ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА ИТ РЕВИЗИЈА КАКО РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ТЕМА
УСОГЛАСЕНОСТ НА ПРОЦЕДУРИ ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЦЕНТРАЛЕН РЕГИСТАР НА НАСЕЛЕНИЕ

08 2024 04 14

16 МИР, ПРАВДА И СИЛНИ ИНСТИТУЦИИ

Скопје, јуни 2025 година

СОДРЖИНА

Список на кратенки 3
Поимник на термини 4
Резиме 5
1. Вовед 9
2. Опис на предметот и опфат на ревизијата 11
3. Наоди 19
3.1. Законска рамка 19
3.2. Безбедност на личните податоци во ЦРН и изворниците на податоци...25
4. Заклучок 29
5. Нагласување на прашања од неизвесност 30
6. Препораки 31

Прилози

Прилог 1: Листа на правни лица кои се поврзани на Платформата за интероперабилност
Прилог 2: Регистар на правни лица кои користат податоци содржани во Централен регистар на население
Прилог 3: Табеларен преглед на работните места во МДТ со процент на пополнетост
Прилог 4: Технологии применети за ЦРН
Прилог 5: Забелешки по нацрт извештај
Прилог 6: Одговор на Забелешки по нацрт извештај

Список на кратенки

ЕМБГ	Единствен матичен број на граѓанинот
ЗЦРН	Законот за централен регистар на население
ИКТ	Информациско комуникациски технологии
ИОП	Платформа за интероперабилност
ИТ	Информатичка технологија
ISSAI	Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции
МВР	Министерство за внатрешни работи
МДТ, Министерство	Министерство за дигитална трансформација[1]
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
УВМК	Управа за водење на матичните книги
ЦРН, Регистар	Централен регистар на население
ЦРРСМ	Централен регистар на Република Северна Македонија

[1] Министерството за информатичко општество и администрација, во јуни 2024 година се трансформира во Министерство за јавна администрација и Министерство за дигитална трансформација. Службен весник на Република Северна Македонија број 121/24.

Поимник на термини

Изворник на податоци	Надлежен орган кој прв пат врши упис, промена или бришење на личен податок и обезбедува чување на личните податоци врз основа на закон и истиот има својство на контролор и обработувач на податоците од поединечните бази на податоци.
ICAO	Меѓународна организација за цивилно воздухопловство. ICAO стандардизира пасоши на основа на автоматско читање во целиот свет. На овој начин, се овозможува побрзо обработување на податоците и се избегнува процедурата на нивно рачно внесување во компјутер.
ISO	Меѓународната организација за стандардизација, кратенка: ISO (англ. International Organization for Standardization) е најголемата организација во светот која се занимава со развој и публикација на доброволни меѓународен стандард/меѓународни стандарди.
Ticketing system (систем за тикети)	Систем за тикети е софтверско решение што се користи за управување, следење и решавање на пријави, барања или инциденти во рамки на една организација. Секое барање или проблем што го пријавува корисник или вработен се претвора во „тикет“ – запис што содржи детали за проблемот, статусот, одговорниот персонал и комуникацијата поврзана со неговото решавање.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 34-23/14
Дата: 30.06.2025

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизијата на информациски системи како ревизија на усогласеност на тема „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ кај Министерството за дигитална трансформација, правен наследник на Министерството за информатичко општество и администрација, за период од 2019 година до 2024 година.

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Врз основа на извршената ревизија, заклучивме дека освен за состојбите кои се однесуваат на капацитетот на човечки ресурси, недефинирани чувствителни работни позиции, отсуство на процедури за активностите поврзани со функционирање на Централниот регистар на население, за утврдување на исполнување на стандардите за квалитет на податоците, недостаток на дефинирани стандарди за примена на ИТ безбедност, системски контроли за размена на податоци меѓу институциите кои би спречиле заобиколување на Централниот регистар на население, активности за функционирање на Централен регистар на население во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, стандарди, упатства, договори и воспоставени политики.

Централниот регистар на население е интегрирана база на лични податоци на населението во Република Северна Македонија, која и се води во електронска форма во Министерството за дигитална трансформација. Интегрираната база се генерира врз основа на автоматско интегрирање на податоците содржани во поединечните бази на податоци што ги водат надлежните органи, Министерството за внатрешни работи, Министерството за дигитална трансформација[2] -Управа за

[2] 17 декември 2024 година, донесени се измените на Законот за матична евиденција, со кои наместо како орган во Министерството за правда, Управата станува орган во Министерството за дигитална трансформација. Службен весник на Република Северна Македонија број 255/24

водење на матични книги и надлежниот орган за водење на адресниот регистар на Република Северна Македонија.
Согласно со одредбите на Законот за централен регистар на население уредно е водење на поединечните бази на податоци, како и пристапот и обработката на податоците содржани во Регистарот од страна на другите субјекти кои се однесуваат на личните податоци на граѓаните на Република Северна Македонија, како и на податоците за странски државјани со регулиран престој во Република Северна Македонија подолго од една година.

Со ревизијата ги опфативме следните области:

- Законска рамка и
- Безбедност на личните податоци во ЦРН и изворниците на податоци.

Со ревизијата утврдивме отсуство на стручен и квалификуван кадар особено во одделението за стандардизација и сертификација во министерството, како и отсуство на процедури за утврдување на исполнување на стандардите за квалитет на податоците, што влијае врз квалитетот на податоците во ЦРН. Податоците за граѓаните кај изворниците на податоци влијаат на надлежните органи и други субјекти да употребуваат податоци со несоодветен квалитет.

Од направените анализи утврдивме дека синхронизацијата на податоците од изворниците со ЦРН е на дневна основа, што остава можност за фреквентни промени на податоци кај изворниците во текот на 24 часа, поради што постојат разлики помеѓу податоците во ЦРН и податоците во изворникот каде има промена што придонесува институциите кои користат податоци од ЦРН да користат и обработуваат не ажурирани податоци за граѓаните.

Од направените анализи на имплементацијата на законската и подзаконската регулатива која се однесува Централниот регистар на население утврдивме дека отсуствуваат механизми за потврдување на стандардизиран квалитет на податоците во изворниците на податоци, Правилник за стандардите и правилата за безбедност на информациските системи што се користат во органите за електронска комуникација, неусогласеност во поглед на барањето за интеграцијата и синхронизацијата на податоците од изворниците на податоци во реално време.

Министерството има одговорност за функционирање на повеќе значајни системи за јавниот сектор, како и безбедноста на мрежни информациски системи на другите институции, но недоволниот број на вработени кои се ангажирани за извршување на активности за реализација на должностите во повеќе сектори и одделенија, отсуството на раководители на повеќе сектори и одделенија како и не дефинираните чувствителни работни позиции во актот за систематизација на работните места во Министерството за дигитална трансформација предизвикуваат преоптовареност на постојните вработени и го доведува во прашање навремено, квалитетно и ефикасно извршување на надлежностите, како и нефункционалност на системите.

Недостатокот на пишани процедури за управување со ЦРН не е во согласност со законската регулатива и стандарди, и може да доведе до неконзистентно толкување на законските надлежности за одобрување на пристапот до ЦРН, без ревизорска трага и двојна контрола.

Врз основа на направената анализа на доставените податоци и извештаи за преземени податоци од ЦРН утврдивме дека дозвола за пристап и користење на податоци од ЦРН имаат 11 надлежни органи и други субјекти и во 2024 година реализирани 1.634.415 повици, од кои 23.658 се неуспешни. Објавениот регистар на надлежни органи и други субјекти што користат податоци од ЦРН на веб страната на МДТ содржи нецелосна евиденција на податоците за овие правни субјекти, како и до кои податоци на граѓаните имаат дозвола за пристап. Истовремено имаме размена на податоци со заобиколување на ЦРН. Овие состојби не се усогласени со законски утврдени надлежности на институциите, што може да ја наруши заштитата на личните податоци и да ја намали довербата во институциите.

Отсуството на контрола од страна на Министерството врз изворниците на податоци во исполнување на минималните стандарди за административна безбедност создава ризик за безбедноста на податоците. Ова може да ја намали довербата во системот и да ја загрози заштитата на податоците, што би имало негативни последици за интегритетот и безбедноста на податоците во целокупниот систем.

Дел од испратените известувања за несовпаѓање на личните податоци, содржани во поединечните бази на податоци не се евидентирани на начин кој овозможува навремена достава, проверка и следење на нивната содржина, што влијае на навременоста и ефикасноста на комуникацијата со изворниците на податоци.

Во делот на нагласување на прашања од неизвесност ги истакнуваме состојбите кои се однесуваат на имплементација на донесените измени на Законот за централен регистар на население, со кои се дефинира дека „инспекциски надзор над примената на одредбите од овој закон, другите прописи и општи акти донесени врз основа на овој закон врши секторот надлежен за инспекциски надзор во рамките на Министерството“. Министерството нема измени на актите за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места со кои би се овозможиле законските надлежности на министерството за инспекциски надзор.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки со цел преземање на мерки и активности за подобрување на состојбите со човечките капацитети, подготовка и одобрување на пишани процедури за ЦРН и другите системи кои се во надлежност на МДТ, подготовка на прирачници и воведување на механизми за проверка на стандардите за квалитет на податоците, детални контроли за проверка на минималните физички и административни услови за безбедност, воведување на системски контроли за размена на податоци меѓу институциите и воведување на автоматизиран и координиран механизам за следење на нотификациите за несовпаѓање на личните податоци содржани во поединечните бази на податоци.

Од страна на министерот на Министерството за дигитална трансформација доставени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Истите се разгледани и утврдено е дека двете забелешки претставуваат известување за преземени активности.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизијата на информациски системи како ревизија на усогласеност на тема „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ кај Министерството за дигитална трансформација, правен наследник на Министерство за информатичко општество и администрација, за период од 2019 година до 2024 година.

1.2. Ревизијата на информациски системи како ревизијата на усогласеност од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година, донесена согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Ревизијата на информациски системи како ревизијата на усогласеност на тема „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ е одговорност на раководството на Министерството за дигитална трансформација застапувана и од:

- м-р Стефан Андоновски, министер на Министерство за дигитална трансформација, од 23 јуни 2024 година;
- м-р Наим Бајрами , Министер на Министерство за информатичко општество и администрација, од 10 февруари 2024 година до 20 јуни 2024 година;
- д-р Азир Алиу, Министер на Министерство за информатичко општество и администрација, од 28 февруари 2023 година до 9 февруари 2024 година;
- д-р Адмирим Алити, Министер на Министерство за информатичко општество и администрација, од 16 јануари 2022 година до 28 февруари 2023 година;
- д-р Јетон Шаќири, Министер на Министерство за информатичко општество и администрација, од 28 август 2020 година до 16 јануари 2022 година;
- м-р Дамјан Манчевски, Министер на Министерство за информатичко општество и администрација, од 01 јуни 2017 година до 28 август 2020 година;

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешни контроли кои што се релевантни за Централниот регистар за население кај Министерството за дигитална трансформација во согласност со Законот за Централен регистар на население и подзаконските акти.
Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации се во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, стандарди, упатства, договори и воспоставени политики.

1.4. Одговорност на ревизорите е, врз основа на извршената ревизија, да изразат

заклучок за тоа дали усогласеноста на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на населени во сите материјални аспекти е во согласност со Законот за Централен регистар на население и законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, стандарди, упатства, договори и воспоставени политики..

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI)[3] и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата на информациски системи како ревизијата на усогласеност со цел да добиеме разумно уверување дека предметот на ревизија „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ е во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и процената на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за темата „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Веруваме дека ревизорските докази кои што ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашиот ревизорски заклучок.

[3] ISSAI 100 „Основни принципи на ревизија во јавниот сектор“, ISSAI 400 „Принципи на ревизија на усогласеност“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизија на усогласеност“

2. Опис на предметот и опфат на ревизијата

Централниот регистар на население во електронска форма обезбедува унифициран и единствен начин на водење на поединечните бази на податоци за населението, врз основа на утврдени стандарди и процедури. ЦРН треба да претставува единствена база на податоци која ќе обезбеди ажурирани информации за населението во Република Северна Македонија. Исто така, со воспоставување на овој регистар се овозможува користење на електронските услуги од страна на граѓаните преку Националниот портал за е-услуги[4].

Министерството за дигитална трансформација, со измените на Законот за организација и работа на органите на државната управа[5] почнува со работа во 2024 година како правен наследник на МИОА[6]. Мисија на МДТ е забрзување на дигиталната трансформација на македонското општество, поттикнување на модерно, безбедно и инклузивно дигитално општество, поттикнување на иновациите, зајакнувањето на сајбер-безбедноста и промовирањето на е-владеењето. Министерството има за цел да создаде поефикасна и меѓусебно поврзана јавна администрација, истовремено зголемувајќи ја севкупната технолошка конкурентност на земјата.

Со фокус на дигитализацијата, безбедноста на мрежите и развојот на ИКТ, министерството е одговорно за унапредување на телекомуникациската инфраструктура, интеграција на новите технологии и воспоставување на регулаторни рамки усогласени со меѓународните стандарди. Преку стратешки иницијативи и меѓу секторска соработка, Министерството се стреми да ги подобри дигиталните јавни услуги, да промовира донесување одлуки водени од податоци и да ги поддржи бизнисите во прилагодувањето на дигиталната економија. Водејќи ја дигиталната агенда на Република Северна Македонија, Министерството треба да го отвора патот за поагилна, транспарентна и технолошка иднина.

Како централно владино тело за дигитален развој, Министерството за дигитална трансформација е одговорно за:

- Развој и промоција на информатичкото општество – Поттикнување на дигиталното окружување во сите сектори за овозможување на иновациите и економскиот раст;
- Технолошки развој и култура – Поддршка на интеграцијата на новите технологии и поттикнување на култура на континуирано учење;
- Стратешко планирање – Подготовка на клучните документи за политиките за дигитална трансформација;

[4] www.uslugi.gov.mk
[5] Службен весник на Република Северна Македонија број 121/24
[6] Член 19 , член 28 и член 29 од Законот за организација и работа на органите на државната управа

- Дигитални вештини – Организирање и спроведување на програми за подобрување на дигиталните компетенции на работната сила;
- Сајбер-безбедност – Обезбедување на безбедноста на мрежите и информациските системи за заштита на инфраструктурата на јавниот и приватниот сектор;
- Е-влада – Предводници на дигитализацијата на јавните услуги за подобрена ефикасност и пристапност;
- Управување со ИКТ инфраструктура – Развивање и одржување на национален регистар на информациски и комуникациски системи во рамките на владините институции;
- Интегрирани дигитални мрежи – Управување со безбедна размена на податоци, интероперабилност и унапредување на дигиталната инфраструктура во јавната администрација;
- Мониторинг и стандардизација на ИКТ – Следење на глобалните трендови во информациските и телекомуникациските технологии и имплементација на меѓународни стандарди и
- Телекомуникации и инфраструктура – Надгледување на развојот и регулирањето на телекомуникациските мрежи за поддршка на националното дигитално поврзување.

Количеството на податоци, кое е иницијално преземени од изворниците на податоци: МВР, УВМК и ЦРРСМ е даден на сликата подолу:

Слика 1 – Иницијална количина на податоци интегрирани во ЦРН

Институција	Податоци	Број на иницијално импортирани податоци	Број на податоци по направена нормализација
МВР	Матичен број	2591504	2591320
МВР	Лична карта	1856514	1856514
МВР	Патна исправа	1876426	1876426
МВР	Постојан престој	703	703
МВР	Привремен престој	27146	27146
МВР	Умрени	548015	548015
УВМК	Родени	914946	914946
УВМК	Умрени	123807	123807
УВМК	Венчани	143016	143016

Софтверското решение за ЦРН им овозможува на институциите кои работат со личните податоци на граѓаните, како законска обврска во институциите за спроведување на административните постапки, да ги обезбедат најновите и најпрецизни податоци за граѓаните. Согласно Законот за централен регистар на население, право на користење имаат органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон, судовите, јавните обвинителства, државното правобранителство, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, правни лица кои даваат и обезбедуваат услуги од јавен интерес, односно субјекти од областа на образованието, здравството, социјалната и детската заштита, финансиите, банкарството, осигурувањето, енергетиката, водоснабдувањето, електронските комуникации, поштенските услуги и комуналните услуги. На следниот дијаграм е даден преглед на регистарот на население и размена на податоци со релевантни институции:

Слика број 2 – Интеграциски точки на ЦРН[7]

Главните засегнати страни на решението за ЦРН се изворниците на податоци, Министерство за внатрешни работи, Министерство дигитална трансформација[8] – Управа за водење на матичните книги и Централен регистар на Република Северна Македонија. Овие институции обезбедуваат податоци за граѓаните согласно нивната надлежност, и истите ги ажурираат постоечките

[7] Сликата е земена во оригинал од МДТ

[8] Управата за водење на матични книги, од 17 декември 2024 година, со носење на измените на Законот за матична евиденција , со кои наместо како орган во Министерството за правда, Управата станува орган во состав Министерството за дигитална трансформација со својство на правно лице . Службен весник на Република Северна Македонија број 255/24

информации во ЦРН. Овие институции, исто така, можат да користат податоци од ЦРН, врз основа на нивните обврски во административните постапки што ги обезбедуваат.

Корисници на системот се надлежните органи и други субјекти кои користат податоци од ЦРН со однапред дефиниран сет на информации за секоја административна постапка или услуга. Употребата на податоци се регулира и за секоја надлежен орган или друг субјект се знае кои податоци може да ги користи и за каква цел ги побарува тие информации.

Надлежна институција за централниот регистар на население е МИОА/МДТ, која управува со регистарот и може: да даде пристап до нови корисници на податоци, да утврди податоци за пристапот на корисник и да управува со дневник за ревизија за обезбедување и зачувување на податоци.

Со цел да се разменуваат личните податоци на граѓаните на безбеден и сигурен начин, решението за ЦРН е дел од Националната платформа за интероперабилност. Регистарот на население ги добива и ажурира податоци преку ИОП, институциите даватели на податоци се поврзани на ИОП и преку веб-сервиси обезбедуваат ажурирање на податоците. Институциите корисници на податоци преку ИОП треба да имплементираат и регистрираат веб-услуги за користење на податоците на граѓаните, кои понатаму ќе бидат обработени во нивните системи за потребите во административните процедури и услуги кон граѓаните.

Изворници на податоци

Министерство за внатрешни работи

Регистрацијата на населението што живее во државата ја управува и ажурира Министерството за внатрешни работи. МВР е одговорно за евиденција на единствениот матичен број, државјанство, регистрирани странци, лични имиња и лични документи. МВР редовно ги синхронизира податоците со Управата за водење на матични книги, од каде започнува иницијалниот процес за евидентирање на податоци врз основа на витални настани. Ажурирањето на овие податоци го спроведува МВР.

Управа за водење на матични книги

УВМК е одговорна за регистрација на раѓања, бракови и смртни случаи на граѓаните, што се главни витални настани кои предизвикуваат ажурирање на податоците во регистарот на население.

Централен регистар на Република Северна Македонија

Централниот регистар е одговорен за одржување на Регистарот на адреси, кој обезбедува податоци за адресите на територијата на Република Северна Македонија за потребите на регистарот на население.

Архитектурата на решението за ЦРН е дизајнирана да ги задоволи сите технички барања, но и да се придржува до познатите принципи и најдобри практики во ИТ индустријата во однос на: висока достапност, сигурност, приспособливост, флексибилност, интеграција, безбедност и интегритет. ЦРН треба да го олесни процесот на одржување и ажурирање на податоците за граѓаните, да администрира дозволи за пристап до податоците за секој корисник (институција или правен субјект), да обезбеди податоци за граѓаните на барање кое е добиено преку безбеден и сигурен канал, како и да води ревизорската трага за барањата за пристап до податоци. Заради следење на процесите за синхронизација на податоците направени се дополнителни административни алатки, кои се дел од решението. Решението има сложена и робусна имплементација на компонентите како би се задоволиле дефинираните барања.

За да се спроведат овие барања, решението за регистарот има неколку компоненти и тоа:

- Слој на база на податоци - каде податоците од граѓаните се преземаат и одржуваат;
- Дневник за ревизија - овој слој е додаток на слојот на базата на податоци каде се зачувани сите барања за податоци;
- Алатка за конфигурација на политиката - компонента која го олеснува управувањето со пристапот до податоци по корисник (институција или правен субјект);
- Изведувач на барања - компонента која гради прашања за пребарување на граѓани на барање на корисникот (институција или правен субјект) по претходно дефинирани права за пристап во конфигурација на политиката;
- Алатка за административно управување - компонента која овозможува регистрација на корисниците и истите ги поврзува со политиката за пристап до податоците и зачувување на информациите во дневникот за ревизија по барањата за податоци од институциите;
- Управување со корисници - компонента која овозможува автентикација и овластување на корисници кои го администрираат регистарот на население и е интегрирана со системот за единствена најава и
- Интеграциски слој - кој го поврзува ЦРН на ИОП и ја олеснува комуникацијата со засегнатите страни.

Технологиите врз кои развиено решението за ЦРН е дадено во прилог 4.

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на тема: „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“ е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување и да издаде заклучок за тоа дали процедурите за безбедност на податоците од Централен регистар на население во сите материјални аспекти, се во согласност со Законот за Централен регистар на население, релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, стандарди, упатства, договори и воспоставени политики.

2.2. Ревизорските активности беа насочени кон следните области:
- Законска рамка и
- Безбедност на личните податоци во ЦРН и изворниците на податоци.

2.3. Ревизијата на усогласеност на тема е спроведена согласно следните критериуми:
- Закон за Централен регистар на население[9];
- Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци на надлежните органи и изворниците на податоци[10];
- Правилник изворните податоци во регистарот и начинот и техничките процедури за интеграција на податоците во регистарот[11];
- Правилник за содржината и начинот на поднесување барање за иницирање постапка за вршење уписи на изворните податоци или промена на податоци во регистарот и содржината и начинот на издавање потврда за прием на барање за вршење упис или промена на изворни податоци и содржината и начинот за нотификација поради несовпаѓање на податоци[12];
- Правилник за начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечните бази на податоци и начинот, техничките процедури и мерките кои треба да се преземат за обезбедување на единствените технолошки стандарди и процеси[13];
- Правилник за содржината, формата и начинот на водење на регистарот на надлежните органи и други субјекти што користат податоци од централниот регистар на население[14];
- Правилник за начинот на вршење увид од страна на физичките лица во своите лични податоци содржани во централниот регистар на население[15];

[9] Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19, 275/19 и 3/25
[10] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[11] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[12] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[13] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[14] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[15] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19

- Правилник за содржината, формата и начинот на водење на регистарот на надлежните органи и други субјекти што користат податоци од централниот регистар на население[16];
- Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор [17];
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола -пречистен текст[18];
- Стандарди за внатрешна контрола во јавен сектор[19];
- Закон за вработените во јавниот сектор[20];
- Акт за организација на Министерството за дигитална трансформација[21] и
- Акт за систематизација на Министерството за дигитална трансформација[22].

2.4. Основни методи кои се применети во ревизијата на усогласеност за обезбедување на доволно релевантни докази се: проучување на законска, подзаконска регулатива, проверка и анализа на доставена документација, разговори и интервјуа со надлежни лица и експерти, физичко набљудување, примена на аналитички постапки, како и други соодветни ревизорски методи и техники.

2.5. Со цел да добиеме пошироки информации и податоци за темата на ревизијата, во однос на прашањата поврзани со правната рамка и функционирањето на системот за ЦРН, направивме увид во безбедноста и постапките за пристап на системот во просториите на економскиот оператор каде што е физички лоциран.
Со оваа ИТ ревизија како ревизија на усогласеност го опфативме периодот од 2019 до 2024 година, но одредени области, прашања, настани и анализи се опфатени пред 2019 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

2.6. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 09.01.2025 до 08.05.2025 година кај Министерството за дигитална трансформација од тим на Државниот завод за ревизија.

На ден 25.06.2025 година добиени се забелешки бр. 02-1076/2 од 24.06.2025 година од страна на г. Стефан Андоновски, министер на Министерството за дигитална трансформација, а заведени во Државниот завод за ревизија под број 34-23/13. Забелешките се однесуваат на точката 3.1.2. и точката 5.

[16] Службен весник на Република Северна Македонија број 233/19
[17] Службен весник на Република Северна Македонија бр.255/24
[18] Службен весник на Република Македонија бр. 90/09, 188/13 и 192/15
[19] Службен весник на Република Македонија број 147/10
[20] Службен весник на Република Македонија бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 143/19, 14/20 и 208/24
[21] Број 02-2247/2 од 27.12.2024
[22] Број 02-2247/3 од 27.12.2024

Забелешките се разгледани и е констатирано дека двете забелешки претставуваат известување за преземените активности.

Забелешките и содржината на одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

3. Наоди

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со одговорните лица на субјектот предмет на ревизија одржан на 08.05.2025 година.

3.1. Законска рамка

3.1.1. Стандардизиран квалитет на податоците во ЦРН и периодични проверки

Еден од основните предуслови за користење на податоците од ЦРН е квалитетот на податоците на изворниците на податоци од кои се генерира истиот. За таа цел во 2019 година донесен е Правилник[23] со кој се дефинира стандардот за податоците на изворниците. При управувањето со поединечните бази на податоци се применуваат стандардите ISO/IEC 10646 или CWA 13873:2000, односно UNICODE, со цел обезбедување конзистентност и усогласеност на записите. Изворниците на податоци се должни да ги имплементираат стандардите ISO 3166 за кодирање на држави и ISO 8601 за форматот на датуми и времиња при размена на податоци. Доколку применуваат ISO 5427:1984 за кирилично писмо и ISO 5426-2:1996 за латинично писмо, тогаш задолжително треба да се користи ICAO стандардот за транслитерација, со цел податоците да може точно и на ист начин да се претставаат во сите системи.

Од страна на надлежните лица во МДТ не се доставени докази дека се направени проверки за стандардизиран квалитет на податоците во изворниците односно во ЦРН. За периодот од 2019 до 2024 година, кога МИОА било надлежно за функционирањето на ЦРН, не се направени контроли за стандардизиран квалитет на податоците. Исто така, до министерството од страна на надлежните лица во институциите во чија надлежност се изворниците на податоци, не се доставени докази дека податоците во поединечните бази се усогласени со стандардите.

Отсуство на стручен и квалификуван кадар особено во одделението за стандардизација и сертификација во министерството, како и отсуство на процедури за утврдување на исполнување на стандардите за квалитет на податоците влијае врз квалитетот на податоците во ЦРН, како резултат на податоци за граѓаните кај изворниците на податоци. Ваквата состојба овозможува ризик од користење на податоци со несоодветен квалитет од органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, судовите, јавните обвинителства, државното правобранителство, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, правни лица кои даваат и обезбедуваат услуги од јавен интерес, односно субјекти од областа на образованието, здравството, социјалната и детската заштита, финансиите, банкарството, осигурувањето, енергетиката,

[23] Правилник за стандардите за квалитет на податоци во поединечните бази на податоци на надлежните органи и изворниците на податоци, службен весник на Република Северна Македонија број 233/19

водоснабдувањето, електронските комуникации, поштенските услуги и комуналните услуги.

3.1.2. Контрола на начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечни бази на податоци кои се интегрираат во ЦРН и начинот, техничките процедури и мерките за обезбедување примена на единствените технолошки стандарди и процеси

Институциите надлежни за изворниците на податоци и надлежните органи и другите субјекти кои ги користат податоците од ЦРН треба да преземат мерки за сертификација на системите преку кои им е одобрен пристап до податоците од Регистарот согласно член 3 од Правилникот за начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечните бази на податоци и начинот, техничките процедури и мерките кои треба да се преземат за обезбедување на единствените технолошки стандарди и процеси. Надлежната институција за изворникот на податоци треба да преземе контролни мерки на влезот и за физичка безбедност на системите преку кои се врши интеграција на поединечните бази на податоци во ЦРН, а особено да обезбеди: точно определен заштитен простор со строго контролиран влез и излез од просторот во кој се сместени системите за интеграција, а кој се контролира со видео надзор, систем на контрола, кој овозможува влегување само на лица со соодветна безбедносна проверка и опис на системите кои се наоѓаат во таа зона, односно системи до кои е дозволен пристап на лицата со соодветна безбедносна проверка согласно член 5 од Правилникот [24].

Министерството во 2023 година спровело сертификација на безбедност на информации на интерната ИКТ мрежа и системот ЦРН во МИОА, согласно ИСО 27001:2013[25]. Во текот на 2024 година министерството е трансформирано во МДТ, со различна организациона структура и раководен кадар, а на почетокот на 2025 година МДТ ја менува и својата локација. Според одредбите од ИСО стандардот за ИТ безбедност, со ваквите промени кај МДТ, неопходна е повторна ресертификација на ЦРН. Сертификацијата за стандардот ISO/IEC 27001:2013 е спроведено од страна на сертификациско тело[26] кое не е акредитирано за издавање на овој сертификат[27].

Ревизијата утврди дека еден од изворниците на податоци за ЦРН е сертифициран

[24] Правилникот за начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечните бази на податоци и начинот, техничките процедури и мерките кои треба да се преземат за обезбедување на единствените технолошки стандарди и процеси

[25] ISO/IEC 27001:2013 во опсег на информации на интерната ИКТ мрежа. Внатрешните работни процеси и системот Централен Регистер на Население во МИОА; Изјава за применливост вер.1. од 23.06.2021 на локација бул. „Св. Кирил и Методиј" бр. 54 Скопје, датум на издавање 03.02.2023 со важност до 02.03.2026. Регистерски број на сертификат N-220/2023

[26] https://iarm.gov.mk/wp-content/uploads/2024/04/OB-05-23_ST_009_izd-3-ver-7-Prilog_12.04.2024.pdf

[27] Закон за управување со квалитет, член 5 став 3

со ИСО 27001:2013[28]. МДТ не достави информации дали е вториот изворник е сертифициран согласно стандардот за ИТ безбедност.

Во Правилникот за начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечните бази на податоци и начинот, техничките процедури и мерките кои треба да се преземат за обезбедување на единствените технолошки стандарди и процеси не е точно наведено кои стандарди и правилата за безбедност на информациските системи треба да ги исполнуваат органите за електронска комуникација, со што се остава слободен избор на изворниците и другите органи да се сертифицираат според стандарди за ИТ безбедност по сопствен избор.

Со извршената ревизија на информациски системи како ревизија на успешност на тема „Функционалност на платформата за интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“ и издадениот конечен ревизорски извештај од јуни 2022 година анализирани се состојбите за сертифицирање на системите поврзани на платформата за ИОП, утврдени се состојби и дадени се препораки, а особено е истакната состојбата за отсуство на подзаконски акти за стандарди за безбедност на информациски системи.

Ваквата состојба овозможува пристап преку платформата за ИОП до податоците од ЦРН на системи за кои не постои проверка на нивната ИТ безбедност што влијае врз безбедноста и заштитата на личните податоците на граѓаните кај ЦРН и изворниците на податоци.

Во периодот на доставување на забелешки по Нацрт извештај од страна на Министерството за дигитална трансформација сме известени дека Предлог Законот за безбедност на мрежни и информациски системи, што е транспозиција на Директивата НИС 2 2022/2555 е во Собраниска процедура, а со усвојување на Предлог законот ќе се донесат и правилниците за стандардите за безбедност на информациските системи.

На ден 27.06.2025 година, Собранието на Република Северна Македонија на својата педесет и осмата седница го донесе Законот за безбедност на мрежи и информациски системи.

3.1.3. Содржина на податоци за граѓаните во ЦРН предвидени со закон

Содржината на податоците во ЦРН и изворниците на податоци се дефинирани со член 13, 17, 18 и 19 од Законот за Централен регистар на население. Сите податоци во ЦРН кои реално настанале, раѓање, добивање на ЕМБГ, ЕМБГ на родителите, издавање на патна исправа, лична карта, венчавање треба да се пополнуваат и менуваат само кај изворниците. Секој изворник на податоци е должен извршениот упис, промена или бришење во поединечната база на податоци да го интегрира во ЦРН во реално време.

[28] Регистерски број на сертификат N-216/2022

Со анализа на добиената документација за имплементација на софтверското решение за ЦРН[29] од 2018 година, утврдени се временски рамки за интеграција и синхронизација на податоците помеѓу изворниците и ЦРН на дневна основа (еднаш дневно).

Согласно член 4 Дефиниции, став 14 од ЗЦРН дефинираниот поим реално време е: „*Реално време го означува времето во кое се врши упис, промена или бришење во моментот на преземањето на конкретната активност, со отстапување од 5 минути од времето на уредно извршениот упис, промена или бришење*".

3.1.4. Оптимален број на човечки ресурси за извршување на работните задачи

Со извршен увид во Актот за систематизација на работните места во Министерството за дигитална трансформација[30] и доставениот список на вработени во МДТ[31], утврдивме дека од вкупно 357 работни места, пополнети се 151 работно место, што претставува 42,3% пополнетост. Од вкупниот број на вработени, 67 лица се референти и извршуваат стручно оперативни задачи за одржување на хардвер, софтвер и компјутерските мрежи во институциите од јавниот сектор.

Од направената анализа утврдивме дека постои недоволен број на вработени за реализација на надлежностите на министерството во сите сектори, а најкритични се во следните, како што е прикажано во табела број 1.

Табела број 1: Најмал процент на пополнетост по сектори/ одделенија во МДТ

Сектор/ одделение	Процент на пополнетост
Сектор за сајбер безбедност	11,4%
Сектор за комуникации	25,0%
Сектор за дигитални вештини и иновации	5,9%
Сектор за ЕУ интеграција и меѓународна соработка	21,4%
Сектор за јавни набавки	16,7%
Одделение за внатрешна ревизија	33,3%
Одделение за стратешко планирање	0,0 %

Целосната пополнетост во сите сектори и одделенија на МДТ е детално прикажана во Прилог 3 од овој ревизорски извештај. Како што може да се види од прилогот, осум одделенија воопшто не се пополнети со предвидените работни места.[32]

[29] Project title: Public administration reform assistance and strengthening the capacities of MISA (Europe Aid /137521 /IH/SER/MK) Contract no: 12-6336/1, Activity 1.2.1.5 – Implementation feedback document и неговите прилози
[30] Акт за систематизација на работните места во МДТ број 02-2247/3 од 27.12.2024
[31] Состојба со 16.04.2025 година
[32] Одделение за анализи и планирање на информатичко општество, Одделение за стандардизација и сертификација, Одделение за креирање на политики за обука, Одделение за координација и спроведување на обуки, Одделение за иновации, Одделение за подготовка и поддршка на јавни набавки, Одделение за буџетска контрола и Одделение за стратешко планирање

Направивме и анализа на пополнетост со раководен кадар во секторите и одделенијата на МДТ, при што утврдивме дека не се назначени раководители и заменик раководители на четири сектори[33].

Ваквата состојба на бројот на вработени во МДТ не ги задоволува барањата наведени во Стандардот 3 – Компетентност, извршување каде е наведено дека „*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*" и Стандардот 6 - Организациона структура од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор каде е наведено „*Пополнетоста на организационата структура со раководители и извршители треба да се утврди во прегледот на вработени. Целта на оваа активност е ефективно и ефикасно остварување на целите на институцијата*". Причини за ваквата состојба се неодобрени средства од надлежното министерството за вработување на нов кадар[34]. Од страна на Министерот за јавна администрација[35] дадено е позитивно мислење на годишниот план за вработување на 25 нови, односно унапредување на 20 постојни вработени во Министерството за дигитална трансформација за 2025 година. Исто така како причина за ваквата состојба е и отсуство на политики за задржување на квалификуван, искусен и дефицитарен кадар од областа на ИКТ во јавниот сектор.

Во Министерството за дигитална трансформација, во отсуство на соодветна пополнетост на работните места во секторите и одделенијата, се формираат работни групи со обврска за следење на јавните набавки поврзани со ЦРН (односно одржувањето на системот), врз основа на задолженија во писмена форма. Во изминатиот период, од ноември 2023 година до април 2025 година, работната група формално постои, не е назначен координатор на истата и ефективноста на нејзиното работење е ограничена. Во текот на ревизијата донесено е ново Решение[36] за назначување лица од МДТ за координатор и членови на работната група за следење и реализација на обврските од Договорот од набавката за Одржување на системот ЦРН.

Според член 34 став (2) од Законот за вработените во јавниот сектор, институциите се обврзани да изготват и донесат акт за внатрешна организација и акт за систематизација на работните места, кои ги опфаќаат сите организациски единици и работни места. Овие акти се подготвуваат врз основа на функционална анализа заснована на докази. Оваа законска одредба подразбира дека институциите треба да имаат формализирана организациска структура со јасно дефинирани надлежности и одговорности.

[33] Сектор за информациско комуникациски системи, Сектор за сајбер безбедност, Сектор за комуникации и Сектор за ЕУ интеграција и меѓународна соработка
[34] Барање за согласност за финансиски средства за вработување на 16 административни службеници број 05-429/1 од 03.03.2025 година
[35] Архивски број на МЈА број 09-1176/2 од 21.02.2025 година
[36] Решение број 16-126/10 од 23.04.2025

Министерството има одговорност за функционирање на повеќе значајни системи за јавниот сектор: Платформата за интероперабилност, национален портал за е-услуги, отворени податоци и централниот регистар на население, како и безбедноста на мрежни информациски системи на другите институции. Нецелосната пополнетост со човечките ресурси од оптимално предвидениот согласно Правилникот за систематизација на работни места предизвикуваат преоптовареност на постојните вработени и го доведува во прашање навременото и ефикасното извршување на надлежностите и нефункционалност на системите.

3.1.5. Чувствителни работни позиции

Обезбедувањето на соодветен пристап до чувствителни информациски системи претставува критичен елемент на системите за внатрешна контрола и управување со ризик.

Од страна на МДТ и претходно од МИОА, не се дефинирани чувствителни работни позиции согласно Стандард 4 – чувствителни позиции. Имајќи ја во предвид сензитивноста на постапката за одобрување на пристап до платформата за интероперабилност и податоците од ЦРН, согласно барањата од стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, се предвидува дефинирање чувствителни работни позиции, зголемен надзор и контрола, како и предвидена ротација на лицата кои се распределени на овие работни позиции на секој пет години.

Причините за ваквата состојба произлегуваат, од недоволниот број на вработени, како и од непостоењето на формализирани, писмени процедури за клучните активности што се во надлежност на МДТ.

Како резултат на тоа, постои ризик од нецелосно спроведување на надзорот и контрола при извршување на задачите, особено во доменот на управување со чувствителни системи и податоци. Ваквата состојба може негативно да влијае врз ефикасноста, безбедноста и отчетноста во работењето на министерството.

3.1.6. Процедури

Согласно Законот за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор[37], член 15, Раководителот на јавниот субјект треба да воспостави контроли кои вклучуваат пишани правила, процедури, принципи и други мерки или активности за намалување на ризиците на прифатливо ниво со цел остварување на поставените цели. Исто така, согласно Стандард 12[38] од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, секој субјект од јавниот сектор треба да утврди пишани процедури за основните активности на субјектот. Процедурите треба да бидат јасни, комплетни, класифицирани и:

[37] Службен весник на Република Северна Македонија, број 255/24 година
[38] Службен весник на Република Македонија, број 147/10 година

- за секоја активност и/или значаен настан, субјектот од јавниот сектор треба да обезбеди постоење на соодветна документација и документирање на операциите;
- документацијата треба да биде целосна, прецизна и да е во согласност со структурите и политиките на субјектот од јавниот сектор;
- документацијата треба да содржи административни политики, прирачници, оперативни инструкции, листи за проверка или други форми на презентирање на процедурите;
- документацијата треба да биде ажурирана, корисна, прецизна, лесна за проверка и достапна за раководителот, вработените како и за трети лица доколку е потребно;
- документацијата треба да обезбеди постојаност на активностите и покрај флуктуацијата на вработените;
- треба да се има предвид дека отсуството на документација, некомплетната и/или неажурираната документација преставуваат ризици за постигнување на целите на субјектот и
- субјектот од јавниот сектор треба да изготви правен акт за текот на движење на документацијата за секое ниво на одговорност и да го следи нивното спроведување.

Од страна на МИОА, а сега и од страна на МДТ не се подготвени процедури за активностите поврзани со функционирање на ЦРН. Основна причина за отсуството на пишани процедури поврзани со ЦРН е недостаток на квалификуван и стручен кадар во континуитет и зголемен обем на активности и оптоварување со работни задачи на исти вработени.

Недостаток на пишани процедури за управување со ЦРН е неусогласено со законската регулатива и стандарди што може да доведе до неконзистентно толкување на законските надлежности за одобрување на пристапот до ЦРН, без ревизорска трага и двојна контрола.

3.2. Безбедност на личните податоци во ЦРН и изворниците на податоци

3.2.1. Пристап и размена на податоци од ЦРН

Податоците од ЦРН се достапни за надлежните органи и другите субјекти определени со закон и истите се должни да ги користат податоците од Регистарот единствено заради остварување на своите законски утврдени надлежности или заради извршување на дејноста за која се регистрирани, на начин соодветен за остварување на целта поради која ги обезбедуваат услугите на физичките лица, согласно со закон.

Овластените лица на надлежните органи и другите субјекти имаат право на пристап

до податоците содржани во Регистарот, под услови и во постапка утврдена со закон, при обезбедување на услуги за остварување на правата и обврските од интерес и за потребите на физичките лица. Исто така физичките лица, чиишто податоци се содржани во Регистарот имаат право на пристап единствено до своите лични податоци, заради остварување на право или исполнување на обврска пред надлежен орган или друг субјект, согласно со закон.

Пристапот до податоците од регистарот за надлежните органи и другите субјекти се овозможува единствено преку Платформата за интероперабилност. Надлежните органи и другите субјекти се должни да преземат мерки за обезбедување примена на единствените технолошки стандарди и процеси, пред да им се одобри пристап до Регистарот, согласно со Законот за електронско управување и електронски услуги[39].

При спроведување на ревизијата утврдивме дека на ИОП се приклучени вкупно 63 правни субјекти[40]. Листата на правни субјекти кои се приклучени на ИОП е дадена во Прилог 1 од овој ревизорски извештај. Како што може да се забележи од Прилог 1, 11 од 63 правни лица се приватни, а останатите 52 се државни институции.

Од друга страна утврдиме дека од 63 правни субјекти приклучени на ИОП, пристап до податоците на ЦРН е дозволен на 11 правни субјекти. Оваа листа на субјекти е дадена во Прилог 2 кон овој ревизорски извештај.

Споредено со правните лица во Прилог 2, се забележува дека 4 од 11 правни лица за кои е дозволен пристап до податоци од ЦРН, додека 7 од 52 државни институции ги користат податоците од ЦРН. Со анализата на правните лица кои се приклучени на ИОП, а користат податоци од ЦРН, утврдивме дека државните институции во помал процент го користат ЦРН – 13,46%, отколку приватните правни лица – 36,36%.

Согласно Правилникот за содржината, формата и начинот на водење на регистарот на надлежните органи и други субјекти што користат податоци од централниот

[39] Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19, 275/19 и 3/25
[40] https://mdt.gov.mk/mk-MK/interoperability-platform

регистар на население, Службен весник на Република Северна Македонија[41], МТД треба да го води Регистарот на субјекти на кои им е дозволен пристап и истиот да е јавно објавен. Регистарот на субјекти треба да содржи податоци за: редоследен број на надлежен орган или друг субјект, назив на надлежен орган или друг субјект, единствен матичен број на субјектот (ЕМБС), единствен даночен број (ЕДБ), седиште на надлежниот орган или друг субјект, податоци до кои има право на пристап за секоја услуга поединечно, ниво на пристап до ЦРН за секоја услуга поединечно и време на одобрен пристап до ЦРН за секоја услуга поединечно. Нивото на пристап до Регистарот за секоја услуга поединечно, определено со член 2 од Правилникот[42], може да биде определено во зависност од обемот на користење на податоците и тоа: 1) Основно ниво на пристап, 2) Средно ниво на пристап, 3) Високо ниво на пристап и 4) Целосен пристап.

Со ревизијата утврдивме дека министерството на својата веб страна[43] има објавено регистар „Корисници на податоци содржани во Централен регистар на население“ односно листата на правни лица на кои им е дозволен пристап и кои користат податоци од ЦРН, но истиот не ги содржи сите податоци наведени во Правилникот.

Врз анализа на доставените податоци и извештаи за преземени податоци од ЦРН утврдивме дека од воспоставувањето на регистарот се реализирани 19.769.806 повици, од кои се 44.261 неуспешни. Процентот на успешност на повиците е 99,78%. Детален приказ по години е даден во табела 2.

Табела број 2 – Реализирани успешни и неуспешни повици по години

Година	Број на успешни повици	Број на неуспешни повици	Број на повици
2019	9.206	0	9.206
2020	255.336	373	255.709
2021	13.087.404	2.473	13.089.877
2022	858.105	9.499	867.604
2023	3.904.737	8.258	3.912.995
2024	1.610.757	23.658	1.634.415
Вкупно	**19.725.545**	**44.261**	**19.769.806**

Согласно податоците утврдивме дека во 2024 година се реализирани 1.634.415 повици, од кои 23.658 се неуспешни. Процентот на успешност на повиците е 98,55%.

Со ревизијата утврдивме дека Министерството нема издадено дозвола за пристап на надлежните органи и другите субјекти до податоците на ЦРН поради

[41] Правилник за содржината, формата и начинот на водење на регистарот на надлежните органи и други субјекти што користат податоци од централниот регистар на население, Службен весник на Република Северна Македонија 233/19
[42] Правилник за содржината, формата и начинот на водење на регистарот на надлежните органи и други субјекти што користат податоци од централниот регистар на население
[43] https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3224

неисполнување на мерки за обезбедување примена на единствените технолошки стандарди и процеси, согласно со член 9 од Законот за електронско управување и електронски услуги. Исто така утврдивме дека не се воспоставени системски контроли врз размената на податоци за граѓаните преку ИОП меѓу институциите како би го спречиле заобиколувањето на Централниот регистар на население.

Утврдените состојби со регистар на надлежни органи и други субјекти што користат податоци од ЦРН, без целосна евиденција на податоците за истите правни субјекти и до кои податоци на граѓаните имаат дозвола за пристап, како и заобиколување на ЦРН за размена на податоци, не е согласно со законските обврски за институциите, што може да ја наруши заштитата на личните податоци и да ја намали довербата во институциите.

3.2.2. Контроли за пристап до изворниците на податоци

Административната безбедност на системите преку кој се врши интеграцијата на поединечните бази на податоци во Регистарот е обврска на надлежниот орган за изворникот на податоци. Согласно Правилникот[44], изворниците на податоци треба да преземат мерки за водење и ажурирање на евиденцијата на лицата кои имаат право на пристап до системите, како и евиденцијата на организационите единици со кои изворникот е овластен да разменува податоци. Ова се обезбедува преку редовно ажурирање на информации за името и работното место на лицата во институциите, како и за организационите единици кои се вклучени во размената на податоци, со цел да се гарантира контролираниот и транспарентен пристап до податоците.

Со ревизијата утврдивме дека од донесување на овој Правилник, МИОА/МДТ нема спроведено контроли за исполнување на минималните стандарди за административна безбедност на системите кај изворниците на податоците.

Отсуството на контрола од страна на Министерството врз изворниците на податоци во исполнување на минималните стандарди за административна безбедност ја намалува безбедноста на податоците. Ова може да ја намали довербата во системот и да ја загрози заштитата на податоците, што би имало негативни последици за интегритетот и безбедноста на податоците во целокупниот систем.

[44] Правилник за начинот, техничките процедури и мерките за одржување на системите на кои се обработуваат поединечните бази на податоци и начинот, техничките процедури и мерките кои треба да се преземат за обезбедување на единствените технолошки стандарди и процеси, Службен весник на Република Северна Македонија 233/19

3.2.3. Следење на нотификации до изворниците на податоци

Во случај кога постои несовпаѓање на личните податоци, содржани во поединечните бази на податоци, Регистарот испраќа нотификација за несовпаѓање на податоци до изворникот на податокот[45]. Нотификациите до изворниците на податоци не се генерираат автоматски преку информациски систем, туку главно се издаваат и испраќаат преку човечки фактор, преку тикетинг систем. Исто така утврдивме дека не постои централизирана и ажурирана евиденција за бројот на испратени нотификации до изворниците на податоци.

Поради недостиг на човечки ресурси и отсуство на автоматизација и координиран механизам за следење утврдивме дека постои ризик од задоцнување, пропуштање или недоволна контрола на испратените нотификации. Ваквата состојба претставува ризик дека дел од испратените известувања не се евидентирани на начин кој овозможува навремена достава, проверка и следење на нивната содржина, што влијае на навременоста и ефикасноста на комуникацијата со изворниците на податоци.

4. Заклучок

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Врз основа на извршената ревизија, заклучивме дека освен за состојбите кои се однесуваат на капацитетот на човечки ресурси, недефинирани чувствителни работни позиции, отсуство на процедури за активностите поврзани со функционирање на Централниот регистар на население, за утврдување на исполнување на стандардите за квалитет на податоците, недостаток на дефинирани стандарди за примена на ИТ безбедност, системски контроли за размена на податоци меѓу институциите кои би спречиле заобиколување на Централниот регистар на население, активности за функционирање на Централен регистар на население во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, стратешки документи, стандарди, упатства, договори и воспоставени политики.

---

[45] Член 14 од Законот за централен регистар на население, Службен весник на Република Северна Македонија број 98/19, 275/19 и 3/25

5. Нагласување на прашања од неизвесност

Со донесените измени на Законот за централен регистар на население[46], се дефинира „инспекциски надзор над примената на одредбите од овој закон, другите прописи и општи акти донесени врз основа на овој закон врши секторот надлежен за инспекциски надзор во рамките на МТД“. До денот на завршување на ревизијата, од страна на министерството не се подготвени и одобрени измени на актите за внатрешна организација и актот за систематизација на работните места со кои би се овозможиле законските надлежности на министерството за инспекциски надзор над примената на одредбите од Законот за Централен регистар на население и другите прописи и општи акти донесени врз основа на овој закон.

Министерството да преземе активности за усогласување на внатрешни акти, преку подготовка и донесување на соодветни измени на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места. Со тоа ќе се обезбеди ефективно спроведување на законските надлежности поврзани со инспекцискиот надзор над примената на одредбите од Законот за Централен регистар на население.

Во периодот на доставување на забелешки по Нацрт извештај од страна на Министерството за јавна администрација добиена е Согласност[47] на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за внатрешна организација во Министерството за дигитална трансформација[48] и на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизацијата на работните места во Министерството за дигитална трансформација[49].

Врз основа на дадената согласност воспоставен е Сектор за инспекциски надзор кој има две одделенија и тоа: Одделение за Инспекциски надзор над прописите за електронско управување, електронски услуги и информациска безбедност и Одделение за инспекциски надзор за прописите за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги.

[46] Член: 30, 30-б и 30-в,Службен весник на Република Северна Македонија број 3/25
[47] архивски број 09-2167/2 од 23.05.2025 година
[48] архивски број 01-1068/2 од 22.05.2025 година
[49] архивски број 01-1068/3 од 22.05.2025 година

6. Препораки

Како резултат на извршената ревизија дадени се следните препораки до министерот на Министерството за дигитална трансформација:

1. Изготвување и донесување на пишани процедури, прирачници и оперативни инструкции за проверка на исполнување на стандардите за квалитет на податоци кај изворниците на податоци. (3.1.1.)
2. Пополнување на одделението за стандардизација и сертификација со квалификуван кадар. (3.1.1.)
3. Предлагање и усвојување на стандард за ИТ безбедност. (3.1.2.)
4. Изготвување и донесување на Правилник за постапување по стандардите за ИТ безбедност. (3.1.2.)
5. Дефинирање на детални контроли за проверка на минимална физичка и административна безбедност во форма на пишани процедури. (3.1.2.)
6. Преземање мерки и активности во соработка со институциите надлежни за изворниците на податоци за синхронизација на податоците во реално време. (3.1.3.)
7. Зајакнување на човечките ресурси во секторите и одделенијата на МДТ, пополнување на работните позиции - раководители на сектори и одделенија, како и носење на политики за задржување на квалификуван и искусен и дефицитарен кадар од областа на ИТ. (3.1.4.)
8. Утврдување на чувствителни работни позиции во рамките на актот за систематизација на работните места во министерството. (3.1.5.)
9. Изготвување и донесување процедури, прирачници, оперативни инструкции и/или листи за проверка за законските надлежности поврзани за одобрување на пристап до ЦРН со почитување на правилото за двојна контрола. (3.1.6.)
10. Редовно ажурирање на податоците во објавениот Регистар на правни субјекти кои користат податоци од ЦРН со сите информации согласно правилникот. (3.2.1.)
11. Воведување на системски контроли за размена на податоци меѓу институциите без заобиколување на користење на податоците Централниот регистар на население. (3.2.1.)
12. Воспоставување на редовна контрола од страна на Министерството врз изворниците на податоци во исполнување на минималните стандарди за административна безбедност (3.2.2.)
13. Воведување на автоматизиран и координиран механизам за следење на нотификациите за несовпаѓање личните податоци содржани во поединечните бази на податоци. (3.2.3.)

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Листа на правни лица кои се поврзани на Платформата за интероперабилност

1. Централен комуникациски клиент на платформата за интероперабилност
2. Управа за водење на матични книги на Република Северна Македонија
3. Основен суд 1 Скопје
4. Македонска академска истражувачка мрежа
5. Агенција за вработување на Република Северна Македонија
6. Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија
7. Основен суд 2 Скопје
8. Централен регистар на Република Северна Македонија
9. Државен завод за статистика
10. Министерство за внатрешни работи
11. Министерство за социјална политика, демографија и млади
12. Министерство за надворешни работи и надворешна трговија
13. Министерство за дигитална трансформација
    a. Национален портал за електронски услуги
    b. Национален регистар на население
    c. Платформа за испорака на услуги
    d. Комуникациски клиент за uslugi
14. Државна изборна комисија
15. Царинска управа на Република Северна Македонија
16. Министерство за образование и наука
17. Некстсенс ДОО Скопје
18. Државна комисија за спречување на корупцијата
19. Македонски телеком АД - Скопје
20. Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на Република Северна Македонија
21. Управа за јавни приходи
22. Јавно обвинителство на Република Северна Македонија
23. Управа за финансиско разузнавање
24. Министерство за правда - Агенција за управување со одземен имот
25. Службен весник на Република Северна Македонија
26. Управа за финансиска полиција
27. Агенција за катастар на недвижности
28. Генерален секретаријат
29. Народна банка на Република Северна Македонија
30. Министерство за финансии
31. Инспекциски совет
32. Mastercard (euro trust)

33. Клириншка куќа клириншки интер банкарски системи А.Д.
34. Министерство за правда
35. Министерство за култура и туризам
36. Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој
37. А1 Македонија ДООЕЛ – Скопје
38. ЈП водовод и канализација Скопје
39. Центар за управување со кризи
40. Министерство за европски прашања
41. Министерство за здравство
42. Друштво за услуги РСМ ИТ Македонија
43. Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги
44. Државен инспекторат за земјоделство
45. Агенција за национална безбедност
46. Министерство за транспорт и врски
47. Министерството за економија и труд
48. Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство
49. Институт за акредитација
50. Министерство за животна средина и просторно планирање
51. Општина Аеродром
52. Агенција за енергетика
53. Агенција за храна и ветеринарство
54. МАПАС агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување
55. Електронски систем за регистри
56. Македонско кредитно биро
57. Фармацевтска комора на Република Северна Македонија
58. Јазол на македонска академска истражувачка мрежа
59. Македонска академска истражувачка мрежа
60. Јавно претпријатие за државни патишта
61. Унибанка - твојата банка
62. Народен правобранител на Република Северна Македонија
63. Мтел ДООЕЛ Скопје

Прилог 2 : Регистар на правни лица кои користат податоци содржани во Централен регистар на население

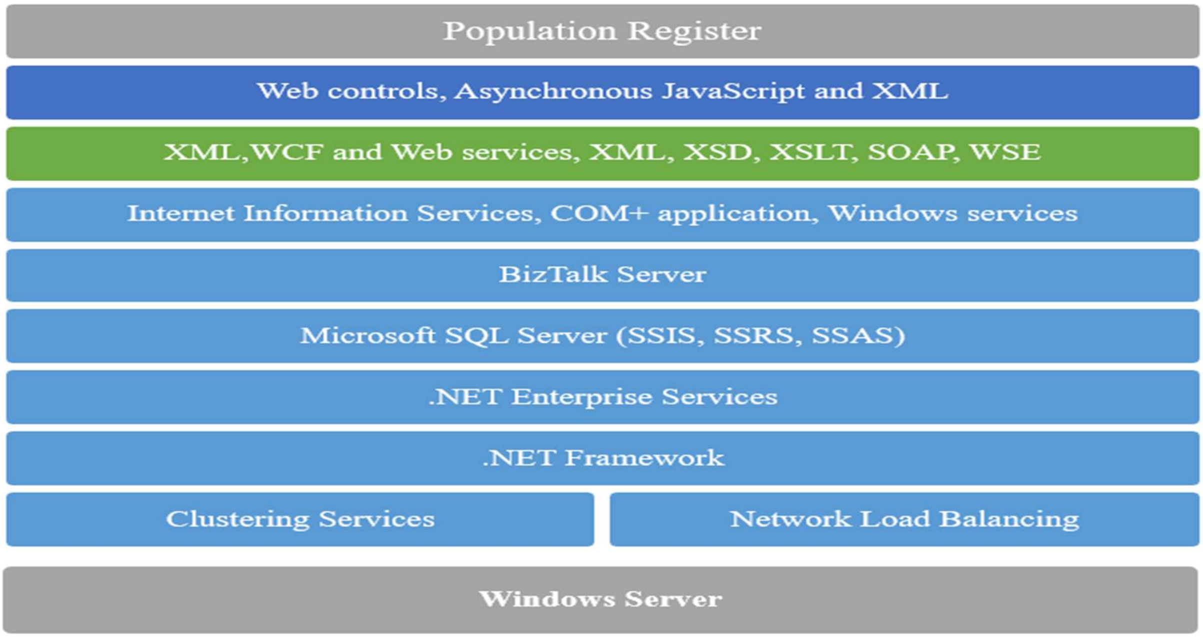
1. Министерство за информатичко општество и администрација
2. Државен завод за статистика
3. Министерство за образование и наука
4. Македонски Телеком АД – Скопје
5. Централен регистар на Република Северна Македонија
6. Евротруст Технолоџис ДООЕЛ
7. Агенција за вработување на Република Северна Македонија
8. Министерство за финансии – Управа за финансиска полиција
9. Царинска Управа на Република Северна Македонија
10. Клириншка куќа Клириншки интер банкарски системи АД Скопје (КИБС АД Скопје)
11. А1 Македонија ДООЕЛ – Скопје

Прилог 3: Табеларен преглед на работните места во МДТ со процент на пополнетост

Табеларен преглед на работните места во Министерството за дигитална трансформација	Број на извршители	Пополнети работни места	Референти	Процент на пополнетост
Кабинетски службеници	5	1		20%
1. Сектор за информациско комуникациски системи	2	0		0%
1.1 Одделение за управување со електронски услуги	9	1		11%
1.2 Одделение за оперативно и техничко одржување на ИКТ системи	10	6	4	60%
1.3 Одделение за апликативно одржување на ИКТ системи	7	4		57%
1.4 Одделение за управување со регистри и интероперабилност	5	2		40%
1.5 Одделение за администрирање со бази на податоци за евиденција со матични книги	6	1		17%
2. Сектор за поддршка и развој на информатичко општество	2	1		50%
2.1 Одделение за анализи и планирање на информатичко општество	5	0		0%
2.2 Одделение за стандардизација и сертификација	5	0		0%
2.3 Одделение за техничка поддршка на МДТ и институции од јавен сектор	104	79	53	76%
2.4 Одделение за административни канцеларии (ЕТУ) центри	30	23	8	77%
3. Сектор за сајбер безбедност	2	0		0%
3.1 Одделение за подготовка и координација на политиките за сајбер безбедност	7	1		14%
3.2 Одделение за утврдување на стандарди за сајбер безбедност	6	1		17%
3.3 Одделение за безбедност на мрежи и информациски системи	20	2		10%
4. Сектор за комуникации	2	0		0%
4.1 Одделение за електронски комуникации со информатички технологии	5	1		20%
4.2 Одделение за аудио-визуелни политики	5	2		40%
5. Сектор за дигитални вештини и иновации	2	1		50%
5.1 Одделение за креирање на политики за обука	5	0		0%
5.2 Одделение за координација и спроведување на обуки	5	0		0%
5.3 Одделение за иновации	5	0		0%
6. Сектор за стручно - оперативна и логистичка поддршка и управување со човечки ресурси	2	1		50%
6.1 Одделение за поддршка на министерот, заменик министерот и државниот секретар	7	1		14%
6.2 Одделение за управување со човечки ресурси	7	1		14%
6.3 Одделение за односи со јавност	4	2		50%
6.4 Одделение за општи работи, превод и лекторирање	11	3		27%

Табеларен преглед на работните места во Министерството за дигитална трансформација	Број на извршители	Пополнети работни места	Референти	Процент на пополнетост
6.5 Одделение за канцелариско и архивско работење	7	2	1	29%
7. Сектор за нормативно – правни работи	2	1		50%
7.1 Одделение за норматива, следење и усогласување на европското законодавство од областа на ИКТ, ЕК и АВП	6	3		50%
7.2 Одделение за поддршка и следење на примена на законите од областа на ИКТ, ЕК и АВП	6	1		17%
8. Сектор за ЕУ интеграција и меѓународна соработка	2	0		0%
8.1 Одделение за ЕУ интеграција и меѓународна соработка	6	1		17%
8.2 Одделение за ИПА фондови и друга странска помош	6	2		33%
9. Сектор за јавни набавки	2	1		50%
9.1 Одделение за подготовка и поддршка на јавни набавки	5	0		0%
9.2 Одделение за реализација на постапки за јавни набавки	5	1	1	20%
10. Сектор за финансиски прашања	2	1		50%
10.1 Одделение за буџетска координација	5	1		20%
10.2 Одделение за буџетска контрола	5	0		0%
10.3 Одделение за сметководство и плаќања	6	2		33%
Одделенија надвор од сектори				
1. Одделение за внатрешна ревизија	3	1		33%
2. Одделение за стратешко планирање	3	0		0%
ВКУПНО	356	151	67	

Прилог 4: Технологии применети за ЦРН



Република Северна Македонија

Министерство за дигитална трансформација

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP
Примено: 25.06.2025

Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
	34-23/13		

ДО:ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ул. „Павел Шатев“ бр.2, Палата „Емануел Чучков“, 1000 Скопје

Архивски број: 02-933/6/2
Датум:24.06.2025

Предмет: Доставување на забелешки по Нацрт извештај
Врска: 34-74/4 од 12.05.2025 година

Почитувани,

Во врска со Вашиот Нацрт извештај за ревизија на тема „Усогласеност на процедурите на безбедност на податоците од Централен регистар на население“, Министерството за дигитална трансформација Ве известува дека:

Во однос на делот 3.1.2. каде што се нагласува отсуство на подзаконски акти за стандарди за безбедност на информациски системи, нагласуваме дека Предлог на Законот за безбедност на мрежни и информациски системи, што е транспозиција на Директивата НИС 2 2022/2555 е во собраниска постапка, а со усвојување на Предлог законот ќе се донесат и правилници за стандарди за безбедност на информациски системи.

Понатаму, во однос на точка 5 од Нацрт-Извештајот, Согласност на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за внатрешна организација во Министерството за дигитална трансформација и на Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за дигитална трансформација, од страна на Министерството за јавна администрација се доставени на 23.05.2025 година.

Врз основа на дадената согласност се воспостави Сектор за инспекциски надзор кој има две одделенија и тоа: Одделение за инспекциски надзор над прописите за електронско управување, електронски услуги и информациска безбедност и Одделение за

Министерство за дигитална трансформација на Република Северна Македонија
ул. „Филип Втори Македонски“ бр.11, Скопје Република Северна Македонија
+389 2 320 0999
www.mdt.gov.mk

инспекциски надзор за прописите за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги.

Ви благодариме на соработката.

Со почит,

Министер за дигитална трансформација
Стефан Андоновски

Прилог:
- Согласност на Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за внатрешна организација во Министерството за дигитална трансформација и на Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за дигитална трансформација,
- Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за внатрешна организација во Министерството за дигитална трансформација и
- Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за дигитална трансформација.

Подготвил: Сандра Анастасовска
Контролирал: Љупка Ивановски
Согласен: ДС Гордана Клинчарова

Министерство за дигитална трансформација на Република Северна Македонија
ул. „Филип Втори Македонски" бр.11, Скопје Република Северна Македонија
+389 2 320 0999
www.mdt.gov.mk

Одговор на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

Добиени се забелешки бр. 02-1076/2 од 24.06.2025 година на Нацрт извештајот за ревизијата на информациски системи како ревизија на усогласеност на тема „Усогласеност на процедури за безбедност на податоците од Централен регистар на население“, од страна на одговорното лице на Министерството за дигитална трансформација г. Стефан Андоновски, министер, а заведени во Државниот завод за ревизија под број 34-23/13 од 25.06.2025 година.

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

1. Забелешката на утврдените состојби во **точката 3.1.2.** која се однесува за отсуство на подзаконски акти за стандарди за безбедност на информациски системи **претставува известување** за преземените активности од страна на Министерството за дигитална трансформација и изготвениот Предлог Законот за безбедност на мрежни и информациски системи, што претставува транспозиција на Директивата НИС 2 2022/2555 кој е во Собраниска постапка. Со усвојување на Предлог законот ќе се донесат и правилниците за стандардите за безбедност на информациските системи. Наведената состојба ќе биде обелоденета во конечниот извештај.

2. Забелешката на утврдените состојби во **точката 5. Нагласување на прашања од неизвесност** која се однесува на подготвени и одобрени измени на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места со кои би се овозможиле законските надлежности на министерството за инспекциски надзор над примената на одредбите од Законот за Централен регистар на население и другите прописи и општи акти донесени врз основа на овој закон **претставува известување** за преземените активности од страна Министерството за дигитална трансформација. Врз основа на добиена согласност од Министерството за јавна администрација за изменување и дополнување на актите за внатрешна организација и систематизацијата на работните места во Министерството за дигитална трансформација, воспоставен е Сектор за инспекциски надзор кој има две одделенија и тоа: Одделение за Инспекциски надзор над прописите за електронско управување, електронски услуги и информациска безбедност и Одделение за инспекциски надзор за прописите за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. Наведената состојба ќе биде обелоденета во конечниот извештај.