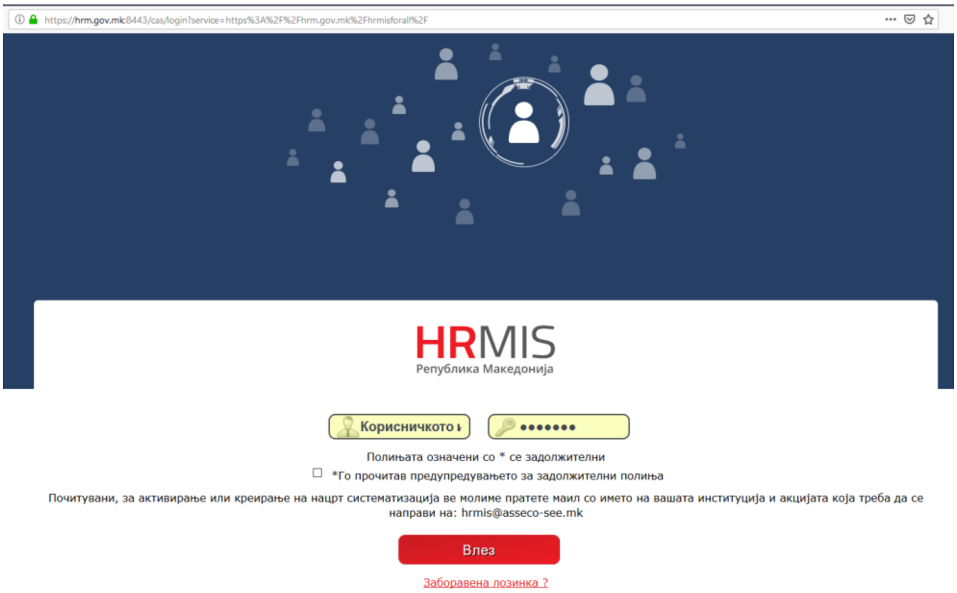
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ИНФОРМАЦИСКИ СИСТЕМИ

„Ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор“

02 2019 00 11



Скопје, ноември 2019

С О Д Р Ж И Н А

РЕЗИМЕ 1
I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ 4
II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА 10
III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ 13
IV. ЗАКЛУЧОК 23
V. ПРЕПОРАКИ 25

Кратенки користени во извештајот:

ИТ ревизија	Ревизија на информациски системи
ВРИ	Врховна ревизорска институција
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДУИ	Државен управен инспекторат
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
ИСУЧР	Информациски систем за управување со човечки ресурси
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
РСМ	Република Северна Македонија
УЈП	Управа за јавни приходи

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 21-252/1
Датум: 04.02.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Согласно Годишните програми за работа на Државниот завод за ревизија (ДЗР) за 2018 и 2019 година извршена е ревизија на информациски системи (ИТ ревизија) како ревизија на успешност на тема „Ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор“. Целта на ревизијата е да даде оценка за имплементацијата и употребата на информацискиот системот за управување со човечки ресурси (ИСУЧР) кај институциите од јавниот сектор, за периодот од 2016 до 2018 година.

Со ревизијата беше опфатен системот ИСУЧР, составен од четири модули, кој е имплементиран во Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и е во функција од 2016 година и тоа:

- Модулот за персонална евиденција кој не го користат сите институции и покрај законската обврска, а внесените податоци не се целосни и ажурирани;
- Модулот за пресметка на плата кој се користи само во 27 институции;
- Модулот за извештаи кој се користи само од страна на МИОА
- Модулот за управување со учинок на вработените во јавниот сектор кој не се користи од ниту една институција.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техниките и методологијата од страна на ревизорите даваат основа за да го изразиме следниот заклучок:
Основните цели поради кои е воспоставен ИСУЧР не се ефективно реализирани. Активностите и мерките кои ги презеле МИОА, ДУИ и институциите во јавниот сектор во делот на управувањето, употребата и одржливоста на ИСУЧР,

континуирани обуки за корисниците на системот, управување со корисничките права, искористување на сите функционалности на системот, како и подобрување на квалитетот на податоците не се доволни за да се гарантираат целосни и ажурирани податоци, особено точен и прецизен Регистар на вработени во јавниот сектор.

МИОА во 2019 година спроведува јавна набавка за модернизација на веќе постоечкиот ИСУЧР, со која помеѓу другото се планира и воведување на нови функционалности и развивање на нов модул за управување на работните процеси. До периодот на известување, постапката за јавна набавка не е завршена.

Како значајни состојби кои се утврдени со ревизијата ги посочуваме:

- ✓ Употребата на сите модули на ИСУЧР во секојдневното работење не е задолжителна - освен модулот за персонална евиденција, не постои законска обврска за институциите од јавниот сектор за употреба на останатите модули на ИСУЧР.
- ✓ Постојат институции кои не ги евидентираат и чуваат податоците за човечки ресурси во ИСУЧР. Евидентираните податоци во системот се неажурни и нецелосни. Постојат институции кои не назначиле лице одговорно за ажурирање на податоците во ИСУЧР или не направиле промена на одговорното лице за ажурирање на податоците.
- ✓ Евидентирани се 399 нови корисници на ИСУЧР за кои не е одржана обука за користење на системот.
- ✓ Инвестицијата за ИСУЧР не е целосно искористена. Институциите во јавниот сектор користат сопствен софтвер за управување со човечки ресурси, што заедно со одржувањето на ИСУЧР наметнува зголемени трошоци од Буџетот.
- ✓ ИСУЧР не може да даде целосен придонес во подготовката на годишниот извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор.
- ✓ Постои неконзистентност и разновидност во начинот на утврдување и пресметка на плата во дејностите од јавниот сектор. Не постои единствена законска основа за утврдување и пресметка на платите иако со стратегиите за реформа на јавната администрација е планирано дефинирање на унифициран и кохерентен систем на плати за вработените, како предуслов за користење на модулот за плати од страна на сите институции во јавниот сектор.
- ✓ Различни државни регистри содржат исти податоци, кои меѓусебно не се поврзани што создава можност податоците во регистрите да не се точни или целосно ажурирани.
- ✓ Неажурноста при внесување на податоци во системот од страна на овластените лица од институциите и воспоставениот начин на давање согласности за

систематизациите доведува до нецелосни податоци во Регистарот на вработени во јавниот сектор.

- ✓ Платите за вработените во јавниот сектор се исплаќаат и на лица за кои нема податоци во ИСУЧР, односно процесот на исплата на плата не се потврдува / верификува со податоците од ИСУЧР.

Се очекува дадените препораки да помогнат во управувањето, употребата и одржливоста на ИСУЧР, подобрување на корисничките вештини преку континуирани обуки, управување со корисничките права, искористување на сите функционалности на системот, како и подобрување на квалитетот на податоците и ќе придонесат за целосни и ажурирани податоци во системот, како и подобрување на управувањето со човечки ресурси.

Страна на Министерство за информатичко општество и администрација не се доставени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр. 21-242/9 од 04.10.2019 година.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Согласно Годишните програми за работа на ДЗР за 2018 и 2019 година планирано е вршење на ревизија на информациски системи како ревизија на успешност на тема „Ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор“. Ревизијата е спроведена како пилот ревизија - една од активностите утврдени со Твининг договорот помеѓу ДЗР и Врховните Ревизорски Институции (ВРИ) на Република Бугарија и Република Хрватска, финансиран со средства од Европската Унија.

1.2. Со цел да се зголеми ефективноста и ефикасноста на управувањето со човечките ресурси во целина, како и да се подобри квалитетот на работењето на институциите во Република Македонија, Владата на Република Македонија во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2010-2015, предвидела и креирање на интегриран информациски систем за управување со човечките ресурси во јавниот сектор. Дополнително, во законските реформи на јавната администрација, односно во Законот за вработени во јавниот сектор во глава 4 е уредено воспоставувањето на Регистарот на вработени во јавниот сектор.

МИОА имајќи ги во предвид законските одредби и стратешките определби на Владата на Република Македонија, има имплементирано софтверско решение кое обезбедува автоматизација на одредени процеси кои се дел од управувањето со човечки ресурси и интегриран систем за пресметка на плата. Главни придобивки кои се очекувале од воспоставувањето на вакво интегрирано решение се:

- воспоставување на прецизен Регистар на вработени во јавниот сектор во Република Македонија;
- автоматизирање на процесите при управувањето со човечки ресурси;
- подобрување на ефикасноста во работењето преку намалување на времето за обработка на податоците;
- постоење на ажурни податоци за вработените;
- едноставна и брза подготовка на статистички извештаи на ниво на институција и на ниво на јавен сектор;

- намалување на трошоците поврзани со управување со вработените, изработка на платни списоци, планирање на развој на персоналот и напредување.

ИСУЧР е организиран во четири главни модули и тоа:
- модул за персонална евиденција кој треба да обезбеди централна и единствена база на сите податоци за човечките ресурси во целиот јавен сектор, да поддржува создавање, одржување и чување на листи со лични податоци, кои ги содржат сите потребни информации за вработените попишани со закон, да води евиденција за вработениот од аплицирањето за работа се до завршувањето на работниот однос итн.;
- модул за управување со ефектот – кој треба да го поддржува влезот, чувањето и уредувањето на готовите Обрасци за оценка на кандидатите, да управува со резултатите од работењето, евалуација / оценка, да овозможува споредување на моменталните вештини и компетенции на вработените со проекциите за вештините и компетенциите во иднина;
- модул за извештаи – кој треба да изготвува стандардизирани извештаи, вклучувајќи ги и организациските и работните структури, описите на работно место итн.;
- модул за пресметка на плата – кој треба да е во согласност со важечките законски пропис во Република Северна Македонија кои ја регулираат оваа област и ги обезбедува сите законски предвидени извештаи, да овозможува преземање на податоци од модулот за персонална евиденција.

2. Законска регулатива

Со цел воспоставување на регистар на вработени во јавната администрација и воспоставување на централизиран систем за управување со човечки ресурси, како и обезбедување услови за негово функционирање, донесени се повеќе законски и подзаконски акти, правилници и стратешки документи меѓу кои најзначајни се следните:

Основни плански документи:
- Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010 -2015 година);
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 -2022 година;
- Акциски план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 - 2022.

Законска регулатива:

- Закон за административни службеници[1];
- Закон за вработените во јавниот сектор[2];
- Закон за Управата за јавни приходи[3];
- Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување[4].

Подзаконска регулатива:

- Правилник за формата и содржината на регистарот на вработените во јавниот сектор, начинот на неговото водење, начинот на пристап, користење, обработка на податоците, како и начинот на обезбедување одговорност за веродостојноста и безбедноста на податоците;
- Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работни места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работни места, како и начинот на внесување и бришење на работни места од каталогот.

3. Информации за субјектите предмет на ревизија

Министерство за информатичко општество и администрација

МИОА ги врши работите што се однесуваат на:

- развој и промоција на информатичкото општество;
- креирање и водење на регистар на информационите и комуникациските системи и информатичката опрема во рамките на органите на државната управа;
- интегрирана информатичка и комуникациска мрежа, базите на податоци, меѓусебно поврзување и размена на информациите, безбедносните аспекти и развојот на инфраструктурата на државните органи, правните и другите лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања;
- следење на состојбите со информациските и телекомуникациските технологии и воведување на меѓународни стандарди;
- телекомуникациите и телекомуникациската инфраструктура;
- радиодифузијата и радиодифузната инфраструктура;
- законско уредување на прашањата во врска со администрацијата;

[1] Службен весник на Република Македонија број 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18
[2] Службен весник на Република Македонија број 27/14, 199/14, 27/16, 35/18, 198/18 и 143/19
[3] Службен весник на Република Македонија број 43/14, 61/15, 27/16, 35/18, 83/18 и 7/19
[4] Службен весник на Република Македонија број 142/2008, 64/2009, 156/2009, 166/10, 53/11, 185/11, 44/12, 15/13, 91/13, 170/13, 97/14, 113/14, 180/14, 188/14, 20/15, 48/15, 129/15, 217/15, 190/16, 171/17, 35/18 и 247/18

- надзор и обезбедувањето на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници;
- развивање на политиката поврзана со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници;
- класификација и опис на работните места, платите и надоместоците на плати на државните и јавните службеници;
- водење Регистар за државните и јавните службеници;
- подготвување стратешки документи за ефикасно и ефективно работење, обука и стручно усовршување на државните и јавните службеници, организирање и спроведување на обуката;
- развој и координација на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси;
- реформа во јавната администрација;
- остварување на меѓународна соработка по прашања од негова надлежност и врши и други работи утврдени со закон.

МИОА го воспоставува Регистарот за вработените во јавниот сектор и го води во електронска форма.

Државен управен инспекторат

ДУИ согласно Законот за управната инспекција е орган во состав на МИОА со својство на правно лице, со сопствена буџетска сметка како буџетски корисник од прва линија и согласно закон самостојно спроведува постапки за вработување и одлучува за правата и обврските од работен однос.

Надлежностите на ДУИ се утврдени во Законот за управната инспекција, според кој управната инспекција врши надзор над примената на одредбите од:
- Законот за општата управна постапка;
- Законот за инспекциски надзор;
- Законот за управната инспекција;
- Законот за постапување по претставки и предлози;
- Законот за административни службеници;
- Законот за вработените во јавниот сектор;
- Законот за постапување по претставки и предлози;
- Законот за архивски материјал;
- Уредбата за канцелариско и архивско работење;
- Упатството за начинот и техниката на постапување со архивскиот и документарниот материјал во канцеларискотo и архивското работење;

- Правилникот за содржината, начинот и формата на водење на управна статистика, како и содржината на извештаите од управната статистика;
- Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на инспекциска евиденција, како и содржината на извештаите од инспекциската евиденција;
- Правилникот за начинот на вршење на инспекциски надзор на управната инспекција;
- Правилникот за начинот на постапување по претставките и предлозите;
- Правилникот за содржината, начинот и формата на водење на евиденција на податоците што се однесуваат по претставките и предлозите, како и содржината на извештаите.

ДУИ го врши инспекцискиот надзор во однос на:

- навременото, економичното и ефикасното остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи;
- постапувањето во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка, вклучувањето на заинтересираните странки во управната постапка заради заштита на нивните права и интереси;
- обезбедување на докази по службена должност од службената евиденција што ја води органот надлежен за решавање, друг државен орган, правни и други лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје;
- извршувањето на правосилните управни акти, наплата на трошоците во управната постапка;
- издавањето на уверенија и други јавни исправи за одредени факти од службената евиденција, стручната подготовка на административните службеници и вработените во јавниот сектор;
- приемот на поднесоците во органите на државната управа и другите органи, правни и други лица, доставувањето на управните акти;
- употребата на јазиците во управната постапка и други работи утврдени во Законот за општата управна постапка.

ДУИ го врши инспекцискиот надзор во органите на државната управа, другите државни органи, организации, установи и институции, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања кога решаваат во управните работи, како и во органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите надлежности решаваат во управните работи за правата, обврските и правните интереси на правни и физички лица во согласност со закон.

ДУИ врши надзор на примената на одредбите од Закон за вработените во јавниот сектор.

Институции во јавниот сектор

Заради единствено и квалитетно управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор согласно закон, воспоставен е Регистар на вработени во јавниот сектор.
Секоја институција во јавниот сектор има обврска да овласти лице за управување со ИСУЧР и секоја настаната промена на податоците да ја ажурира во ИСУЧР.
Исклучок од овие одредби се членовите на воениот и цивилниот персонал во служба на Армијата на Република Северна Македонија, овластените службени лица во Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи и органите на државна управа во состав на Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за разузнавање, за кои во Регистарот се содржани единствено податоци за вкупниот број на вработени во овие институции.

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата е да даде оценка за ефективна имплементацијата на информацискиот системот за управување со човечки ресурси односно дали се преземени сите мерки од страна на Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси за институциите од јавниот сектор.

Ефектите од мерките и активностите кои се преземени и ќе бидат преземени во наредниот период, по дадените препораки од страна на ревизијата треба да помогнат во управувањето, употребата и одржливоста на ИСУЧР, подобрување на корисничките вештини преку континуирани обуки, управување со корисничките права, искористување на сите функционалности на системот, како и подобрување на квалитетот на податоците.

1.2. ИТ Ревизијата како ревизија на успешност е извршена согласно Годишните програми за работа на ДЗР за 2018 и 2019 година и е составен дел на активностите утврдени со твининг договорот помеѓу ДЗР и врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска. Оваа ревизија е на тема: „Ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор“ со цел да даде оценка за имплементацијата на информацискиот системот за управување со човечки ресурси и да даде одговор на прашањето: **Дали се преземени сите мерки од страна на МИОА за целосна имплементација на ИСУЧР за институциите од јавниот сектор?**

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе со ревизијата беа насочени кон следните области:

- ИТ управување;
- ИТ операции;
- ИТ безбедност и апликациски контроли.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата беа опфатени следните субјекти:

- Министерство за информатичко општество и администрација;
- Државен управен инспекторат;
- Служба за општи и заеднички работи;
- Министерство за здравство;
- Државен завод за статистика;
- Општина Карпош;
- ЈЗУ Клиника за дерматологија;
- СМУГС Д-р Панче Караѓозов;
- Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот.

2.2. Со ревизијата беше опфатен периодот од 2016 до 2018 година, за определени настани и пред 2015 година и после 2018 година.

3. Методологија

3.1. ИТ ревизијата како ревизија на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (INTOSAI) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија и методолошките акти за вршење на ИТ ревизија во Државниот завод за ревизија. Воедно оваа ревизија е составен дел на твининг договорот помеѓу ДЗР и врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска и во истата применети се искуства од ВРИ на Естонија.

3.2. ИТ ревизијата како ревизија на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на мерките и активностите што ги презело МИОА за целосна имплементација на ИСУЧР во институциите од јавниот сектор.

3.4. Заклучоците од ревизијата ќе придонесат за согледување на влијанието на мерките и активностите за целосна имплементација на информацискиот систем за управување со човечки ресурси во институциите од јавниот сектор,

воспоставување на регистар на вработени во јавниот сектор со целосни и ажурни податоци, а дадените препораки ќе придонесат за зголемување на нивната ефективност.

3.5. Во извршување на ревизијата го следевме пристапот насочен кон резултатите – анализа и испитување на законски и подзаконски акти, договорите, стратешки документи, планови, заклучоци/записници, извештаи, увид на системот, примената на системот и други акти и испитување на нивното влијание врз целосно имплементација на ИСУЧР и воспоставување на регистар на вработени во јавниот сектор. Утврдените состојби се дефинирани како отстапувања од поставените критериуми, односно се дава одговор за степенот на реализација и дали начелата се исполнети, и се проверуваат, потврдуваат и анализираат причините за определени проблеми или отстапувања од утврдени критериуми, како и верификација и анализа на проблемите.
Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки користени се следните техники:
- проучување на законската регулатива од областа предмет на ревизија;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- проверка на документација;
- физичко набљудување/фотографирање;
- анализа на податоци и
- интернет истражување.

3.7. ИТ ревизијата е извршена во периодот од 01.10.2018 до 30.06.2019 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ИТ ревизија беа презентирани на завршен состанок на ден 29.08.2019 година.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Управување со ИСУЧР и податоците

1.1. Имплементација и употреба на ИСУЧР

Имајќи ги предвид законските одредби[5] и стратешките определби[6] на Владата на Република Северна Македонија, МИОА има спроведено набавка и потпишано Договор за набавка на ИСУЧР[7] во 2014 година во износ од 122.000 илјади денари без ДДВ. Договорот, согласно членот 8, е со времетраење од 36 месеци од денот на воведување на системот во продукција, кој треба да е завршен во рок од 9 месеци по потпишување на Договорот. На 23.12.2014 година е потпишан Записник за технички прием на Фаза 1.

Дополнително, МИОА има склучено уште Анекси на основниот договор. Прввиот Анекс[8] кон Договорот во 2015 година поради донесување на новата законска регулатива и промената на расположливите средства во буџетот на Договорниот орган, како и промени на динамиката на реализација. Вториот Анекс[9] кон Договорот во 2016 година е склучен поради потреба од промена на динамика на плаќање, како и техничко доуредување на Прилог 2 „Протокол за начинот и условите на депонирање на извршната верзија на апликацијата“ во Основниот договор, а во чија реализација се вклучени две компании.

Записниците за прием на ИСУЧР се од 27.04.2016 година, датум од кој се смета дека системот е пуштен во продукција.

Инвестицијата за ИСУЧР, не е целосно искористена. Институциите во јавниот сектор користат сопствен софтвер за управување со човечки ресурси, што заедно со одржувањето на ИСУЧР наметнува зголемени трошоци од Буџетот.

Ревизијата утврди дека само еден модул од вкупно четирите модули на системот го користат институциите во јавниот сектор, но не сите институции. Употребата на сите модули на ИСУЧР во секојдневното работење не е задолжителна, односно не е законска обврска за институциите во јавниот сектор, освен модулот за персонална евиденција кој ги содржи пропишаните податоци од Регистарот на вработените од јавниот сектор. Имајќи предвид дека една од очекуваните придобивки е намалување на трошоците поврзани со управување со вработените, изработка на платни списоци и планирање на развој на персоналот, во процесот

[5] Закон за административни службеници, Закон за вработените во јавниот сектор

[6] Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015 година), Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 -2022 година

[7] Договор за набавка на ИСУЧР со архивски број 143-518/3 од 29.01.2014

[8] Анекс кон Договорот со број 15/4-3215/3 од 05.10.2015 година

[9] Анекс кон Договорот со број 14/4-4341/1 од 29.11.2016 година

на ревизијата не добивме уверување за постоење соодветна анализа или елаборат за оправданоста и исполнетоста на ова очекување.
Во април 2019 година МИОА има склучено Договор за одржување на ИСУЧР за период од една година во износ од 14.690 илјади денари без ДДВ.
Исто така во февруари 2019 година, МИОА објавило оглас за доделување на договор за јавна набавка за модернизација на веќе постоечкиот ИСУЧР, со кој меѓу другото се планира и воведување на нови функционалности и развивање на нов модул за управување на работни процеси, со проценета вредност од 50.000 илјади денари без ДДВ. До периодот на известување, постапката за јавна набавка не е завршена.

1.2. Управување и мониторинг на имплементацијата и користењето на ИСУЧР

МИОА не го следи и не врши мониторинг на имплементирањето и користењето на сите функционалности на ИСУЧР од страна на институциите од јавниот сектор бидејќи нема таква законска обврска. Во ЗВЈС е предвидено дека МИОА го воспоставува и води Регистарот на вработените во јавниот сектор преку ИСУЧР, додека ДУИ врши инспекциски надзор над спроведување на одредбите од законот. МИОА ја известува Владата за имплементацијата и употребата на функционалностите на ИСУЧР на секои шест месеци.
Според ЗВЈС, МИОА има надлежност само во делот на креирање политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор, изготвување закони од областа на човечките ресурси и следење на нивната примена, како и водење на Регистарот на вработени во јавниот сектор.
Отсуството на законска обврска на МИОА за следење и мониторинг на ИСУЧР, како и недоволен инспекциски надзор на ДУИ, посебно без пристап до ИСУЧР на ДИУ со соодветна улога во системот, доведуваат до тоа да не сите институции во јавниот сектор го користат ИСУЧР и со тоа не ја исполнуваат законската обврска за ажурно водење на регистарот во ИСУЧР.

1.3. Доделување/назначување на лице одговорно за ажурирање на податоците во ИСУЧР

Според извештајот од ДУИ за извршениот инспекциски надзор во однос на пополнувањето и ажурноста на податоците во ИСУЧР во 2016 година, извршен врз основа на заклучок на Владата на Република Северна Македонија е утврдено дека од 640 институции кои биле предмет на инспекциски надзор, 525 институции имаат назначено одговорни лица за управување со ИСУЧР. Со ревизијата утврдивме дека постојат институции во јавниот сектор кои не

назначиле одговорно лице за ажурирање на податоците во ИСУЧР, или не направиле промена на одговорното лице за ажурирање на податоците. Наведените состојби не се во согласност со член 18 од ЗВЈС според кој функционерот кој раководи со институцијата е должен да овласти најмалку едно лице за управување со ИСУЧР.

Причини за овие состојби се недостаток на информации односно недоволна информираност за ИСУЧР и неговите функционалности, употребата на сопствени системи за управување со човечки ресурси кај институциите во јавниот сектор, како и недоволен инспекциски надзор.

Претходното укажува на недоволна координација при спроведување и имплементација на ИСУЧР и отсуство на овластени лица за управување со ИСУЧР во институциите во јавниот сектор.

2. Одржливоста на системот

2.1. Одржливоста на ИСУЧР

Министерството не може да го гарантира одржувањето на ИСУЧР, изворниот код не е сопственост на МИОА, недостасуваат ИТ лица во МИОА, додека компанијата која е носител на набавката за имплементација и одржување на системот извршува функција на систем за корисничка помош - helpdesk.

Согласно член 14 став 2 од Договорот[10], сопственоста на изворниот код е на носителот на набавката. Во реализација на овој договорот вклучени се две компании, кои се сопственици на изворниот код и истиот е депониран во банка согласно Протоколот кој е составен дел на Договорот.

Носителот на набавката во член 14 став 1 и став 3 се обврзува да обезбеди извршна верзија на софтверската апликација која ги вклучува лиценците за користење на ИСУЧР во локализиран облик за сите околини (продукциска, развојна, тест и обука) соодветно документирана и подготвена за понатамошно користење. Ревизијата утврди дека носителот на набавката ја извршил оваа договорна обврска со доставување на Писмо и ЦД[11] до МИОА на 04.01.2019 година, а истото во МИОА е архивирано на 01.08.2019 година.

Извршната верзија на софтверската апликација претставува основа за понатамошно одржување и хостирање на системот независно од економскиот оператор, додека не дава можност за надградување на системот со нови функционалности.

---

[10] Договор за набавка на ИСУЧР со архивски број 143-518/3 од 29.01.2014

[11] Писмо за доставување на документација согласност со Договорот за набавка на ИСУЧР, архивирано кај носителот на набавката со број 03-11/19 од 04.01.2019 година, а во МИОА е архивирано со број 09/2-2566/1 на 01.08.2019 година

Ревизијата укажува дека во февруари 2019 година, МИОА објавило оглас за доделување на договор за јавна набавка за модернизација на веќе постојниот информациски систем за управување на човечки ресурси, со кој помеѓу другото се планира и воведување на нови функционалности и развивање на нов модул за управување на работни процеси, со проценета вредност од 50.000 илјади денари без ДДВ.

3. Употреба на ИСУЧР и корисничките вештини

3.1. Употреба на ИСУЧР

Согласно Законот за административни службеници и ЗВЈС, сите податоци за човечки ресурси треба да бидат евидентирани во модулот за персонална евиденција во ИСУЧР. Со ревизијата е утврдено дека има институции кои не ги евидентираат и чуваат сите податоците за човечки ресурси во ИСУЧР (лични податоци, образование, плата итн.), или евидентираните податоци во системот се неажурирани и нецелосни. Причина за оваа состојба е што дел од институциите од јавниот сектор користат свои системи за евиденција и водење на податоците за човечки ресурси. Исто така, дел од институциите како што е секторот Здравство, не ги користат функционалностите на ИСУЧР, бидејќи истиот во моментов не ги задоволува потребите за нивното работење, како што е проблемот со систематизациите и не дава можност за евидентирање на податоците од нивната персонална евиденција во системот.

Во Годишниот извештај за податоци од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2018 година[12] објавен на веб страната на МИОА на 31.12.2018 година 132.068 лица имаат засновано работен однос во вкупно 1.314 институции[13]. Додека согласно податоците во ИСУЧР евидентирани се 80.371 лице за кое постои податок за склучен договор, а бројот на институции во јавниот сектор е 1.310 институции. Институциите немаат законска обврска да водат евиденција во ИСУЧР за личните податоци за вработените во Армијата на РСМ, Агенцијата за разузнавање, Министерството за внатрешни работи и органите во неговиот состав со статус на овластени службени лица, односно за 19.904 лица[14] во ИСУЧР нема структурни податоци.

[12] http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2018.pdf
[13] Од вкупно 1.314 институции, 15 имаат само раководно лице, додека во 8 нема ниту раководно лице ниту вработени. Според тоа бројот на институции од јавниот сектор во кои има вработени изнесува 1.291.
[14] Број на вработени, кои согласно член 19 став 3 од Закон за вработените во јавниот сектор влегуваат во регистарот само како број без структура

ИСУЧР не може да даде целосен придонес во подготовката на годишниот извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор, што не е во согласност со член 20, од Законот за вработените во јавниот сектор.
Ваквата состојба резултира со постоење на нецелосни податоци или недостаток на податоци во Регистарот за вработените во јавниот сектор, односно податоците за човечките ресурси на национално ниво не се достапни за да се генерираат извештаи и донесуваат одлуки врз основа на истите или да се користат соодветно.

3.2. Обуки за корисниците на ИСУЧР

Вработените во јавниот сектор можат најефикасно да го користат ИСУЧР само кога редовно посетуваат обуки за соодветно користење на истиот. Согласно ЗВЈС, една од надлежностите на МИОА е да организира, координира и спроведува обуки за административните службеници. Со ревизијата е утврдено дека во периодот од 2015 година до септември 2017 година организирани се обуки за користење на ИСУЧР. Во периодот од септември 2017 година до април 2019 година, не се одржани обуки, а во истиот период евидентирани се 399 нови корисници на ИСУЧР. Исто така, со ревизијата е утврдено дека постојат корисници кои работат со ИСУЧР и пред септември 2017 година, но не посетувале обука. Новите корисници, начинот на работа со ИСУЧР, го осознаваат со помош на упатствата кои како видео материјали се прикачени во системот и од пренесеното искуство од вработени кои работат со ИСУЧР.

Немањето континуирани обуки доведува до недоволна информираност за функционалностите и можностите на ИСУЧР, недоволна употреба на ИСУЧР во институциите од јавниот сектор како и можност за грешки при работа со истиот.

4. Кориснички права

4.1. Дефинирање и конфигурирање на корисничките улоги во ИСУЧР

Согласно ЗВЈС, функционерот кој раководи со институцијата, должен е да овласти одговорно лице за управување со ИСУЧР. Барањето за овластување се доставува до Министерот или скенирано се доставува преку електронска пошта до МИОА и по истото треба да се постапи во рок од пет (5) дена од приемот на барањето. Пристап до електронското сандаче на МИОА имаат администраторите задолжени за креирање на кориснички профили. Ревизијата утврди дека:

- отсуствува соодветно архивирање и евидентирање на отворање/ промена/ затворање на кориснички профили во системот, освен во делот на евиденцијата на архивата на електронското сандаче;
- отсуствува контрола за проверка на доставените и реализираните барања;
- за едно лице се дефинирани две исти улоги за работа со модулот за човечки ресурси;
- постојат доставени барања за овластување по кои сеуште не е постапено, односно не е запазен законскиот рок од пет (5) работни дена;
- отсуствува унифицираност при дефинирањето на улогите според привилегиите по институции, односно се креира посебна улога за корисници од различна институција на кои во системот им се доделуваат идентични привилегии за користење.

Воспоставениот начин на креирање на кориснички профил, отсуството на процедури за управување со кориснички профили во ИСУЧР, како и дизајнот на системот не се во согласност со законската регулатива и најдобрите пракси за информациска безбедност за дефинирање и конфигурирање на кориснички профили кои треба да овозможат пристап на авторизирани и автентицирани корисници односно потврдувањето на нивниот идентитет.

4.2. Неавторизиран пристап до одредени податоци во ИСУЧР

Ревизијата утврди постоење можност за неавторизиран и неовластен пристап до податоците во ИСУЧР кај институции во јавниот сектор, како користење на еден ист профил од повеќе вработени и користење на профилот на пензиониран вработен кој не е деактивиран и за истиот не е поднесено барање за одземање на овластување.
Причината за утврдените состојби е отсуството на правила и процедури за редовна контрола на корисничките профили и привилегии во институциите од јавниот сектор, недоволната информираност и познавање на системот од страна на корисниците.
Ваквите состојби не се во согласност со законската регулатива и со најдобрите пракси за информациска безбедност според кои треба да се воспостави механизам за редовно ажурирање на корисничките профили, како би се минимизирала можноста од неовластени (неавторизирани) промени на податоците во системот.

5. Функционалност на ИСУЧР

5.1. Слаба функционалност на модулот за плата на ИСУЧР

Модулот за пресметка на плата се користи главно од страна на Службата за општи и заеднички работи при Владата на РСМ, за обезбедување на сметководствени услуги за 27 институции во јавниот сектор[15].
Ревизијата утврди дека постои неконзистентност и разновидност во начинот на утврдување и пресметка на плата во дејностите од јавниот сектор и не постои единствена законска основа за утврдување и пресметка на платите, иако со стратегиите за реформа на јавната администрација е планирано дефинирање на унифициран и кохерентен систем на плати за вработените, како предуслов за користење на модулот за плати од страна на сите институции во јавниот сектор.
Со оглед на фактот што не постои единствена законска основа за утврдување и пресметка на платите во јавниот сектор, не постои можност за пропишување на законската обврска за користење на модулот за пресметка на плати од сите институции.
Исто така институциите од јавниот сектор имаат сопствени системи за управување со човечки ресурси и за пресметка на плата. Поради тоа, овие

[15] Состојба констатирана во фазата на извршување на ревизијата

институции не ги користат модулите за управување со човечки ресурси и пресметка на плата на ИСУЧР.
Ваквите состојби резултираат со неможност за верификување на процесот на пресметка на плата врз основа на податоците кои се внесени во модулот за персонална евиденција на ИСУЧР.

5.2. Податоците не се споделуваат со други национални регистри

За ефективно и квалитетно управување со податоците за вработените од јавниот сектор, потребно е воведување единствени регистри со податоци за кои надлежни се институции од соодветна област а податоците да се разменуваат институционално.
ИСУЧР не врши размена на податоци со Агенцијата за вработување, Управата за јавни приходи (УЈП), Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување, во насока на вршење контрола и обезбедување на целосни и точни и навремено ажурирани податоци од страна на институциите во јавниот сектор. Од друга страна пак, согласно законската регулатива, УЈП треба да врши проверка на ажурноста на регистарот на вработените во јавниот сектор преку контрола на месечните пресметки за интегрирана наплата.
Нема поврзување со други централизирани системи, како Централен Регистар на Република Северна Македонија и Систем за управување со информации во образованието (ЕМИС) при Министерството за образование и наука.
Ваквите состојби резултираат да различни државни регистри содржат исти податоци, кои поради необезбедено меѓусебно поврзување во одредени случаи може да не се точни, целосни или ажурирани во регистрите. Дополнително, воведувањето на ИСУЧР не го намали административниот товар на вработените, вработените внесуваат податоци и во системите во нивните институции и во ИСУЧР.

5.3. Управување со систематизацијата и каталогот на работни места

Според Законот за административни службеници МИОА дава согласност за актите за систематизација на работни места во институциите, во делот на усогласеноста на описите на работните места со административните службеници во законот и со каталогот на работните места во јавниот сектор. Воедно МИОА го води каталогот на работни места во јавниот сектор.
Процесот на давање согласност на актите за систематизација на работни места не се врши во ИСУЧР. Истиот се спроведува мануелно надвор од системот, при

што институцијата е должна да ги евидентира промените во ИСУЧР во рок од 10 дена од добивањето согласност.
МИОА нема контрола дали одобрената систематизација од институцијата е внесена во ИСУЧР.
Согласно податоците од ИСУЧР, кај 168 институции систематизацијата е во статус „нацрт систематизација на работни места“, додека кај 201 институција во системот нема ниту едно распределено лице на работно место.
Неажурноста во внесување на податоци во системот од страна на овластените лица од институциите и воспоставениот начин на давање на согласности резултираат со нецелосни податоци во Регистарот на вработени во јавниот сектор.

6. Квалитет на податоците

6.1. Навременоста, точноста и целосноста на податоците не е загарантирана

Согласно законската регулатива МИОА е должно да овозможи услови за внесување на податоците во регистарот на вработени во ИСУЧР а институциите се должни да ги внесат, комплетираат и ажурираат податоците.
Ревизијата утврди дека постојат:

- институции кои не ги внеле податоците за своите вработени.
- институции кои не ги ажурирале податоците за своите вработени во ИСУЧР.
- податоци за вработените во ИСУЧР кои се некомплетни.

Причини за овие состојби се отсуство на политики и процедури, не постоење можност за автоматски пренос на податоците во ИСУЧР од системи за управување со човечки ресурси кои ги користат институции, како и недоволно ресурси.
Резултат од погоре наведените состојби се податоци за човечките ресурси во ИСУЧР, кои на национално ниво не се целосни и не се доволни за донесување одлуки што влијание во процесот на управување со човечки ресурси

6.2. Платите за вработените во јавниот сектор се исплаќаат и на лица за кои нема податоци во ИСУЧР

Согласно законот за придонеси од задолжително социјално осигурување е пропишано дека обврзникот за пресметка и уплата на придонесите (работодавачот од јавен сектор) е должен податоците за обврзниците за плаќање да ги усогласи со регистарот на вработените во јавниот сектор пред поднесување

на месечната пресметка. Дополнително УЈП треба да врши контрола на ажурноста на регистарот на вработените во јавниот сектор преку контрола на месечните пресметки за интегрирана наплата.

Но, повеќето институции имаат сопствени системи за управување со човечки ресурси и системи за пресметка на платите. Истите не го користат ИСУЧР и не постои интерфејс со кој податоците од одделните системи на институциите ќе се вчитуваат/ажурираат во ИСУЧР. УЈП не е поврзана со ИСУЧР и не врши контрола на ажурноста на регистарот на вработените.

Ваквата состојба создава ризик на вработени во институциите во јавниот сектор да им се исплати плата иако за истите нема податоци во регистарот на ИСУЧР, со што процесот на исплата на плата не се потврдува / верификува со податоците од ИСУЧР.

IV. ЗАКЛУЧОК

Придобивки кои се очекувале од воспоставувањето на интегрирано решение за управување со човечките ресурси во институциите во јавниот сектор се:

- воспоставување на прецизен Регистар на вработени во јавниот сектор;
- автоматизирање на процесите при управувањето со човечки ресурси;
- подобрување на ефикасноста во работењето преку намалување на времето за обработка на податоците;
- постоење на ажурни податоци за вработените;
- едноставна и брза подготовка на статистички извештаи на ниво на институција и на ниво на јавен сектор;
- намалување на трошоците поврзани со управување со вработените, изработка на платни списоци, планирање на развој на персоналот и напредување.

Со ревизијата беше опфатен системот ИСУЧР, составен од четири модули, кој е имплементиран во МИОА и е во функција од 2016 година. Со ревизијата утврдивме дека:

- модулот за персонална евиденција не го користат сите институции и покрај законската обврска, а внесените податоци од институциите не се целосни и ажурирани;
- модулот за пресметка на плата се користи само во 27 институции;
- модулот за извештаи се користи само од страна на МИОА;
- модулот за управување со ефект на вработените во јавниот сектор не се користи од ниту една институција.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техниките и методологијата од страна на ревизорите даваат основа за да го изразиме следниот заклучок:
Основните цели поради кои е воспоставен ИСУЧР не се ефективно реализирани. Активностите и мерките кои ги презеле МИОА, ДУИ и институциите во јавниот сектор во делот на управувањето, употребата и одржливоста на ИСУЧР, континуирани обуки за корисниците на системот, управување со корисничките права, искористување на сите функционалности на системот, како и подобрување на квалитетот на податоците не се доволни за да се гарантираат целосни и ажурирани податоци, особено точен и прецизен Регистар на вработени во јавниот сектор.

Во февруари 2019 година, Министерството објавило оглас за доделување на договор за јавна набавка за модернизација на веќе постоечкиот информациски систем за управување на човечки ресурси, со кој помеѓу другото се планира и воведување на нови функционалности и развивање на нов модул за управување на работни процеси, со проценета вредност од 50.000 илјади денари без ДДВ.
До периодот на известување, постапката за јавна набавка не е завршена.

V. ПРЕПОРАКИ

1. **Препораки за „Управување со ИСУЧР и податоците во него“**
   - МИОА да ја информира Владата и надлежните институции во насока да се преземат соодветни активности и мерки за воспоставување на целосен и комплетен Регистар на вработени во јавниот сектор со зголемување на надлежностите и правото на санкционирање.
   - МИОА при стратешкото планирање да прави анализа за оправданоста на очекуваните придобивки и финансиски импликации, како и остварлив детален план за имплементација и примена на новите решенија.
   - МИОА за потребите на инспекцискиот надзор да овозможи пристап во ИСУЧР со нова корисничка улога во ИСЧУР за ДУИ, со цел редовно и ефикасно извршување на инспекцискиот надзор согласно закон.
   - МИОА редовно да ги информира функционерите на институциите од јавниот сектор да назначат / ажурираат лица одговорни за управување со ИСУЧР.

2. **Препорака за "Одржливоста на ИТ системот"**
   - МИОА при набавка на нови софтверски апликации за свои потреби да ја предвиди можноста за одржување и надградување на истите независно од економскиот оператор.

3. **Препораки за „Употреба на ИТ системот и корисничките вештини“**
   - Владата и МИОА да преземат мерки за пополнување на сите задолжителни податоци во Регистарот на вработени во јавниот сектор, преку олеснување на начинот на внесување и ажурирање на податоци во Регистарот, како на пример со преземање на податоците од веќе постојните системи за човечки ресурси.
   - ДУИ да врши редовна контрола, односно спроведување на ЗВЈС и Законот за административни службеници.
   - МИОА да организира и спроведува редовни обуки за вработените во јавниот сектор за употреба на ИСУЧР.

4. **Препораки за „Корисничките права“**
   - МИОА да воспостави процедури за управување со кориснички профили во ИСУЧР, при што ќе се обезбеди евидентирање на/ отворање/ промена/ затворање на кориснички профили во системот и соодветна контрола при управување со корисничките профили.
   - МИОА редовно да ги информира и по потреба обучува лицата корисници на ИСУЧР за информатичка безбедност во однос на последиците од работење со

ист кориснички профил од страна на повеќе корисници, како и да ги информира функционерите на институциите од јавниот сектор да преземат мерки за информатичка безбедност во однос на користењето на корисничките профили.

5. **Препораки за „Функционалноста на ИТ системот на ИСУЧР“**
   - МИОА во координација со институциите од јавниот сектор (дејностите здравство, култура, образование, наука и локална самоуправа) да направат анализа за можноста за користење на модулот за пресметка на плата.
   - Владата и МИОА да работат на воведување единствени регистри со податоци и дефинирање на нивната надлежност, како и размена на податоците од регистрите со цел намалување на административниот товар на вработените и избегнување на можност од грешки при внесување на податоци.
   - МИОА во насока на воспоставување на целосен и комплетен Регистар на вработени во јавниот сектор да воспостави пракса на одобрување на систематизациите во ИСУЧР.

6. **Препораки за „Квалитетот на податоците“**
   - МИОА да воспостави контроли за редовно информирање на институциите околу тековното ажурирање на податоците во Регистарот на вработени.
   - МИОА да следи дали податоците во системот редовно се ажурираат.
   - Институциите од јавниот сектор редовно да ги ажурираат податоците во системот и да ја следат законската обврска од Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување.
   - УЈП да врши контрола на ажурноста на регистарот на вработените во јавниот сектор преку контрола на месечните пресметки за интегрирана наплата односно да се воведат автоматски контроли на податоците од системот на јавни приходи (МПИН) со ИСУЧР.