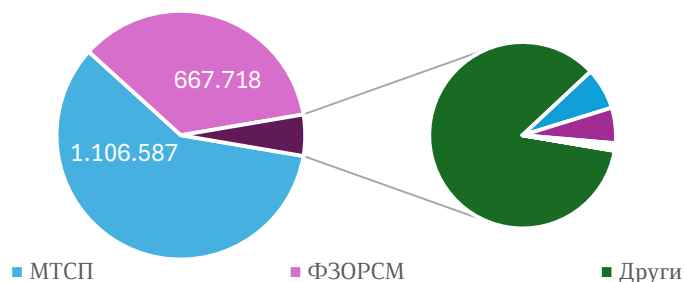
01001101 01001011



КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

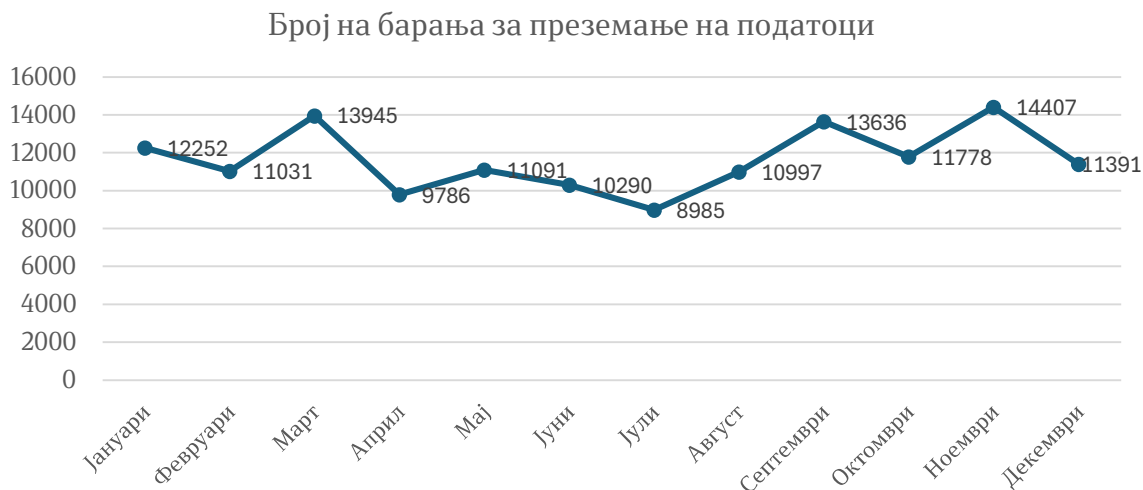
Врз основа на склучените договори за размена на податоци и добиените информации, направивме анализа на реализација на сообраќајот помеѓу институциите. Анализата е прикажана на графикон број 20. Од анализата произлегува дека МТСП и ФЗОРСМ имаат најголем дел од реализираниот сообраќај или 95% од вкупниот број на барања за размена на податоци.

Графикон број 20 – Анализа на вкупен број на барања по институции



Значајно е да се напомене дека ИТ системот на ФЗОРСМ во февруари 2023 година беше цел на хакерски напад од типот ransomware. И во моментите кога постоел напад врз ИС на ФЗОРСМ, од страна на одговорни лица во Управата не се спречени web сервисите за преземање на податоци. Бројот на барања во 2023 година од ФЗОРСМ е даден на графикон 21.

Графикон 21 - Број на барања за преземање на податоци од страна на ФЗОРСМ во 2023 година



Состојбата за преземање на лични податоци во услови кога еден систем е во услови на хакерски напад, без да се извести за настанот влијае врз безбедноста на личните податоци, со ризик за сериозни последици, како што се: загрозување на приватноста на поединци, можност за злоупотреба на лични податоци во криминални активности, кражба на идентитет и губење на довербата од страна на граѓаните во институциите или компаниите кои ги чуваат нивните податоци.

Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор

75



01001101 01001011

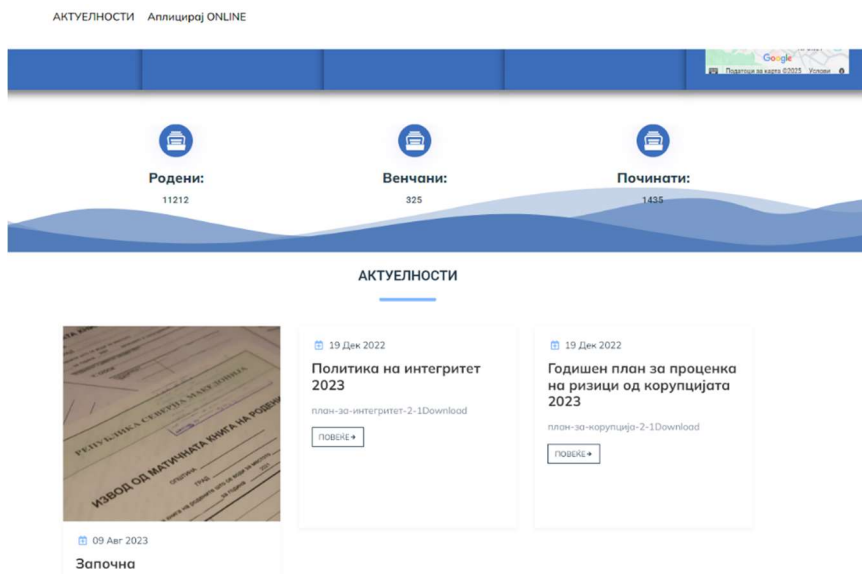
3.3.6. Транспарентност во работењето на Управата

Навремено објавување на информации, документи и податоци на интернет страната на институциите значи дека тие редовно и во реално време овозможуваат достапност на важните информации од делокругот на работење за јавноста. Ова е основа за транспарентно работење, бидејќи граѓаните, медиумите и други заинтересирани страни треба да имаат лесен и брз пристап до информациите.

Некои од главните аспекти на навремено објавување на информации вклучуваат:

- *актуелност на податоците*: Информациите треба да бидат редовно ажурирани, така што граѓаните имаат точни и релевантни информации;
- *достапност на документи*: Доколку се однесува на законски измени, одлуки или други важни документи, тие треба да бидат лесно достапни за симнување и преглед;
- *градење на доверба*: Кога институциите работат транспарентно, тоа помага во градење на доверба помеѓу граѓаните и институциите, што е основа за стабилен демократски систем и
- *превенција од манипулации*: Кога податоците се јавно објавени и достапни, тоа го намалува ризикот од манипулации со информациите од страна на институциите.

Во текот на спроведување на ревизијата, поради обезбедување на информации и документи потребни за фазата на планирање и спроведување на ревизијата, направивме увид во интернет страната на Управата⁶⁹. При тоа утврдивме дека



објавените новости се постари од една година, актите за систематизација и организација не се ажурирани со последните измени, последните решенија за дефинирање на матични подрачја не се објавени, месните канцеларии на Управата не се усогласени со постојната состојба на

активни матични подрачја, а објавените статистики не асоцираат за кој период се однесуваат.

⁶⁹ <https://uvmk.gov.mk/>

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

На почетокот од 2025 година, од страна на Управата, дополнета е интернет страницата со последно донесените Решенија за дефинирање на матични подрачја.

Според погоре наведените состојби потврдивме дека Управата за водење на матични книги не врши редовно ажурирање на податоците на својата интернет страница, и негативно влијае врз навременото информирање на јавноста за новостите, промените и имиџот на Управата.

01001101 01001011



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

77

4. ЗАКЛУЧОЦИ

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата дава основа да го изразиме следниот заклучок:

Управата за матични книги нема централна евиденција за матичните книги и нивната состојба за периодот од 1900 година до денес. Матичните книги и архивскиот материјал од трајна вредност за потврдување на уписите, во матичните канцеларии се чуваат во несоодветни услови и голем дел од нив се оштетени.

Во 2014 година е започната имплементација електронскиот матичен регистар, а во 2019 година е започнат процесот на дигитализација на матичните книги во Управата.

Степенот на дигитализација на матичните книги изнесува 52% скенирани записи и 49% внесени записи од предвидениот обем на активности, односно дигитализација на матични книги не е целосно завршена. Со овој степен не се поедноставени и забрзани услугите за граѓаните, а квалитетот на податоците кои ги користат институциите согласно своите законски надлежности не е подобрен.

Во отсуството на дефинирани протоколи, детален план за дигитализација и централизирана евиденција на скенирани матични книги, Управата не била во можност да го утврди и следи степенот на дигитализација на матичните книги. Отсуствува надзорот за спроведување на дигитализација, надзорот врз матичното работење се спроведува во ограничен обем, а целосно отсуствувал надзорот од страна на Министерството за правда врз работењето на Управата за водење на матични книги.

Реализација на проектот за дигитализација на матичните книги е преку буџетски средства без да се направат напори за обезбедување на дополнителни финансиски средства од други извори на финансирање. Вкупно реализирани средства за скенирање и внесување на записи од матичните книги за периодот 2019 – 2024 година, изнесува 157.400 илјади денари, а процесот на дигитализацијата на матичните книги сеуште не е завршен. Планираните финансиски средства за дигитализација на матичните книги се зголемиле за 12 пати, а процесот на дигитализација сеуште не е завршен.

Електронскиот матичен регистар не е во можност да генерира семејно стебло иако ги содржи сите неопходни податоци. 92% од издадените електронски изводи се за подрачјето на град Скопје.

Контролите за пристап во просториите на Управата и пристапот до електронскиот матичен регистар не функционираат ефикасно. Внесени се уписи и промени во електронскиот матичен регистар и од страна на матичарите се издавани изводи од матичните книги вон работното време и за време на викенди и празници.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

78

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

01001101 01001011



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Дел од просториите во кои функционира Управата не се во нејзина сопственост и за некои од нов се плаќа паричен надоместок. За функционирање на електронскиот матичен регистар неопходно е постоење на интернет врска до канцелариите на Управата, но надоместокот за интернет сообраќај се плаќа и за затворени канцеларии и за канцеларии кои веќе физички не постојат.

Управата е ИСО 27001:2013 сертифицирана, но донесените ИТ политики и процедури, нивната примена во пракса не е соодветна и ја загрозува безбедноста на податоците и информациите, матичните книги и информацискиот систем на Управата.

Управата не врши редовно ажурирање на податоците на својата интернет страница, и негативно влијае врз навременото информирање на јавноста за новостите, промените и имиџот на Управата.

Управата за водење на матичните книги со воведување на електронскиот матичен регистар ги дигитализира своите услуги и овозможува електронски услуги на граѓаните. Степенот на дигитализацијата на матичните книги влијае врз квалитетот на податоците за граѓаните и институциите кои ги користат согласно своите законски надлежности.

01001101 01001011



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

79

5. ПРЕПОРАКИ

Од ревизијата произлегоа препораки за надлежните институции во насока на надминување и подобрување на утврдените состојби.

Одговорното лице во Управата за матични книги да преземе активности за:

1. Спроведување на попис на матичните книги, креирање на централна база за евиденција на матични книги со опис за локација и состојба на секоја книга посебно. (3.1.1.1)
2. Спроведување на постапка за обновување на оштетени укоричување на матични книги. (3.1.1.1)
3. Воведување на регистар за дигитализирани матични книги (3.1.1.2)
4. Спроведување на целосна проверка и потврдување на податоците од страна на матичарите во матичните подрачја, а кои се внесени во електронскиот матичен регистар. (3.1.1.3)
5. Зголемување на контролата на пристап врз лица ангажирани од економските оператори во просториите и до податоците. (3.1.1.4, 3.3.1 и 3.3.2.1)
6. Зголемување на опфатот за спроведување на надзорот врз матичното работење согласно редовно подготвени и одобрени планови. (3.1.1.5)
7. Изготвување на нови печати за МК Лозово. (3.1.1.5)
8. Ажурирање на стратегија, акциски и финансиски план за целосно завршување на процесот на дигитализација на матичните книги со точно дефинирани активности, одговорности и крајни рокови (3.1.1.2, 3.1.2.1)
9. Спроведување на анализа за потреба од ангажирање на лица со договор за дело за внесување на податоци во електронскиот матичен регистар. (3.1.2.2)
10. Анализа за можностите за генерирање на семејно стебло (3.1.3)
11. Преземање на активности за целосно регулирање на комуникацијата помеѓу ДКП и УВМК. (3.1.4)
12. Преземање на активности за пополнување на предвидените работни места во одделението за надзор, вклучително и позицијата раководител на Сектор за надзор над матично работење. (3.1.5.)
13. Носење на политики за мотивација и задржување на искусен и образуван кадар. (3.1.5. и 3.1.5.1)
14. Подготовка на упатства, материјали за обуки за областите од матично работење во електронска форма, спроведување на континуирани обуки и обука за користење на електронска пошта за сите вработени. (3.1.5.2)
15. Усогласување на обрасците за матичните книги и изводи согласно законските одредби и овозможување во системот задолжително внесување и печатење на сите полиња. (3.2.1.)
16. Преземање на активности за промоција на електронски изводи. (3.2.2)
17. Носење на процедура за потпишување на електронски изводи и спроведување на обука за користење на електронски потпис. (3.2.2)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

80

01001101 01001011



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

18. Подготовки на пишани процедури за издавање на изводи и преписи од матични книги, како и процедура за скенирање на потребната документација за упис на новородени. (3.3.2.2., 3.2.3)
19. Воспоставување на контрола над употребата на системот земи бројче во ПО Скопје согласно утврдените насоки. (3.2.4.)
20. Спроведување на постојани обуки за заштита на лични податоци за вработените на Управата. (3.3.1)
21. Овозможување на целосен администраторски пристап до сите модули на системот. (3.3.1)
22. Зголемување на надзорот за почитување на обврските на Управата за заштита на лични податоци кај сите ПО, ПК и МК на Управата. (3.3.1)
23. Поведување на иницијатива за утврдување на сопственоста на објектите во кои се сместени канцелариите на Управата или обезбедување на објекти во сопственост на УВМК. (3.3.2.2)
24. Овозможување на соодветни услови за чување на матични книги и архивски материјал. (3.3.2.2.)
25. Опременување на сите канцеларии со апарати за ПП заштита и спроведување на обука за употреба на истите. (3.3.2.3)
26. Утврдување на унифицирано работно време и носење на правилник за физички пристап на вработените во просториите на Управата. (3.3.3.1.)
27. Зголемен надзор и контрола на физичкиот пристап во просториите на Управата. (3.3.3.1.)
28. Воведување на постојан мониторинг и анализа на логови за пристапите во електронскиот матичен регистар. (3.3.3.1.)
29. Подготовка и одобрување на процедури и пишани обрасци за: доделување, менување и одземање на кориснички привилегии на вработените на Управата и спроведување на супервизија за сите доделени контроли на пристап и нивно ажурирање. (3.3.3.2.)
30. Спроведување на детална анализа на реализираниот интернет сообраќај и утврдување на неопходноста за интернет пристапот за сите месни канцеларии најмалку за последните 2 години. (3.3.3.3.)
31. Спроведување на контрола за интернет пристапот на активните месни канцеларии и анекс на договорот за интернет пристап. (3.3.3.3)
32. Преземање на активности за отстранување на привилегиите на работните станици за пристап до отворен интернет надвор од системот на Управата. (3.3.3.4.)
33. Преземање на активности за решавање на проблемот со пополнување на работните позиции за ИТ. (3.3.4)
34. Преземање на активности за ажурирање на ИТ политиките и процедурите за ИТ безбедност и целосна имплементација на барањата на ИСО 27001 стандардот. (3.3.4.2)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

81



01001101 01001011

35. Ажурирање на сите договори за размена на податоци согласно барањата во законот за електронско управување и електронски услуги и Правилникот за стандардите за интероперабилност на македонската информациска магистрала и стандардите и правилата за безбедност на информациските системи. (3.3.5)
36. Ажурирање на интернет страната на УВМК со нови и точни информации, податоци и статистики. (3.3.6)

Одговорното лице на Министерството за дигитална трансформација да преземе активности за:

1. Спроведување на редовни контроли за надзор врз работењето на Управата од страна на Министерството за дигитална трансформација (3.1.1.6)

01001101 01001011



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

82

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 Критериуми за спроведување на ИТ ревизија

КРИТЕРИУМИ И ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА

Главно прашање⁷⁰: Дали со дигитализацијата на матичните книги и процесите ќе се обезбедат поедноставни, побрзи и поквалитетни услуги за граѓаните

Специфично прашање ⁷¹	Потпрашање ⁷²	Критериуми за оценка	Индикатори
1	2	3	4
	Зошто процесот на дигитализација на матичните книги се одвива со бавна динамика?	Стратегии за развој на УВМК Заклучно со стратегијата за 2024-2026 Еден од стратешките приоритети на Управата во периодот 2020 – 2026 е дигитализација на матичните книги и внесување на податоците во базите на податоци на електронскиот матичен регистар.	Процент на опфатени и дигитизирани матични книги
	Дали од страна на Управата во континуитет се обезбедуваат финансиски средства за дигитизацијата од Буџетот на РСМ или од	Стратегии за развој на УВМК Заклучно со стратегијата за 2024-2026 Планирани се средства за дигитализација на матичните книги во стратешките планови на	Обезбедени се и во целост се реализирани средства за дигитализација на матичните книги Планираните финансиски средства соодветствуваат со предвидениот

⁷⁰ Основна/главна цел (прашање прво ниво)

⁷¹ Специфично прашање (прашање второ ниво)

⁷² Потпрашање (прашање трето ниво). Според проценка на ревизорот може да се определуваат/развијат и други потпрашања (други нивоа)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 83

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Специфично прашање ⁷¹	Потпрашање ⁷²	Критериуми за оценка	Индикатори
1	2	3	4
1. Дали со досегашниот степен на дигитализација на матичните книги се подобрил квалитетот на податоците во интегрираниот систем е-матичар?	други извори на финансирање?	УВМК. За периодот до 2026 година предвидено е дека ќе бидат потребни околу 150 милиони денари за дигитализација на матичните книги и набавка на ИТ опрема	процент на дигитализација на матични книги во текот на годините
	Дали со воспоставениот мониторинг ефикасно се менаџира процесот на ажурирање на податоците од дигитализираните матични книги во интегрираниот систем за матични книги?	Склучените договори со економските оператори содржат членови (член 8) за квалитативен и квантитативен прием на реализираната услуга од страна на Управата ИСО 27001:2013 A.15 - A.15.1 ИТ безбедност при јавни набавки - A.15.2. Управување со реализација на услугите по јавни набавки	Назначени се соодветни лица за квалитативен прием на услуги Постои ревизорска трага за спроведени контроли на квалитет
	Дали со целосното дигитализирање на матичните книги, на граѓаните ќе им биде овозможено „генерирање“ на семејно стебло?	Матичните броеви на граѓаните ги поврзуваат „гранките“ на семејните стебла Дете → Родители → Баба и дедо → Прабаба и прадедо →	Постои реално остварливо системско решение за генерирање на семејно стебло
	Дали во УВМК постои доволен, квалификуван, обучен и отчетен кадар кој може да се справи со	Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор Стандард 3 - Компетентност, извршување	Во УВМК постојат назначени лица кои во континуитет го следат процесот на дигитализација на матичните книги

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 84

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Специфично прашање ⁷¹	Потпрашање ⁷²	Критериуми за оценка	Индикатори
1	2	3	4
	процесот на дигитализација на матичните книги?	Раководителот треба да обезбеди: пополнување на работните места со компетентни лица, давање на задачи согласно нивото на компетентност и услови за развој на професионалните капацитети на вработените. Нивото на потребната компетентност ја обезбедува основата за ефективно и ефикасно извршување.	Во Секторот за ИТ во УВМК пополнети се поголемиот дел од предвидените работни позиции.
2. Дали постојните политики и процедури и функционирањето на внатрешните контроли ќе спречат селективен пристап за обезбедување на документите за граѓаните?	Дали сите обрасци што се издаваат од страна на УВМК се усогласени со законските и подзаконските акти?	Закон за матична евиденција Со измените во 2013 година, во делот за податоците во Извод од матични книги за родени се додава и ЕМБГ за родителите.	Обрасците за сите изводи од МКР, МКВ и МКУ се исти за сите граѓани
	Дали УВМК, која издава и наплаќа за издавање на електронски изводи, истите ги прифаќа во постапките на граѓаните? (на пр. Склучување на брак)?	Закон за електронско управување и електронски услуги Измени на Законот за матична евиденција Со измените во 2016 година, покрај другото се додава член 28-в, со кој се дефинира: “Изводите од матична евиденција се издаваат по електронски пат со електронски потпис согласно со закон на физички и правни лица.	Изводите од МКР, МКВ и МКУ се издаваат во електронска форма и истите се прифаќаат во постапките на граѓаните пред УВМК
	Дали за постапките на граѓаните пред УВМК, Управата обезбедува документи по службена должност – изводи од МКР,	Закон за општа управна постапка, член 56 став (2) И член 57	Управата обезбедува изводи по службена должност и за нив не им наплаќа на граѓаните

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 85

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Специфично прашање ⁷¹	Потпрашање ⁷²	Критериуми за оценка	Индикатори
1	2	3	4
	МКУ и МКВ и за истите наплатува финансиски средства?	(7) Услугата за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност меѓу јавниот орган надлежен за решавање и институцијата од која се прибавува доказот и податокот се врши без надоместок. Се користи Правилник за размена на документи по службена должност бр. 01-323/1 од 01.02.2013 кој се повикува на закони кои се веќе изменети	
	Дали граѓаните се опслужуваат по принципот прв дојден прв услужен?	ФИФО стандард или Принцип Прв Дојден Прв Услужен Дали навистина секое поднесено Барање се опслужува по ист редослед	Постои систем земи бројче Процедура за процесирање на барања Дефинирана рамка за обработка на барањата која се почитува во целост
3. Дали матичните книги и базите на податоци се безбедни и пристапот до истите е ограничен и контролиран согласно дизајнираните и поставените системи на заштита?	Дали процедурите за заштита на лични податоци функционираат ефикасно во процесот на дигитализацијата на матичните книги?	Закон за заштита на лични податоци Членови 28 до 35	Не постојат ризици од злоупотреба на матичните податоци на граѓаните кои се во надлежност на УВМК
	Зошто надзорот врз областа на матичното работење, покажува слабости во секојдневното работење?	Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор Стандард 23 - известување за неправилности и стандард 24 - проверка и оценување на контролата	Ефикасен мониторинг и надзор врз матичното работењето на територијата на целата Република

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 86

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Специфично прашање ⁷¹	Потпрашање ⁷²	Критериуми за оценка	Индикатори
1	2	3	4
		Закон за инспекциски надзор, член 33 до 35 Стратешки планови на управата за водење на матичните книги	
	Дали системите, матичните податоци и базите и регистрите на матичните податоци ги исполнуваат стандардите за ИТ безбедност како што е предвидено?	Стандард за ИТ безбедност ИСО 27001:2013	Имплементираниот стандард за ИТ безбедност ISO 27001:2013 ефикасно ги штити системите и податоците на УВМК
	Дали размената на податоци се врши преку безбедна околина?	Стандард за ИТ безбедност ИСО 27001:2013 A.13.2. Пренос на информации	Размената на податоци со други институции се врши преку безбедна околина по претходно утврдени правила

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор 87

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

**Прилог 2 Фотографии од посетени одделенија, подрачни и месни
канцеларии**

Прилог 2А Евиденција и чување на матичните книги



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

88

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

89

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ



Ревизорски тим:

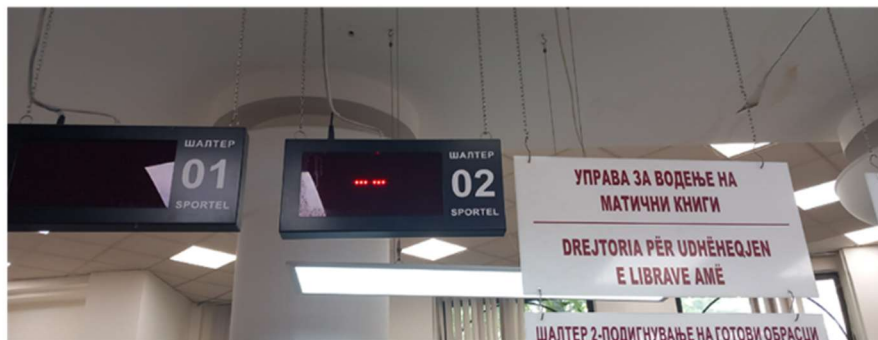
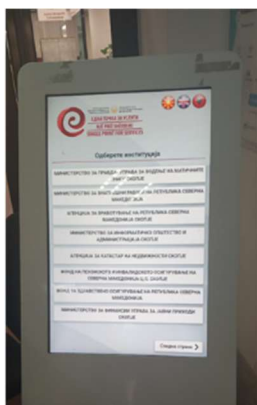
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

90

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Прилог 2Б Опслужување на граѓаните по принципот прв дојден прв услужен



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

91

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Прилог 2В Функционалност и сопственост на канцеларии



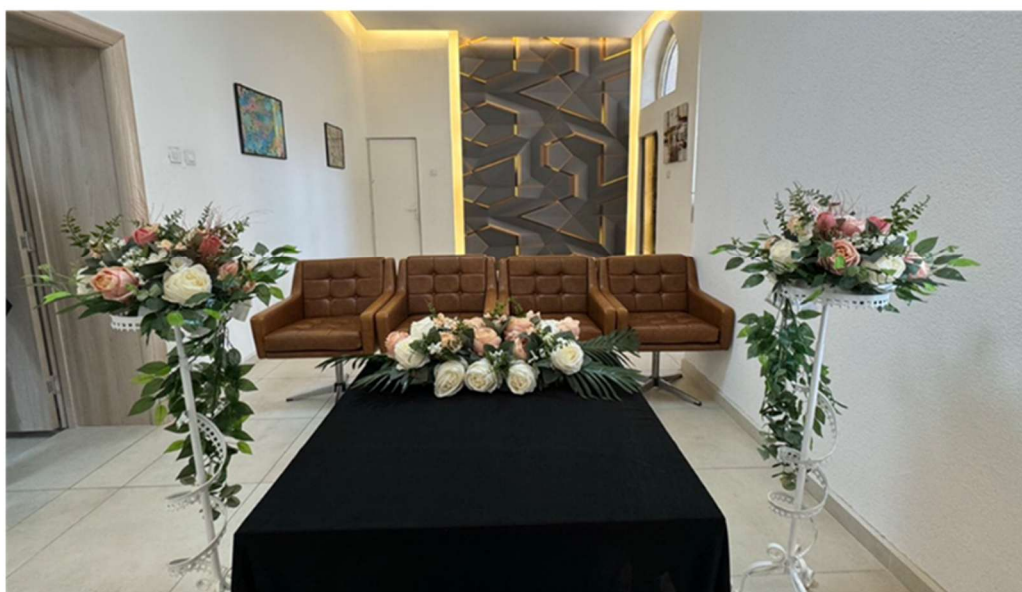
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

92

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ



Ревизорски тим:

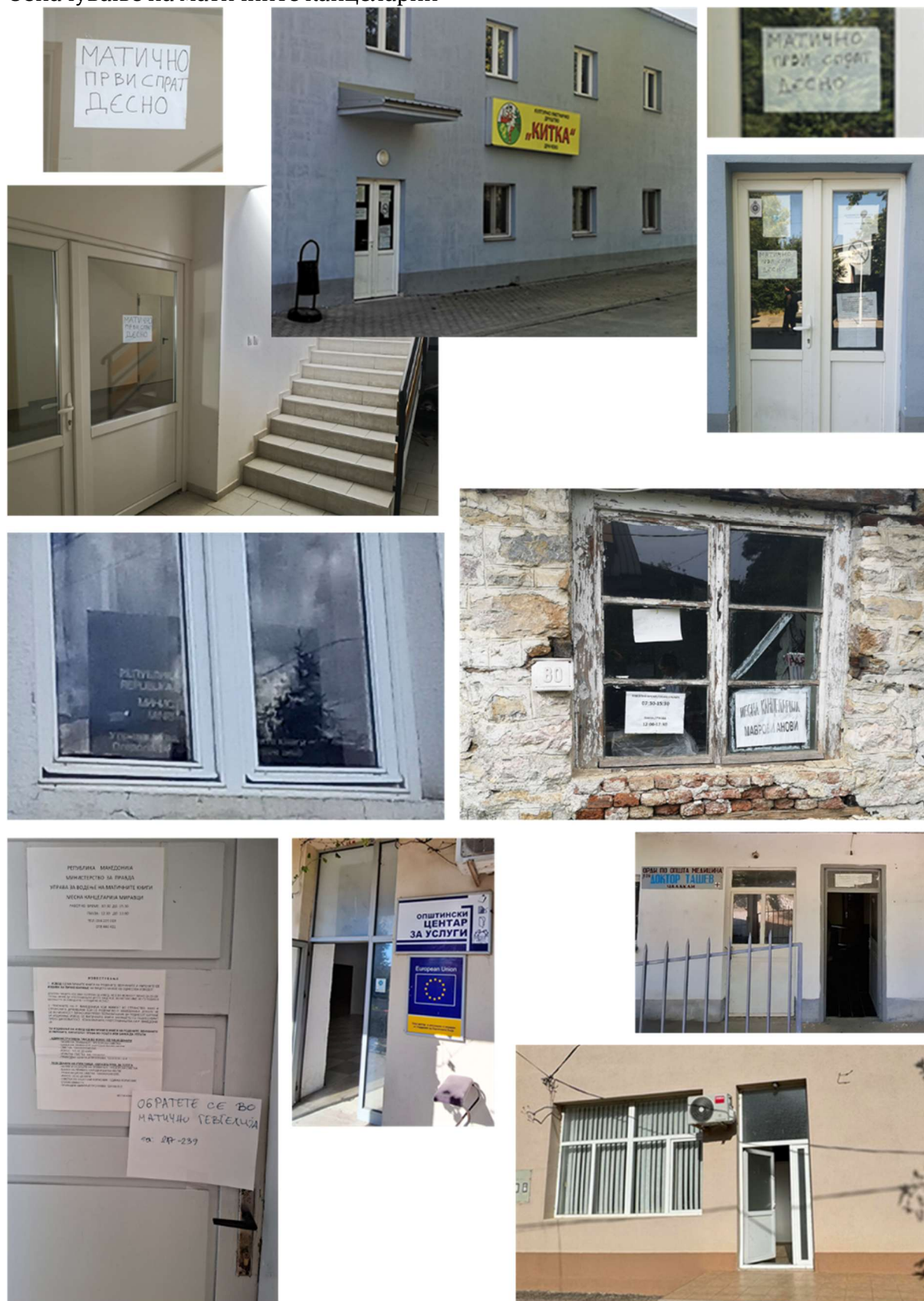
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

93

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ

Означување на матичните канцеларии



Ревизорски тим:

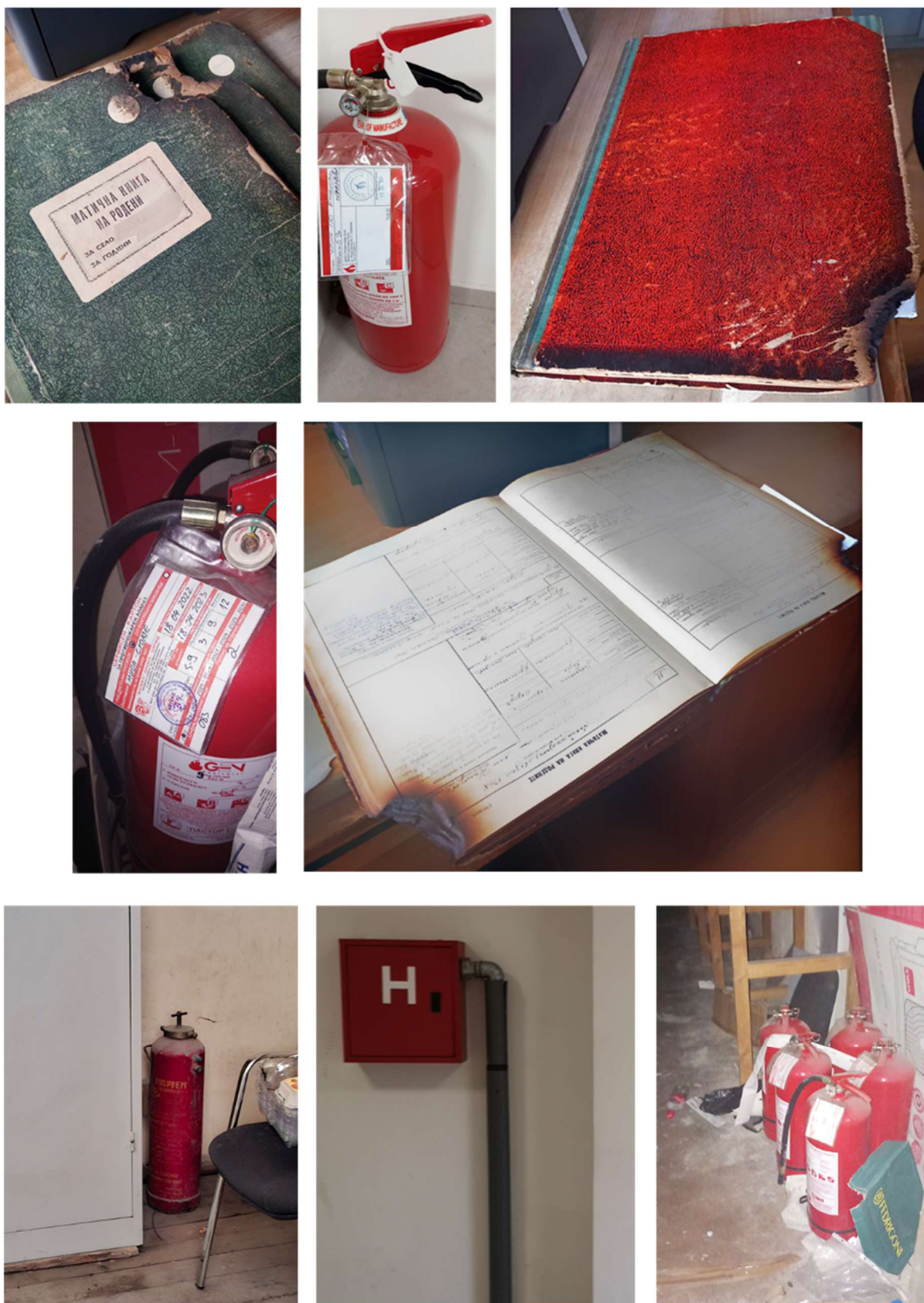
1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

94

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ ИТ РЕВИЗИЈА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ**

Прилог 2Г Против пожарна заштита



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

95



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave amë

Бр. / Nr. 05-1675/1
Скопје/Shkup, 04.07.2025

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISE SË VERIUT ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT			
Примено: Pranuar më: <u>08.04.2025</u>			
Орг. Един. Nj. org.	Зак. Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
<u>35-314/3</u>			

До: Државен завод за ревизија
Drejtuar:

Предмет: Одговор на нацрт-извештајот на ревизијата заведен под Наш број 08-1132/2
Lënda:

Врска:
Lidhja:

Почитувани/Të nderuar

Со дигитализацијата на матичните книги и процесите во Управата за водење на матичните книги значително се поедноставија и забрзаа услугите за граѓаните, а нивниот квалитет значително се подобри. Во насока на тоа, беа постигнати следниве резултати:

1. **Побрзо издавање на документи** - Наместо рачно пребарување во физички книги, со дигиталниот систем податоците се достапни веднаш, што ја скрати постапката за издавање на изводи за родени, венчани и умрени.
2. **Намалување на административните чекори** - Граѓаните добиваат документи по електронски пат, без потреба од физичко присуство, што значително ја намали гужвата.

Проектот за дигитализација на матичните книги беше започнат со цел да се модернизира работењето на Управата за водење на матичните книги и да се овозможи побрза, поефикасна и потранспарентна услуга за граѓаните. Првично беше планирано целиот процес да се заврши во 2022 година, но и покрај очекувањата, роковите неколку пати беа пролонгирани, што доведе до зголемување на трошоците. Ова одложување на роковите е резултат на административните и техничките предизвици. Еден од главните проблеми беше поврзан со фирмите надлежни за спроведување на проектот за скенирање и обработка на документите. Проблемите со јавните набавки и изборот на фирми, односно во текот на проектот за дигитализација на матичните книги, секоја година беше ангажирана различна фирма преку тендерски постапки за јавни набавки за скенирање и дигитализација на матичните книги, обработка и верификација на податоците, обезбедување на технолошка инфраструктура за складирање на дигитализираните документи. Доцнењето во тендерските постапки, како и жалбените постапки кај Државната комисија за жалби по јавни набавки, дополнително ги пролонгираа договорите и почетокот на работата, што доведе до понатамошни доцнења во извршувањето на обврските и одлагање на проектот за дигитализација на матичните книги.

Проектот за дигитализација на матичните книги е клучен чекор кон модернизација на услугите на граѓаните. Иако првично беше планирано да заврши во 2022 година, процесот се соочи со повеќе предизвици кои доведоа до пролонгирање на роковите и зголемување на трошоците, што се должи и на годишното менување на раководството на Управата за водење на матичните книги.

Како причини кои доведоа до зголемување на трошоците околу проектот за дигитализација на матичните



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave амë

книги:

- **Недоволно прецизно планирање во почетната фаза**, што резултираше со потреба од дополнителни ресурси и технички решенија.
- **Непредвидени технички и регулаторни барања**, кои бараа дополнително време за усогласување со безбедносните и правни стандарди.
- **Комплексноста на процесот на интеграција со постојните системи**, што предизвика потреба од доработка на софтверски решенија и дополнителни тестирања.
- **Финансиски и административни предизвици**, кои доведоа до доцнење на спроведување на одредени фази.

Свесни сме за наодите на ревизијата и сериозно ги анализираме забелешките. Нашата цел е да обезбедиме ефикасно завршување на процесот на дигитална трансформација. Зголемените трошоци околу Вашата забелешка, каде што е наведено дека во 2012 година еден скениран упис чини 4 денари, а последниот склучен договор во 2024 година подлежи и на надзор од страна на управната контрола, во кој учествуваа фирми од кои ние како институција ја избравме најповолната, а зголемувањето на цените произлегува од неколку клучни фактори:

1. **Лошо почетно планирање и непредвидени трошоци** - Една од главните причини околу Вашата забелешка за зголемување на трошоците е недоволното детално планирање на проектот на самиот почеток. Недоволната анализа на комплексноста на процесот доведе до:
 - Подоцнежна потреба за нови технолошки решенија кои не биле предвидени во првичниот буџет.
2. **Инфлација и раст на цените** - Во периодот од 2012 до 2024 година, цените на технолошките услуги и опрема значително се зголемија, што пред се се должи на:
 - **Општата инфлација** - зголемување на трошоците за услуги, плати и набавка на технолошка опрема.
 - **Подобрување на квалитетот и безбедноста** - Современиот процес на дигитализација вклучува повисоки стандарди за заштита на податоците, што доведува до дополнителни трошоци за софтвер, хардвер и безбедносни мерки.
 - **Технолошки напредок и усогласување со нови стандарди** - Во споредба со 2012 година, денес се користат посовицирани методи за скенирање, обработка и зачувување на податоците што носи повисоки оперативни трошоци, пораст на цените на софтверските решенија, новите верзии на софтверите за обработка на податоци, база на податоци и безбедност станаа поскапи.
3. **Дополнителен ангажман на човечки ресурси** - Првично, овој проект предвидуваше ограничен број на лица за внесување и обработка на податоци. Меѓутоа, поради доцнења и потребата од побрзо завршување, дополнително беа ангажирани, во повеќе наврати во текот на годините, лица со договор на дело. Во процесот на дигитализација беа ангажирани вработени со договор на дело првенствено за внесување на податоци. Сепак, поради потребите на институцијата и одредени организациски предизвици, тие беа вклучени и во извршување на други работни задачи. Оваа ситуација произлезе од неколку фактори:
 - Зголемен обем на работа што наложи дополнителен ангажман.
 - Недоволно дефинирани надлежности во почетната фаза на проектот.
 - Флексибилност во распределбата на работните задачи, со цел поефикасно извршување на тековните активности.
4. **Технолошки и безбедносни предизвици** - Како што проектот напредуваше, се појавија и нови предизвици, нови закони поврзани со безбедноста на податоците и интеграцијата со други системи. Ова доведе до дополнителни трошоци за:
 - Подобрување на системите за заштита на личните податоци согласно новите законски системи.
 - Надградба на кибер-безбедносни мерки за заштита од хакерски напади.



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave амë

- Интеграција со други е-влада системи. Овие дополнителни инвестиции беа неопходни за да се обезбеди сигурноста и долгорочната функционалност на системот, но истовремено го зголемија и буџетот на проектот.

Во поглед на контролата, иако според законските надлежности Министерството за правда имаше ингеренции да врши контрола и да обезбеди правилна имплементација на проектот, во текот на годините не беше спроведена ниту една контрола. Министерството за правда е одговорно за надзорот врз работата на Управата за водење на матичните книги и обезбедување дека процесите се спроведуваат согласно со прописите, одобрување и следење на финансирањето на проекти поврзани со дигитализацијата и модернизацијата на административните услуги, оценка на квалитетот на услугите што ги добиваат граѓаните и предлагање мерки за подобрување. Сепак, иако Управата спроведува крупен проект кој опфаќа дигитализација на околу 8.000.000 записи, Министерството не вршеше редовни контроли. Обврска на Министерството е да обезбеди отчетност за потрошените средства, да објавува редовни извештаи, да врши редовни и вонредни инспекциски надзор врз Управата за водење на матичните книги, и да има подобра координација со другите институции.

Според Колективниот договор потпишан 2022 година, работното време е флексибилно. Според членот од Колективниот договор, времето на пристигнување е од 7:30 до 8:30 часот, а времето на заминување е од 15:30 до 16:30 часот. За време на викенди се обавуваат регистрации, и така на пример, за да се спреми една венчавка, потребно е да се извадат преписи од книгата на родени за младоженците или изводи на родени, додека ги завршува своите обврски, матичарот за итни случаи со новороденчиња во лоша здравствена состојба ги пушта барањата за определување на матични броеви.

Согласно Правилникот за систематизација на работните места, во Управата се предвидени вкупно 806 работни позиции. Од доставениот список на вработени, заклучно со ноември 2024 година, во Управата се вработени 353 лица, односно пополнети се само 43,79% од предвидените работни места. Секој поднесен барање за вработување на лица со неопределен однос, Министерството за финансии го одбива. Последната реализирана согласност од Министерството за финансии беше во јануари 2023 година за вкупно 34 договори на неопределено време. Договорите на определено време постоеја до 2023 година, а секое поднесено барање до Министерството за финансии било одбиено.

Се согласуваме со целта на ревизијата да обезбеди подобрување на процесите, но сметаме дека извештајот не ја отсликува целосната слика на ситуацијата и не ги зема во предвид сите фактори кои влијаеле на текот на проектот. Во оваа насока, сакаме да истакнеме неколку аспекти кои не се доволно разгледани, а кои значајно влијаеле на имплементацијата и финансните на проектот:

- 1. Недостаток на контекст и објаснување на сложеноста на проектот**
Извештајот не ги зема во предвид техничките и административните предизвици на кои наидовме при имплементацијата на проектот. Промени во законодавството и нови технолошки барања кои се појавија за време на проектот доведоа до потреба за дополнителни адаптации и трошоци.
- 2. Неусогласеност со реалните околности и технолошки напредок**
Ревизијата ја игнорира динамиката на инфлацијата и технолошкиот напредок во последните години, што значително го зголеми буџетот за дигитализација. Првично предвидениот буџет не бил доволен да покрие потребата за модернизација на инфраструктурата и за усогласување со новите безбедносни стандарди. Во извештајот, оваа реалност не е соодветно земена предвид, што води до несправедно оспорување на зголемените трошоци.
- 3. Погрешно наведени причини за зголемување на трошоците**
Извештајот ја минимизира потребата од дополнителен човечки ангажман и трошоците поврзани со ангажманот на договорни работници, како и технолошките и безбедносните предизвици што се јавија за време на проектот. Дополнителните ресурси беа неопходни за брзо завршување на проектот и обезбедување на висок стандард за безбедност за заштита на личните податоци.
- 4. Недостиг на контрола од страна на надлежните институции**



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave amë

Иако се споменува дека Министерството за правда имало надлежност за контрола, не се наведува дека во текот на проектот не е спроведена никаква контрола од страна на ова министерство. Ова значително ја нарушува отчетноста и транспарентноста на проектот. Поради недостиг на редовни контроли, не можевме навремено да идентификуваме и решаваме проблеми кои потоа влијаеја на реализацијата на проектот.

5. **Недостаток на објаснување на кадровската ситуација**
Извештајот не ги разгледува комплицираните кадровски предизвици со кои се соочуваме, како што се недостигот на доволен број на вработени и одбивањето од страна на Министерството за финансии да дозволи нови вработувања. Оваа ситуација значително го отежна процесот на дигитализација и имаше директен ефект на времето потребно за завршување на проектот.
6. **Значајноста на базата на податоци за сите институции**
Во извештајот не е доволно нагласена важноста на создадената база на податоци и нејзината корист од страна на сите институции. Дигитализацијата на матичните книги не само што ја подобри ефикасноста на нашата институција, туку и обезбеди стабилна основа на податоци која е користена од многу други државни институции. Ова е важен фактор за подобрување на административната транспарентност, заштитата на лични податоци и соработка меѓу различни институции. Проектот значително ја подобри влезната и излезната комуникација меѓу различните државни институции, а не се спомнува дека базата на податоци која е креирана, сега служи како основа за други е-владини услуги, што ја прави оваа дигитализација клучна за модернизацијата на јавната администрација.

Во целост, извештајот не ја отсликува целосната ситуација и ги минимизира бројните фактори кои влијаеле на имплементацијата на проектот. Сметаме дека ревизијата треба да го разгледа проектот во контекст на технолошките и административните предизвици, како и да ја земе предвид динамиката на инфлацијата, технолошките напредоци и човечките ресурси потребни за успешно завршување на проектот, како и важноста на базата на податоци која е од корист на сите институции.

Во однос на наведениот износ за вообичаената цена на сертификатот од 3.780 денари за период од една година или 5.340 денари за период од две години, врз основа на потрошените 8.500.000 евра за пет години за дигитализација, сакаме да посочиме неколку важни аспекти кои не се точно одразени во оваа проценка:

1. **Не е точно да се пресметуваат цените на сертификатите врз основа на вкупниот буџет за дигитализација:** Потрошените 8.500.000 евра за проектот за дигитализација на матичните книги покриваат широк опсег на активности, вклучувајќи набавка на технологија за дигитализација, софтверски решенија, интеграција на системи, безбедност на податоците и инфраструктура кои би се потрошиле и да не се спроведуваше овој проект. Овие трошоци не се директно поврзани со цената на издавањето сертификати, бидејќи тие се резултат на широките технолошки и административни инвестиции потребни за целокупната дигитализација. Пресметката на цената за сертификатите треба да се разгледа како дел од целокупната функционалност на дигиталниот систем и не може да се базира само на вкупните трошоци за дигитализација.
2. **Одржливост на проектот врз основа на ISSAI стандардите за ревизија на успешност:** Според Меѓународните стандарди за ревизија на јавниот сектор (ISSAI), успешноста на проектот не се оценува само по почетните трошоци, туку и по неговата долгорочна одржливост и ефективност. Одржливоста на проектот за дигитализација вклучува континуирани инвестиции за одржување, надградба на системот, заштита на податоците и ефикасноста на новиот дигитален систем. Проектите на ова ниво треба да бидат проценувани во контекст на долгорочните бенефити што ги носат, како што се побрзи и попрецизни услуги за граѓаните, намалување на административните трошоци и зголемена транспарентност.
3. **Не се земени предвид дополнителните трошоци за безбедност и одржување:** При пресметувањето на цената за сертификатите не се земаат во предвид дополнителните трошоци за одржување на дигиталната инфраструктура, технолошки напредок, ажурирање на софтверите и хардверите, како и безбедносни мерки за заштита на лични податоци согласно новите законски



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave амë

стандарди. Овие трошоци се неопходни за обезбедување на долговечноста и сигурноста на системот, што значително ја зголемува цената на услугите, но исто така обезбедува висококвалитетна и безбедна услуга на граѓаните.

4. **Принципите на Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија:** Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија бара дека ревизијата треба да се спроведува со објективност, транспарентност и со почитување на стандардите на ефикасност. Важно е при ревизијата да се направи целосна проценка на проектот за дигитализација, вклучувајќи ги сите аспекти на трошоците и придобивките, а не да се фокусираме само на една поединечна ставка како што е цената на сертификатите. Евалуацијата треба да ја земе предвид целокупната корист од проектот, како што е зајакнување на јавните услуги, намалување на административните трошоци и подобрување на транспарентноста на системот. Без оглед на инфлацијата цената на изводот не е поскапена, при што цената на сите други услуги и сертификати кои ги издаваат други институции се зголемени повеќе од два пати почнувајќи од 2019 година до денес.
5. **Погрешна поврзаност помеѓу вкупните трошоци и цената на сертификатите:** Се обидуваме да укажеме дека цената на сертификатите, која е наведена како 3.780 денари за една година или 5.340 денари за две години, не е директно поврзана со вкупниот буџет за дигитализација. Секако, проектот за дигитализација создава потенцијал за многу подобра и побрза услуга, што ќе резултира со значителни придобивки за граѓаните, но оваа пресметка не ја одразува реалната економија на услугата врз основа на инвестициските трошоци и трошоците за одржување на системот.

Заклучок: Сметаме дека анализа на цената на сертификатите треба да ги вклучи сите аспекти на проектот за дигитализација, не само почетните трошоци, туку и долгогодишните трошоци за одржување, безбедност, и надградба на технологијата. Извештајот треба да ја разгледа и долгорочната одржливост на проектот, кој е многу повеќе од едноставен трошок за издавање сертификати, и да ја вклучи вредноста што ја носи за граѓаните и за јавната администрација.

Со имплементацијата на дигитализацијата и употребата на електронските услуги во процесот на поднесување барања за изводи, значително се намалени трошоците и време што граѓаните ги трошат за добивање на потребните документи. Примената на електронските системи овозможува поефикасно и побрзо обработување на барањата, што доведува до значајни заштеди и подобрување на корисничкото искуство.

Заштеда на трошоците за граѓаните:

Во изминатите години, просечните патни трошоци што граѓаните ги плаќаат за физичко поднесување на барања за изводи изнесуваат значителни средства. Примерот со патните трошоци на граѓаните кои се наоѓаат во различни градови во Република Северна Македонија покажува дека тие плаќаат просечно 340 евра годишно за транспорт. Овие трошоци се резултат на потребата за патување на шалтерите за да се поднесат барањата, што во многу случаи подразбира повратни билети за автобус или други јавни превозни средства.

Според податоците, во периодот од 2020 до 2024, вкупните патни трошоци изнесуваат 728.524 евра, што значително ги оптоварува граѓаните. Овие средства можат да бидат заштедени ако граѓаните започнат да ги користат електронските услуги за поднесување барања, бидејќи тие не мора да патуваат на шалтерите, туку може да го завршат процесот од дома или од било кое друго место преку интернет.

Електронски документи и намалување на трошоците:

Со воведувањето на електронски документи, како што е електронскиот извод и дигиталната идентификација, граѓаните можат да го добијат потребното решение без да чекаат во редови или да



Управа за водење на матичните книги Drejtoria për udhëheqjen e librave amë

трошат време и пари на патување. На пример, издавањето на матичен број за новороденче може да се реализира во рок од еден ден преку порталот, наместо да се чекаат денови или недели за процесирање на документи.

Примерот со електронски изводи покажува значителни заштеди во процесот на издавање документи, при што за граѓаните нема потреба за физички контакт со администрацијата. Ова не само што го намалува времето што се троши, туку и ги елиминира патните трошоци што инаку ќе биле неизбежни.

Невозможност за утврдување еднаква цена за изводите:

Тврдењето дека еден извод чини 3.780 денари за период од една година или 5.340 денари за две години врз основа на потрошените 8.500.000 евра за дигитализација, не е точно и не ја рефлектира реалноста на ситуацијата. Оваа пресметка не го зема во предвид целиот спектар на заштеди и бенефити кои се постигнуваат преку електронските услуги. Освен тоа, дигитализацијата и електронските услуги за издавање документи не се само инвестиции во инфраструктура, туку и подобрување на квалитетот на услугите, намалување на административните трошоци и значително зголемување на брзината на процесите.

Во контекст на стандардите на ISSAI (Меѓународни стандарди за ревизија на успешност) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија, мора да се истакне дека ревизијата на успешност и ефикасноста на проектите од дигитализација не се мери само преку почетните трошоци, туку и преку долгорочните заштеди и позитивни ефекти за граѓаните и администрацијата. Наместо да се потценуваат овие важни аспекти, како што е намалувањето на трошоците за патување, треба да се нагласи дека дигитализацијата нуди долгорочни заштеди што можат да се искористат за натамошни подобрувања и за надминување на други административни предизвици.

Заклучок:

Заштедите што граѓаните ги постигнуваат со дигитализацијата не се само во поглед на патните трошоци, туку и во забрзувањето на процесите за издавање документи, што ја прави јавната администрација многу поефикасна. Воведувањето на електронски услуги го зголемува нивото на задоволство на корисниците, а истовремено ја намалува потребата за физичко присуство на шалтерите. За разлика од традиционалниот начин на издавање документи, електронските услуги ја реформираат администрацијата, со што се создаваат услови за подобра и поефтина услуга за сите граѓани.

Во прилог Ви ги доставуваме извештаите за исо стандардот 27001 за 2023 и 2024 година

Со почит/ Me respekt,



**Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

Добиени се забелешки бр. 05-1675/1 од 04.04.2025 година на Нацрт извештајот за извршена ИТ ревизија како ревизија на успешност на тема „Дигитализација на матичните книги“ бр. 35-314/1 од 24.02.2025 година, од страна на Фатон Фазлиу, в.д. директор на Управата за водење на матични книги, заведени во Државниот завод за ревизија под број 35-314/3 од 08.04.2025 година.

Доставените забелешки се дадени во општ формат без да посочуваат на кои утврдени состојби се однесуваат.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Дадените забелешки на утврдената состојба која се однесува на намалување на трошоците за граѓаните, а се поврзани со **точка 1.9. не се прифаќаат**, од причина што ревизијата во таа точка ги истакна позитивните придобивки на процесот на дигитализација на матичните книги и воспоставување на електронскиот матичен регистар. Во прилог на забелешките не се доставени дополнителни докази кои би имале влијание на промена на утврдените состојби.
2. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.1.1.3.** кои се однесуваат на координација и надзор при дигитализација на матичните книги **не се прифаќа** од причина што ревизијата наведените состојби ги имаше во предвид при извршување на ревизијата.
Субјектот ги наведува причините за зголемување на трошоците, како и трошоците поврзани со ангажманот на договорни работници, технолошките и безбедносните предизвици што се јавија за време на проектот и дополнителни ресурси неопходни за брзо завршување на проектот и обезбедување на висок стандард за безбедност и заштита на податоци. За ангажманот на договорните работници ревизијата има дадено детално образложение во точка 3.1.2.2. За постигнување на високи стандарди за безбедност и заштита на податоци, ревизијата даде детално образложение во точките 3.3.1, 3.3.2., 3.3.3., 3.3.4. и Прилог 3 од ревизорскиот извештај.
3. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.1.1.6** која се однесува на недостаток на контрола од страна на надлежни институции, **претставува образложение** за настанатата состојба. Иако Министерството за правда имало надлежност за вршење контрола од страна на истото не е спроведена контрола до денот на ревизијата со што значително се нарушува отчетноста и транспарентноста на проектот.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

4. Забелешките на утврдените состојби во **точката 3.1.2.** која се однесува на сложеност на проектот односно промени во законодавство и нови технолошки барања кои се појавија за време на проектот доведоа до потреба за дополнителни адаптации и трошоци, како и неусогласеност со реалните околности и технолошкиот напредок, односно првичниот утврдениот буџет не бил доволен да ја покрие потребата од модернизација на инфраструктурата **не се прифаќаат**. Забелешките претставуваат објаснување за причините на утврдената состојба. Во извештајот, дадено е детално објаснување за финансирањето на процесот на дигитализација, каде се земени во предвид склучени договори за набавка на нова опрема, развој и надградба на апликативни системи (табела број 1 од точка 1.5.).
5. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.1.5.** која се однесува на состојбата со квалификуван и обучен кадар, **преставува објаснување** на причините за утврдените состојби. Ревизијата истите ги имаше во предвид при утврдување на состојбата во наодот.
6. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.2.2.** која се однесува на Електронски изводи **не се прифаќа**, поради тоа што дадените забелешки за цените на сертификатите за електронски потпис, иако се материјално незначителни како што е нагласено во забелешката во однос на вкупната цена на дигитализацијата, бројот на неискористени сертификати за електронско потпишување на електронски издадените изводи од матични книги е 70,49% (графикон број 17 од ревизорскиот извештај) и значително влијае врз функционирање на системот за издавање на електронски изводи од матичните книги и врз мислењето на граѓаните за транспарентноста и отчетноста на Управата за водење на матични книги.
7. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.3.3.1.** која се однесува за Уписи и промени во електронскиот матичен регистар **не се прифаќа**, поради тоа што со истите се потврдува утврдената состојба и причините за настанување на истата.
8. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.3.5.** која се однесува на размена на податоци и значајност на базата на податоци **не се прифаќа**, бидејќи не се доставени дополнителни докази кои би имале влијание на утврдените состојби. Ревизијата ги имаше во предвид сите овие укажувања во текот на ревизијата при констатирање на состојбата во наодот. Дополнително ревизијата оваа состојба ја образложи и во точките: 1.2., 1.5., 1.6., 1.7., 1.9., 3.1.4., 3.2., 3.2.2., 3.2.3. и 3.3.5..

9. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.3.4.2.** која се однесува на исполнување на барањата од стандардот ИСО 27001:2013, **делумно се прифаќа** и истата ќе биде обелоденета во конечниот извештај. Кон забелешките за овие состојби доставени се дополнителни документи кои не ни беа презентирани во текот на ревизијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

Овластен државен ревизор

3